

**La integración regional
en el sudeste asiático:
el caso de la ASEAN**
La agenda sindical

Educación Obrera 1999/4
Número 117

Indice

Editorial	V
Cuestiones laborales	
<i>Zainal Rampak:</i> La OIT se encuentra en una situación privilegiada para persuadir a la comunidad internacional sobre la necesidad urgente de conseguir un equilibrio en el desarrollo económico a través de normas mínimas de protección social, de forma que las fuerzas del mercado, incentivadas por la inversión extranjera directa, no conviertan el proceso de desarrollo en un juego de resultado nulo para los países de la ASEAN.	1
Tendencias en las relaciones laborales	
<i>Duncan Campbell:</i> Resulta fundamental saber si una vez superada la adversidad disminuirá la presión existente respecto de las reformas institucionales, entre otras, las que se proponen fortalecer las instituciones del mercado laboral y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.	15
Derechos sindicales	
<i>Takashi Izumi:</i> Pese a haber supuesto una denegación enorme de la mayor parte de los derechos fundamentales, la reciente crisis económica ha aportado mucho y ha brindado oportunidades al movimiento sindical. La unificación, la reestructuración y la intensificación del ritmo de la sindicación resultan esenciales para establecer las estrategias que confirmen y mejoren el ejercicio de los derechos de los trabajadores en un futuro.	23
Empleo	
<i>Jayasankar Krishnamurty:</i> Desde su creación en 1967, la ASEAN ha ido evolucionando respecto de sus miembros, de sus objetivos, de los métodos de liberalización del comercio y de la coordinación de las políticas económicas y sociales. Por ello, todo examen de los modelos y tendencias en el empleo en la región debe considerar la gran diversidad de los países miembros.	31
Seguridad social	
<i>Achuthan N. Navamukundan:</i> En su calidad de interlocutores sociales los sindicatos tienen que negociar activamente con los gobiernos para desarrollar programas apropiados de seguridad social y garantizar su aplicación.	39
Migración	
<i>Piyasiri Wickramasekara:</i> Los dos principales objetivos que deben alcanzar en esta materia los países de la ASEAN son una correcta gestión de los flujos migratorios y la protección de los trabajadores migrantes.	47

Editorial

Desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se celebró en 1995 y su resultado, a saber, la Declaración de Copenhague, la OIT se conoce mejor por su apego incommovible a la consecución del desarrollo social en tanto que componente imprescindible de un proceso de desarrollo significativo y continuado. Para aquéllos que sienten todavía cierto escepticismo, este principio cobra más importancia en la conciencia de la comunidad internacional cada vez que se producen acontecimientos graves: cuando estalló la crisis financiera asiática en 1997, el que era en aquel entonces Director General de la OIT consideró que se trataba de un ejemplo sobresaliente de cómo repentinamente un choque económico puede conducir a una crisis social de mayor amplitud.

Los artículos publicados en el presente número son el fruto de nuestro compromiso de analizar los resultados de la integración económica regional en otros continentes, de la misma manera en que el funcionamiento del Mercado Económico del Cono Sur (MERCOSUR) se examinó en un número anterior (véase núm. 109, 1997/4).

Rampak presenta un panorama general de la situación en relación con un análisis detallado de las cuestiones laborales. Se refiere a la vez a la Declaración de Copenhague, que recalca en su tercer compromiso la necesidad de promover un empleo apropiado y adecuadamente remunerado como objetivo central de las estrategias y políticas de los gobiernos, «con el pleno respeto de los derechos de los trabajadores y la participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones...», así como a la Declaración adoptada en 1996 por la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur, en la que los Estados participantes renuevan su compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, recordando que la OIT es el órgano competente en la materia. En su Preámbulo, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento reitera también la necesidad de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, que a su vez sólo puede conseguirse con la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estas tres consideraciones se estiman decisivas para la labor futura de la OIT porque dan un nuevo impulso a su esfuerzo por conseguir una justicia social más equitativa.

Para la OIT y los trabajadores el camino que conviene seguir se define claramente: en 1998, en una reunión de alto nivel sobre las respuestas sociales a la crisis financiera en los países de Asia oriental y sudoriental (Bangkok, 22-24 de abril de 1998), el que era entonces Director General de la OIT señaló concretamente los motivos por los cuales la crisis había revestido tan magnas proporciones: en vísperas de la crisis el desarrollo de las instituciones de protección social era todavía insuficiente; la debilidad de las instituciones de colaboración social menoscabó gravemente la búsqueda de soluciones armoniosas y socialmente equitativas para superar la crisis. En aquella ocasión, el Director General abogó por el pleno respeto de las

normas básicas del trabajo y la promoción de un movimiento sindical libre y fuerte en tanto que medio para ejercer una presión democrática constante con miras a mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de protección social. También señaló que se había prestado una atención relativamente insuficiente a los derechos laborales y la protección social en el período de alto crecimiento inmediatamente anterior a la crisis.

Las repercusiones de 1997 no se han superado todavía en el momento en que se imprime el presente número. Las ventajas de la integración económica regional se analizan en las páginas que siguen en términos de cuestiones generales relativas a la mano de obra, tendencias y pautas del empleo, seguridad social, trabajadores migrantes y, desde luego, derechos sindicales. Rampak estima que la transición entre una economía centrada en actividades de extracción y plantación y el establecimiento de industrias manufactureras y de alta tecnología es un momento clave para las relaciones de trabajo en los países de la ASEAN. El cambio se ha caracterizado por una aceleración repentina de la emigración de las zonas rurales a las ciudades y una agravación del círculo vicioso que constituyen bajos niveles de calificación y bajos niveles de remuneración, fenómenos que han conducido a un mayor deterioro de la calidad de la vida. Campbell centra su discusión de las relaciones de trabajo en un solo hecho: ni la legislación ni la política de los países de la subregión se han destacado por su apoyo inquebrantable a un movimiento sindical libre e independiente. Aunque estos países tengan viento en popa, cabe precaverse contra todo optimismo puesto que todos ellos, sin ninguna excepción, han heredado un pasado de ambivalencia respecto de la libertad sindical e incluso de opresión descarada.

En su examen de las tendencias y pautas del empleo en la región, Krishnamurty presenta un análisis que abarca todos los rasgos distintivos de la región en su diversidad: en un extremo hay países como la República Democrática Popular Lao y Myanmar, que las Naciones Unidas han clasificado en la categoría de países menos desarrollados y que el autor define a su vez como «los países más pobres y económicamente frágiles entre los países en desarrollo, enfrentados con tremendos problemas económicos y de recursos humanos...»; en el otro extremo hay los «nuevos tigres asiáticos», a saber, Indonesia, Malasia y Tailandia, y Singapur, que se clasifica como «país de reciente industrialización».

En lo que se refiere a la protección de la seguridad social en los países de la ASEAN, Navamukundan sostiene que los valores culturales tradicionales de «solidaridad y asistencia compartidas» son ahora pretéritos y que el mercado de trabajo del sector estructurado de hoy requiere una intervención global del Gobierno en forma de políticas apropiadas y pertinentes en materia de protección de la mano de obra. La seguridad social en los países de la ASEAN puede organizarse dentro de dos perspectivas: en una perspectiva estrecha y popular de conseguir cierta cobertura de las contingencias en forma de indemnizaciones o prestaciones, o una perspectiva global de garantía de oportunidades de empleo, prestaciones médicas, oportunidades de educación para los trabajadores y sus hijos, propiedad de la vivienda y protección de los trabajadores y sus personas a cargo por un seguro. La situación de los trabajadores migrantes requiere ser mejorada respondiendo a los retos más importantes con los que se enfrentan los países de la ASEAN y que presentan dos facetas: una gestión ordenada de los flujos migratorios y la protección de los trabajadores migrantes. Wickramasekara recalca que los países principales de emigración y de empleo de la ASEAN no han ratificado los instrumentos

fundamentales de la OIT en vigor relativos a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. El papel desempeñado por los interlocutores sociales ha sido limitado hasta la fecha.

El presente número incluye también un análisis de los derechos sindicales por Izumi en un entorno sombrío de crisis económica y de dificultades que han conducido a una fragmentación de sindicatos con escasas posibilidades de influir en la política o las decisiones de sus países respectivos.

Con el presente número que se publica al término de este milenio un equipo especialmente destacado de autores ha contribuido con su acervo de conocimientos a nuestros esfuerzos de educación en apoyo de los trabajadores en tanto que interlocutores sociales partícipes en el diálogo social para que puedan formular de una manera clara sus preocupaciones y las reivindicaciones que éstas suscitan. La Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT ha inscrito en sus anales los acontecimientos trágicos ocurridos en Asia en 1997 y se ha preguntado si un nivel más satisfactorio de tripartismo y diálogo social habría permitido evitar una crisis de esta magnitud. Según la forma en que los países de la ASEAN progresen en su esfuerzo de integración económica conseguirán indudablemente remediar sus dificultades pasadas.

Manuel Simón Velasco
Director

Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

Nota de la Redacción: Mayor información sobre la estructura de la ASEAN o los textos de sus declaraciones, acuerdos o tratados puede obtenerse en el sitio web:
http://scs.student.virginia.edu/~irouva/ASEAN/asean_docs.htm.

Cuestiones laborales

La OIT se encuentra en una situación privilegiada para persuadir a la comunidad internacional sobre la necesidad urgente de conseguir un equilibrio en el desarrollo económico a través de normas mínimas de protección social, de forma que las fuerzas del mercado, incentivadas por la inversión extranjera directa, no conviertan el proceso de desarrollo en un juego de resultado nulo para los países de la ASEAN.

Zainal Rampak

Presidente del Congreso de Sindicatos de Malasia,
Secretario General del Consejo Sindical de la ASEAN

Panorama general

Al examinar las cuestiones laborales de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) es preciso tener en cuenta la economía de los países que componen dicha asociación. Esos países presentan varias características comunes que en gran medida los asemejan. Son las siguientes:

- Casi todos ellos estuvieron colonizados por países occidentales antes de conseguir la independencia después de la Segunda Guerra Mundial.
- Se trataba de países con economías en gran medida agrícolas y con industrias extractivas (caucho, palma de aceite, maderas y productos minerales), que constituían el fundamento de su actividad económica.
- Todos ellos tienen una población pluriétnica, plurilingüe, plurirreligiosa y pluricultural.

La economía con base laboral de los países de la ASEAN empieza con la entrada de trabajadores migrantes del subcontinente indio y de China contratados por un empleador determinado para trabajar en las plantaciones de caucho, palma de aceite, chinchona (árbol de cuya corteza se extrae la quinina) y caña de azúcar, así como en las minas de carbón, hierro y estaño. Puede decirse que este sistema de cultivo sentó las bases para el crecimiento de una industria organizada de las plantaciones en el Asia sudoriental.

El advenimiento del nacionalismo, que culminó con la independencia respecto del régimen colonial, estuvo acompañado de nuevas perspectivas sobre lo que constituía el desarro-

llo. Los países recién independientes del sudeste asiático, que acababan de salir de los destrozos causados por la Segunda Guerra Mundial, iniciaron ambiciosos programas socioeconómicos que, entre otras cosas, se ocuparon de las dos siguientes cuestiones fundamentales:

- modernización de la economía nacional poniendo mayor interés en las manufacturas;
- desarrollo socioeconómico de la población local mediante la inversión en proyectos de infraestructuras públicas.

El desarrollo en los países de la ASEAN ha tenido como principal motor al Estado, lo que ha dado por resultado la utilización de grandes cantidades aportadas por los contribuyentes para la realización de proyectos de infraestructuras que en teoría tenían que alentar una mayor y más eficaz participación del sector privado en fases ulteriores del sector productivo y actividades de producción. No se dispone de información sobre si hasta la fecha se han llevado a cabo análisis concretos por países de la rentabilidad alcanzada que permitan evaluar de manera objetiva y comparar los resultados directos e indirectos para las poblaciones de esos países de dichas inversiones dirigidas por el Estado. La escasez de datos fiables constituye un inconveniente para iniciativas de esta clase. Como es lógico, este paso gradual de actividades económicas basadas en las industrias extractivas y los cultivos de plantación a las industrias manufactureras y de alta tecnología en los países de la ASEAN durante un período de 40 años ha tenido consecuencias visibles en el panorama laboral de esos países. Entre otras cosas, se ha producido un repentino aumento de la migra-

ción de mano de obra de las zonas rurales a las ciudades y el sector servicios ha incrementado las oportunidades económicas. Atraídos por la esperanza de mejores salarios y niveles de vida más altos, cada vez mayor número de trabajadores, en su mayor parte sin calificación laboral, se han trasladado a las ciudades y zonas urbanas en busca de empleo, acabando finalmente como trabajadores eventuales con bajos salarios y viviendo en asentamientos ilegales cada vez más extendidos en las afueras de las poblaciones, sin servicios públicos básicos y con niveles de vida penosos. El círculo vicioso baja calificación-bajos salarios contribuye a que disminuya aún más la calidad de vida.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) como precursora de las políticas de mundialización

Cabe considerar que cuando la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituyó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), aprobó la Declaración de la OMC en diciembre de 1996 en Singapur fue precursora de las políticas de mundialización a nivel planetario. La OMC, que ha fijado el tono, el alcance y la dimensión de la mundialización al refrendar el principio de la liberalización del comercio, se ocupa, entre otras cuestiones, de las cinco siguientes de carácter fundamental:

- liberalización del comercio;
- consecución de un crecimiento sostenible;
- normas fundamentales del trabajo reconocidas internacionalmente;
- problema de la marginación de los países menos adelantados; y
- aumento del crecimiento, creación de puestos de trabajo y desarrollo.

La Declaración propone tratar esas cuestiones fundamentales porque representan un compromiso para conseguir los cambios siguientes como parte de una estrategia múltiple:

- un sistema normativo justo, equitativo y más abierto, basado en normas;
- la liberalización progresiva y la supresión de los obstáculos arancelarios y no arancelarios del comercio de mercancías;
- la liberalización progresiva del comercio de servicios;
- el rechazo de todas las formas de proteccionismo;

- la supresión del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales;
- la integración en el sistema multilateral de los países en desarrollo y los países menos adelantados, así como de los países con economías en transición; y
- el máximo nivel posible de transparencia.

En el párrafo 4 de la Declaración de la OMC se hace referencia a la función de la OIT en el contexto de la preparación y mantenimiento de las normas fundamentales del trabajo:

«Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración.»

Se considera que la mundialización propugnada por la OMC constituye la causa que explica el rápido movimiento transfronterizo de capitales, tecnologías y recursos humanos con escasas o nulas salvaguardias sociales. Al examinar las salvaguardias sociales en los países de la ASEAN es necesario observar las disposiciones jurídicas y los mecanismos para su cumplimiento existentes actualmente en dichos países y formular comparaciones objetivas para determinar los niveles relativos de seguridad social en la región. Los países de Europa oriental que tienen economías en transición han conseguido la atención y el reconocimiento de la comunidad internacional en lo que respecta a las iniciativas encaminadas a agilizar sus normas sociales con el fin de ajustarlas a las de los países con economía de mercado. Los países de la ASEAN, en especial los que están transformando rápidamente sus estructuras políticas, jurídicas y sociales para conseguir el desarrollo compitiendo en los mercados internacionales para lograr inversiones extranjeras directas (Viet Nam, RDP Lao y Camboya, por ejemplo), también merecen un

reconocimiento y trato parecido al que gozan los países de Europa con economías en transición. El aumento de las salvaguardias sociales tendrá que ir acompañado de llamamientos cada vez mayores a favor de «un terreno de juego equitativo», de forma que ambas cosas se complementen de manera ideal con arreglo al verdadero espíritu de la OMC. La OIT se encuentra en situación privilegiada para convencer a la comunidad internacional de la urgente necesidad de equilibrar el desarrollo económico con normas mínimas de protección social de manera que las fuerzas del mercado, incentivadas por la inversión extranjera directa, no conviertan el proceso de desarrollo en un juego de resultado nulo para los países de la ASEAN.

La crisis económica y financiera de Asia

La crisis económica y financiera de Asia, que tuvo su epicentro en Tailandia cuando su Banco Central dejó flotar el bath en julio de 1997, ha causado graves daños al bienestar económico de los países de la ASEAN. Muchas de sus monedas se depreciaron notablemente frente al dólar estadounidense y otras divisas importantes debido al efecto de contagio. Hasta la fecha se han perdido más de 30 millones de puestos de trabajo en Asia sudoriental, cifra que continúa creciendo. Los especuladores monetarios aprovecharon indebidamente las corrientes de capitales a corto plazo utilizando fondos de cobertura del riesgo para desestabilizar los tipos de cambio. Corea, Indonesia y Tailandia se vieron obligadas a pedir asistencia al Fondo Monetario Internacional (FMI) para salvar sus economías. Malasia, en vez de pedir ayuda económica al Fondo, introdujo sus propias medidas de recuperación, la primera de las cuales consistió en controlar la especulación monetaria. El Gobierno malasio impuso controles selectivos de capital a las transacciones en moneda extranjera desde el 1.º de septiembre de 1998 para oponerse a los esfuerzos de los especuladores. Como consecuencia de los controles de capital el ringgit malasio dejó de ser convertible en el extranjero.

Como respuesta a la crisis, el Gobierno malasio estableció un consejo nacional tripartito de acción económica (NEAC) que formuló el Plan Nacional de Recuperación Económica (NERP) para aplicar diversas medidas tanto al nivel macroeconómico como al microeconómico. La imposición de controles selectivos sobre los capitales es una de las medidas de

recuperación propuesta por el NEAC. En la práctica, los controles de capital han ayudado a Malasia a aumentar sus reservas nacionales, incrementar el ahorro interno, reducir los tipos de interés, conseguir que vuelva capital malasio invertido en el extranjero en cuentas de depósito en ringgit y enjugar el exceso de liquidez del sistema bancario. Actualmente el país posee reservas externas suficientes (125.500 millones de ringgit) para financiar 6,5 meses de importaciones. El Banco Central de Malasia prevé que a finales de 1999 el país haya podido alcanzar un crecimiento real del 4,3 por ciento del producto interno bruto (PIB). Esta estrategia para la recuperación fue reconocida por el entonces Director Gerente del FMI, Michel Camdessus, que en su discurso ante la 34.ª Conferencia de Gobernadores de Bancos Centrales del Asia Sudoriental, celebrada en Seúl (República de Corea) el 20 de mayo de 1999, declaró que «sobre todo Corea, Filipinas, y cada vez más Tailandia y Malasia, registran señales de un cambio favorable de la actividad económica». La predicción del FMI de una inminente recuperación económica en el segundo semestre de 1999 constituye ciertamente un buen augurio para los países de la ASEAN. Entre tanto, la OIT ha celebrado dos reuniones importantes, a saber: la Reunión tripartita de alto nivel sobre las respuestas sociales a la crisis financiera en los países de Asia oriental y sudoriental (Bangkok, abril de 1998) y la Consulta regional asiática de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Bangkok, enero de 1999) para evaluar las consecuencias de la crisis en lo que respecta a los trabajadores de los países del Asia sudoriental. Entre las recomendaciones y conclusiones de esas dos reuniones tripartitas de alto nivel figura una propuesta de que las instituciones financieras internacionales realicen un examen completo de sus iniciativas y orientaciones en materia de política y que ese examen tenga en cuenta necesariamente las consecuencias sociales de sus políticas financieras sobre los países prestatarios. Entre las demás recomendaciones figuran el fomento de las normas fundamentales del trabajo, el establecimiento de redes de seguridad social y el mejoramiento de las consultas tripartitas entre los interlocutores sociales con miras a lograr niveles más sostenibles de crecimiento y desarrollo.

No obstante, la evolución reciente en el Asia sudoriental como consecuencia de la crisis económica indica claramente que las instituciones financieras internacionales, en especial el FMI, no han respondido ni se han mostrado sensi-

bles a la dimensión social de la crisis en lo que respecta a sus políticas de préstamo. El FMI impone habitualmente las siguientes condiciones a los países prestatarios:

- aumento de los tipos de interés internos;
- aumento de los impuestos locales;
- cierre de las empresas que no sean viables financieramente;
- autorización de fusiones y absorciones de empresas con pérdidas;
- restricciones del crédito al consumo;
- reducción de plantillas;
- reducción de los subsidios sociales para atención de salud, educación y vivienda; y
- supresión de los subsidios de los bienes esenciales y autorización para que las fuerzas del mercado dicten los precios.

Es evidente que los remedios prescritos por el FMI no han contribuido a curar los males. Además, hasta ahora el FMI no se ha ocupado de la cuestión de las corrientes de capital a corto plazo que han causado estragos en las economías de los países de la ASEAN. En la reunión de Ministros de Hacienda del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), celebrada en la isla de Langkawi (Malasia) a mediados de mayo de 1999, no se pudo llegar a un consenso para contener el movimiento de corrientes de capital a corto plazo dentro y fuera de los países en desarrollo. Las políticas de socorro del FMI no tienen adecuadamente en cuenta el nivel relativo de desarrollo económico ni las condiciones sociales del país afectado, ni tampoco sus aspiraciones nacionales. Por consiguiente, esas políticas hacen que destaque la urgente necesidad de activar la participación del mundo del trabajo en el proceso de adopción de decisiones de las instituciones financieras internacionales, de manera que sus políticas de préstamo resulten más adecuadas para el bienestar de las personas a las que se pretende ayudar.

La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), reconociendo la urgencia de una participación visible y eficaz de los trabajadores en los órganos normativos de las instituciones financieras internacionales, estableció en 1995 la Red del Trabajo de Asia y el Pacífico (CIOSL-APLN) con miras a pedir la participación de los trabajadores sindicados en los órganos económicos regionales, por ejemplo la APEC, que en la actualidad no tiene representantes de los tra-

bajadores en sus diversos comités. Según la definición de la APEC, son «interlocutores sociales» únicamente los gobiernos, los empleadores y los representantes de mundo académico, no habiendo de momento ninguna disposición que permita la participación sindical. La CIOSL insta a que se incluya a trabajadores en todos los órganos normativos de la APEC para aplicar plenamente el concepto de tripartitismo que constituye el principio director de la OIT. Se considera que la participación de los trabajadores sindicados en la APEC abriría finalmente el camino a la representación del mundo del trabajo en las instituciones financieras internacionales, habida cuenta de que éstas y la APEC trabajan en estrecha colaboración en la formulación de políticas y las decisiones sobre proyectos destinados a países receptores. En la última reunión de CIOSL-APLN, celebrada en Malasia del 28 al 30 de septiembre de 1998, se adoptó un documento de política, titulado *APEC's role in achieving global recovery from the Asian financial and economic crisis* (Función del APEC para lograr la recuperación mundial después de la crisis financiera y económica de Asia). Este documento, entre varios otros, pide la regulación financiera, asistencia social y la participación de los trabajadores en los órganos normativos. La Declaración de los Dirigentes de la APEC, aprobada en Kuala Lumpur (Malasia) el 18 de noviembre de 1998 al final de la Cumbre de la APEC, incluyó un punto, «Redes de seguridad social» en el que se incorporaron como disposiciones de carácter general algunas de las recomendaciones de la CIOSL-APLN.

Desde que se fundó en 1994, el Consejo Sindical de la ASEAN (ATUC) ha completado y complementado los esfuerzos de la CIOSL-APLN a nivel subregional y ha centrado su atención en los países de la ASEAN. El ATUC, que actualmente cuenta con seis miembros de pleno derecho (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam) y un observador (RDP Lao) ha celebrado varios seminarios y cursillos en todos esos años, en cooperación con la OIT y con CIOSL-APRO, en los que los miembros del ATUC han participado y expuesto sus opiniones. El ATUC también ha trabajado en estrecha relación con sus miembros para lograr una representación efectiva de los sindicatos en sus respectivos órganos normativos nacionales y ha decidido la participación de los sindicatos en todas las reuniones de Ministros de Trabajo de la ASEAN.

Al plantear cuestiones fundamentales en sus reuniones con instituciones financieras in-

ternacionales, las delegaciones de la CIOSL proponen que dichas instituciones:

- pongan freno a la especulación monetaria porque socava el poder adquisitivo de las monedas nacionales y arruina el desarrollo económico de los países afectados;
- insistan en la necesidad de una mayor transparencia, responsabilidad y reglamentación de los mercados financieros en los que se impongan porcentajes internacionalmente obligatorios de reservas y haberes a los organismos que tengan fondos de cobertura;
- mejoren los procedimientos de rendimiento de cuentas de los presupuestos oficiales y aplicación de políticas;
- adopten todas las medidas posibles para introducir cambios institucionales y de política, incluidas normas más estrictas sobre sobornos y corrupción;
- presionen a los gobiernos para que asignen menos fondos presupuestarios a fines militares y más a la erradicación de la pobreza y el desarrollo social;
- consideren la posibilidad de establecer un fondo monetario asiático (FMA) con un capital inicial de 200.000 millones de dólares de los Estados Unidos para concretar las funciones del Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial y el FMI en Asia;
- incluyan en sus programas de política el establecimiento de redes de seguridad social, sistemas de seguro de desempleo, salud y seguridad en el trabajo, desarrollo de los recursos humanos, sistemas de atención de salud y viviendas asequibles en los países receptores.

La CIOSL destacó sobre todo la necesidad de definir claramente la función de los trabajadores, considerados como beneficiarios designados y no como simples factores de la producción, en el contexto de la formulación de la política de las instituciones financieras internacionales.

Estructuras sindicales en la ASEAN

Los complejos retos de la mundialización también repercuten en las estructuras sindicales de la ASEAN. Al igual que muchos países industrializados, los sindicatos de la ASEAN también se ven obligados a abordar la ampliación de la negociación a nivel de empresa, lo que les dificulta aún más el mantenimiento de la solidaridad nacional. Este problema se ha visto agravado además por la cesión de organismos

administrados por el Estado a la empresa privada. Los sindicatos de la ASEAN han sufrido la ampliación del sector servicios en el que registran mayores dificultades para conseguir afiliados. Varios países de la ASEAN siguen imponiendo restricciones legislativas que debilitan la afiliación a los sindicatos y la negociación colectiva, condiciones que incumplen los convenios de la OIT.

Aunque los países de la ASEAN poseen sus propias centrales sindicales nacionales, en países como Tailandia existen varias centrales. A pesar de que algunos países están muy poblados, suele considerarse en general que la multiplicidad de estructuras sindicales disminuye la capacidad de los trabajadores para influir en las políticas nacionales. La presencia de un amplio sector no estructurado en los países de la ASEAN complica aún más la capacidad de los sindicatos de representar eficazmente los intereses colectivos de los trabajadores. En Malasia los sindicatos del sector público tienen su federación propia, el Congreso de Sindicatos de Trabajadores del Sector Público y Funcionarios (CUEPACS), y los sindicatos del sector privado y de los órganos reconocidos están afiliados al Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC).

La ATUC es una agrupación regional de centrales sindicales nacionales de los países de la ASEAN que tiene por objetivo mejorar la calidad de las relaciones entre y dentro de los países de la ASEAN. Estos países tienen sus propias centrales sindicales nacionales, y las que se indican a continuación están afiliadas a la ATUC como miembros de pleno derecho:

- Congreso de Sindicatos de Malasia (Malasia);
- Congreso Nacional de Sindicatos (Singapur);
- Congreso de Sindicatos de Filipinas (Filipinas);
- Congreso del Trabajo de Tailandia y Congreso de Sindicatos Tailandeses (Tailandia);
- Federación Panindonesia de Sindicatos (Indonesia);
- Confederación General del Trabajo de Viet Nam (Viet Nam);
- Federación Lao de Sindicatos, en calidad de observador.

Los principales objetivos de la ATUC son los siguientes:

- representar los intereses colectivos de los trabajadores de los países de la ASEAN en todos los foros adecuados de formulación de políticas y adopción de decisiones;

- actuar en calidad de órgano colectivo y de cohesión para fomentar el bienestar de los trabajadores en los países de la ASEAN;
- conectar entre sí e interactuar con los miembros de la ATUC en lo que respecta a las cuestiones comunes que afectan a los trabajadores;
- aplicar programas de investigación, educación y formación de activistas de los sindicatos miembros de la ATUC;
- ayudar a los sindicatos miembros de la ATUC a aumentar sus niveles de afiliación mediante la cooperación y la asistencia mutua;
- celebrar reuniones periódicas con miras a determinar los problemas, retos y cuestiones comunes y encontrarles soluciones con verdadero espíritu de unidad y solidaridad.

La primera reunión de la ATUC, celebrada en Cebu City (Filipinas) en abril de 1994, aprobó la Declaración de Cebu. La segunda, celebrada en Kuala Lumpur (Malasia) en mayo de 1996, aprobó la Declaración de Cebu revisada. La tercera, celebrada en Bali (Indonesia) en noviembre de 1997, aprobó la Declaración de Bali. Estos documentos de política han ayudado a la ATUC a establecer su propio curso de acción para atender las necesidades de sus miembros.

Distribución de los puestos de trabajo y calidad de los empleos

La creación, distribución y mantenimiento de la calidad de los puestos de trabajo se convertirá en uno de los principales retos que gobiernos, empleadores y sindicatos tendrán que superar en el umbral del próximo milenio. Este reto quizás resulte más serio en los países de la ASEAN. La OIT ha determinado varios indicadores que ayudarán a los interlocutores sociales a alcanzar este objetivo. En su informe titulado *Trabajo decente*, presentado a la 87.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT formuló diversas estrategias que contribuirán al logro de ese objetivo. Son las siguientes:

- promoción de las oportunidades de trabajo;
- promoción de los derechos en el trabajo;
- protección contra la vulnerabilidad y las contingencias en el trabajo;
- garantía de la seguridad del empleo;
- fomento del diálogo social.

Se destaca como preocupación fundamental el derecho de los trabajadores a obtener salarios justos que les permita vivir en condiciones de comodidad razonable como ciudadanos de sociedades libres. El Tercer y el Octavo Compromiso, respectivamente, de la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Declaración de Copenhague), de marzo de 1995, fueron recordados a este respecto:

«Nos comprometemos a promover el objetivo del pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y los hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente. Con este fin, en el plano nacional: a) daremos a la creación de empleo, la reducción del desempleo y la promoción del empleo apropiada y suficientemente remunerado un lugar central en las estrategias y políticas de los gobiernos, con pleno respeto de los derechos de los trabajadores, y con la participación de los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, ...»; «Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de desarrollo social, en particular, la erradicación de la pobreza, la generación de empleo pleno y productivo y la promoción de la integración social...»

El derecho al pleno empleo, productivo y libremente elegido, que constituye la parte fundamental del Compromiso 3 de la Declaración de Copenhague también constituye la base del Convenio de la OIT relativo a la política de empleo, 1964 (núm. 122). En el contexto de la ASEAN, la creación de puestos de trabajo ha estado impulsada en general por el mercado y no por las necesidades. Las empresas multinacionales que establecen instalaciones productivas en países de la ASEAN dan prioridad a las condiciones del mercado. Excepto en unas pocas empresas multinacionales, no existen todavía pruebas convincentes, ya sea de los gobiernos o de los empleadores, de que el fomento del empleo de calidad tenga tanta importancia como la creación de puestos de trabajo en los programas de desarrollo nacional de los países de la ASEAN. Y lo que es más, el movimiento de corrientes de capital a corto plazo, sumado a la reubicación de instalaciones de producción de países con altos costos laborales en países con costos bajos, hace que la creación de empleo de calidad constituya un importante reto en muchos países de la ASEAN.

Las empresas que actúan en países de la ASEAN han adoptado una o varias de las siguientes estrategias con el fin de reducir costos:

- disminución de la producción y las capacidades operativas;
- reducción de los salarios y las prestaciones;
- reajustes de plantilla;
- ofrecimiento de planes de retiro voluntario a sus trabajadores;
- aumento del nivel de automatización de la producción;
- subcontratación de la producción y de las diversas operaciones;
- subcontratación de trabajadores;
- contratación de mano de obra migrante;
- traslado de las operaciones a países con bajos costos.

Las medianas y pequeñas empresas (PYME) desempeñan un papel fundamental en lo que respecta a la creación y la distribución de empleo de calidad, especialmente entre las mujeres. Dado que en general las PYME son empresas cuyas operaciones tienen un bajo costo y un contenido de mano de obra relativamente alto, se encuentran en mejor situación de crear más puestos de trabajo en épocas de dificultad económica.

Desempleo y salarios

La crisis económica y financiera asiática registrada en julio de 1997 ha tenido por resultado un aumento del desempleo, ya que hasta ahora se han perdido más de 30 millones de puestos de trabajo. El desempleo, que en 1996 registró su nivel más bajo (un 2,6 por ciento) alcanzó cifras de dos dígitos (un 15 por ciento) en los países de la ASEAN, lo que hizo que los salarios descendieran en picado.

En Indonesia, el PIB siguió creciendo un 7,6 por ciento anual por término medio entre 1990 y 1996. La crisis financiera llegó a la economía indonesia en un momento en que ya se registraba una disminución de las exportaciones, una reducción del crecimiento global y una notable disminución de la producción de arroz que obligaba a efectuar importaciones de ese producto y auguraba un aumento sustancial de los precios de los alimentos. En 1998 ese país registró un crecimiento nulo del PIB y se preveía que el nivel de desempleo en dicho año alcanzara casi la cifra de 7,9 millones de personas, equivalente al 8,3 por ciento de la mano de obra, lo que representa

más del doble del nivel alcanzado en 1996. Aún así, se trata de cifras muy prudentes.

Una opinión es que la agricultura en Indonesia ha registrado tal transformación y se ha comercializado en tal medida que su capacidad de absorber mano de obra adicional se ha visto muy reducida. Según esta misma opinión, muchos de los que trabajan en los sectores manufacturero, de la construcción y otros en las zonas urbanas y semiurbanas ya no son migrantes recientes de zonas rurales y han perdido los vínculos necesarios con ellas que podrían permitirles volver y ser reabsorbidos.

En Tailandia, entre enero de 1997 y febrero de 1998 fueron despedidos 54.000 trabajadores. Entre ellos hubo algo más de mujeres que de hombres. No obstante, esta cifra sólo representa una pequeña parte del panorama general: la cifra de 54.000 personas se refiere únicamente a las que cobraron en concepto de despido según la información proporcionada por los inspectores del trabajo durante dicho período, o que lo hicieron a raíz de haber presentado reclamaciones ante las autoridades por medio de los tribunales de trabajo. Se supone que el número real de despidos debidos a la crisis es mucho mayor. Por ejemplo, las asociaciones industriales informaron de que las pérdidas de empleo a finales de 1997 ascendían aproximadamente a un total de 422.000. Más de la mitad (es decir, 252.000) se registraron en la industria de la construcción y la mayor parte del resto (151.000) en las industrias manufactureras. La cifra correspondiente al sector manufacturero es muy parecida a otra cifra de pérdida de puestos de trabajo (165.000) que figura en los registros de la Oficina de la Seguridad Social. Las contribuciones de los empleadores a la seguridad social se basan en las nóminas y por consiguiente los empleadores tienen gran interés en comunicar a dicha Oficina los despidos efectuados. De todos modos, es probable que los despidos comunicados basándose en los datos de la Oficina de la Seguridad Social sean inferiores en un 25 por ciento a los efectuados realmente debido a que éste es el porcentaje de incumplimiento que se supone existe a ese respecto. Consideradas en conjunto las diversas fuentes de datos de Tailandia, se deduce que el número de despidos es sustancialmente superior a la cifra de 54.000.

En enero de 1998 una encuesta oficial realizada entre los trabajadores que regresaron a zonas rurales (no municipales) situaba esta cifra en 188.000 personas. En comparación con la población rural de cada región, el porcentaje más importante correspondió al nordeste. Estas

Transacciones fundamentales para mantener o crear puestos de trabajo mediante el diálogo social a nivel nacional en los países de la ASEAN

Filipinas. Un acuerdo social sobre la armonía y la estabilidad laboral (1998) concertado entre la Confederación de Empleadores de Filipinas y dos principales federaciones del trabajo, a saber, el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) y el Consejo Consultivo del Trabajo (LACC), establecieron una «moratoria mutua» de seis meses de los despidos y las controversias laborales. A nivel regional, el Departamento de Trabajo y Empleo organizó conferencias tripartitas sobre el tema «Conservación de los puestos de trabajo y las industrias», que culminó en «acuerdos sociales regionales».

Singapur. Un grupo de trabajo tripartito que examinó la reducción de plantillas (febrero de 1998) aconsejó lo siguiente: 1) desarrollo de una red de información sobre la reducción del número de trabajadores antes de que se produzca, para ajustarse al número de puestos vacantes; 2) estudio de otras posibilidades distintas de la reducción de plantillas mediante el rediseño, ajustes de los horarios de trabajo y los salarios, y posibilidades de formación; y 3) asesoramiento sobre oportunidades de formación y aplicación de un programa de mano de obra calificada (diciembre de 1996) como alternativa al despido. Dicho programa, dirigido por el Congreso Nacional de Sindicatos y financiado por el Gobierno, concede subsidios de formación por valor de hasta el 80 por ciento del precio de la matrícula del curso y el 70 por ciento del salario para asistir a cursos de formación durante los horarios normales de trabajo.

Malasia. Se ha establecido un comité tripartito sobre reducción de plantillas para el seguimiento de esta cuestión. Dicho comité remite al Código Tripartito de Conducta para la Armonía Industrial, en especial a los pasajes relativos a la reducción de plantillas que estipulan diversas alternativas a esa solución. El Gobierno ha elaborado legislación (después de consultar con el Consejo Consultivo Nacional del Trabajo, de carácter tripartito) en la que se pide a los empleadores que notifiquen al Departamento de Trabajo los despidos previstos con un mes de anticipación. La nueva legislación también tiene por finalidad ampliar la participación de las mujeres casadas en la fuerza laboral aumentando la flexibilidad de los horarios de trabajo. La Federación de Manufactureros de Malasia (FMM) y el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) establecieron, respectivamente, un banco de datos sobre puestos de trabajo vacantes y sobre reducción de plantillas, con el fin de facilitar el intercambio mutuo de datos relativos a los empleos disponibles y relativos a los trabajadores despedidos que buscan empleo.

Fuente: *Globalization and Change: Social Dialogue and Labour Market Adjustment in the Crisis-Affected Countries of East Asia*, ILO-EASMAT, 1999 (Mundialización y cambio: diálogo social y ajuste del mercado laboral en los países de Asia oriental afectados por la crisis, OIT-EASMAT, 1999), documento de antecedentes presentado en el Seminario Tripartito Regional Asiático OIT/Japón sobre relaciones laborales y mundialización, Bangkok, 31 de agosto a 2 de septiembre de 1999.

cifras indican que el movimiento de retorno incidió precisamente en las partes más débiles del sector agrícola tailandés. A finales de 1997 el norte y el noreste se vieron especialmente asolados por la sequía. Además, estas regiones tenían una economía en la que las remesas desde las zonas urbanas desempeñaban una importante función para sostener los niveles de vida.

De este modo, el desempleo y la reducción de los salarios, sumados al aumento de los precios de consumo y a la inexistencia de redes de seguridad social, han afectado gravemente la calidad de vida de los trabajadores de los países de la ASEAN.

Los países de la ASEAN en general, y Singapur y Malasia en particular, tienen una gran

tradición de diálogo en sus políticas sociales y laborales. Hace muy poco, la celebración de consultas tripartitas ha dado por resultado en varios países (véase el recuadro) determinadas transacciones encaminadas a conservar o crear puestos de trabajo mediante el diálogo social a nivel nacional. Tanto en Singapur como en Malasia los sindicatos han asumido el desarrollo de los conocimientos profesionales como uno de sus principales retos y una de sus responsabilidades primordiales. Merece especial atención el papel de las centrales sindicales nacionales de esos países en lo que respecta al mantenimiento de un banco de datos sobre los trabajadores afectados y la facilitación de formación profesional.

Costos laborales y competitividad

El comienzo de la mundialización ha puesto de relieve dos factores importantes que influyen en las políticas laborales de la ASEAN:

- el ajuste de los costos de mano de obra a las calificaciones laborales y la productividad; y
- el mantenimiento de bajos costos de producción para mantener la competitividad.

La liberalización del comercio en un mundo sin fronteras adoptada por la OMC no sólo ha dado por resultado la presencia de corrientes transfronterizas de capital a corto y a largo plazo, sino también una nueva definición de lo que constituye «la competitividad» y «el mantenimiento de la competitividad» en el contexto de ese mundo sin fronteras. Se ha producido una reubicación de las industrias que requieren mucha mano de obra y poca tecnología, que han pasado de países con elevados costos laborales a países con bajos costos, entre ellos los miembros de la ASEAN. Este fenómeno es evidente incluso dentro de esos mismos países. Ha habido casos de industrias de montaje de productos electrónicos que, literalmente de la noche a la mañana, han cerrado y trasladado sus actividades a otro país en que el costo de la mano de obra es bajo, dejando a su paso una larga serie de despidos y familias desplazadas. Alegando factores «de competitividad», estas industrias suelen encontrar fácilmente la posibilidad de volverse a instalar en nuevos países con bajos costos, obteniendo en ellos exención de impuestos en calidad de industrias de vanguardia o inversionistas extranjeros, adquiriendo tierras a precios muy bajos en las zonas francas industriales (ZFI) y disfrutando de un elevado nivel de exención respecto de la legislación nacional, incluida la laboral.

Movilidad de la mano de obra

La movilidad de la mano de obra es una de las principales características de los países de la ASEAN. La migración de las zonas rurales a las urbanas ha dado por resultado un aumento sustancial de la población en las ciudades, lo que ha supuesto una gran presión sobre la vivienda, el suministro de agua y electricidad, los transportes, el alcantarillado, la atención de salud, la educación y gran variedad de suministros y servicios conexos. El tráfico congestionado de ciudades como Bangkok, Yakarta, Kuala Lumpur y Manila constituye un buen

ejemplo de las consecuencias visibles de la migración de las zonas rurales a las urbanas sobre los servicios metropolitanos. El mayor interés nacional por la producción con valor añadido ha dado por resultado que se pasara gradualmente de las industrias agrícolas de plantación a las manufacturas basadas en la cadena de montaje, lo que ha modificado las prioridades laborales y las asignaciones de recursos por parte de los planificadores de la política. Los trabajadores rurales consideran que el estilo de vida urbano constituye un progreso en su movilidad social. Aunque esto quizás sea cierto en parte, la mayoría de los migrantes de zonas rurales a zonas urbanas sólo encuentran trabajos no especializados. Estos empleos de última categoría, acompañados de bajos salarios y de los elevados costos de la vida urbana, anulan toda ganancia perceptible de la migración de las zonas rurales a las urbanas. El resultado neto de todas esas variables es un aumento sustancial de los asentamientos y las colonias ilegales en las afueras de las ciudades de los países de la ASEAN, que carecen o tienen escasos servicios públicos modernos. Aunque la migración de las zonas rurales a las urbanas se considera un fenómeno socioeconómico de los países en desarrollo, los gobiernos y los empleadores podrían contribuir a localizar el crecimiento económico aplicando estrategias de desarrollo sobre el terreno. De preferencia, esas estrategias deberían incluir la facilitación, a la vez, de infraestructuras sociales esenciales tales como viviendas, escuelas, hospitales, servicios públicos, etc. y el establecimiento de unidades manufactureras y otras unidades de producción creadoras de empleo. De este modo los países en desarrollo podrían conseguir una mejor distribución de los centros de crecimiento y una mayor equidad en cuanto a las oportunidades de empleo. Una estrategia de desarrollo sobre el terreno también contribuiría a reducir la presión que soportan los servicios públicos urbanos y conseguiría un nivel de vida más elevado en general en todo el país.

Sectores público y privado

Durante los decenios de 1980 y de 1990 se han registrado dos fenómenos muy interesantes que han tenido efectos muy visibles y duraderos sobre la mano de obra en los países de la ASEAN. Se trata de la privatización y de las decisiones de la OMC. Los gobiernos de la ASEAN, a iniciativa de las instituciones financieras internacionales, iniciaron políticas de privatización en virtud de las cuales organisa-

mos y servicios públicos que eran propiedad del Estado y estaban administrados por él pasaron a la empresa privada. Entre esos servicios concedidos a empresas privadas figuran los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la producción y suministro de energía, el suministro y distribución de agua, los servicios postales, la aviación civil, las carreteras y la radiotelevisión. El sector privado sustituyó al Estado como motor del crecimiento nacional, y el sector público, que anteriormente se consideraba la principal fuente de creación de empleo, se considera actualmente como simple facilitador. Los gobiernos de la ASEAN, temiendo limitaciones presupuestarias, empezaron a reducir el número de funcionarios congelando las contrataciones. Se consideró que los empleados de entidades propiedad del Estado cedidas a empresas privadas pasaban a convertirse en trabajadores del sector privado, de conformidad con las estrategias de privatización de los gobiernos de esos países. Los sindicatos que representaban a los trabajadores asumieron la nueva identidad y establecieron planes de acción totalmente diferentes en relación con la negociación colectiva y las relaciones laborales, ya que esas estrategias tenían que considerarse desde el nuevo punto de vista de una empresa orientada a la obtención de beneficios y no de una compañía orientada al servicio de la colectividad. La frontera entre el sector público y el sector privado quedaba totalmente establecida.

Los salarios y las prestaciones de los trabajadores del sector privado en los países de la ASEAN son en general superiores a los existentes en el sector público. Los trabajadores del sector privado tienen salarios más altos, reciben gratificaciones, participan en planes de opción de acciones y tienen una mayor movilidad profesional. Todo ello no evita que existan graves diferencias salariales entre el alto personal de dirección y los trabajadores de base. En cambio, los trabajadores del sector público tienen un empleo seguro y no están sometidos a las incertidumbres y caprichos de las fuerzas del mercado de los que dependen sus compañeros del sector privado. En el nuevo milenio habrá cada vez más servicios públicos estatales cedidos a la empresa privada, lo que supondrá mayores retos para los sindicatos en lo que respecta a la afiliación, las relaciones laborales y la negociación colectiva. Existe la urgente necesidad de introducir salvaguardias jurídicas y procesales adecuadas en los procesos de privatización de los países de la ASEAN para evitar la marginación y el sufrimiento de los trabajadores.

Políticas de formación profesional

La rápida mundialización y el ritmo acelerado del progreso tecnológico presentan nuevos retos comunes a todos los países, y el bloque de la ASEAN no es ninguna excepción. El aumento de la competencia y los cambios económicos resultantes de las fuerzas combinadas de la integración económica mundial y el progreso tecnológico pueden causar inestabilidad y crear dificultades para mantener las posibilidades de empleo de amplios sectores de los trabajadores de un país. Al mismo tiempo, esas nuevas fuerzas proporcionan nuevas oportunidades de crecimiento económico y expansión del empleo. Asimismo, el nivel de calidad de los trabajadores calificados que posee un país se convierte en factor de importancia decisiva para aprovechar las oportunidades así como para reducir al mínimo los costos sociales que supone la rápida transformación tecnológica y la transición a una economía más abierta.

La demanda de mano de obra calificada ha aumentado de manera importante como consecuencia de la mundialización y los cambios registrados en la tecnología y la organización del trabajo. Estos tres aspectos están estrechamente relacionados entre sí: la nueva tecnología de la información, al reducir el costo y aumentar la velocidad de la comunicación, se ha convertido en un importante factor en lo que respecta a mundializar la producción e integrar los mercados financieros. A su vez, la mundialización, al aumentar la competencia, ha facilitado la difusión tecnológica y la adopción de nuevas formas de organización del trabajo. Cada vez más, los resultados económicos de un país dependen fundamentalmente del acceso de su fuerza laboral a las nuevas tecnologías y conocimientos y de su adopción.

En los países de la ASEAN, la acción de la oferta y la demanda tiene consecuencias decisivas sobre la competitividad, pero la modernización de la tecnología y el desarrollo económico dependen de la capacidad de los países para formar y readaptar profesionalmente a sus trabajadores para que adquieran conocimientos que permitan obtener empleo. Por supuesto, los niveles salariales están estrechamente relacionados con la calificación profesional. Dicha calificación, denominada también desarrollo de los recursos humanos, en los países de la ASEAN puede llevarse a cabo a los niveles siguientes:

- formación profesional;
- readaptación profesional;
- formación polivalente.

Puede decirse que se trata de una formación de primer, segundo y tercer nivel. La rápida transformación de los sistemas mecánicos de producción, que pasan a convertirse en operaciones electrónicas digitales e informatizadas, requiere readaptación profesional. En el mercado, la demanda de trabajadores que poseen más de una calificación laboral puede requerir readaptación para adquirir conocimientos en más de una materia. Estas iniciativas tendrán que efectuarse coordinadamente a fin de garantizar un elevado nivel de complementariedad para evitar el derroche de recursos materiales y financieros como consecuencia de duplicaciones.

Los subsidios financiados por el Estado permiten llevar a cabo programas de formación con notable éxito y coherencia. En Malasia, el Fondo de Desarrollo de los Recursos Humanos, establecido con contribuciones obligatorias de los empleadores, ofrece oportunidades para que los empleados puedan recibir formación relacionada con su trabajo. El modelo malasio de formación para atender las necesidades del mercado merece emularse, modificarse y mejorarse según las necesidades nacionales específicas en esta esfera.

Los elementos comunes que mejoran la eficacia de la formación son los siguientes:

Financiación adecuada. Tiene que haber incentivos adecuados para fomentar la formación profesional y la financiación estable de las instituciones destinadas a este fin que imparten conocimientos de alto nivel para los que se prevé existirá demanda a medio plazo. La financiación no tiene que proceder necesariamente de los ingresos fiscales generales; también puede obtenerse de gravámenes con fines especiales.

Calidad. La calidad es decisiva para que los alumnos, las empresas y las organizaciones de financiación tengan confianza en la capacidad del proveedor de formación para suministrar los conocimientos necesarios. Dado que la calidad es un objetivo en movimiento, es preciso evaluar continuamente los programas de formación y los métodos para impartirlos, con el fin de mantener la calidad de la formación y ajustarla a las necesidades de la industria.

Políticas nacionales de formación. El gobierno y los interlocutores sociales tienen que establecer conjuntamente las políticas y estrategias de ejecución. Estas políticas tienen que atender los retos de la enseñanza permanente durante toda la vida laboral proporcionando oportunidades viables de formación.

Información fidedigna de fácil acceso. Un sistema de formación adecuado tiene que recibir

información apropiada de la industria, las organizaciones de trabajadores, las comunidades, los proveedores públicos y privados de enseñanza y capacitación, y el servicio de empleo, incluida información sobre orientación profesional y posibilidades de carrera.

Reconocimiento nacional de las calificaciones laborales y sistema de certificación. Se requiere un sistema de esta clase para que las calificaciones laborales individuales (obtenidas mediante programas de formación, la experiencia o un aprendizaje anterior) puedan evaluarse con arreglo a competencias definidas a nivel nacional y convenidas para la obtención de empleo, lo que debe abarcar tanto el sector estructurado como el no estructurado.

Colaboración entre empresas. Puede constituir un medio eficaz para que grupos de pequeñas empresas atiendan sus necesidades en materia de formación.

Los planificadores de la política de los países de la ASEAN tienen que ocuparse de esas esferas fundamentales para alcanzar los objetivos de una política de formación integrada.

El sector no estructurado

En la ASEAN el sector no estructurado gira en gran medida en torno a la agricultura y la ganadería, la pesca, el pequeño comercio, el trabajo a tiempo parcial, los contratos por obra y los servicios domésticos. Al igual que ocurre en la mayoría de países en desarrollo, en la ASEAN el sector no estructurado también carece gravemente de representación sindical, lo que hace difícil un análisis pormenorizado ya que a menudo no se dispone de datos fiables. Existe una relación inversa entre el crecimiento del sector no estructurado y el desarrollo previsto del sector estructurado. Aunque teóricamente ambos sectores deberían complementarse, no parece que esto ocurra. Los trabajadores del sector no estructurado, clasificados oficialmente como «por cuenta propia», no gozan de la misma protección legislativa que los trabajadores del sector estructurado. Esta situación hace muy difícil la labor de los sindicatos ya que existe poca información disponible sobre el sector no estructurado.

Seguridad social

Una de las lecciones más claras que se derivan de la crisis económica es que los sistemas de protección social existentes actualmente en los países de la ASEAN no pueden hacer frente de manera adecuada a las necesidades. Por

consiguiente, el fortalecimiento de la protección social constituye una prioridad importante para la acción futura. Las soluciones de los problemas laborales en la ASEAN no pueden aislarse de las necesidades sociales. Así se ha visto muy claramente durante la crisis económica, en especial en Indonesia y en Tailandia. La seguridad social constituye la verdadera base del desarrollo social sostenible y debería incluir lo siguiente:

- seguro de desempleo;
- indemnización por despido garantizada;
- redes de seguridad social;
- atención de salud;
- fondos de previsión;
- pensión mínima.

En Malasia, la Organización de la Seguridad Social (SOCSO) proporciona asistencia financiera a los trabajadores lesionados durante el trabajo. Esta asistencia incluye atención médica, hospitalización y una pensión mensual secundaria de las personas a cargo en caso de fallecimiento del trabajador. En Tailandia, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo han financiado conjuntamente un programa del sector social que, entre otras cosas, se ocupa de tres importantes esferas de la política social: el mercado laboral y el bienestar social, la educación y la salud. En el mejor de los casos sólo puede considerarse que estas medidas alivian temporalmente una importante dolencia que afecta a los trabajadores de los países de la ASEAN. Lo que se necesita es una acción más concertada que trate de resolver estos problemas de manera más integral.

Trabajadores migrantes

La migración internacional de mano de obra constituye actualmente un fenómeno mundial y pocos países permanecen totalmente al margen. No obstante, es difícil establecer con precisión el número de trabajadores migrantes que existe actualmente en el mundo. En muchos países, especialmente en los que se encuentran en fase de transición, el hecho de que los datos sean incompletos o inexistentes impide que se establezca un panorama general adecuado de las corrientes migratorias. Incluso cuando existen esos datos, las definiciones de expresiones fundamentales tales como «migrante económico», «migrante permanente» o «migrante irregular» no obtienen una aceptación universal y a menudo los sistemas en que se basa el

acopio de datos varían mucho, lo que reduce las posibilidades de comparación estadística.

Según las estimaciones oficiales, en Asia meridional, sudoriental y oriental existen entre 2 y 3 millones de migrantes económicamente activos que sustentan entre 3 y 4 millones de personas a su cargo. Las estimaciones oficiales del número de trabajadores migrantes legales con pasaporte y permiso de trabajo, más las personas a su cargo, indican la posibilidad de que en todo momento haya en esa región entre 5 y 7 millones de migrantes. Esta cifra no incluye el número cada vez mayor de migrantes ilegales que buscan oportunidades de empleo en los países anfitriones. En la ASEAN, dichos países informan de que hay tantos migrantes legales como ilegales, lo que significa que las estadísticas del trabajo de los países anfitriones a menudo son indicadores no fiables de las tasas de participación de la mano de obra extranjera en las industrias nacionales.

En los países de la ASEAN la mano de obra migrante se utiliza principalmente en plantaciones, industrias de servicios, obras de construcción y manufacturas en cadenas de montaje. Se trata en su mayor parte de trabajadores no calificados que están dispuestos a trabajar cobrando salarios inferiores a los del personal local. Como consecuencia de ello, las estrategias de reducción de costos de los empleadores incluyen la contratación en gran escala de trabajadores migrantes, considerados como una solución rápida para reducir los costos de funcionamiento.

Mano de obra femenina

En la ASEAN las trabajadoras están empujando a incorporarse en cantidades nunca registradas hasta ahora en la corriente principal del sector estructurado. El aumento de las oportunidades educativas, la mejora de los servicios sociales, un mayor acceso a empleos con salarios altos, una menor discriminación de la mujer y actitudes sociales más liberales respecto de las trabajadoras han contribuido en gran medida a dar a la mujer un mejor acceso al mercado laboral. Las trabajadoras constituyen aproximadamente el 40 por ciento del total de la mano de obra en la mayoría de los países de la ASEAN, aunque puede haber diferencias menores cuando se comparan pormenorizadamente sobre una base sectorial los diferentes países miembros. Las trabajadoras todavía se encuentran en gran medida en el sector no estructurado, en especial como empleadas domésticas y trabajadoras a tiempo parcial, así

como en las industrias artesanales. En el sector agropecuario se considera que las mujeres completan la labor de sus compañeros masculinos, en especial en actividades derivadas, tales como las de clasificación, envasado y etiquetado. Esta tendencia es visible en las industrias del caucho, el tabaco y el té de los países de la ASEAN.

De conformidad con los valores sociales asiáticos, las mujeres suelen alternar el trabajo a tiempo completo y las obligaciones que impone la maternidad. Esto es totalmente evidente en las poblaciones rurales de la ASEAN, si bien en las zonas urbanas la situación es algo diferente a medida que las mujeres tienen mayores oportunidades de educación. Todavía existen problemas de explotación, bajos salarios, acoso sexual y largas jornadas de trabajo en algunas partes tanto del sector estructurado como del no estructurado, pero esto no es algo que sea propio de la ASEAN. Los sindicatos han establecido comités de acción especiales para asuntos de la mujer que se ocupan de esos problemas de manera más específica y coordinada.

Trabajo infantil

El trabajo infantil en los países de la ASEAN está interrelacionado con las creencias y valores tradicionales de sus sociedades. Las cifras comunicadas por el Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), según las cuales hay en todo el mundo más de 220 millones de niños que trabajan, son bastante inquietantes, y más aún si se tiene en cuenta las consecuencias que el trabajo infantil puede tener para el bienestar de los ciudadanos del mañana. En los países de la ASEAN el trabajo infantil es en gran medida consecuencia de la pobreza, por lo que la crisis económica asiática ha dado por resultado el aumento del número de niños que trabajan para completar unos ingresos familiares en disminución. La mayoría de los niños que trabajan lo hacen porque en caso de que existan escuelas éstas son caras, sus padres son pobres o discapacitados, sus familias quizás estén muy endeudadas y por este motivo se ven obligados a trabajar en régimen de servidumbre, o no existe ningún motivo ni aliento de los padres o de sus iguales para que los niños reciban educación formal. En tales circunstancias también hay niños que trabajan para ayudar a sus padres en el negocio familiar después de las horas de escuela o durante las vacaciones pero no realizan necesariamente trabajos peligrosos. Estas

costumbres y prácticas culturales influyen en la idea que se hace la sociedad del trabajo infantil, que varía según las regiones.

Normas internacionales del trabajo

La cuestión de las normas internacionales del trabajo ha sido siempre muy difícil y controvertida en los países de la ASEAN. Aunque existe el amplio consenso de que constituyen la base para establecer normas laborales sostenibles en todo el mundo, los gobiernos reaccionan rápidamente diciendo que no pueden aplicarlas a expensas de la creación de empleo. La creación de puestos de trabajo tiene gran importancia en los programas de desarrollo de los países de la ASEAN, según los cuales las consideraciones que puedan dificultarla tendrán que esperar o, en el mejor de los casos, deberán adaptarse adecuadamente para ajustarse a las circunstancias locales. La libertad de sindicación, la negociación colectiva, un salario justo por el trabajo realizado, la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, la discriminación en el trabajo, la salud y la seguridad y los horarios laborales figuran entre las cuestiones con que se enfrentan los trabajadores de la ASEAN en lo que respecta a las normas internacionales del trabajo. Deben tenerse en cuenta muchas más, pero las mencionadas tienen mayor importancia que las demás debido a sus consecuencias permanentes sobre la mano de obra en los países de la ASEAN. La mundialización y la liberalización del comercio han hecho más difícil la aplicación de las normas del trabajo por parte de quienes deciden las políticas, en especial cuando los países empiezan a competir entre sí para aprovechar la inexistencia de normas laborales en sus países como ventaja competitiva para atraer inversión extranjera directa. Los sindicatos, que tienen que soportar la carga principal de esas presiones, se encuentran ante un dilema. Por una parte, tienen la obligación moral de proteger los medios de vida de los trabajadores y garantizar el mantenimiento de su bienestar colectivo. Por otra parte, su insistencia en que se cumplan totalmente las normas internacionales del trabajo tiene por consecuencia la pérdida de empleos a medida que el movimiento transfronterizo de capitales y tecnología resulta más fácil debido a la mundialización y la liberalización. Existe un largo y difícil camino que recorrer pero estos retos tienen que enfrentarse de manera concertada para superar con éxito esas dificultades en el mundo del trabajo.

Bibliografía

Asiaweek: «Deep Freeze». Marzo de 1999.

CIOSL: *APEC's role in achieving global recovery from the Asian financial and economic crisis*, documento de política CIOSL-APLN, septiembre de 1998.

Ministerio de Finanzas, Gobierno de Malasia: *Economic Report 1999/2000*, octubre de 1999.

OIT: *The social impact of the Asian financial crisis*, informe técnico, abril de 1998.

- . *El empleo en el mundo, 1998-1999*, septiembre de 1998.
 - . *Trabajo decente*, Memoria del Director General, 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1999.
 - . *Towards full employment: Prospects and problems in Asia and Pacific*, enero de 1999.
 - . *Trabajadores migrantes*, Informe III (1B), 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, junio de 1999.
-

Tendencias en las relaciones laborales

Resulta fundamental saber si una vez superada la adversidad disminuirá la presión existente respecto de las reformas institucionales, entre otras, las que se proponen fortalecer las instituciones del mercado laboral y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Duncan Campbell

Especialista Principal en Relaciones Laborales
Equipo Consultivo Multidisciplinario para Asia Oriental
OIT, Bangkok

Si se deja de lado la proximidad geográfica, los países que integran la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) constituyen un conjunto muy heterogéneo de culturas, historia, instituciones y regímenes de gobierno. En un extremo se encuentra el régimen autoritario militar de Myanmar (antigua Birmania); en el otro, Viet Nam, un Estado socialista en transición hacia una economía de mercado. Dos países acaban de vivir un cambio político radical que ha llevado al poder a regímenes democráticos, Indonesia y Camboya; otros, tienen gobiernos democráticos de larga tradición de partido único: Singapur y Malasia. Comprende también un país pequeño y rico, Singapur; otro, rico en petróleo, Brunei, pero sobre todo abarca inmensos bolsillos de pobreza en el resto de los países. Los países de la ASEAN ponen a prueba las categorías de clasificación.

Lucha cuesta arriba

No obstante, la mayoría de estos países comparten una característica común que es la de contar con sistemas de relaciones laborales relativamente débiles. Muchas son las razones que permiten explicar esta situación, pero entre ellas se debe subrayar el hecho de que en estos países simplemente ninguna ley ni política se distingue por apoyar sin ambages la existencia de fuerzas sindicales libres e independientes. Hay indicios positivos en la actualidad acerca de posibles cambios en la dirección correcta, pero el punto de partida de este optimismo descansa en un legado ambivalente que apunta, unas veces en favor, otras en contra, reprimiendo la libertad sindical. Si en muchos países de la ASEAN el futuro parece hoy más brillante para los sindicatos, la consecución de tal estado de cosas ha equivalido a batirse luchando cuesta arriba.

Dependientes del Estado

Los golpes militares periódicos que han tenido lugar en Tailandia se han acompañado de retrocesos en la organización sindical. El último golpe de estado en el reino, ocurrido en 1991, terminó con los sindicatos del sector público, lo que redujo de inmediato la afiliación sindical en un 50 por ciento. La lucha civil y el gran número de muertes violentas que cobró en Camboya retrasó el desarrollo de la industria – pilar alrededor del cual podrían haberse organizado los trabajadores – y contribuyó luego a reprimir la emergencia de una voz obrera independiente. A partir de las primeras elecciones democráticas bajo supervisión de las Naciones Unidas, que tuvieron lugar en 1993, se han necesitado todos estos años, hasta finalizar el siglo, para que puedan expresarse las libertades democráticas, concretamente, para que a través de la organización sindical los trabajadores hagan oír su voz independiente. Sindicatos libres e independientes no son lo habitual en el régimen militar de Myanmar. Tanto en Viet Nam como en China y en los antiguos países socialistas, la organización sindical es relativamente fuerte pero su voz no es independiente del Estado ni tampoco las leyes laborales vigentes tolerarían su emergencia si esto llegara a producirse. Incluso en Filipinas, donde la ley garantiza claramente la expresión de la libertad sindical, pueden los empleadores frustrar esta expresión si se lo proponen.

Densidad sindical y alcance de la negociación colectiva

El porcentaje de la fuerza de trabajo afiliada a sindicatos o «densidad sindical» es un indicador grueso pero representativo del subdesarrollo de las relaciones laborales en el país. No

cabe duda de que es importante determinar si ésta se calcula o no en relación a lo que se podría denominar fuerza de trabajo «susceptible de afiliarse a un sindicato», por ejemplo si se considera el empleo en el sector formal y moderno de la economía o la fuerza de trabajo en su conjunto, incluidos los trabajadores del sector informal, urbano y rural. Citando el caso de Tailandia como ejemplo, se estima que un 2,8 por ciento de la fuerza de trabajo en el sector formal, público y privado, está afiliada a un sindicato. Sin embargo, dicha cifra excluye tanto el amplio sector informal del agro como el del sector urbano. Si se incluyen estos trabajadores en el denominador, la «densidad sindical» en Tailandia no alcanzaría el 1 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

Débil peso económico

Por otra parte, como se prohibió el ejercicio del derecho de afiliación sindical en las empresas estatales al iniciarse este decenio, la sindicación se redujo en un 50 por ciento. Actualmente se están tomando medidas para restaurar el ejercicio de este derecho en las mencionadas empresas. De ocurrir esto, la densidad sindical en Tailandia se acercaría al 5 por ciento de la fuerza de trabajo del sector formal. En Filipinas sin embargo, se estima que menos de un tercio (1,1 millones) de los 3,7 millones de trabajadores afiliados a sindicatos paga sus cuotas sindicales. Un 11 por ciento de afiliación sindical exagera la fuerza económica efectiva de los sindicatos.

Ámbito de la negociación colectiva en Malasia

Un mejor indicador de la fuerza y eficacia de los sindicatos es el alcance de la negociación colectiva. Por ejemplo, en Malasia la afiliación sindical es del 9 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Este porcentaje, además de incluir en el denominador la fuerza de trabajo no organizada del sector informal, excluye a los empleados protegidos por acuerdos de negociación colectiva. Aunque no se dispone de esta última cifra, es sin duda un múltiplo de la afiliación sindical total, ya que los acuerdos de negociación colectiva se aplican a trabajadores no sindicados que se benefician también de los acuerdos alcanzados (en la empresa o, en algunos casos, en el sector). Sobre la base de estas consideraciones, los funcionarios del Ministerio de Recursos Humanos estiman que la sindicación en Malasia «abarca» cerca del 90 por ciento de la fuerza de trabajo «susceptible de afiliarse a un sindicato»¹.

Filipinas y Singapur: menos del 2 por ciento

En Singapur, donde la densidad sindical es de aproximadamente un 20 por ciento, la negociación colectiva se aplica también a un número de trabajadores que excede el número total de afiliados sindicales. No ocurre así ni en Filipinas ni en Tailandia. En el primer país, se estima que un séptimo de los afiliados sindicales está cubierto de hecho por los acuerdos de negociación colectiva. Si tal proporción es un mejor indicador de la eficacia sindical que el mero número de trabajadores sindicados, entonces un 1,7 por ciento (o la séptima parte del 11 por ciento) de la fuerza de trabajo está genuinamente representada. Lo mismo es cierto para Tailandia, país para el que una estimación gruesa basada en los datos disponibles indica que los convenios colectivos cubren cerca del 1,2 por ciento de la fuerza de trabajo en el sector formal. En Camboya, país en transición hacia una economía de mercado, se vive un clima netamente favorable a la sindicación de los trabajadores que apoya generosamente la política estatal a través del Código del Trabajo de 1997. Pero, aunque la afiliación sindical se acrecienta, hace falta aún que se negocien convenios colectivos y que se firmen.

Se refrenda conjuntamente lo ya estipulado

En Viet Nam, el Código del Trabajo de 1995 se refiere explícitamente a la sindicación de los trabajadores, estipulándose que deben crearse sindicatos en cada empresa. Existe un problema sin embargo, y es que la Confederación General de Trabajadores de Viet Nam concentra entre sus afiliados a los trabajadores del sector público, en tanto que la dirección que ha tomado el país para el futuro apunta claramente hacia el reforzamiento del sector privado con capitales tanto nacionales como extranjeros. Hasta ahora, los trabajadores del sector privado continúan estando menos organizados. Según cifras de la citada Confederación, que se citan en su informe trienal referido a la aplicación del Código del Trabajo, más del 50 por ciento de las empresas con capital extranjero no cuentan con sindicatos. En el sector privado esta cifra supera el 70 por ciento; tampoco se ha ampliado el ámbito de aplicación de la negociación colectiva: incluso su concepto mismo, en especial el que se refiere a los intereses de los trabajadores, no se comprende bien en el país. Por regla general, en los acuer-

dos colectivos, empleadores y trabajadores no hacen sino refrendar lo estipulado en las normas jurídicas contenidas en el Código del Trabajo. Esto último no es en sí mismo negativo. Los sindicatos afiliados a la propia Confederación General de Trabajadores de Viet Nam se hallan abocados a la tarea de hacer desaparecer funciones hoy obsoletas, a la necesidad de justificar de manera completamente diferente funciones nuevas que impone la transición a una economía de mercado con la inevitable separación de intereses en el mercado del trabajo que emerge con la transición. Además, en la medida en que los convenios colectivos, como es el caso, reflejan un reconocimiento conjunto de lo estipulado en el Código del Trabajo, sirven, cuando menos, para difundir el conocimiento de dicho Código. Por lo demás, su virtual desconocimiento es un problema que comparten todas las economías en transición ya que el marco jurídico sobre el que ésta descansa es relativamente nuevo. Aunque estos acuerdos colectivos menos generales constituyen al menos un buen comienzo, no son el resultado de auténticas negociaciones.

Si bien desde la caída del régimen de Suharto en mayo de 1998 las cosas han cambiado mucho en Indonesia, no se ha llegado a precisar lo que significa pertenecer a un sindicato. Pese a ello, en esta etapa parece percibirse la acción simultánea de dos tendencias. Por una parte, desde que comenzaron a aplicarse reformas de carácter democrático se han creado muchas federaciones sindicales nuevas, como si hubiese estallado la necesidad de hacer realidad la expresión de la libertad sindical. Bajo el régimen de Suharto sólo había una federación sindical oficial; a mediados de 1999 éstas eran 19. Por otra parte, el número de sindicatos de empresa, y el de sus afiliados, disminuyó al comienzo, durante y después de la crisis financiera asiática, a la que se atribuye la pérdida de un número sustancial de empleos del personal sindicado en el sector formal.

Tendencia al crecimiento frenada por cierres de fábricas

Es indudable que Indonesia no es el único país que se encuentra en esta situación. En muchos países de la ASEAN, el efecto principal de la crisis financiera fue el de fragilizar aún más la situación ya débil en que se encontraban los sindicatos. Así, por ejemplo, la tendencia al crecimiento de la afiliación sindical durante el decenio de 1990 en el sector privado en Tailandia se vio contrapesada por los cierres de

fábricas que caracterizó el comienzo de la crisis. Por lo demás, la desafiliación sindical se concentró mayoritariamente sólo en una provincia industrial de las afueras de Bangkok.

En Malasia, la sindicación también declinó con la crisis, aunque muy modestamente, afectando a 7.100 miembros, o sea, el 1 por ciento del total de afiliados. Un factor que permite explicar la estabilidad relativa de la afiliación sindical en este país es que gran parte de la perturbación del empleo se concentró en el gran contingente de fuerza de trabajo extranjera, en su mayoría no sindicada. En Filipinas, el efecto de la crisis fue menos dramático, factor que puede explicar por qué la afiliación sindical se mantuvo relativamente constante durante la crisis.

Fragmentación del movimiento sindical: las dos caras de la moneda

Como se podrá apreciar más adelante, Malasia y Singapur constituyen ejemplos de la manera en que regímenes bien estructurados de relaciones laborales han desempeñado un papel fundamental en la gestión de la crisis financiera y de sus consecuencias. Un elemento clave consiste en la ventaja que representa una fuerza de trabajo organizada que consigue hablar con una sola voz y comprometer a sus miembros cuando se deben adoptar decisiones difíciles que imponen tiempos difíciles. Tanto el Congreso de Sindicatos de Malasia como el Congreso Nacional de Sindicatos de Singapur, voces claras y unitarias de los trabajadores, demostraron el potencial de su fuerza cuando debieron abordarse los problemas generados por la crisis financiera.

Posición unitaria tras la crisis

No obstante, en toda la subregión, la relativa subrepresentación de la fuerza de trabajo se ha acompañado de un alto grado de fragmentación de la misma. Con frecuencia ello ha conducido a un debilitamiento de la capacidad para adoptar una postura coherente y unitaria en las conversaciones con los empleadores y el Gobierno. La mencionada fragmentación caracteriza al movimiento sindical tailandés y filipino, aunque en ambos países se avizoran signos de que existe una voluntad de actuar solidariamente para forjar una unidad que trascienda los límites de cada organización. En Tailandia, la crisis financiera ha generado una serie de iniciativas de tipo unitario entre las ocho federaciones sindicales existentes, lo que nunca se había visto antes. La colaboración

entre las federaciones ha generado planteamientos unitarios respecto de la reforma de la ley laboral y de las políticas para salir de la crisis financiera.

Nuevas agrupaciones intersindicales

En Filipinas, por otra parte, algunos hechos positivos son dignos de mención. Uno de ellos se analizará más adelante, el otro se refiere a la iniciativa del Gobierno de incrementar la representación de los trabajadores en el Consejo para la Paz Laboral; de dos federaciones sindicales representadas en ese organismo se pasó a seis. Aunque esto no equivale a una colaboración entre las federaciones, ofrece una ocasión para que ello ocurra. Los propios sindicatos están actuando de manera de salvar la valla de la fragmentación: una agrupación intersindical de creación reciente tiene como principal objetivo explícito el de fortalecer la solidaridad, independientemente de los vínculos que tenga cada federación.

Como ya se dijo, a mediados de 1999 no menos de 19 federaciones sindicales habían visto la luz en Indonesia. En Camboya, a fines de 1998 tan sólo había una. Un año más tarde había cinco. En el mismo período, las organizaciones de empleadores han pasado de una a tres en este país.

Suele suceder que un crecimiento rápido del número de actores en liza dificulta su integración en un sistema estable de relaciones laborales, lo que se acrecienta si se trata de un sistema recién establecido. En Indonesia, actualmente se debate acerca de cómo incorporar esta multitud de sindicatos en el sistema de relaciones obrero-patronales. Lo anterior no sólo se aplica en las empresas y respecto de la representación de los trabajadores y la negociación colectiva, sino también respecto de las negociaciones tripartitas en el ámbito nacional. En dicho ámbito se requiere actualizar los criterios de representación para que se acoja a los nuevos actores. En este respecto quizás Camboya lo haya hecho mejor: las cinco federaciones sindicales (y los tres organismos que representan a los empleadores) están representados en el Comité Consultivo Nacional Laboral. Hasta el momento se ha firmado un solo convenio colectivo.

Es más preocupante sin duda lo que acontece en aquellos países en que la fragmentación del movimiento sindical ha sido de larga duración. En un clima de incertidumbre, volatilidad y cambio, una voz laboral única constituiría un hecho beneficioso para los trabajadores. Pese a ello, en Indonesia y en Camboya se presencia una actividad sindical intensa en materia de

organización de sindicatos, consecuencia de la ausencia de libertad que prevalecía anteriormente. Ambos países acaban de ratificar el Convenio sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), siendo los únicos países del Asia que lo han ratificado. La proliferación de organizaciones laborales observada puede generar caos y confusión al momento de actuar, pero es probable que ello ocurra sólo en una primera etapa, mientras se afinan los detalles del sistema de relaciones laborales que terminará estableciéndose. En todo caso, es evidente que se trata de una situación que es preferible a la represión del movimiento sindical que se vivía antes o a la imposición de limitaciones indebidas a la participación de la sociedad civil y laboral en la toma de decisiones que les conciernen. Por lo demás, la existencia de una multiplicidad de organizaciones está en conformidad con lo que se entiende por plena libertad sindical tal como ésta se concibe en las normas internacionales del trabajo.

Otras limitaciones en las relaciones laborales

Más allá de los problemas derivados de la representación deficiente y con frecuencia de la fragmentación del movimiento sindical, las leyes laborales en algunos países de la ASEAN limitan el pleno ejercicio de la libertad sindical al excluir de su campo de acción ciertas actividades que se supone que son prerrogativas de los empleadores o proclives a generar conflictos laborales. Por ejemplo, si se hacen comparaciones, los ámbitos en que se negocia en Malasia y Singapur son relativamente limitados. En ninguno de esos países los sindicatos están facultados para entablar negociaciones sobre contratación de mano de obra, traslados, promociones o despidos, ámbitos que se consideran prerrogativas de los empleadores. Existen por supuesto muchas razones que inducen a los gobiernos a restringir el campo de acción de organizaciones de carácter privado como los sindicatos. Una de ellas es que su poder debe restringirse para que no desafíen al poder político. Las restricciones al pluralismo existentes en los países socialistas y que persisten en China y en Viet Nam, donde las federaciones sindicales oficiales no son independientes del Estado, sirven a este propósito tal como lo hicieron en Indonesia durante el régimen de Suharto. La libertad de expresión, por ejemplo la de la prensa, se suele limitar en Malasia y Singapur atendiendo preocupaciones relativas al mantenimiento del orden público y el control político.

Garantizar un clima atractivo para las inversiones

Existen sin embargo otras razones por las que los gobiernos restringen las libertades de los actores privados. La mencionada restricción del ámbito de aplicación de la negociación colectiva en Malasia y Singapur se inscribe en una estrategia de estímulo a las exportaciones que tiene como finalidad garantizar un ambiente favorable a las inversiones. No se debe al azar entonces que Malasia y Singapur sean los dos países de la ASEAN en que la proporción de empresas de propiedad extranjera (y su parte en las exportaciones totales) es la más alta. En Malasia, el interés por mantener un clima atractivo para las inversiones extranjeras es evidente en las leyes sobre organización sindical y sobre negociación colectiva en sectores de vanguardia como el de la electrónica. En este sector sólo se permite la existencia de sindicatos «de la casa» o de empresa y se aceptan restricciones del ámbito de la negociación colectiva.

Teoría y práctica

Nos corresponde referirnos ahora al hecho de que las restricciones al ámbito de aplicación de la negociación colectiva aunque es real, en la práctica resulta menos importante. Esta situación se debe también al marco jurídico existente y en particular a las características del sistema judicial. Así, es exacto que en Malasia la ley impide negociar en materia de despidos pero también es cierto que la ley alienta a los empleadores a agotar todas las opciones que se presenten para evitarlos, y en caso de que éstos no las agoten, los empleadores se ven expuestos a sanciones por parte de los tribunales del trabajo. Esta disposición jurídica de la ley laboral de Malasia cobra forma en el Código Tripartito de Armonía Laboral, un acuerdo de carácter voluntario al que sin embargo le han salido «dientes» cuando ha sido interpretado por los mencionados tribunales.

Un segundo elemento indicador de la existencia de una política de propiciar la paz laboral está muy extendido en los países de la ASEAN. Se refiere a los procedimientos establecidos para resolver los conflictos colectivos, no sólo los que surgen en torno a derechos sino también los que surgen en torno a intereses. En la mayoría de estos países, se observa un neto intento de reducir los motivos legales que pueden desembocar en una huelga (o en un cierre patronal). Por regla general, antes de declarar una huelga legal hay que cumplir con el requisito obligato-

rio de notificar una declaración de prehuelga. La huelga sólo tiene lugar si ha fallado la mediación, que es obligatoria, o de hecho, si los resultados del arbitraje, también obligatorio, han sido rechazados por una de las partes o por ambas.

En Viet Nam, en los conflictos laborales el arbitraje es obligatorio. Como consecuencia de que la ley, que describe en detalle el procedimiento para resolver los conflictos, no se conoce muy bien y de que algunas de sus disposiciones son difíciles de cumplir, todos los conflictos laborales son ilegales desde un punto de vista técnico. En Tailandia, la ley laboral en vigor restringe el derecho de huelga en un número relativamente importante de empresas que se estiman esenciales o que afectan la seguridad nacional, y el Estado puede poner fin a las huelgas cuando le plazca. Es posible observar una tendencia similar respecto del recurso a la huelga en la mayoría de los países de la ASEAN.

Señales positivas de cambio

La descripción precedente ha resumido algunas de las principales limitaciones del sistema de relaciones laborales en los países de la ASEAN. Con algunas excepciones, la regla general es que las relaciones formales bipartitas en la empresa están muy poco desarrolladas. Pero, esto no es lo único que se puede decir acerca de las relaciones laborales en la subregión. Hay indicios de que se progresa y muchos de ellos se han derivado de la crisis financiera y del empeoramiento del clima económico y social que en grados diversos ha afectado a todos estos países.

La necesidad de resolver los problemas de orden social y económico generados por la crisis ha hecho revivir el diálogo social tripartito en el ámbito nacional en muchos países de la ASEAN. Este hecho constituye un signo de buena salud pero no por ello debe dejar de considerarse la debilidad de los actores que participan en el mencionado diálogo. No obstante, vale la pena registrar las iniciativas que han surgido, no sólo con respecto a su fondo sino porque constituyen un testimonio del dinamismo generado conducente a atender a la voz de los trabajadores cuando se tomen decisiones en materias sociales y económicas.

Una iniciativa de los empleadores

En Filipinas, por ejemplo, la Confederación de Empleadores de Filipinas inició un proceso tripartito que desembocó en un acuerdo social de ámbito nacional (febrero de 1998) por el que los empleadores se comprometían a buscar

alternativas a los despidos como contrapartida a un compromiso de parte de los sindicatos de evitar las huelgas, proceso en que participaron dos de las principales federaciones laborales del país y el Departamento (ministerial) de Trabajo y Empleo. Dicho acuerdo fue renovado a los seis meses y confirmado por acuerdos tripartitos en el plano regional. Un signo particularmente saludable fue que la iniciativa de estos acuerdos la tomaron los empleadores y no fue impulsada por el Gobierno. Lo anterior constituye un hecho positivo en una subregión en que la intervención del Estado en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales ha sido relativamente importante.

Comités tripartitos provinciales sobre salarios

El reconocimiento de la necesidad de que el sector privado asuma una mayor responsabilidad respecto de las relaciones laborales es también evidente en Tailandia, donde las ocho federaciones sindicales y las dos principales federaciones de empleadores actúan unitariamente por estimar que el fortalecimiento de las relaciones bipartitas es esencial para establecer relaciones laborales equilibradas. Actualmente, por iniciativa de la asociación de empleadores de la industria del vestido, se han elaborado planes para entablar un diálogo obrero-patronal en el sector del vestido sobre cuestiones de interés común. También se revisan en la actualidad las funciones de los 16 mecanismos tripartitos existentes, elaborándose recomendaciones para fortalecer el tripartismo. Para el año 2000 se ha previsto la creación de un mecanismo tripartito «fortalecido» para debatir las políticas económicas y de empleo. En el futuro, el salario mínimo que hoy lo fija la Comisión Nacional de Salarios se fijará de manera descentralizada en el plano provincial. A estos efectos se han comenzado a crear comités salariales. Si bien los sindicatos tailandeses se han opuesto a la fijación descentralizada de los salarios por cuanto el movimiento sindical es débil en la mayor parte de las provincias, en la práctica el establecimiento de comités tripartitos contribuye a fortalecer y difundir los mecanismos de representación.

Equiparar el número de nuevas plazas con el de los empleos perdidos

En Malasia, la crisis contribuyó a mejorar considerablemente la imagen del Congreso de Sindicatos de Malasia como interlocutor válido

en las instancias nacionales de toma de decisiones. Dicho Congreso participó en el Consejo Nacional para la Acción Económica que estableció el Primer Ministro para hacer frente al reto de la crisis y cuyas recomendaciones se incluyeron en un Plan Nacional de Recuperación Económica que contemplaba decisiones de carácter macroeconómico que trascendían el ámbito de la política social. También se estableció un comité tripartito de control de los despidos. La crisis promovió además un cambio de tipo jurídico al comenzar a exigirse que con un mes de anticipación se notificara al Ministro de Recursos Humanos la intención de realizar despidos colectivos. Este requisito de notificación no sólo permitió al mencionado ministerio prestar asistencia a las empresas afectadas para recolocar a los despedidos, sino que creó un espacio de negociación «con vista a la calle» para explorar con latitud alternativas a los mencionados despidos. Una segunda innovación consistió en la activación de un comité mixto con representantes del Congreso de Sindicatos de Malasia y de los empleadores del sector de la industria manufacturera. Este arreglo de tipo sectorial constituyó en sí mismo una especie de bolsa privada de empleo en que el número de despidos se procuró equilibrar con el número de plazas vacantes.

El consenso social ayudó en Singapur durante la crisis

La experiencia de Singapur durante la crisis demostró lo valioso que era contar con mecanismos ya maduros de actuación tripartita. La relativamente larga historia de gestión tripartita del mercado de trabajo permitió en este país responder rápida y eficazmente a la caída de la actividad económica. El control tripartito de los despidos constituyó uno de sus rasgos. Otro fue el otorgamiento de subsidios para la recalcificación profesional de las personas despedidas, utilizándose con este propósito el fondo de renovación profesional. Este plan fue propuesto por el Congreso Nacional de Sindicatos y aceptado por los empleadores y el Gobierno. Mayor importancia cobró aún el reajuste consensuado de los salarios con la finalidad de preservar el empleo. Singapur es el único país de la ASEAN en que el reajuste de salarios al que se llegó en el ámbito nacional desempeñó un papel similar al que desempeña la política nacional de ingresos, donde los salarios – considerados como un agregado macroeconómico – se reajustaron (a la baja) con el fin de preservar los puestos de trabajo. No es aventurado decir

Tendencias jurídicas y normativas en los Estados de la ASEAN

Tailandia	El poder legislativo revisa actualmente sus dos leyes laborales fundamentales, la del sector público y la del sector privado. La reforma de la Ley sobre relaciones laborales en las empresas estatales (SELRA) restaurará los derechos sindicales a los trabajadores de estas empresas. La reforma de la Ley sobre relaciones laborales (sector privado) se propone proteger mejor a los dirigentes sindicales y, en la versión gubernamental, exigir la creación de comités obrero-patronales en que se garantice el ejercicio de la función sindical.
Camboya	El Código del Trabajo de 1997 alienta claramente la formación de sindicatos en el sector público y dispone la elección obligatoria de representantes de los trabajadores (delegados del personal) para dar a conocer la voz de los trabajadores en una etapa previa a la creación de sindicatos. Camboya ratificó en 1999 los convenios fundamentales de la OIT. En octubre de 1999 convocó por primera vez la reunión del Comité Consultivo Laboral Nacional con representación de todas las organizaciones de empleadores y de trabajadores recién creadas, del Ministerio de Asuntos Económicos y del Ministerio del Trabajo. Hasta el momento sólo se ha firmado un convenio colectivo.
Viet Nam	El Código del Trabajo de 1995 contiene disposiciones que alientan generosamente la formación de sindicatos de empresa. Este Código está actualmente en revisión con vistas a mejorar las condiciones de creación y reconocimiento de los sindicatos. La política gubernamental apoya también la creación de mecanismos tripartitos en los ámbitos provincial y nacional; el centro de interés actual es la creación de estas instituciones a través de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que se inició en 1999.
República Democrática Popular Lao	Se han elaborado leyes laborales y reglamentos de aplicación que rigen la transición a una economía de mercado. Las leyes incluyen disposiciones relativas a la formación de sindicatos y prevén la creación de mecanismos tripartitos en el ámbito nacional. La acción se centra actualmente en la difusión y conocimiento de la ley laboral.
Filipinas	Se prevé una reforma de la ley laboral fundamental que simplifica el procedimiento jurídico y modifica el enfoque antagónico de las relaciones laborales. En estos últimos años se ha presenciado el apoyo activo de la política gubernamental de promoción de la cooperación entre trabajadores y empleadores mediante la creación de comités obrero-patronales en las empresas. El país ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
Indonesia	La promulgación de la Ley (revisada) sobre la mano de obra de 1998 se suspendió en espera de las revisiones que exige la transición a la democracia. Indonesia ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT. Se han terminado de redactar proyectos de ley sobre sindicatos y sobre resolución de los conflictos laborales para su examen por el poder legislativo. Actualmente se revisan los mecanismos tripartitos para incorporar las organizaciones sindicales de reciente creación, las de la era post Suharto. Se contempla la participación de otros ministerios en estas instancias tripartitas, no sólo la del Ministerio del Trabajo (DEPNAKER).

que en Singapur la existencia previa de mecanismos capaces de engendrar consenso social ayudó a responder de manera eficaz a la crisis y a reducir al mínimo la profunda perturbación social que de otro modo podría haber ocurrido.

Aunque en rigor no se pueden hacer comparaciones válidas entre Singapur – el país más rico de la ASEAN – e Indonesia, puede decirse que la mera ausencia en este país de los sólidos mecanismos tripartitos existentes en Singapur fue un factor de peso en la violencia y perturbaciones sociales que han sido el corolario de la crisis en Indonesia. Sin embargo, como se

observó con anterioridad, la severidad de la crisis en Indonesia condujo a un cambio sociopolítico – aún en ciernes – que ha tomado un rumbo muy propicio para el establecimiento de instituciones que hagan posible la participación de los trabajadores en la toma de decisiones. Gran parte del sistema de relaciones laborales en Indonesia está siendo «repensado» y el resultado probable de este proceso apunta hacia la creación de mecanismos tripartitos viables y sólidos en los que la participación popular democrática sea la norma. Esta es la óptica dentro de la cual hay que considerar las pala-

bras del Presidente Wahid en el sentido de que el desacuerdo y el debate público, expresados a veces enérgicamente, constituyen una señal positiva de transformación democrática.

La ley: otra señal de cambio

El hecho de tener que hacer frente a la adversidad altera el *statu quo* aumenta el deseo de experimentar y forja nuevas alianzas. Esta expresión de sentido común parece sin embargo aplicarse a la subregión desde 1997. En todo caso, la crisis parece haber acelerado una tendencia secular hacia una mayor «democratización» en estos países. La reciente contienda electoral en Malasia ha sido la más impugnada en treinta años. La Constitución tailandesa de 1997, que consagra la libertad sindical y la participación popular como elementos de buen gobierno, está transformando gradualmente el panorama político. Indonesia, de hecho, ha terminado limpiamente con su pasado político, y también Camboya. Es evidente que un medio ambiente político propicio – con mayor transparencia y respeto por los procesos democráticos – constituye un requisito básico para el crecimiento y fortalecimiento del movimiento laboral en la ASEAN.

No obstante, es fundamental saber si una vez superada la adversidad disminuirá la presión en favor de reformas institucionales, entre otras, las que se proponen fortalecer las instituciones del mercado de trabajo y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Cuando se abordan estos asuntos hay que ocuparse de un aspecto fundamental que es el de determinar si las reformas actuales tienen fundamento jurídico. Desde esta perspectiva, existen motivos para mostrarse optimista. El recuadro de la página anterior subraya las tendencias jurídicas y normativas que sirven de fundamento al referido optimismo.

Conclusión

Tal como lo demuestra resumidamente el recuadro, en los países de la ASEAN parece estar aumentando el respeto por las instituciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en general. Estos principios fundamentales son requisitos básicos para el establecimiento de relaciones laborales equilibradas, en las que deberán confiar estos países para hacer frente a los ajustes sociales y económicos que les exige su mayor dependencia mutua. Son los principios primarios de la organización sindical y estimulan la creación de instituciones de mercado de trabajo en las que puedan hacerse realidad los valores democráticos y de participación en la toma de decisiones relativas al desarrollo.

Nota

¹ Consúltese Navamukundan, A. 1999: «El verdadero reto: conseguir una redistribución justa e importante del ingreso en la sociedad», *Educación Obrera* (OIT, Ginebra), núms. 114/115, 1999/1-2, págs. 91-103.

Derechos sindicales

Pese a haber supuesto una denegación enorme de la mayor parte de los derechos fundamentales, la reciente crisis económica ha aportado mucho y ha brindado oportunidades al movimiento sindical. La unificación, la reestructuración y la intensificación del ritmo de la sindicación resultan esenciales para establecer las estrategias que confirmen y mejoren el ejercicio de los derechos de los trabajadores en el futuro.

Takashi Izumi

Secretario General

CIOSL-ORAP

Es un momento oportuno para tratar de nuevo este tema. La crisis financiera que afectó en un primer momento, mediados de 1997, a Tailandia pero que se extendió rápidamente por toda la región, ha tenido un efecto devastador respecto de los derechos de los trabajadores. Para comenzar, el derecho más fundamental – tener trabajo – se ha perdido para muchos millones de trabajadores. La situación ha empeorado debido a la falta de un entramado adecuado de seguridad social en los países de la ASEAN – un tema muy presente en el programa de la Oficina para el Asia y el Pacífico de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL-ORAP). El presente estudio tiene como telón de fondo las dificultades y la crisis económica. En tanto que observación crítica, se debe dejar constancia de que varios movimientos sindicales de la región de la ASEAN están fragmentados, que los índices de afiliación son bajos y que ello se traduce en una escasa capacidad de influir en la política o en los procesos de toma de decisiones. Dentro de este marco, y tal como se menciona a continuación y según proceda, se intentará describir no sólo la situación de «los derechos sindicales» en cada uno de los países de la ASEAN sino también, aunque brevemente, la situación en que se encuentran los sindicatos, presentándose algunas propuestas para subsanar las actuales dificultades. Aquellas personas que deseen obtener información más detallada sobre la situación de los países miembros de la ASEAN pueden consultar la publicación de la CIOSL titulada *Annual Survey of Violations of Trade Unions Rights – 1998*.

La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN)

La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental consta de diez países miembros: Brunei, Myanmar (antigua Birmania), Camboya, Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam, de los que únicamente cuatro cuentan con centros sindicales nacionales afiliados a la CIOSL: Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Este hecho da una idea de las dificultades, y por supuesto de los desafíos que suponen los esfuerzos realizados para mejorar los derechos de los trabajadores y de los sindicatos en esta región. De acuerdo con la visión del ORAP, todos los países deberían contar con un único centro sindical nacional. ORAP está actualmente trabajando y/o tratando de desarrollar más contactos con los centros sindicales nacionales de Myanmar, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao y Viet Nam. A continuación se presenta un resumen de los «derechos sindicales» de cada país de la ASEAN.

Brunei

Gracias a sus enormes recursos petroleros y de gas y a su escasa población (305.000 habitantes), Brunei se sitúa entre los países más ricos del mundo. La población activa es de 130.000 personas, de las que aproximadamente la mitad proviene de otros países. Se dispone de escasa información sobre los temas relativos a los derechos de los trabajadores o a la actividad sindical, pero se sabe que el Gobierno ha prohibido el establecimiento de un centro sindical nacio-

nal. Aunque la situación no es clara, se presume que sus miembros podrían provenir de unos pocos sindicatos de empresas que no son independientes que, según se dice, existen en la industria del petróleo.

Myanmar

En Myanmar se niegan todos los derechos sindicales fundamentales. La dictadura militar reprime a cuantos participan en una actividad sindical independiente, probablemente arrestándolos, torturándolos o encarcelándolos. No existen en el país sindicatos legales, ni ninguna legislación o estructura legal que proteja los derechos sindicales. Se debe tener en cuenta que a principios de los años noventa, casi todos los profesores, cerca de 40.000, fueron despedidos por la junta de gobierno del SLORC por defender la restitución de los derechos democráticos en el país.

La Federación de Sindicatos de Myanmar (FTUB) está obligada a actuar desde el exterior del país. La FTUB fue creada en 1991 por antiguos miembros y dirigentes sindicales despedidos y perseguidos por el régimen militar en razón de sus actividades sindicales. La FTUB actúa en coordinación con la prohibida Liga Nacional para la Democracia (NLD), que ganó las elecciones de 1990, pero a la que el régimen ha impedido comenzar sus actividades. La líder de la NLD, Aung San Suu Kyi, ha expresado su apoyo a la FTUB y al sindicalismo independiente de su país. El Sindicato de Gente de Mar de Myanmar, que integra la FTUB, trabaja en el exilio para ayudar a la gente de mar de su país. El régimen controla el empleo de estos trabajadores a través de la División de Control del Empleo de la gente de mar y se han dado muchos casos de abuso e intimidación de los trabajadores que se habían quejado de los bajos salarios o de las malas condiciones de trabajo en los barcos extranjeros.

En junio de 1999 una resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo lamentó que el Gobierno no hubiera cumplido las recomendaciones relativas al cese del trabajo forzoso tal y como lo da a conocer la Comisión de Encuesta de la OIT a este respecto. La Conferencia decidió que el Gobierno de Myanmar no debía recibir asistencia técnica de la OIT mientras no aplicase las conclusiones de la Comisión. Una prohibición similar se estableció respecto de la invitación a reuniones, coloquios y seminarios de la Organización.

No pueden existir derechos sindicales en Myanmar sin la previa restauración de la

democracia. Por ello, la CIOSL-ORAP, junto con las Secretarías de Comercio Internacional (ITS), piensa organizar una conferencia sobre «Democracia para Myanmar» en la segunda mitad de 1999. Dicha conferencia, que en un principio se había pensado que tuviera lugar en Tailandia en mayo de 1999, se pospuso cuando el Gobierno tailandés, evidentemente dando más importancia a la amistad con la junta de Myanmar que a los principios de democracia y libertad de expresión, retiró su autorización. Una situación similar se dio respecto del Gobierno de la India, que hizo lo mismo respecto de la celebración de una conferencia que se iba a celebrar en Calcuta en julio de 1999.

Camboya

La connivencia entre el Ministerio de Trabajo y los empleadores se tradujo en la creación e inscripción en un registro de sindicatos controlados por las empresas, en particular en el sector del vestido. Los sindicatos independientes se toparon con grandes dificultades para conseguir figurar en el registro. El nuevo Código de Trabajo, que entró en vigor en marzo de 1997 reconoció a los trabajadores del sector privado el derecho de sindicación, de negociación colectiva y de huelga, aunque los procedimientos de esta última son lentos y complicados.

Para quedar registrado oficialmente, un sindicato tiene que presentar a las autoridades una solicitud, una lista de sus dirigentes y una copia de sus estatutos. El registro es automático transcurridos 60 días. Otro capítulo de la ley establece que los responsables de la gestión y administración de los sindicatos tienen que «carecer de antecedentes penales». El Ministerio de Trabajo ha alegado esta cláusula para exigir a los miembros de las juntas ejecutivas de cualquier sindicato que obtengan de la policía certificados de buena conducta, que luego aprueba y sella el Ministerio de Justicia como condición para su registro. La obtención de los mencionados certificados resulta cara y consume tiempo. Se tiene que presentar un carnet de identidad nacional (*ID card*) para obtener un certificado en circunstancias de que no exista un sistema nacional de identificación. Según se dice, la única forma de conseguir un carnet de identidad es sobornando a la policía.

Se ha detectado que el Gobierno sigue la táctica de «dividir para reinar» en varias empresas en las que funcionarios han incitado a los trabajadores a constituir y registrar sindicatos, patrocinados por el gobierno, en aquellos lugares en que existen sindicatos independientes. Se

ha tenido noticias de la celebración de elecciones sindicales forzadas en varias fábricas en las que los gerentes se aseguraban de que se salieran elegidos sus candidatos favoritos, y en otros casos de una connivencia entre las autoridades y los empleadores para la designación de los enlaces sindicales. Con frecuencia las autoridades han ignorado las quejas sobre abusos que presentan los trabajadores. Los mecanismos de aplicación del Código de Trabajo resultan inadecuados y al reducido número de inspectores de trabajo se le suele impedir la entrada a las fábricas, recurriéndose a veces incluso a la presencia de guardaespaldas armados.

La ola de huelgas realizadas a finales de 1996 y principios de 1997 en la floreciente industria del vestido fueron drásticamente reprimidas y se despidió a los dirigentes de los sindicatos recién constituidos. Los trabajadores de este sector industrial son principalmente mujeres jóvenes a las que a menudo se obliga a trabajar largas jornadas a cambio de bajos salarios y que suelen ser víctimas de abuso físico, insultos, golpes y registros corporales integrales en público. No existe el permiso por maternidad. Las mujeres embarazadas son despedidas sin previo aviso ni compensación alguna al igual que los trabajadores enfermos, los que se quejan o los que tratan de organizar un sindicato.

El movimiento sindical en ciernes de Camboya ha visto la formación de tres centrales sindicales nacionales. Sus afiliados provienen principalmente del sector del vestido, por lo que las tres compiten entre sí para conseguir afiliados. De una u otra manera, todas las centrales tienen también vínculos estrechos con el poder político. El ORAP se reunió recientemente con los representantes de todas ellas para buscar la forma de llevar a cabo conjuntamente los programas educativos y, recientemente, de constituir una central nacional única, libre de toda injerencia política.

Indonesia

Tras la dimisión del Presidente Suharto en mayo de 1998 se detectaron importantes mejoras en Indonesia en lo relativo al respeto de los derechos sindicales. Sin embargo, los grandes problemas permanecen sin resolver, en particular la implicación del ejército en los asuntos y conflictos laborales.

A principios de 1998, la Unión de Trabajadores de Indonesia (SPSI) era la única central sindical legal de ámbito nacional. Establecida en 1973 tras una reestructuración sindical requerida, controlada y dirigida por el Gobierno.

Este, que consideraba las relaciones laborales como un asunto de seguridad, justificaba su control de la SPSI por la necesidad de mantener la ley y el orden. El sistema de relaciones laborales, un instrumento de la *Pancasila*, la ideología nacional patrocinada por el gobierno, insistía en el consenso, la unidad nacional y la justicia social. En realidad su objetivo era acallar los conflictos, fortalecer la cohesión social y política y restringir el desarrollo de la oposición.

Militares retirados mantuvieron posiciones de liderazgo en la SPSI y en las estructuras sindicales afiliadas en los planos regional y de distrito. Lo anterior se justificó en virtud de la ideología oficial que concedía a las fuerzas armadas (ABRI), además de la defensa, un papel en el desarrollo económico y social del país. Las autoridades declaraban asimismo que los trabajadores carecían de la educación, la experiencia de dirección y la habilidad necesarias para dirigir sus propios sindicatos. Se reprimió a las organizaciones sindicales no afiliadas a la SPSI; agentes de seguridad y del Departamento de Mano de Obra obstaculaban sus actividades. Se acosaba a los sindicalistas, que a menudo eran detenidos y encarcelados.

Los funcionarios públicos y los trabajadores de las empresas estatales no podían afiliarse a los sindicatos. Estaban obligados a pertenecer al Cuerpo Indonesio de Funcionarios Públicos, KORPRI, con una afiliación cercana a los cinco millones de miembros, creado por el Gobierno en 1971. No se trataba de un sindicato, no era independiente del Gobierno, y no podía realizar las funciones propias de un sindicato. El Consejo Central de Desarrollo del KORPRI lo presidía el Ministro de Asuntos Internos. Por su parte, los profesores tenían que afiliarse al PGRI, controlado por el Gobierno, y al que se reconoció como sindicato en 1990. No llevó a cabo actividades sindicales sino de bienestar social y jugó un papel en la dirección del sistema educativo. El Ministerio de Información prohibió a los medios de comunicación emplear a miembros del Sindicato Independiente de Periodistas (AJI), a los que se solía acosar, perseguir y golpear.

Los complicados procedimientos de mediación y arbitraje obligatorio determinaron que las huelgas legales fueran prácticamente imposibles. Podían realizarse en las empresas privadas que no fueran consideradas vitales para el interés nacional. Casi todas las huelgas eran súbitas, ilegales y rápidamente interrumpidas por la intervención policial o militar tras requerirlo el empleador. La SPSI y sus federaciones

sectoriales nunca realizaron o apoyaron huelgas. Las filiales de la SPSI en los lugares de trabajo intervinieron muchas veces a favor de la dirección al estallar un conflicto y se dieron muchos casos en los que la SPSI de empresa participaba en una huelga para obtener el salario mínimo que la SPSI regional no apoyaba.

La mayoría de las huelgas se debían a que los empleadores pagaban menos del salario mínimo. En muchos casos, cuando el empleador abonaba dicho salario no concedía ningún otro beneficio. Los funcionarios y agentes de seguridad del gobierno local controlaban a los trabajadores en huelga, intervenían en las negociaciones y detenían, arrestaban e interrogaban a los activistas. Por otra parte, el ejército continuó también interviniendo en las huelgas; su participación en los conflictos laborales fue incluso más acusada en 1997. La mayoría de los empleadores mantenían vínculos estrechos con la policía local o con las unidades del ejército. Una noticia positiva es que, recientemente, se tuvo conocimiento de que el destacado sindicalista Dita Sari había sido liberado incondicionalmente luego de tres años de encarcelamiento.

En 1998, el Gobierno de Indonesia ratificó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) de la OIT; el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) ya había sido ratificado. En 1999 ratificó los restantes convenios laborales internacionales más importantes, convirtiéndose en el primer país de la región Asia-Pacífico que hacía algo parecido. Aunque tales ratificaciones son bienvenidas, representan únicamente un primer paso: el verdadero examen para el gobierno será el de aplicarlos.

En junio de 1999 tuvieron lugar en Indonesia las primeras elecciones libres y democráticas realizadas desde 1955. El ejercicio de las nuevas libertades se tradujo en la creación de 48 partidos políticos que presentaron candidatos en dichas elecciones. La nueva democracia ha visto también crecer el número de sindicatos de forma vertiginosa. Existen en la actualidad 18 centrales sindicales nacionales registradas: se trata de un ejemplo clásico que muestra cómo el concepto de libertad de asociación, tal como aparece en el Convenio núm. 87 de la OIT puede ser también utilizado como instrumento de fragmentación y desunión sindical. Existe una tendencia hacia una mayor multiplicidad sindical tras los resultados de las elecciones generales, ya que se dice que varios partidos políticos contemplan la creación de secciones sindicales en sus estructuras. En Indonesia se

dan las condiciones para que el movimiento sindical, en lugar de servir los intereses de los trabajadores, los empleadores o el gobierno, siga orientaciones partidistas que lo exponen constantemente a los conflictos políticos a que da lugar la necesidad de definición ideológica.

República Democrática Popular Lao

Hasta la fecha el ORAP ha mantenido poco contacto con la Federación de Sindicatos de la República Democrática Popular Lao (LFTU) controlado por el Estado. Existe asimismo poca documentación sobre la situación de los derechos de los trabajadores en lo que ha sido una economía predominantemente agrícola (silvicultura incluida). En lo referente a sus antecedentes, el Partido Revolucionario del Pueblo (LPRP) ha sido un partido único desde 1975. La LFTU se considera Ministerio de Gobierno y está subvencionada por el Estado. Actualmente los trabajadores no pueden constituir los sindicatos de su propia elección. El sector agrícola emplea más del 80 por ciento de la fuerza de trabajo, aunque la industria ha crecido rápidamente en los años noventa, especialmente en los sectores textil y del vestido, de la transformación de alimentos, de la agroindustria y productos madereros y del montaje de vehículos y motocicletas. El turismo, junto con los servicios de hostelería y restaurantes, ha contribuido al reciente crecimiento del sector de servicios.

Se espera que con la mayor apertura de la economía, especialmente por el mayor desarrollo de las industrias manufactureras orientadas a la exportación, cobren importancia las prácticas y normas laborales y con ello una oportunidad de desarrollo de los sindicatos.

Malasia

La ley impone grandes restricciones a los derechos sindicales básicos. El Director General de los Sindicatos y el Ministro de Recursos Humanos tienen amplias facultades para regular las cuestiones sindicales. La Ley Sindical de 1959, la Ley de Relaciones Laborales de 1967 y sus posteriores enmiendas limitan el derecho de sindicación y de negociación colectiva. La Ley Sindical regula casi todos los aspectos de la actividad sindical. Según la Ley, un sindicato sólo puede representar a los trabajadores «de un oficio, ocupación o industria particular; o bien, de oficios, ocupaciones o industrias similares; o también de una única empresa o establecimiento». Estas disposiciones se han alejado para exigir a los sindicatos que despidan

a varios cientos de afiliados a los que no se reconoce como tales y a los que se niega el ejercicio del derecho de negociación colectiva.

Los trabajadores despedidos de los sindicatos en las condiciones descritas anteriormente no pueden afiliarse a los ya existentes, sino que deben constituir sindicatos separados dentro de la empresa – lo que a menudo supone un esfuerzo arriesgado y que consume tiempo. Este aspecto legal sigue constituyendo un serio obstáculo para la organización de actividades sindicales. La Ley concede al Director General de Sindicatos, funcionario de Gobierno, el derecho de «supervisar, dirigir y controlar los sindicatos». Cada sindicato está obligado a inscribirse en un registro en un plazo de un mes (o cualquier otro período especificado por el Director General) desde la fecha en que se constituyó; de no ser así se le considerará ilegal. El Director General puede rechazar la inscripción de un sindicato en el registro si existe ya uno similar. Según dicha legislación, desde principios de los años setenta se ha rechazado el derecho a organizar un sindicato de carácter nacional en la industria electrónica a 160.000 trabajadores, principalmente mujeres, empleados en empresas electrónicas multinacionales. Únicamente pueden constituir sindicatos en el establecimiento en que trabajan. Por lo general, aquellos trabajadores que se afilian a sindicatos sectoriales tienen que hacer frente a la hostilidad de la dirección, concretamente, a amenazas de despido. Por lo general, el Gobierno y los empleadores fomentan la formación de sindicatos de empresa. Las enmiendas a la Ley de Sindicatos en 1989 hicieron posible la constitución de sindicatos de empresa, independientemente de la existencia de otro sindicato ya inscrito. Los sindicalistas señalan que continúan encontrando dificultades para organizar sindicatos. Muchos empleadores, incluyendo algunas empresas multinacionales, hacen todo lo posible para denegar el reconocimiento a los sindicatos y evitar la negociación colectiva. Con frecuencia suelen poner en tela de juicio las directivas gubernamentales de reconocimiento de los sindicatos y no acatan las sentencias del Tribunal Laboral de reintegrar a los trabajadores cuyo despido era improcedente.

La Ley de Relaciones Laborales restringe asimismo la negociación colectiva en las empresas «pioneras». Hace pocos años el Gobierno afirmó haber aprobado oficialmente la supresión de las disposiciones sobre la condición de «pionero» de la Ley de Relaciones Laborales y estar tomando medidas para revocar dichas disposiciones. Hasta ahora esto no se ha realizado.

Invocando la legislación vigente, por ejemplo, la Ley de Seguridad Interior de 1961 que permite la detención sin juicio; la Ley relativa al Secreto de Estado; la Ley de Prensa y Publicación, y la Ley de Sedición, es posible restringir, y así se ha hecho, el ejercicio de los derechos sindicales. El Código Penal de Malasia exige la autorización de la policía para llevar a cabo reuniones públicas de más de cinco personas.

Malasia ha vuelto al marco de una central sindical nacional única tras la fusión, en 1997, del Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) y de la Organización Laboral de Malasia (MLO), generalmente apoyada por el Gobierno. Aunque sólo cerca de un tercio del total de los sindicatos registrados en el país están afiliados a la central nacional, el MTUC concentra más del 60 por ciento de todos los trabajadores afiliados. Los continuos intentos del Gobierno de marginalizar el movimiento, más los esfuerzos de los empleadores para confinar la organización laboral al interior de la empresa, han contribuido a que el MTUC no haya desempeñado el papel que podría haberle cabido en la planificación del desarrollo del país. La crisis económica ha proporcionado oportunidades a este respecto con la creación reciente de comités de carácter tripartito encargados de abordar la política laboral y económica.

Filipinas

Las zonas francas industriales (ZFI), los parques industriales especiales y los centros industriales regionales aplican la política de «sin sindicato no hay huelga». Existen muy pocos sindicatos en las zonas francas de exportación y en el creciente número de parques especiales y centros industriales regionales que emplean a cerca de 175.000 personas. Aunque existen leyes laborales, en la práctica predomina la mencionada política de «sin sindicato no hay huelga» que aplican los inversores extranjeros, los funcionarios del gobierno local y los administradores de zonas. Cada vez es más frecuente que los trabajadores de tales zonas, como en todas partes, tengan contratos de corta duración. Esta práctica, que se incrementó en 1998 con el pretexto de la crisis económica, permitió a los empleadores subcontratar personal incumpliendo sus obligaciones para con ellos. Significó asimismo la ausencia de derechos sindicales para tales trabajadores. El colapso sindical en dichas zonas se debe por lo general a la intimidación de que son objeto los trabajadores, a las amenazas de despido y de cierre de las fábricas. Muchas veces las empresas prefieren abando-

nar las zonas antes que permitir la constitución de sindicatos. Los dirigentes y activistas sindicales son despedidos, discriminados y colocados en una lista negra que circula entre los empleadores. A los trabajadores se les impide frecuentemente reunirse, excepto en el trabajo. Hay escaso control por parte de las autoridades. El Departamento de Trabajo ha demostrado no tener la voluntad ni la capacidad de hacer aplicar la ley en dichas zonas.

En la zona de libre comercio de Cavite, cerca de Manila, pese a la política de «sin sindicato no hay huelga» existían nueve sindicatos inscritos en 1997 y por lo menos dos convenios colectivos. La zona emplea a cerca de 35.000 personas de las que el 75 por ciento son mujeres jóvenes que trabajan principalmente en empresas coreanas, japonesas, taiwanesas y alemanas. Se les exige firmar un documento en el que se especifica que el empleador puede despedirlos si contraen matrimonio. Es habitual que se despida al que se afilie a un sindicato, que se exijan horas extras obligatorias y que las condiciones de trabajo sean deficientes. En la ZFI de Mactán, donde trabajan cerca de 21.000 personas, no hay ningún sindicato. Se controla a los trabajadores y no se pueden reunir en grupos. A los sindicalistas se les prohíbe la entrada. En la zona de Baguio City no hay ningún sindicato. La ZFI especial de Subic Bay fue declarada «zona sin sindicato». Se estableció un «centro laboral», supuestamente encargado de abordar los conflictos laborales y de ayudar a los trabajadores respecto de sus derechos, pero estos últimos alegan que se creó para promover los sindicatos controlados por los empleadores. Los guardas de zona han impedido a los inspectores del Departamento de Trabajo llevar a cabo sus inspecciones con independencia.

Aunque en términos regionales Filipinas cuenta con un elevado índice de sindicación (28,8 por ciento), existe una multiplicidad de centros sindicales nacionales. Las considerables diferencias ideológicas y políticas que existen entre ellos han reducido su capacidad de acción en lo que toca al apoyo de medidas tendientes a hacer avanzar la causa de los trabajadores, especialmente en el ámbito nacional.

Singapur

Las restricciones legales a la negociación colectiva siguen todavía a la orden del día: los convenios colectivos, antes de entrar en vigor, tienen que contar con el visto bueno del Tribunal Arbitral. Aunque la ley faculta a este tribunal para rechazar el registro de un acuerdo que

no se considere de interés público, hasta el momento no se ha tenido constancia de una actuación de este tipo. La ley restringe asimismo el ámbito de la negociación colectiva.

Los convenios colectivos en las empresas recién establecidas no pueden conceder mejores condiciones que el mínimo legal especificado en la Ley sobre el Empleo, aunque se han dado excepciones. Durante varios años, el Congreso Nacional de Sindicatos (NTUC) ha estado pidiendo su revocación al Gobierno por estimar que dicha ley es obsoleta, pero sin resultados, pese a las declaraciones del Gobierno en el sentido de que revisaría su postura.

El NTUC, único centro sindical nacional de Singapur, no sólo está fuertemente interesado en la política de desarrollo, sino que la aceptación de un alto grado de tripartismo por parte de los interlocutores sociales se ha traducido en que el NTUC ha conseguido que los trabajadores también se hayan beneficiado de las ganancias económicas del país. Según informa el NTUC, la tarea de organizar a los trabajadores se está complicando debido a los cambios en el mercado laboral, en particular, la sustitución de los contratos a tiempo completo por contratos a tiempo parcial y el paso de la industria manufacturera, con alta densidad de mano de obra, a las industrias de servicios y de valor añadido que emplean menos trabajadores.

Tailandia

Los reiterados intentos recientes de enmendar la ley para que se puedan restaurar los derechos sindicales a los empleados han fracasado. Suele sostenerse que el Gobierno ha frustrado una vez más, intencionadamente, la aprobación de la ley. La Ley de 1991 sobre las Relaciones Laborales en las Empresas Estatales (SELRA) abolió los sindicatos de los funcionarios públicos. Esta medida denegó la afiliación sindical a casi 200.000 trabajadores (actualmente 330.000), con lo que se redujo la afiliación sindical general a la mitad. Con arreglo a la Ley, propiciada por el Consejo Nacional de Mantenimiento de la Paz Social, en el sector público se sustituyó a los sindicatos por asociaciones de empleados que no pueden entablar negociaciones colectivas, organizar huelgas, constituir federaciones nacionales o afiliarse a los centros sindicales existentes y a las que se les reconoce únicamente un papel de asesoramiento. Los haberes de los anteriores sindicatos se transfirieron a las mencionadas asociaciones.

Todos los intentos de enmendar la citada Ley han sido en vano. En enero de 1998, un pro-

yecto de ley de reforma de la SELRA enmendado por el Senado, la cámara alta del Parlamento cuyos miembros son designados todavía bajo la fuerte influencia de los militares, fue rechazado por la cámara baja en virtud de las alegaciones de la Confederación de Trabajadores de las Empresas Estatales (SERC) de que el Gobierno había saboteado a propósito el mencionado proyecto de ley.

En el sector privado, si bien la ley protege a los trabajadores de las acciones discriminatorias en contra de los sindicatos, no los protege de las consecuencias que se derivan de la organización de sindicatos nuevos, todavía no inscritos oficialmente. En la práctica, los sindicalistas de las empresas privadas pueden ser discriminados y despedidos. La duración de las causas ante los tribunales para conseguir que sean reintegrados a su trabajo puede ser entre uno y tres años. Los empleadores por su parte pueden contratar nuevos trabajadores para que reemplacen a los huelguistas. La Ley de Trabajo estipula que todo funcionario sindical tiene que trabajar a tiempo completo en la empresa en la que ha sido elegido, lo que significa que los sindicatos no pueden contratar como funcionarios sino a trabajadores a tiempo completo. La ley laboral nacional define de manera muy amplia los «servicios básicos», en los que están prohibidas las huelgas. El Ministerio de Trabajo puede emitir una orden que impida una huelga o exigir a los huelguistas que vuelvan al trabajo si considera que la huelga puede «afectar la seguridad nacional o tener efectos perjudiciales para el conjunto de la población».

Tailandia ha continuado sufriendo los efectos de la crisis económica regional y cientos de miles de trabajadores fueron despedidos en 1998. Según estimaciones del Gobierno, en julio de 1998 unos 2 millones de trabajadores habían perdido sus trabajos desde que comenzó la crisis en julio de 1997.

En Tailandia la existencia de ocho centros sindicales nacionales dificulta la representación de los trabajadores a través de un portavoz único. La citada CIOSL-ORAP está intentando trabajar con los sindicatos tailandeses para conseguir un movimiento más unitario y con este fin ha organizado varios seminarios conjuntos.

Viet Nam

La Confederación General del Trabajo de Viet Nam (VGCL) es la única central sindical legal y está sometida a la dirección del partido dirigente. La relación entre la VGCL y dicho

partido se refleja en la ley y en los estatutos de la VGCL. Todos los sindicatos tienen que estar afiliados a la VGCL. No existen sindicatos independientes.

El Código de Trabajo de 1995 reconoce los sindicatos y la negociación colectiva y prohíbe la discriminación en contra de los sindicatos. Aunque se han firmado algunos convenios colectivos, éstos contienen limitaciones en cuanto a su alcance y contenido. El Código también impone restricciones. En vista del crecimiento del sector privado en los últimos años, las huelgas, prohibidas anteriormente, se habían empezado a tolerar – si eran pacíficas – en las empresas extranjeras. Como las huelgas legales se consideraban como tales si se habían declarado de conformidad con un lento procedimiento que contemplaba tres fases, la mayoría de las huelgas eran ilegales. El incumplimiento del Código de Trabajo ha sido la causa de muchas huelgas ilegales, especialmente en los sectores del calzado y del vestido. Los conflictos han tenido asimismo como causa la existencia de salarios retrasados o no pagados; las reclamaciones sobre los salarios; la violación de los contratos; las malas condiciones de trabajo; los despidos ilegales; las largas horas de trabajo y el abuso o humillación de los trabajadores por parte de los supervisores extranjeros. En 1998 aumentaron los despidos debido a la crisis económica regional que condujo a la organización de huelgas para conseguir el pago de las indemnizaciones.

Las huelgas están prohibidas en las empresas que el Gobierno define como de utilidad pública y en las que son esenciales para la economía o la seguridad y la defensa nacionales. En 1996 las huelgas estaban prohibidas en 54 importantes sectores profesionales y de negocios. Los sectores en los que no se pueden organizar huelgas son los siguientes: agua, electricidad, correos y telecomunicaciones, transporte público, transporte aéreo y marítimo, banca, obras públicas, gas y petróleo, y defensa y seguridad nacionales. El Primer Ministro puede suspender o poner fin a una huelga que considere una amenaza para la economía o la seguridad pública.

Resumen

Los derechos sindicales en la ASEAN son tan variados como la región misma: por un lado se reprime brutalmente a los trabajadores, pero por otro su participación tripartita en la planificación del desarrollo es considerable. Asimismo, la estructura de los sindicatos varía mucho

según se trate de una sola central sindical nacional o de varias; según estén controlados por el gobierno o sean libres y democráticos; según el estado de sus arcas: llenas a rebosar o casi vacías. La reciente crisis económica, a pesar de haber supuesto una denegación masiva de la mayor parte de los derechos fundamentales ha

enseñado mucho y ha brindado oportunidades al movimiento sindical en los países de la ASEAN. La unificación, la reestructuración y la intensificación del ritmo de la sindicación son esenciales si han de establecerse estrategias que confirmen y mejoren el ejercicio de los derechos de los trabajadores en el futuro.

Empleo

Desde su creación en 1967, la ASEAN ha ido evolucionando respecto de sus miembros, de sus objetivos, de los métodos de liberalización del comercio y de la coordinación de las políticas económicas y sociales. Por ello, todo examen de los modelos y tendencias en el empleo en la región debe considerar la gran diversidad de los países miembros.

Jayasankar Krishnamurty

Economista Principal
Departamento de Empleo y Formación
OIT

Una agrupación cada vez más heterogénea

Expansión

La agrupación de países que constituyen la ASEAN tiene una larga historia. Se estableció inicialmente en 1967 con Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia como únicos miembros. Uno de sus objetivos iniciales era acelerar el crecimiento económico y promover la colaboración activa y la asistencia mutua en varios ámbitos, incluido el desarrollo económico. En 1994 comienzan a adherirse nuevos miembros. Los hitos en esta etapa fueron la adhesión de Viet Nam en 1995 y luego las de la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Camboya, constituyéndose los diez de la ASEAN en abril de 1999. La región de la ASEAN cuenta actualmente con una población total de casi 500 millones de habitantes, con un PNB de 685 billones de dólares de Estados Unidos y un comercio total de 4.720 billones de dólares. Sin embargo, durante la mayor parte de su existencia la ASEAN estuvo constituida por sus cinco miembros originales, económicamente homogéneos y con problemas similares en materia de seguridad.

Diversidad

Si bien la ASEAN en tanto que grupo ha existido desde 1967, ha ido evolucionando enormemente con respecto a sus miembros, objetivos y métodos de liberalización comercial y coordinación de las políticas económicas y sociales. Toda discusión sobre los modelos y tendencias del empleo en las regiones de la

ASEAN debe tener en cuenta su gran diversidad en cuanto a las diferencias en su historia reciente, su estructura social y económica, y sus niveles de desarrollo. Sus miembros originales tenían economías de mercado – aunque de vez en cuando recurrían a la propiedad pública de las empresas y a la intervención estatal en la planificación y coordinación de las actividades económicas –; en cambio, los últimos países que se han incorporado han sido principalmente países con economías de planificación central y de regulación de la actividad económica que están en proceso de desregulación y de apertura de sus economías al comercio exterior y a sistemas de pago libres.

De ciudades-estado a grandes países

La población de los países de la ASEAN es muy heterogénea. Abarca países como Singapur, que es realmente una ciudad-estado, Brunei Darussalam y la República Democrática Popular Lao con una población de 5 millones o incluso menos en 1995. En el extremo opuesto se encuentran los países muy poblados, como Indonesia (197 millones), Filipinas (68 millones) y Viet Nam (73 millones).

Diversos grados de desarrollo

Aunque los datos relativos al PNB por habitante se deberían utilizar únicamente para hacer comparaciones gruesas, las cifras muestran bien la heterogeneidad de los países que conforman el grupo. Singapur ocupa la primera posición en la lista con un nivel de 26.730 dólares de Estados Unidos en 1995 y Viet Nam el último con 240 dólares. En otros países como Indonesia,

Cuadro 1. Crecimiento económico y del empleo en la región de la ASEAN

País	Tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo 1990-1997 (% anual)	Tasa de crecimiento del empleo 1985-1995 (% anual)	Tasa de desempleo 1995 (%)	Tasa de crecimiento real del PNB 1990-1995 (% anual)	PNB por habitante 1995 (en dólares de EE UU)
Camboya	2,4	–	–	6,4	270
Indonesia	2,5	2,5	4,9	7,6	980
República Democrática Popular Lao	2,3	–	–	6,5	350
Malasia	2,7	3,5	2,5	8,7	3.890
Filipinas	2,7	2,6	8,8	2,3	1.050
Singapur	1,7	–	3,0	8,7	26.730
Tailandia	1,5	2,3	2,6	8,4	2.740
Viet Nam	2,0	2,9	–	8,3	240

– = Sin datos.

Fuente: OIT: *Towards full employment: Prospects and problems in Asia and the Pacific* (Bangkok, 1999).

Malasia, Filipinas y Tailandia las cifras del PNB por habitante fluctúan entre 1.000 y 4.000 dólares de Estados Unidos; en tanto que en Camboya, República Democrática Popular Lao y Viet Nam éstas son inferiores a los 350 dólares por habitante (véase el cuadro 1). En términos del Índice de Desarrollo Humano del PNUD para 1995, Brunei Darussalam, Malasia, Singapur y Tailandia se situaron entre los primeros 60 países de la lista; Indonesia y Filipinas se colocaron en el puesto 96 y 97, respectivamente, en tanto que Viet Nam ocupaba el puesto número 128, República Democrática Popular Lao el puesto 136 y Camboya el 140.

Merece la pena destacar asimismo que dos países de la ASEAN, a saber, República Democrática Popular Lao y Myanmar, han sido clasificados por las Naciones Unidas como «los países menos adelantados» definidos como «los países en desarrollo más pobres y más débiles económicamente de los países en desarrollo, con grandes problemas económicos, institucionales y humanos ...». En el otro extremo, países como Indonesia, Malasia y Tailandia se han definido como «economías milagro» o «los nuevos tigres asiáticos», mientras que Singapur se había clasificado anteriormente como Nuevo País Industrial (NPI) entre un número de países y territorios del sur de Asia.

Diferencias en la estructura del empleo

Las diferencias fundamentales entre los diversos países de la ASEAN pueden apreciarse más claramente si se examina la estruc-

tura del empleo. El porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura supera el 70 por ciento en la República Democrática Popular Lao, Camboya, Viet Nam y Tailandia; supone un poco más de la mitad en Indonesia y Filipinas; cerca de un tercio en Malasia, y el 1 por ciento en Singapur. El sector de la industria, por su parte, representa el 36 por ciento en Singapur, seguido de Malasia con el 28 por ciento, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Viet Nam con un 14 y un 15 por ciento, respectivamente. En Camboya y República Democrática Popular Lao un solo dígito basta para presentar el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en la industria.

¿«El efecto ASEAN»?

Considerando que varios miembros recientemente incorporados no participaron en muchas de las actividades primitivas de la organización y que están en proceso de pasar de ser economías planificadas a ser economías de mercado; que los esfuerzos de fomento del comercio entre los países de la ASEAN han sido recientes, y que la historia también reciente ha presenciado un descenso generalizado de las barreras comerciales y un significativo aumento de las inversiones extranjeras en la región, resulta imposible cuantificar el «efecto ASEAN» y distinguirlo del efecto general del proceso de crecimiento de las exportaciones, así como del aumento de los ingresos y del empleo característicos de la región hasta la crisis financiera de 1997. A continuación se examinarán breve-

mente la evolución de los acuerdos comerciales y los esfuerzos realizados para elaborar programas subregionales de desarrollo con posibles efectos positivos en el crecimiento del empleo.

Acuerdos comerciales

En materia de acuerdos de desarrollo comercial, el grupo empezó a actuar más bien tarde. El Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos (Common Effective Preferential Tariff Scheme, CEPT) iniciado en 1993 abarca en la actualidad casi la totalidad del comercio interno de la ASEAN. Entre 1993 y 1995 el crecimiento promedio anual de las exportaciones al interior de la ASEAN se elevó a un 30 por ciento, en tanto que el total de las exportaciones de la ASEAN fue de un 20 por ciento anual. Sin embargo, la proporción de las exportaciones que va a los países de la ASEAN con respecto al total de las exportaciones en 1995 no sobrepasó el 22 por ciento.

Tras el fin de la Ronda Uruguay en 1994 la tendencia general ha sido hacia una reducción de las tarifas aduaneras, proceso en el que ha participado la ASEAN. Sin embargo, resulta difícil determinar en qué medida el crecimiento de la ASEAN, dirigido a aumentar el empleo, es atribuible a una reducción de las tarifas en el comercio interno de la ASEAN, proceso que llevará algún tiempo, o en qué medida se puede atribuir a la tendencia general de liberalización del comercio en el ámbito mundial.

Triángulos de crecimiento

Otra iniciativa clave que se ha materializado bajo los auspicios de la ASEAN, y a la que se adscribe un potencial para crear empleo, ha sido la creación de los «triángulos de crecimiento» destinados a intensificar la cooperación en el seno de un marco más estrecho. Se espera que el triángulo de crecimiento permitirá extraer ventajas de las diferencias en el peso de los factores en zonas geográficas vecinas de países miembros de la ASEAN. La primera iniciativa condujo a la constitución de un triángulo de crecimiento entre Singapur, Johor y Riau, conocido como SIJORI, que abarca Singapur, Malasia e Indonesia. SIJORI ha conseguido un importante crecimiento de las inversiones y se supone que contribuirá a crear empleo, especialmente teniendo en cuenta que los costos laborales son mucho menores en las zonas próximas a Singapur. El triángulo de crecimiento constituido por Indonesia, Malasia y Tailandia (IMT) engloba

de nuevo áreas geográficas contiguas de los tres países mencionados. Del mismo modo, parece que ha atraído un volumen considerable de inversiones y que ha extendido su ámbito de acción hacia zonas con costos laborales relativamente bajos. El tercer polo de crecimiento (EAGA) abarca zonas cercanas de Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia y Filipinas. Aún es demasiado pronto para evaluar su impacto ya que se creó en 1994.

En general los triángulos de crecimiento han servido para atraer inversiones extranjeras y pueden haber contribuido al crecimiento de la producción y del empleo. Aunque resulta muy difícil estimar el nivel de crecimiento que se hubiera conseguido sin los mencionados triángulos, su contribución ha sido ciertamente positiva.

Crecimiento económico y expansión del empleo

Rápido crecimiento económico en general hasta 1997

Un aspecto más o menos común de los países de la ASEAN hasta 1997 fue el crecimiento relativamente rápido del Producto Interno Bruto real. Entre 1990 y 1995 la mayor parte de los países de la región experimentaron tasas de crecimiento de entre el 6 y el 9 por ciento, bastante superiores al índice de crecimiento de la población. El crecimiento de Filipinas sin embargo fue más lento, con una tasa del 2,3 por ciento anual, lo que se tradujo en una leve mejora del nivel de vida. Sin embargo, incluso en este caso, las tasas de crecimiento entre 1996 y 1997 fueron superiores al 5 por ciento anual.

Efectos en el desempleo

Durante la primera mitad de los años noventa se observó una tendencia general al descenso de las tasas de desempleo. El nivel rápido de expansión económica general de los países de la ASEAN estuvo acompañado de una media de crecimiento del empleo de casi el 3 por ciento durante el decenio 1985-1995 en los países para los que hay datos, lo que contribuyó a su vez a reducir el desempleo y el subempleo en la mayoría de los países hasta 1997, aunque en algunos países como Tailandia y Singapur pudo haber existido escasez de trabajo. La tasa de subempleo cayó bruscamente en Malasia pasando del 6,9 por ciento en 1995 al 2,5 por ciento en 1996; en Singapur descendió del 4,1 al 3 por ciento y en Tailandia del 3,7 al 2,2 por

ciento. En Indonesia y Filipinas la tasa de desempleo aumentó de manera constante como resultado de las mayores oportunidades de empleo frente al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. En 1996 la tasa de desempleo en Indonesia equivalía al 4,1 por ciento de la fuerza laboral, en Malasia al 2,5 por ciento, en Filipinas al 7,4 por ciento y en Tailandia sólo al 1,1 por ciento. A partir de 1996, tras la repentina reducción de las oportunidades de empleo en Tailandia, Indonesia y Malasia, y hasta cierto punto en otros países de la región, la tasa de desempleo aumentó bruscamente en general. En 1998 la tasa de desempleo en Indonesia se situaba entre el 9,0 y el 12 por ciento, la de Malasia en un 6,7 por ciento, la de Filipinas en un 3,1 por ciento y la de Tailandia en un 4,4 por ciento.

El crecimiento del empleo superó la expansión de la fuerza laboral

Si comparamos la tasa media anual de crecimiento de la fuerza laboral de Malasia, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Viet Nam durante los años noventa con tasas similares de crecimiento del empleo durante la década que finaliza en 1995, nos encontramos con que en Malasia, Tailandia y Viet Nam el crecimiento del empleo ha superado el incremento de la fuerza de trabajo con el resultado de que se utilizó mejor el trabajo y hubo más empleo. En Indonesia y Filipinas el crecimiento del empleo y la expansión de la fuerza de trabajo parecen haber tenido lugar al mismo tiempo. Ha debido de existir alguna mejoría en cuanto al empleo, pero probablemente de escasa importancia. Tal y como se verá posteriormente, a partir de 1996 la situación se deterioró bruscamente.

La migración laboral en el seno de la ASEAN

El rápido crecimiento del trabajo y del empleo se acompaña de desplazamientos de trabajadores en busca de empleo, no únicamente entre los países de la ASEAN sino también en el ámbito regional. Los principales desplazamientos tuvieron lugar de Indonesia a Malasia; de Myanmar y República Democrática Popular Lao a Tailandia y desde varios países de la ASEAN hacia Singapur. A mediados de 1977, el número de migrantes en Hong Kong, Japón, República de Corea, Tailandia, Malasia, Singapur y Taiwán fue de casi 6,5 millones.

Además de ofrecer mejores perspectivas a los trabajadores con escasa formación en los países (y regiones) que cuentan con reservas y un

excedente de mano de obra, la ASEAN empezó también a actuar cada vez más como mercado único para los profesionales más calificados y dispuestos a desplazarse, lo que permitió a los países hacer frente a la escasez de mano de obra calificada. Lo anterior permitió asimismo evaluar la posibilidad de una mayor integración económica mediante una mayor circulación de la mano de obra, calificada o no, en el seno de la ASEAN.

La reciente crisis económica, sin embargo, ha afectado muy negativamente este proceso y un gran número de migrantes han sido devueltos a sus países, lo que ha contribuido a su vez a un mayor deterioro de las perspectivas de empleo en los países de origen. Según estimaciones de la OIT, a mediados de 1998 el total de trabajadores migrantes descendió en Tailandia en casi 460.000 personas y en Malasia en 400.000. No está claro si en el futuro la recuperación económica supondrá la continuación de algunos o de todos los movimientos migratorios, ni si la ASEAN aplicará políticas especiales de mejora de la calificación profesional y de estímulo a la migración en el seno de la agrupación propiamente tal o más bien sólo hacia determinados países. Ello dependerá de la aceptación del principio de la libre circulación de trabajadores a través de las fronteras nacionales de la ASEAN.

Salarios reales

Los salarios reales aumentaron y también las oportunidades de empleo. Por ejemplo, sólo en 1996 los salarios reales aumentaron un 6,6 por ciento en Indonesia, un 5,8 por ciento en Malasia, un 3,3 por ciento en Filipinas y un 2,3 por ciento en Tailandia. Sin embargo, hacia 1998 en todos estos países los salarios habían bajado tras la extensión de la crisis financiera.

El efecto de la crisis financiera

Como es bien sabido, la mayoría de los países experimentaron drásticas reducciones de sus tasas de crecimiento al principio de la crisis financiera asiática, a mediados de 1997. Según estimaciones para 1998 y las previsiones para 1999 de la Unidad de Inteligencia Económica, la economía indonesia se degradaría entre un 14,8 y un 2,1 por ciento, respectivamente; la de Tailandia entre un 8,0 y 1,4 por ciento, y la de Malasia de un 6 y un 2,9 por ciento. En Singapur, el crecimiento en 1998 sería de un 0,3 por ciento y en 1999 habría un crecimiento «negativo» de 0,9 por ciento; en ambos casos el porcentaje se estima con respecto al año anterior.

Viet Nam experimentaría un índice de crecimiento bastante bajo, aunque positivo, de casi un 5 por ciento en esos dos años.

Las mencionadas estimaciones permiten destacar dos puntos importantes. Primero, que los datos varían ligeramente en función del organismo que elabora las estimaciones y que se revisan a medida que se dispone de más información. Segundo, que la mayoría de las estimaciones consideran que la tasa de crecimiento del 5 al 9 por ciento anual experimentada en la primera mitad de los años noventa no se volverá a repetir antes del año 2003.

Aspectos particulares del empleo

La experiencia en materia de empleo de los diferentes países de la ASEAN no ha sido uniforme, lo que refleja grandes diferencias entre ellos en términos de su historia reciente, de sus sistemas económicos y sociales, y de la fecha de entrada e integración en el mundo económico. La experiencia de cada país se puede clasificar de varias formas. Hemos visto anteriormente que destacan ciertos aspectos y temas importantes relativos tanto a países particulares como al conjunto de países que integran la ASEAN.

Rápido crecimiento de la fuerza de trabajo

La República Democrática Popular Lao, Malasia, Filipinas y Viet Nam entre los años ochenta y noventa experimentaron un rápido crecimiento de la fuerza de trabajo como con-

secuencia de sus elevados índices de crecimiento de la población. Entre 1990 y 1997 la fuerza de trabajo aumentó anualmente en un 2,7 por ciento en Malasia y Filipinas; en un 2,4 por ciento en Camboya; en un 2,3 por ciento en República Democrática Popular Lao, y en un 2 por ciento en Viet Nam. Pero incluso en un país como Indonesia, donde el crecimiento de la población ha disminuido de forma significativa en los últimos años, el rápido crecimiento económico y el ligero incremento de la participación de la mujer ha conducido a un aumento anual de la fuerza laboral de un 2,5 por ciento. Sólo en Singapur y Tailandia la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo disminuyó a un 1,5 y un 1,7 por ciento anual, respectivamente, como resultado del brusco descenso de la fertilidad y compensado parcialmente, en el caso de Singapur, por la inmigración de mano de obra.

Desempleo de los jóvenes

En la mayor parte de los países de la ASEAN los jóvenes constituyen un importante segmento de la población que en 1995 representó entre el 18 y el 22 por ciento en la República Democrática Popular Lao, Malasia, Filipinas, Viet Nam, Tailandia, Indonesia y Myanmar (véase el cuadro 2). Si resulta probable que la proporción de este grupo de edad aumente durante los próximos 10 a 15 años en Camboya, República Democrática Popular Lao y Malasia, también se prevé su descenso en otros países de la ASEAN. Si por un lado la presión que ejerce la población joven en el mercado laboral puede

Cuadro 2. Aumento de la población joven (entre 15 y 24 años) en la región de la ASEAN, 1995-2010

País	Población joven (en millones)		Proporción de jóvenes en el total de la población (%)	
	1995	2010	1995	2010
Brunei Darussalam	0,05	0,07	16,6	18,8
Camboya	1,58	2,86	15,8	21,6
Indonesia	41,07	42,13	20,8	17,7
República Democrática Popular Lao	0,87	1,45	18,2	20,8
Malasia	3,74	4,92	18,6	19,0
Myanmar	9,22	8,35	21,5	16,4
Filipinas	13,67	17,66	20,5	19,5
Singapur	0,47	0,54	14,3	13,9
Tailandia	12,13	10,51	20,7	15,8
Viet Nam	14,8	18,06	20,1	19,9

Fuente: Secretaría de las Naciones Unidas, División de Población: *Perspectivas de la población mundial: revisión de 1998* (Nueva York, 1998) (proyección establecida a partir de la variante media).

considerarse moderada, ya que cada vez más gente joven prolonga la fase de educación y formación, por otro lado existe la creciente tendencia a una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral.

El problema del desempleo de los jóvenes es bastante serio desde el comienzo de la crisis financiera asiática. El nivel de absorción de los nuevos candidatos ha descendido y los jóvenes que trabajan se enfrentan con frecuencia a la posibilidad del despido. Todo esto se puede ilustrar mediante algunos datos recientes de la OIT sobre Indonesia. En el pasado una gran parte de los desempleados tenían formación y buscaban su primer trabajo en las zonas urbanas: se trataba de gente joven deseosa de trabajar y capaz de esperar hasta el surgimiento del trabajo apropiado. Tras la crisis de 1998, la tasa de desempleo en las áreas urbanas alcanzó un 26 por ciento, respecto del 23 por ciento de 1997, y el índice de desempleo fue del 4 por ciento en 1998. Con la crisis económica las causas del desempleo de los jóvenes han cambiado. El desempleo urbano ha aumentado rápidamente entre el grupo de jóvenes formados en los institutos de enseñanza superior, y en concreto entre los que cuentan con una formación profesional y tienen dificultad en encontrar trabajo en el sector formal en retroceso. Algo muy significativo asimismo es el hecho de que es más probable el despido de los jóvenes que el de los trabajadores de más edad y experiencia. El desempleo de los jóvenes con experiencia laboral previa creció bruscamente pasando del 14 al 27 por ciento entre 1997 y 1998.

Desglose por sexo

En los países de la ASEAN el desglose por sexo en lo que respecta a la fuerza de trabajo y la participación laboral no muestra en general grandes diferencias. Aunque las oportunidades de empleo de las mujeres parecían haber aumentado entre 1996 y 1997 con respecto a las de los hombres especialmente en Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia, continuaron existiendo diferencias significativas en lo que respecta al nivel de ingreso, seguridad del trabajo y calidad del empleo. Una vez más, la movilidad internacional de las mujeres es superior. Según estimaciones de la OIT, un 76 por ciento de los trabajadores migrantes presentes en otros países de la ASEAN en 1997 eran mujeres procedentes de Filipinas; un 37 por ciento eran mujeres procedentes de Indonesia.

La crisis financiera parece no haber tenido un efecto adverso en el empleo femenino en los

países de la ASEAN, aunque esto todavía no se puede saber a ciencia cierta. Es posible que la pérdida de empleo femenino no conste de forma fidedigna en los datos disponibles, y que muchas de las mujeres que trabajan a cambio de escasa remuneración y sin seguridad hayan tenido que aceptar salarios inferiores y peores condiciones de trabajo. Asimismo, el efecto del desempleo probablemente haya sido más severo entre la enorme cantidad de mujeres con personas a cargo que no recibieron ninguna indemnización por despido.

Factores particulares de la experiencia de Viet Nam

En el caso de Viet Nam destacan algunos aspectos que lo singularizan frente a los miembros fundadores de la ASEAN: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Viet Nam tenía una economía planificada que se abrió a la economía mundial a finales de los ochenta. Se pasó a un comercio y sistemas de pago más libres; a tipos de cambio más flexibles a la par de las fluctuaciones del mercado; a una desregulación de la producción y una privatización de las empresas estatales; a un fomento del flujo de capital extranjero, y a una promoción de la empresa privada. La República Democrática Popular Lao y Myanmar han seguido los mismos pasos hacia el establecimiento de una economía de mercado.

Como resultado de este cambio de dirección, Viet Nam, al igual que Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur, fue capaz de mantener índices de crecimiento económico bastante altos, más del 8 por ciento anual entre 1990 a 1997. Sin embargo, mientras el empleo en su conjunto creció bastante rápido, de 30,3 millones en 1990 a 39,7 millones en 1997, el empleo en la industria se estancó, aumentando nominalmente de 3,1 a 3,5 millones durante el mismo período. Esto resulta bastante sorprendente si se tiene en cuenta que el PIB en el sector industrial creció casi en un 13 por ciento anual entre 1991 y 1997. El principal problema fue la dificultad de privatizar o liquidar las empresas estatales, a menudo saturadas de mano de obra y respecto de las cuales el Código de Trabajo dificultaba enormemente el desplazamiento de los trabajadores. Al mismo tiempo, las pequeñas y medianas empresas, generadoras de mucho más empleo, eran incapaces de crecer debido a las distintas restricciones y reglamentaciones existentes.

La crisis financiera asiática redujo a la mitad el índice de crecimiento de Viet Nam entre 1998

y 1999, pero la desaceleración del crecimiento no se limitó a la industria sino que se extendió también a la agricultura. Por ello, a menos que aumente de manera considerable el empleo, arrastrado por el crecimiento industrial, y se tomen otras medidas de promoción de ambos, es probable que la situación se deteriore el próximo año o en el siguiente.

En general, economías como las de Viet Nam, República Democrática Popular Lao y Myanmar, que han iniciado un proceso de reestructuración económica y que se han visto afectadas por la crisis asiática, tienen que hacer frente a la difícil tarea de continuar abriendo sus economías y reestructurando sus sistemas productivos sin dejar de ofrecer a la vez una red de seguridad social a los grupos más vulnerables.

Conclusión

Desde finales de los años ochenta y gran parte de los noventa la región de la ASEAN experimentó en general un rápido crecimiento económico. Lo anterior se acompañó de una expansión relativamente rápida de las oportunidades de empleo en la mayoría de los países y de una integración creciente en la economía mundial en términos de comercio y movimientos de capital. La reciente recesión económica

asociada a la crisis financiera asiática no debería llevarnos a subestimar la importancia de la experiencia de crecimiento con sus efectos por lo general positivos en la vida de los trabajadores de los países de la ASEAN. El actual estado del conocimiento sobre estos hechos no permite estimar qué proporción del éxito se puede atribuir a la ASEAN propiamente tal y qué proporción se debe al proceso simultáneo de apertura de los mercados en el seno de la región y hacia el mundo en general.

Bibliografía

- Banco Mundial: *Viet Nam rising to the challenge: an economic report* (Hanoi, 1998).
- OIT: *Towards full employment: Prospects and problems in Asia and the Pacific* (Bangkok, noviembre de 1999).
- . *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* (Ginebra, 1998).
- . *La respuesta de la OIT a la crisis financiera en los países de Asia oriental y sudoriental: evolución de la crisis financiera asiática y determinación de las necesidades y respuesta en materia de políticas* (documento G.B.274/4/2, Ginebra, marzo de 1999).
- Secretaría de la ASEAN: *ASEAN: economic cooperation, transition and transformation* (ISEAS, Singapur, 1997).
- Secretaría de las Naciones Unidas, División de Población: *Perspectivas de la población mundial: revisión de 1998*, vol. I (Nueva York, 1998).

Seguridad social

En su calidad de interlocutores sociales los sindicatos tienen que negociar activamente con los gobiernos para desarrollar programas apropiados de seguridad social y garantizar su aplicación.

Achuthan N. Navamukundan

Secretario General Nacional
Sindicato Nacional de Trabajadores de las Plantaciones
Malasia

Influencia occidental

La ASEAN consta de diez naciones del Asia sudoriental: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Myanmar, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam. Todos estos países han experimentado rápidos cambios y han pasado de ser sociedades basadas en valores tradicionales a constituirse en sociedades modernas de influencia occidental, habiendo estado expuestos a dicha influencia en tanto que colonias o a través de relaciones de amistad durante las alianzas comerciales y militares. Malasia, Myanmar y Singapur fueron colonias británicas; República Democrática Popular Lao, Viet Nam y Camboya formaron parte de la antigua Indochina francesa; Indonesia fue colonia alemana y Filipinas estuvo bajo dominio español y estadounidense. Tailandia, aunque nunca fue oficialmente colonizada, se vio expuesta a la influencia occidental a través de alianzas de orden comercial y militar.

El surgimiento de la economía de libre mercado en las naciones de la ASEAN se debió en gran parte a tales influencias. Después de la Segunda Guerra Mundial, los países de la ASEAN que habían sido colonizados consiguieron su independencia, tras lo cual sus sistemas económicos tradicionales cambiaron rápidamente; con el correr del tiempo surgieron nuevas instituciones sociales y económicas que permitieron hacer frente a los rápidos cambios económicos y sociales. Han conseguido diferentes niveles de prosperidad. Singapur, por ejemplo, es una ciudad-estado que depende en gran parte del sector de los servicios – que constituye casi el 64 por ciento del Producto Nacional Bruto y cuyo Producto Interno Bruto por habitante es de 22.500 dólares de los Estados Unidos –, en tanto que Viet Nam, con un Producto Interno Bruto por habitante de 200 dólares, es predomi-

nantemente agrícola. Este sector, que ocupa a casi un 70 por ciento de la fuerza de trabajo, contribuye en un 28 por ciento a la constitución de su Producto Nacional Bruto. Con la excepción de Singapur, isla-ciudad-estado cuya población es principalmente urbana, en la mayor parte de las naciones de la ASEAN más de los dos tercios de la población se concentra en las zonas rurales. En Malasia y Filipinas la mitad de la población es urbana. El porcentaje de la fuerza de trabajo ocupada en la industria es del 6 por ciento en la República Democrática Popular Lao y del 36 por ciento en Singapur. El sector de la manufactura supone menos de un tercio del PIB en todos los países de la ASEAN; el sector de los servicios por su parte representa sólo un 30 por ciento en Lao pero un 64 por ciento en Singapur. La agricultura ocupa un lugar importante en la economía de Lao y de Tailandia, donde contribuye en un 51 y un 10 por ciento, respectivamente, a constituir el PIB.

Por consiguiente resulta evidente que las naciones de la ASEAN han conseguido distintos niveles de desarrollo. En 1999, de las 174 naciones del mundo clasificadas por el PNUD en función del Índice de Desarrollo Humano, Indonesia ocupa el lugar número 105, Malasia el 56, Tailandia el 67, Filipinas el 77, Myanmar el 128 y Lao el 140. Es interesante asimismo destacar las circunstancias de Camboya, que ha sufrido importantes trastornos políticos. Este es el marco de desigualdad de los niveles de desarrollo en el que los países de la ASEAN intentan establecer sistemas institucionales de seguridad social.

La seguridad social antigua y la moderna

Las prestaciones de la seguridad social representan un mecanismo formal e informal de reparto de medios y cuidados para la personas

que lo necesitan. El concepto de «reparto y cuidados» tiene su origen en los valores culturales de las respectivas naciones de la ASEAN. En la práctica, el fenómeno de «reparto y cuidados» se puede encontrar en las familias numerosas y otras instituciones sociales y religiosas dedicadas al cuidado de aquéllos que lo necesitan. Sin embargo, estas instituciones tradicionales, de limitada importancia social y económica, se han ido quedando paulatinamente obsoletas en la economía moderna. Por ello, se demostró que resultaba inevitable una intervención oportuna del Gobierno en cada país para responder a las necesidades en materia de seguridad social a través de instituciones y políticas apropiadas, especialmente en momentos en que el mercado laboral formal empezó a expandirse y se tenían que elaborar y hacer cumplir normas mínimas laborales de protección del trabajador, como las de la seguridad social.

La seguridad social puede abordarse desde dos puntos de vista. Desde una perspectiva limitada y popular, los trabajadores pueden considerarla como una forma de obtener compensaciones frente a contingencias, es decir, toda una serie de prestaciones como la atención médica, el subsidio de enfermedad y de invalidez, las prestaciones por maternidad, por lesiones profesionales, de vejez, de supervivencia, de desempleo y cargas familiares. En algunos casos, las prestaciones de bienestar, como la readaptación profesional de los inválidos o los convalécientes, o incluso la formación o reconversión profesionales de los desempleados, y los servicios de recreación se cuentan también entre las prestaciones de la seguridad social. En suma, las contingencias cubiertas por los regímenes de la seguridad social se refieren a:

- i) la necesidad de atención médica;
- ii) la suspensión, pérdida o considerable reducción de los ingresos a causa de:
 - a) enfermedad;
 - b) maternidad;
 - c) lesión profesional, que abarca accidentes y enfermedades profesionales;
 - d) vejez;
 - e) invalidez;
 - f) fallecimiento del cabeza de familia;
 - g) desempleo, y
- iii) responsabilidad respecto al sustento de los niños.

En un sentido más amplio, la seguridad social representa algo más que una ayuda frente a una contingencia: se trata de un con-

cepto amplio dirigido a la consecución del bienestar general de los trabajadores. Su objetivo es proporcionar los medios para mejorar su bienestar económico y social. Corresponde en consecuencia analizar las políticas y regímenes de la seguridad social que aporten los medios que garanticen oportunidades de empleo, asistencia sanitaria, educación de los trabajadores y de sus hijos, propiedad de la vivienda y seguro de los trabajadores y de las personas que tienen a su cargo.

Hoy en día el término «seguridad social» se refiere a la protección de la sociedad y de sus miembros mediante una serie de medidas de carácter público de lucha contra la pobreza económica y social derivada de la carencia, interrupción o sustancial reducción de los ingresos como consecuencia de una enfermedad, maternidad, lesiones profesionales (incluyendo las enfermedades profesionales), desempleo (incluyendo la ausencia de empleo) y subempleo, invalidez, indigencia, discapacidad, retraso del desarrollo, vejez y muerte. Además, la seguridad social proporciona atención médica que incluye medidas de prevención.

Tipos de seguridad social

Los sistemas de la seguridad social en las naciones de la ASEAN se pueden clasificar en dos grupos: los regímenes voluntarios y los obligatorios, que a su vez se pueden considerar como:

- a) sistemas tradicionales;
- b) disposiciones de los contratos de servicios y de los convenios colectivos, y
- c) obligatorios.

La respuesta de la comunidad implica seguridad

Los sistemas tradicionales de seguridad social son de carácter voluntario y se rigen por prácticas culturales locales que garantizan asistencia a las familias e individuos que lo necesitan. La acción colectiva para movilizar recursos que benefician a las familias se pone de manifiesto ante necesidades como funerales, asistencia a las viudas, a los huérfanos y a los desamparados. Las normas que rigen estas acciones son de carácter informal, pero la comunidad las cumple porque las sanciona la costumbre. Este tipo de seguridad social es importante en el caso de las comunidades rurales y urbanas pobres en que son mayoritarios los trabajadores del sector informal. Aunque la res-

puesta de la comunidad a tales necesidades se realiza caso por caso, hay que tener en cuenta que sus iniciativas para no dejar que muera este tipo de acciones de autoayuda le permite desempeñar un papel activo y positivo para mantener en pie una red de seguridad social que atienda a los pobres del sector informal, tanto en las áreas rurales como en las urbanas.

Disposiciones obligatorias o resultado de una negociación

En el mercado laboral formal, donde los empleos se rigen por contratos de servicios y los sindicatos participan en el establecimiento de las condiciones de empleo a través de la negociación colectiva con los empleadores, en los mencionados contratos de servicios y convenios colectivos existen disposiciones relativas a la seguridad social, el pago por contingencias, la asistencia médica, las prestaciones de jubilación, formación y educación, y en caso de fallecimiento. Si bien dichas disposiciones reconocen la existencia de normas mínimas en los estatutos, los términos efectivos y las condiciones de pago de las prestaciones de la seguridad social suelen negociarse sobre la base de normas mínimas obligatorias. Por lo tanto, dichas condiciones y términos negociados representan un importante complemento de las prestaciones obligatorias de la seguridad social a los trabajadores. Sin embargo, los que se benefician son únicamente los trabajadores del sector formal, y concretamente aquellos cuyos términos y condiciones de empleo se rigen mediante un contrato de servicios de carácter personal o mediante convenios colectivos.

Cooperativas: el medio principal

Otra institución que proporciona prestaciones de seguridad social a sus miembros es la sociedad cooperativa. Este tipo de sociedad se centra en las prestaciones a sus miembros como las prestaciones médicas, de jubilación, de vivienda, y los seguros colectivos. Pertenecen a la categoría de servicios voluntarios de seguridad social disponibles en la sociedad, pero su papel se circunscribe a sus miembros. Estas instituciones constituyen asimismo vínculos prácticos para poder participar en los regímenes nacionales de seguridad social: por ejemplo, las cooperativas de granjeros facilitan la participación de los granjeros particulares en los regímenes de la seguridad social organizados por el Gobierno. En Malasia, por ejemplo, se está estudiando el movimiento cooperativo que

propone servir de importante canal para integrar a granjeros, pescadores y trabajadores independientes en los regímenes de la seguridad social contemplados en la Ley de la Seguridad Social. Mediante este método se incrementará claramente el número de trabajadores que se benefician de la seguridad social.

Al igual que los regímenes obligatorios de seguridad social, se rigen mediante una ley. Ello asegura que tanto los empleadores como los trabajadores deben respetar sus disposiciones en lo que respecta a sus contribuciones y beneficios. Todas las naciones de la ASEAN cuentan con regímenes obligatorios de seguridad social establecidos mediante la legislación apropiada. Sin embargo, esta última se aplica únicamente al sector formal del mercado laboral con lo que deja a millones de campesinos, agricultores, silvicultores, pescadores y trabajadores del sector informal urbano sin una protección adecuada.

La organización, aplicación, administración y evaluación de los regímenes de la seguridad social existentes en los países de la ASEAN han evolucionado en función de las circunstancias económicas y sociales de cada nación. Los diversos regímenes que se han puesto en práctica han mejorado paulatinamente la cobertura de los trabajadores, y los tipos y cantidad de prestaciones en función de los distintos grados de desarrollo de cada nación. Las prestaciones de la seguridad social varían asimismo según pertenezcan los empleados al sector público o al privado. Los regímenes elaborados generalmente abarcan las siguientes áreas:

- a) vejez, discapacidad y supervivencia;
- b) enfermedad y maternidad;
- c) lesiones profesionales; y
- d) subsidios familiares.

Prestaciones de vejez, discapacidad y supervivencia

Las prestaciones de vejez, discapacidad y muerte están cubiertas a través de sistemas de fondos de previsión o de seguro social. En países como Indonesia y Singapur se utiliza el sistema de fondos de previsión. En Indonesia, la legislación garantiza la cobertura de los establecimientos con diez o más empleados o las nóminas de 1 millón de rupias o más mensuales a través de un fondo de previsión que se está ampliando gradualmente a establecimientos más pequeños y a los trabajadores ocasionales y temporales. Los empleados públicos y el personal militar están protegidos por sistemas

concebidos especialmente para ellos. Los empleados contribuyen a los fondos de previsión con el 2 por ciento de sus ingresos, mientras que el empleador lo hace con el 4 por ciento de la nómina. Las prestaciones de vejez, que adoptan la forma de pagos de una cantidad global equivalente al total de las contribuciones de los empleados y empleadores, más los intereses acumulados, se pueden obtener a los 55 años. Las prestaciones de discapacidad y supervivencia se conceden antes de los 55 años a las personas con invalidez total para trabajar o en caso de fallecimiento. Las prestaciones de invalidez son una suma global equivalente al total de las contribuciones del trabajador y del empleador, más los intereses acumulados. Las prestaciones de supervivencia suponen una cantidad similar, a la que se añade un pago de 1,2 millones de rupias.

En Singapur, la cobertura del sistema de fondo de previsión se extiende a los empleados con ingresos mensuales superiores a los 50 dólares de Singapur y a los trabajadores independientes. Los empleados del sector público están excluidos de este régimen desde que se estableció un plan especial de pensiones para ellos. Los asalariados con ingresos superiores a los 200 dólares de Singapur cotizan un 20 por ciento de los mismos. Los empleadores aportan el 20 por ciento de los ingresos mensuales al fondo destinado a los trabajadores que ganan mensualmente 50 dólares o más. El objetivo del Gobierno es crear a largo plazo un fondo de previsión central para los empleadores y los trabajadores. A las personas de más de 55 años se les aplican bajas tasas de cotización. Las prestaciones de vejez se obtienen en la forma de una cantidad global equivalente al total de las contribuciones de los empleadores y asalariados a la que se añade, como mínimo, un 2,5 por ciento de los intereses compuestos y se le deduce la cantidad reservada a las contingencias médicas, más 40.000 dólares de Singapur para asegurar la continuidad de los ingresos a partir de los 60 años. Las prestaciones de invalidez se abonan como una suma global similar a las prestaciones de vejez, en tanto que las prestaciones de supervivencia se pagan a los supervivientes designados o a los herederos legales, deduciendo una pequeña cantidad para las contingencias médicas.

En Malasia, el fondo de previsión nacional cubre a todos los trabajadores a excepción de los profesores, los miembros de las fuerzas armadas y otros empleados que tienen sus propios sistemas de fondos de previsión. Los sistemas nacionales se pueden ampliar sobre la

base de acuerdos voluntarios a los trabajadores domésticos y a los independientes. Los asalariados cotizan un 10 por ciento de sus ingresos y los empleadores contribuyen con un 12 por ciento de la nómina al fondo de previsión. Los fondos de previsión pagan una suma global a los 55 años o a cualquier otra edad al trabajador que emigre definitivamente. Del mismo modo, los trabajadores pueden retirar hasta un 30 por ciento de sus fondos acumulados a los 50 años, antes de la jubilación. Las prestaciones de supervivencia, que se componen del total de las cotizaciones de los asalariados y de las contribuciones de los empleadores al fondo, más los intereses acumulados, se abonan al beneficiario legal. La discapacidad permanente autoriza al que cotiza a retirar la cantidad total que se le debe en concepto de crédito acumulado en el fondo de previsión. En Malasia las prestaciones por discapacidad están también cubiertas por el sistema de seguro social, que proporciona prestaciones temporales, permanentes y de supervivencia a los trabajadores asegurados. Las contribuciones para tales propósitos están repartidas como sigue: los trabajadores cotizan un 0,5 por ciento de sus ingresos y los empleadores contribuyen con un 0,5 por ciento de la nómina. Las prestaciones por discapacidad permanente del sistema de seguro social no sobrepasa el 65 por ciento de los ingresos del trabajador.

Filipinas, Tailandia y Viet Nam

En Myanmar, los funcionarios cuentan con un régimen especial de pensiones. Las prestaciones de supervivencia contemplan 1.000 kyats para gastos funerarios que se abonan como parte del seguro de enfermedad. En Viet Nam, Filipinas y Tailandia las prestaciones de vejez, discapacidad y muerte se gestionan a través del seguro social. En Viet Nam, los asalariados cotizan un 5 por ciento de sus ingresos, las contribuciones de los empleadores equivalen al 1,5 por ciento de la nómina y la subvención anual del Gobierno se eleva al 1,5 por ciento de los salarios cubiertos. En Filipinas las cotizaciones de los asalariados equivalen al 3,3 por ciento de sus ingresos, las de los trabajadores independientes a un 8 por ciento y las contribuciones de los empleadores a un 4,67 por ciento de la nómina.

La cobertura de la seguridad social en Filipinas se extiende a la gente de mar a bordo de buques extranjeros, los trabajadores por cuenta propia, los agricultores, los pescadores y los trabajadores domésticos, excluyéndose el trabajo en la unidad familiar. Existen regímenes

especiales para los funcionarios públicos. Las prestaciones de vejez en Filipinas consisten en una pensión de base de 1.200 pesos mensuales o un 40 por ciento del promedio de ingresos mensuales acreditados. Existen asimismo prestaciones por discapacidad permanente y prestaciones de supervivencia, y su nivel es similar al plan de pensiones de vejez.

En Viet Nam la pensión de vejez alcanza un máximo del 75 por ciento de la media salarial de los diez años que precedieron a la jubilación y se regulan también los niveles de las prestaciones por discapacidad permanente y supervivencia. Las disposiciones relativas a esta última asignan al beneficiario una suma global máxima equivalente a 12 salarios mensuales del trabajador fallecido o una suma global para gastos funerarios equivalente a 7 salarios mínimos en el sector público.

Prestaciones de enfermedad y de maternidad

En Myanmar, Indonesia, Viet Nam y Filipinas, el sistema de seguro social contempla prestaciones de enfermedad y de maternidad. En Filipinas las cotizaciones de los trabajadores al sistema se elevan a un 1,2 por ciento de sus salarios y las contribuciones de los empleadores a un 1,2 por ciento de las nóminas. En Viet Nam el empleador contribuye con un 5 por ciento de las nóminas. En Indonesia con un 6 por ciento de las nóminas de los trabajadores casados y con un 3 por ciento de las nóminas de los solteros. Estos tres países ofrecen prestaciones en dinero y de tratamiento médico. En Indonesia las prestaciones por enfermedad se extienden también a las personas a cargo de los trabajadores que cotizan al sistema de seguro social. En Malasia las prestaciones de enfermedad y de maternidad se consideran obligatorias y a cargo del empleador y figuran en las disposiciones de la Ley del Empleo y en las relativas a la negociación colectiva, según proceda. Los empleadores, por su parte, buscan pólizas de seguros en el sector privado para las prestaciones médicas de sus trabajadores. El fondo de previsión de éstos proporciona también beneficios a sus miembros en caso de enfermedades importantes. En Singapur las prestaciones de enfermedad y de maternidad se financian mediante la cuenta Medisave del Fondo Central de Previsión. Tanto los trabajadores como los empleadores contribuyen a dicha cuenta con una cantidad que oscila entre el 3 y el 20 por ciento de su contribución al mencionado Fondo. La prestación de maternidad está contemplada

en la Ley de Empleo, que estipula un período de licencia pagada de cuatro semanas antes y cuatro semanas después del parto, siempre que la trabajadora haya estado empleada al menos 180 días durante el año anterior. La prestación de maternidad en Singapur se limita a los dos primeros hijos. Las prestaciones médicas se amplían también a las personas a cargo. Todas las naciones de la ASEAN reconocen la importancia de la licencia de maternidad y contemplan licencias pagadas, así como licencias de 90 y 120 días en circunstancias especiales; de hasta 180 días en el caso de Viet Nam.

No obstante, son los servicios de atención de la salud estatales los que ocupan un lugar preferente en todas las naciones de la ASEAN. Aunque los regímenes de la seguridad social responden a las exigencias de sus participantes a este respecto, la mayor parte de la población confía en estos servicios, en especial en las zonas rurales. Es un sistema subvencionado por el Estado que está abierto a todos los ciudadanos.

Prestaciones en caso de accidentes profesionales

El sistema de seguridad social de Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar y Viet Nam prevé el otorgamiento de prestaciones en caso de accidente de trabajo. En Malasia los empleadores contribuyen al sistema de seguro social estatal como la Organización Gubernamental de la Seguridad Social (GSSO). En Singapur, los empleadores están obligados a adquirir seguros privados para sus trabajadores para que éstos puedan percibir indemnizaciones en caso de accidentes de trabajo, los que incluyen atención médica, una compensación por la pérdida de ingreso y prestaciones de supervivencia en caso de accidente mortal. La Organización Gubernamental de la Seguridad Social tuvo su origen en un seguro de compensación a los trabajadores que era obligatorio para los empleadores. Las prestaciones abarcan: gastos médicos; compensación por incapacidad transitoria; por pérdida de ingresos; pensión de invalidez; gastos funerarios; pensión de supervivencia; gastos de educación de los hijos de los trabajadores fallecidos; prótesis y readaptación profesional. El concepto de atención médica integral se está considerando paulatinamente en vista del incremento de los recursos asignados a la GSSO, siempre que su gestión sea prudente y se mantenga la solvencia de la organización.

Una tarea importante de las organizaciones de la seguridad social en la ASEAN consiste en promover la aplicación de los programas de

seguridad y salud profesionales en el lugar de trabajo. Se ha animado al empleador, con la participación del sindicato, a que tome iniciativas para educar a los trabajadores en los asuntos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo, con vistas a reducir al mínimo las lesiones y otros problemas de salud en el trabajo.

Asignaciones familiares

Las asignaciones familiares, consideradas como ingresos adicionales destinados a satisfacer las necesidades imprevistas de la familia, constituyen un tema que preocupa y que consideran las organizaciones de la seguridad social en la ASEAN. Sin embargo, la escasez de recursos para ofrecer tales asignaciones de ayuda durante los períodos de desempleo y otras contingencias ha constituido el mayor obstáculo para el lanzamiento de programas a este respecto. Además, la posibilidad de que haya abusos en la determinación de esas ayudas explica la prudencia con que las organizaciones de la seguridad social abordan el asunto.

Observaciones

La intervención estatal en los países de la ASEAN en el establecimiento de los regímenes de seguridad social, en especial para los trabajadores y las personas a su cargo, ha sido decisiva para conseguir los progresos de los últimos años. En comparación con el modesto comienzo de pagos a los trabajadores frente a contingencias, las organizaciones y sistemas de la seguridad social actuales están dispuestos a ampliar la gama de prestaciones de los programas de seguridad social para que éstas no dejen de reflejar su costo efectivo en los diferentes países. Es interesante considerar que dondequiera que haya sindicatos activos, las prestaciones que se obtienen a través de convenios colectivos son mayores que las que ofrecen los programas de la seguridad social. Sin embargo, el ámbito de dichos convenios es limitado y el efecto de los acuerdos colectivos es mucho menor en los países de la ASEAN que en los industrializados. Por lo tanto, en las naciones de la ASEAN los sindicatos tienen que jugar un papel de socio activo en sus negociaciones con los gobiernos para avanzar en la elaboración y acelerar la aplicación de programas de seguridad social.

Los programas existentes se aplican a la mano de obra del sector formal. Sin embargo, la alta incidencia del empleo por cuenta propia en las zonas rurales y urbanas plantea a los gobiernos un reto que es el de buscar estrategias que

engloben a este elevado número de trabajadores. Además, la ausencia de una relación transparente entre el empleador y el trabajador en el sector informal crea problemas con respecto a las cotizaciones y contribuciones, a la verificación de las reclamaciones y al pago de los subsidios. Asimismo, las actuales tendencias del mercado laboral indican que muchas oportunidades de empleo son sólo ocasionales debido al rápido incremento de los trabajadores del sector informal. Los trabajadores migrantes de las naciones de la ASEAN están también excluidos de los programas de la seguridad social como consecuencia de su condición de migrante, y de sus términos y condiciones de empleo. El número de trabajadores que migra ilegalmente es considerable, especialmente los que lo hacen desde y hacia Indonesia, Filipinas, Tailandia y Myanmar, que son los principales países exportadores de mano de obra; Singapur y Malasia son principalmente países de acogida. Las prácticas laborales injustas suelen ser habituales, en especial en las plantaciones y el sector de servicios, donde se subcontrata la mano con la intervención de terceros.

En las naciones más subdesarrolladas de la ASEAN como República Democrática Popular Lao, Viet Nam, Camboya y Myanmar, las tasas de desempleo y subempleo son altas en las zonas rurales y los niveles de ingresos bajos y fluctuantes. Estas características representan importantes obstáculos para el desarrollo de los programas formales de seguridad social. A este respecto, los gobiernos deberían asegurar la continuidad de los sistemas tradicionales de seguridad social que prevalecen en las zonas rurales hasta que se puedan establecer sistemas formales que sustituyan estas prácticas.

Difusión y sinergia

Aunque la gestión de los organismos de la seguridad social se basa en el tripartismo, el papel y la influencia del Gobierno tiende a establecer en ellos una sólida burocracia. Los gobiernos deberían estar atentos al gasto administrativo al aplicar los programas de la seguridad social. Naturalmente, un elevado costo administrativo reducirá los recursos disponibles para abonar las prestaciones a los beneficiarios. Además, la administración debería ser eficaz, eficiente y transparente. Resultaría práctico asimismo difundir los programas aplicados en otros países, no sólo de la ASEAN sino también de la Unión Europea. Tal intercambio y sinergia permitirá una planificación, ejecución y evaluación realista de los programas.

En el mundo de hoy resulta esencial disponer en la sociedad de un entramado amplio y fiable de seguridad social que responda a algunas de las necesidades básicas de la población. Para conseguir una cobertura amplia será necesario atender los siguientes puntos:

- 1) Salud
 - a) Salud en el trabajo y atención médica habitual
 - b) Maternidad
 - c) Enfermedades importantes
- 2) Obligaciones por contingencias durante el trabajo
 - a) Prestaciones por incapacidad transitoria
 - b) Prestaciones por incapacidad permanente
 - c) Prestaciones de supervivencia
- 3) Formación y desarrollo de los recursos humanos
 - a) Asistencia financiera
 - b) Centros de readaptación profesional
- 4) Propiedad de la vivienda
 - a) Préstamos de vivienda
 - b) Proyectos de habitación de costos razonables
- 5) Jubilación
 - a) Pago de una suma global
 - b) Pensiones
- 6) Subsidio de desempleo
 - a) Asignaciones familiares
- 7) Atención especial de la incapacidad permanente
- 8) Atención a los supervivientes.

Los puntos mencionados requerirán una cuidadosa planificación y la correspondiente evaluación detallada de su costo. Es evidente que un sistema de estas características tiene que evolucionar a la par que el desarrollo económico y social del país.

Los programas de seguridad social se tendrán que considerar en relación con los fondos de previsión, los seguros colectivos y otros mecanismos de solidaridad. Al mismo tiempo, el papel de los sectores público y privado se debe examinar cuidadosamente. Dadas las actuales opciones a favor del mercado en materia de programas de seguridad social, se debería exigir el cumplimiento efectivo de la legislación de forma que el total de la población quede cubierta. Sin embargo, aunque los fondos de seguridad social constituyen una importante fuente de recursos financieros para los

gobiernos, en la gestión de tales fondos se tiene que tener extremo cuidado para no traicionar la confianza depositada por los contribuyentes en el régimen de seguridad social de modo que éste cumpla su cometido. Cada nación tendrá que desarrollar un plan estratégico a largo plazo para aplicar integralmente su programa de seguridad social.

Los organismos gubernamentales de la seguridad social por lo general se conciben como programas específicos, a menudo en forma de fondos de previsión y gestionados como un departamento de las carteras de finanzas, trabajo o recursos humanos. Sin embargo, el ámbito y dimensiones de la seguridad social exige un ministerio de pleno derecho que sea capaz de organizar las complejas responsabilidades de dirección que conlleva la aplicación de estos programas. Es evidente que las contribuciones a los programas específicos de la seguridad social tienen que estar en relación con las prestaciones ofrecidas, lo que significa que los organismos estatales de la seguridad social tienen que competir con las compañías privadas de seguros en la prestación de servicios similares.

La opción de privatizar

La actual tendencia de adoptar métodos favorables al mercado en la planificación de la seguridad social ofrece al Estado la posibilidad de desarrollar programas a través de la privatización. Este enfoque tiene que evaluarse cuidadosamente, en especial en los países de la ASEAN en que los niveles de desarrollo económico y social son relativamente bajos. Se debería dar la consideración debida al nivel de las primas y contribuciones que serán necesarias para ofrecer programas de seguridad social al gran número de trabajadores con bajos ingresos. Con la excepción de Tailandia, otras naciones han estado encomendando a los empleadores y los asalariados la responsabilidad de elaborar programas de seguridad social. Los ejemplos en los que el Gobierno ofrece financiación directa de la seguridad social se limitan a determinados proyectos de bienestar social.

Los empleadores, por su parte, siempre conscientes del costo laboral, se resisten a cumplir las recomendaciones sindicales sobre el aumento de sus contribuciones para que los trabajadores puedan disfrutar de mejores prestaciones. Al mismo tiempo los gobiernos compiten por las inversiones de capital extranjero y retrasan su respuesta a los empleadores en lo relativo a sus mayores contribuciones a la seguridad social para que así estos últimos puedan mantener

tasas competitivas de costos laborales. Resulta evidente que este enfoque miope tendrá que ser sustituido por políticas que favorezcan una mejor calidad de vida mediante la institucionalización de programas de seguridad social.

Ninguna de las naciones de la ASEAN que están experimentando los efectos de la mundialización y una rápida transformación de sus economías dejó de sentir la influencia de la reciente crisis financiera que afectó a los países del Asia oriental. Las severas consecuencias de esta crisis en el ámbito laboral se añaden a la urgente necesidad de que los sindicatos insten a los gobiernos a que consideren de manera integral y realista la cuestión de la seguridad social. El bienestar futuro de la población de los

países de la ASEAN dependerá en gran medida del éxito que tengan en el establecimiento y gestión de sus sistemas de seguridad social.

Bibliografía

Far Eastern Economic Review: *Asia Yearbook* 1997.

PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano. 1999*, Oxford University Press, 1999.

Singh, Parduman: *Los sistemas de seguridad social en los países en desarrollo*, Friedrich Ebert Stiftung, 1996.

Social Security Administration Office of Research and Statistics (Oficina Administrativa de la Seguridad Social: Investigación y Estadísticas): *Social security programmes throughout the world (Programas de la seguridad social en el mundo)*, 1995, SSA Publication, núm. 13 - 11805, 1995.

Migración

Los dos principales objetivos que deben alcanzar en esta materia los países de la ASEAN son una correcta gestión de los flujos migratorios y la protección de los trabajadores migrantes.

Piyasiri Wickramasekara

Especialista Principal en Políticas de Mercado Laboral
Equipo Consultivo Multidisciplinario para Asia Oriental
OIT, Bangkok

En estos últimos años, la mundialización, la integración económica regional y los desplazamientos de la mano de obra han venido recibiendo una atención creciente. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional constituyen hoy las principales agrupaciones regionales en Asia, si bien la ASEAN se creó hace ya casi dos decenios. Este artículo se propone analizar las tendencias en las migraciones en la ASEAN planteando algunas de las cuestiones fundamentales a que éstas han dado lugar. Después de atender brevemente a una descripción del perfil de la ASEAN, este artículo proporciona una visión general de los flujos y patrones migratorios. Posteriormente analiza con más detalle algunos asuntos menos generales como el de los migrantes en situación irregular, la migración femenina, los efectos de la crisis asiática en las migraciones y la protección social de los migrantes. En la última parte se abordan las repercusiones de todo lo anterior en el ámbito de las políticas.

Notas sobre la ASEAN

En 1967, cinco países constituyeron la ASEAN: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Hoy esta asociación abarca 10 países pues se han agregado a los primeros Brunei Darussalam, Camboya, República Democrática Popular Lao, Myanmar y Viet Nam. En 1998, su población total se acercaba a los 500 millones. Uno de sus rasgos principales es la diversidad de sus miembros. El cuadro 1 revela parte de esta diversidad: el Producto Nacional Bruto (PNB) por habitante de Camboya es de 280 dólares estadounidenses; el de Singapur supera los 30.000 dólares; ése es el rango de variabilidad. Abarca también diversos régime-

nes políticos y tanto economías de mercado ya maduras como economías en transición.

Durante la primera mitad de los años noventa, gran parte de los países de la ASEAN mantuvieron altos niveles de crecimiento económico: del orden del 6 o 7 por ciento, pero la crisis económica que afectó a Asia menguó considerablemente el referido rendimiento económico. Si bien la ASEAN parece plenamente comprometida con la liberalización del comercio, de las inversiones, de la industria y de los servicios, aún no se ha planteado la posibilidad de establecer un mercado común ni menos una unión económica que implique el establecimiento de una moneda única, como es el caso en la Unión Europea (Chalermmpalanupap, 1999, Cortes y colaboradores, 1998). Desde la óptica de VISION 2020, la ASEAN sólo pretende crear una región económica estable, próspera y altamente competitiva en la que circulen libremente mercancías, servicios e inversiones, en la que el capital circule con mayor facilidad y en la que un desarrollo económico equitativo conduzca a reducir la pobreza y las desigualdades económicas hacia el año 2020¹. La ASEAN, en consecuencia, continuará siendo una asociación más o menos libre de gobiernos que se centrará cada vez más en la cooperación económica, principalmente en el ámbito del comercio. La decisión tomada en 1992 de propiciar la creación de una zona de libre comercio en un plazo de quince años constituyó un hito a este respecto; la fecha para la obtención de esta meta se ha adelantado al año 2002. En el seno de la ASEAN se han constituido varias agrupaciones de países, los denominados «triángulos de crecimiento», que persiguen incrementar la cooperación económica entre sí para obtener ventajas de las diferentes etapas de desarrollo en que se encuentran respectivamente y de los recursos disponibles en las zonas geográficas adyacentes².

Cuadro 1. Perfil de la ASEAN

País	Superficie	Población		Fuerza de trabajo		PNB per cápita	Valor añadido como porcentaje del PNB 1998		
	1.000 km ² 1996	Millones 1998	Tasa promedio anual de crecimiento 1990-1998	Millones 1999	Tasa promedio anual de crecimiento 1990-1999	Dólares de Estados Unidos 1998	Agri- cultura	Indus- tria manu- factu- rera	Servi- cios
Brunei									
Darussalam*	-	0,3 (1997)	3,0 (1975-1997)	-	-	29.773 (1997)	-	-	-
Camboya	81	10,7	3,1	6	3,1	280	51	15	34
Indonesia	1.905	203,7	1,9	98	3,1	680	16	43	41
República Democrática Popular Lao	237	5	3	-	-	330	52	21	27
Malasia	330	22,2	2,8	9	3,5	3.600	12	48	40
Myanmar	677	44,4	1,3	24	1,9	-	50	10	31
Filipinas	300	75,1	2,6	32	3,3	1.050	17	32	52
Singapur	1	3,2	2,2	2	2	30.060	0	35	65
Tailandia	513	61,1	1,4	37	2,1	2.200	11	40	49
Viet Nam	332	77,6	2,3	40	2,3	330	26	31	43
Total	4.376	503							

- = Sin datos.

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo 1999/2000*; * PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*.

La crisis financiera, cuyos primeros síntomas se percibieron en Tailandia en julio de 1997, produjo un efecto de contagio en toda la región que demostró el elevado grado de interdependencia de las economías de esos países. «La mayor parte de los inversores y banqueros consideran hoy, correcta o erradamente, que las economías asiáticas constituyen una sola región económica, un mercado contiguo» (Chalermphanupap, 1999).

La mayoría de los países de Asia se ha beneficiado de la mundialización y ha visto sus economías cada vez mejor integradas en el mercado mundial. Sin embargo, ocurre que la mundialización en materia de finanzas, comercio y flujos de capital no se aplica de la misma manera a los desplazamientos de la mano de obra (OCDE, 1998). Lo anterior puede atribuirse a las estrictas políticas que en materia de inmigración se han adoptado en muchos países en resguardo de su soberanía que impiden la libre circulación de los trabajadores a través de las fronteras.

En vista de las enormes diferencias en los niveles de desarrollo y en el peso de los diferentes factores en el seno de la ASEAN debería haberse observado un desplazamiento de mano de obra desde las zonas en que ésta es excedentaria hacia las zonas en que ésta es defi-

citaria. Si bien los movimientos migratorios son considerables entre estos países, se ha producido también un flujo sustancial desde estos países hacia el resto de los países de la subregión (Mehmet, 1997). De manera que el esperado aumento de las migraciones en la ASEAN no ha ocurrido porque el nivel de integración en el seno de dicho organismo, como ya lo dijimos, es limitado. Según Bloom y Noor (1997), la integración de los mercados de trabajo en Asia oriental y sudoriental es mayor que la que reflejan los desplazamientos directos de trabajadores: «La integración se ha conseguido mediante un fuerte incremento del comercio intrarregional al que ha contribuido escasamente la movilidad del capital en la región y aún menos la migración de los trabajadores». Se supone que los triángulos de crecimiento, que son zonas económicas multinacionales contiguas, deberían propiciar mayores desplazamientos de trabajadores, pero a este respecto no se tiene información sobre lo que ocurre en los mencionados triángulos.

Es importante hacer notar que los líderes asiáticos han procurado no mencionar la movilidad del factor trabajo o las migraciones dentro de la ASEAN en ninguna de sus declaraciones en materia de política, debido sin duda a lo delicado de la cuestión.

Migración laboral dentro y desde los países de la ASEAN: patrones y tendencias

Los datos

Se sabe ya que en la mayoría de los países existen serias limitaciones en lo que respecta al alcance, precisión, transparencia y consistencia de los datos relativos a los flujos migratorios temporales (Athukorala y Wickramasekara, 1996). Los datos disponibles suelen por lo general referirse a los movimientos oficiales de trabajadores, por lo que no cubren la migración en condiciones irregulares o la migración no declarada. A menudo no se desglosa la información por sexo, a lo que se agrega el hecho de que las categorías profesionales y de calificación no corresponden a las definiciones o normas de aceptación internacional. Entre los países miembros, Filipinas es el único que cuenta con un sistema general de datos sobre migraciones. Ni Singapur ni Malasia tienen datos transparentes a este respecto. Sólo unos cuantos países han establecido un sistema de registro de los migrantes que retornan al país. Debe subrayarse que los datos relativos a la migración se refieren a «personas» y que un aspecto clave de esta información se refiere a la calidad del empleo: remuneraciones, condiciones de empleo y de trabajo y derechos de los trabajadores migrantes; información que no se acopia de manera sistemática en la mayor parte de los países.

Flujos y patrones de la migración³

Es importante tener en cuenta que bajo ningún punto de vista la migración puede considerarse como un fenómeno circunscrito a la ASEAN. La composición étnica de varios países de la región es heterogénea, producto de migraciones que han tenido lugar durante siglos, en especial la procedente de China e India (Chantavanich, 1999). La migración transfronteriza ha sido habitual incluso antes de que surgiera la idea del estado-nación, antes de que la soberanía o los límites geográficos formales actuales se establecieran, o sea, hace sólo algunos decenios. Un análisis histórico de las migraciones en la región sobrepasa sin embargo el objetivo del presente artículo.

¿Qué razones están detrás del aumento de las migraciones en la región?⁴

El importante descenso de la fertilidad y el crecimiento milagroso de ciertas economías han contribuido a que se genere escasez de mano de obra, en especial en el extremo más

débil del mercado. Ha ocurrido además que las economías desarrolladas de Asia han invertido más en esta región del mundo y que lo han hecho principalmente en cuatro países: Malasia, Tailandia, Indonesia y en menor medida Filipinas. Otro factor de peso han sido los inmensos adelantos en materia de comunicaciones a nivel mundial que han acortado las distancias y facilitado los viajes. La presión ejercida sobre los recursos del suelo y la degradación del medio ambiente han contribuido a alentar la migración hacia las zonas urbanas, primer eslabón en la cadena de la migración internacional. En ocasiones, la inestabilidad política y la represión de que eran objeto algunas minorías en determinados países como Myanmar han actuado también como factores desencadenantes de los desplazamientos de refugiados hacia la vecina Tailandia. El alojamiento de las restricciones a la movilidad de las personas de las zonas rurales hacia las urbanas en las economías en transición se tradujo también en altos niveles de migración hacia las ciudades, lo que contribuyó a su vez a generar una presión para emigrar. El crecimiento del sector de las empresas de contratación de personal, deseosas de explotar cualquier veta de empleo que se presentase en la región, contribuyó también al aumento de la migración (Naciones Unidas, 1998).

Etapas en la migración

El recuadro 1 da cuenta de la situación actual en materia de migraciones internacionales en los países asiáticos. El concepto de migración transitoria se ha elaborado para describir una situación en la que un país que exporta mano de obra se transforma a su vez en un país que recibe mano de obra. Singapur siempre ha sido un país importador de mano obra en vista del volumen reducido de su población y del rápido crecimiento que ha experimentado. Malasia se ha transformado en un gran importador de mano de obra no calificada, a la vez que sus propios trabajadores, en una escala modesta, migran hacia otros países que pagan mejores salarios. El panorama en Tailandia a este respecto no es claro: en tanto que 450.000 trabajadores tailandeses trabajan fuera del país, se estima que Tailandia alberga cerca de 1,2 millones de trabajadores extranjeros, en su mayoría en situación irregular. Indonesia y Filipinas continúan siendo principalmente exportadores de mano de obra. El peso de los tres países que constituyeron la ex Indochina – Camboya, República Democrática Popular Lao y Viet Nam – no es mucho en

Recuadro 1. Migraciones en la ASEAN

País	Emigran	Inmigran
Brunei Darussalam	Recién ingresado; emigra un número muy reducido de trabajadores no calificados; ha llegado a acuerdos con Malasia.	Inmigran profesionales y trabajadores no calificados.
Camboya	Emigran contingentes importantes de trabajadores indocumentados, principalmente a Malasia, Medio Oriente y Asia.	
República Democrática Popular Lao	Recién ingresado; emigra un número muy reducido trabajadores no calificados.	Inmigran trabajadores calificados para proyectos en el marco de los planes de inversiones extranjeras directas procedentes de Tailandia, Corea, provincia de Taiwán, etc.; alrededor de 12.000 en 1996.
Malasia	Emigran trabajadores sólo a países que pagan mejores salarios: Singapur, provincia de Taiwán y Japón.	Gran inmigración (cerca de 2 millones) de trabajadores procedentes de Indonesia, Filipinas, Tailandia y Bangladesh; la mayoría en situación irregular.
Myanmar	Emigran contingentes numerosos a Tailandia, en su mayoría indocumentados; reconoce cifras de emigración muy inferiores a las reales.	Inmigra un reducido número de trabajadores calificados.
Filipinas	El principal país de emigración de la ASEAN; emigran cerca de 500.000 cada año (excluyendo la gente de mar); principalmente a Medio Oriente y Asia.	
Singapur		Inmigran contingentes importantes de trabajadores calificados y no calificados; cuenta con un marco normativo diseñado para satisfacer las necesidades del mercado y las exigencias del crecimiento; se grava a las empresas; gran demanda de trabajadores domésticos; política sistemática de aliento a la inmigración y establecimiento en el país de personal calificado.
Tailandia	Cada año emigran 150.000 trabajadores a la provincia de Taiwán, Corea, Japón y Malasia; en el extranjero permanecen unos 450.000 trabajadores.	País de inmigración: cerca de 1,2 millones de trabajadores en su mayoría no calificados y en situación irregular, procedentes de Myanmar, República Democrática Popular Lao y Camboya; se concentran en la pesca, la manufactura y la agricultura, en las provincias limítrofes; inmigran también trabajadores calificados en el marco de los planes de inversiones extranjeras directas.
Viet Nam	Explora nuevos mercados de trabajo ya que Rusia y Europa oriental ya no desempeñan este papel. Memorando de entendimiento (MOU) alcanzado con la provincia de Taiwán; emigración oficial registrada en 1996: 12.700 personas.	Inmigran sólo trabajadores calificados en el marco del plan de inversiones extranjeras directas.

términos de movimientos migratorios, aunque Viet Nam ha enviado tradicionalmente trabajadores a Europa oriental y Rusia. El cuadro 2 permite apreciar la tendencia en materia de flujos migratorios para los tres principales países exportadores de mano de obra.

Calificación profesional de los migrantes

Si bien es cierto que la ASEAN no ha elaborado políticas definidas en materia de intercambio de trabajadores calificados, la mano de obra se desplaza donde lo hace la inversión extranjera⁵. Los países suelen relajar las restricciones a la inmigración cuando tratan de atraer las inversiones extranjeras, la tecnología o la mano de obra calificada que necesitan. Por su parte, los trabajadores calificados extranjeros no

Cuadro 2. ASEAN: emigrantes subcontratados en el extranjero; tres países, 1972-1998

Año	Miles de emigrantes		
	Indonesia	Filipinas	Tailandia
1972	-	14,4	-
1973	-	26,4	0,3
1974	-	32,7	-
1975	-	36,0	1,0
1976	1,9	47,8	1,3
1977	2,9	70,4	3,9
1978	8,2	88,2	14,7
1979	10,4	137,3	10,6
1980	16,2	214,6	21,5
1981	17,6	266,2	26,7
1982	21,2	314,3	108,5
1983	29,3	434,2	68,5
1984	46,0	425,1	75,0
1985	54,3	389,2	69,7
1986	68,4	414,5	85,7
1987	61,1	496,9	85,5
1988	61,4	477,8	118,6
1989	84,1	523,0	125,3
1990	86,3	598,8	63,2
1991	149,8	701,8	63,8
1992	172,2	549,7	81,7
1993	160,0	550,9	137,9
1994	176,2	565,2	169,7
1995	120,9	488,6	202,3
1996	517,3	484,7	185,4
1997	235,3	559,2	183,7
1998	411,6	-	-

- - Sin datos.

Fuentes: Wickramasekara, 1996; Anuario de migraciones; Oficina Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA); Ministerio del Trabajo y Bienestar Social (MOLSW), Tailandia.

deben hacer frente a grandes problemas en el país de acogida dados su poder de negociación y el apoyo de que gozan por parte de las empresas del mismo grupo que los emplean.

En la ASEAN y dado el creciente aumento de las inversiones de Singapur en otros países, la mayoría de los emigrantes singapurenses son profesionales. Tailandia y Malasia también envían al exterior un cierto número de profesionales y técnicos hacia otros países de la ASEAN, en especial a los que constituían la ex Indochina. No se cuenta con estimaciones a este respecto.

Destinos variables

El principal cambio en el patrón migratorio en la ASEAN se refiere a las destinaciones finales de las corrientes migratorias: el Medio Oriente ha cedido su lugar a Asia como destino. Aunque Filipinas continúa siendo una fuente importante de migración hacia el Medio Oriente, se ha observado un cambio importante en otros países, especialmente Tailandia, país del que emigran contingentes importantes hacia Asia. El cuadro 3 muestra la tendencia a este respecto para los tres principales países exportadores de mano de obra. El contingente que sale de Filipinas hacia Asia se ha incrementado en un 50 por ciento; el que sale de Tailandia hacia Asia lo ha hecho en un 90 por ciento. A pesar de las grandes fluctuaciones observadas en los flujos migratorios en el curso del tiempo, se aprecia una tendencia similar en el contingente que sale de Indonesia.

En resumen, los países de la ASEAN son la principal fuente y destino de la mano de obra migrante en Asia. La ASEAN registra las principales fuentes (Indonesia y Myanmar), así como los principales destinos (Malasia y Tailandia) de trabajadores migrantes en situación irregular. En este último caso, el flujo consiste principalmente en migración transfronteriza: cuando las fronteras son largas y porosas y cuando las estructuras administrativas son débiles es difícil controlar los flujos migratorios. Fuera de los hechos mencionados, los problemas a que deben hacer frente los trabajadores migrantes no se circunscriben a la ASEAN.

Entre otros países, el mayor número de personas que migran con destinos lejanos procede de Myanmar - cerca de un millón emigran a Tailandia en situación irregular. Sin embargo, según cifras oficiales de Myanmar, el total de trabajadores registrados que migraron en busca de empleo en el periodo 1990-1996 fue de sólo 2.166, en su mayoría profesionales y educandos (Athukorale; Manning; Wickramasekara, 1998). De

Cuadro 3a. Tailandia: emigración registrada oficialmente, por países de destino
(en porcentajes)

Destino	1986	1990	1995	1998
Medio Oriente	84,4	43,5	9,9	9,2
Asia oriental	1,9	19,4	66,5	65,0
ASEAN	9,8	27,4	22,9	22,3
Países occidentales	3,9	9,7	0,8	3,2
Total %	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de emigrantes	85.700	63.200	202.300	91.364

Fuente: Sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Cuadro 3b. Trabajadores filipinos subcontratados en el extranjero, por país de destino

Año	1990	1995	1997
Asia	27,6	38,1	48,4
ASEAN	4,0	7,0	8,4
Medio Oriente	65,4	55,6	47,1
Américas	4,8	4,3	2,1
Europa	1,6	1,6	2,0
Total %	100,0	100,0	100,0
Total	330.340	414.220	465.846

Fuente: A partir de datos de la Oficina Filipina del Empleo en el Extranjero.

Cuadro 3c. Indonesia: emigración registrada oficialmente, por países de destino

Año	1997-1998	1994-1995	1990-1991	1989-1990	1984-1985	1980-1981
Medio Oriente	56,0	56,6	48,5	71,9	77,3	69,4
Malasia/Singapur	30,5	32,6	44,8	22,0	13,1	3,5
Otros	13,5	10,9	6,7	6,1	9,6	27,1
Total	235.275	176.187	86.264	84.074	46.014	16.186

Fuente: Hugo, 1999.

Viet Nam emigraba un contingente de trabajadores subcontratados a la ex Unión Soviética y a los países de Europa Oriental, pero el colapso del bloque comunista ha reducido drásticamente tales flujos migratorios. En años recientes se ha intentado muy activamente promover la migración hacia países lejanos, pero los estrictos controles estatales establecidos por éstos han dificultado la penetración de estos mercados.

Perfiles de países

Tailandia

Tailandia ha pasado por todas las etapas del ciclo: empezó siendo una fuente importante de mano de obra que emigraba hacia los países del Oriente Medio y Asia hasta transformarse luego en un destino importante de la mano de obra de los países vecinos en los que los sala-

rios son inferiores. Como ya se dijo, en el decenio de 1990 los países de Asia sustituyeron a los del Oriente Medio como principales destinos. Este fenómeno estuvo relacionado con las mayores inversiones y lazos comerciales establecidos con algunas economías asiáticas más avanzadas como Japón, República de Corea y Singapur⁶.

Los objetivos nacionales referentes a una promoción de la emigración de la mano de obra parecen haber completado un ciclo. En un comienzo, la migración se alentó en vista de los beneficios que se obtenían de las oportunidades de empleo y la entrada de divisas. Cuando, a comienzos de los años noventa, se observó una escasez de mano de obra, el Gobierno ya no promovió tan activamente la emigración. Pese a ello, la migración de trabajadores tailandeses hacia la provincia china de Taiwán ha seguido aumentando fuertemente. Un nuevo

destino es Israel, que busca reducir su dependencia de la mano de obra palestina. Al contrario de lo que ocurre en Filipinas, de Tailandia procede una buena parte de los flujos migratorios con destino a Malasia, Singapur y Brunei. Sin embargo, después de la crisis la promoción de la migración con destinos lejanos ha llegado a ser uno de los siete pilares del alivio del desempleo anunciado por el Gobierno tailandés, que se ha fijado como meta anual la salida de 200.000 a 250.000 trabajadores.

En lo que respecta al ingreso de mano de obra extranjera, en el decenio de 1990 un gran número de trabajadores no calificados provenientes de países lejanos encontraron empleo en Tailandia, principalmente en la agricultura o la actividad pesquera. Según estimaciones del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, hay en el país cerca de un millón de trabajadores no declarados⁷. En su mayoría han inmigrado en condiciones irregulares desde Myanmar, donde la represión ejercida en contra de las minorías étnicas y el trabajo forzoso son los elementos que propician la emigración. La distinción entre los que solicitan asilo político y los que migran por motivos económicos es por lo tanto difícil. Por lo general, los trabajadores obtienen empleos «SPD» – sucios, peligrosos y duros – que los trabajadores locales desprecian y aceptan salarios equivalentes a un tercio del salario que aceptaría un trabajador local. En 1996, atendiendo a la presión de los empleadores, el Gobierno comenzó a exigir un permiso de trabajo y estableció un registro. Incluso en esas circunstancias, sólo cerca de la mitad de los 700.000 trabajadores no declarados que existían se inscribieron en los mencionados registros. Según el citado Ministerio, a fines de diciembre de 1997 había 987.000 trabajadores inmigrantes de los cuales sólo 142.000 figuraban en los registros.

La crisis económica determinó un cambio drástico de política en la materia. En Tailandia, tanto el Gobierno como el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social estiman que el incremento del desempleo exige la repatriación de los trabajadores en situación irregular. La sustitución de los trabajadores inmigrantes fue una de las principales medidas del programa gubernamental de alivio del desempleo al comenzar la crisis. Diversas estimaciones indican que cerca de 250.000 migrantes indocumentados abandonaron el país o fueron repatriados. Pero, dadas las malas condiciones de trabajo y los bajos salarios, los trabajadores nacionales simplemente no quieren aceptar los empleos vacantes. Sucede también que debido a presiones de los

empleadores la proyectada sustitución de trabajadores no se ha llevado a cabo en sectores como la molienda de arroz. Actualmente se está aplicando un plan de detección de los migrantes en situación irregular procedentes de Myanmar, a raíz de un conflicto de orden político con dicho país⁸.

Tailandia también acoge a cierto número de trabajadores calificados, muchos de los cuales han llegado al país en virtud de disposiciones que acompañan la entrada de capital, por decisión del Consejo de Inversiones. Pero estos trabajadores no deben hacer frente a las mismas medidas de tipo proteccionista a que están expuestos los trabajadores migrantes no calificados.

Malasia⁹

Malasia es un caso interesante por cuanto es un país que es a la vez fuente y destino de migraciones en gran escala. La migración llegó a constituir un importante tema de política ya en 1995 debido a los crecientes flujos de inmigrantes y la crisis económica.

Los malayos forman el grupo más numeroso de trabajadores extranjeros en Singapur. Atraídos hacia la provincia china de Taiwán y Japón, la emigración asciende a 100.000 trabajadores (Naciones Unidas, 1998). Cabe hacer notar también que la mayoría de los que emigran de Malasia, en especial los que van al Asia oriental, pertenecen a la etnia china.

La mayoría de los trabajadores extranjeros en Malasia no tiene calificación profesional y trabaja en las plantaciones o en el sector de la construcción. La migración transfronteriza es fácil puesto que el país tiene fronteras comunes con varios países asiáticos. Son varias las estimaciones sobre el número de personas involucradas. Según el Informe Anual del Banco Central de 1997, había 1,7 millones de trabajadores extranjeros de los cuales 1,14 millones no tenían la documentación requerida (citado en Pillai, 1999). La cifra anterior equivaldría a un 19,7 por ciento del total de la mano de obra actual, lo que los transforma en el contingente más numeroso de trabajadores extranjeros en Asia. Entre los trabajadores extranjeros que poseen la documentación requerida se distinguen principalmente los contingentes de indonesios (65 por ciento), los procedentes de Bangladesh (22 por ciento) y los filipinos (7 por ciento).

Se ha observado una diversificación en los sectores que emplean trabajadores extranjeros; la industria manufacturera, la construcción, las plantaciones y los servicios (incluido el servicio

doméstico) los emplean en proporciones casi iguales. Al igual que en Tailandia, el Gobierno de Malasia estableció metas en materia de repatriación de los trabajadores inmigrantes cuando se intensificó la crisis. Se anunció que se despedirían 200.000 trabajadores inmigrantes en 1998 y que no se renovarían sus permisos de trabajo a otros 700.000 trabajadores en la construcción y en los servicios. Sin embargo, estas medidas no se aplicaron con estrictez en el año transcurrido. En los meses de septiembre y octubre de 1998 se expulsó a 160.000 personas que trabajaban en la Malasia peninsular (Pillai, 1999). No hay información sobre el número de trabajadores que abandonaron voluntariamente el país luego de perder sus empleos. El plan de reubicación de los trabajadores extranjeros registrados para desplazarlos desde los sectores de la construcción y los servicios al de las plantaciones no dio los resultados previstos debido a problemas de orden logístico y a los bajos salarios que se pagan en el sector de las plantaciones.

Lo que más urge es contar con una política para que las migraciones se produzcan de manera ordenada pudiendo satisfacerse así las necesidades puntuales de mano de obra y también las necesidades de más largo plazo de la economía. Mientras la recuperación económica continúe presionando en favor de la formulación de una política sistemática en materia de migración, el Gobierno debería alentar seriamente su adopción y aplicación. Para ello necesita entablar negociaciones bilaterales con Indonesia y con Filipinas con el fin de regular el flujo de los migrantes en situación irregular.

Singapur

Singapur ha enfocado la cuestión de la migración de la mano de obra de manera diferente, teniendo como meta satisfacer las prioridades nacionales de largo plazo, ha permitido la llegada de un número importante de trabajadores extranjeros a través de un plan de control estricto de la inmigración. El principio rector de las políticas de inmigración aplicadas ha sido la necesidad de mano de obra en la economía que ha experimentado un rápido crecimiento, factor al que se han agregado otros, y determinantes, como la disminución del crecimiento y el envejecimiento de la población.

La política ha consistido en controlar la llegada de mano de obra no calificada imponiendo un impuesto a todos los titulares de un permiso de trabajo así como topes a los contingentes de trabajadores extranjeros en varias

empresas. Por una parte, se ha alentado a los trabajadores calificados para que se instalen de manera permanente, habida cuenta del importante número de trabajadores calificados nacionales que emigran. Por la otra, se ha constituido un fondo de trabajadores temporeros, titulares de permisos de corto plazo, para hacer frente a la escasez de mano de obra y para que ocupen los puestos que rechazan los ciudadanos de Singapur. En 1981, el Gobierno anunció que iba a tomar medidas para expulsar por etapas a todos los trabajadores no calificados hacia 1991 pero dicha política fue abandonada a mediados de los años ochenta. Se ha observado un aumento constante del porcentaje de trabajadores extranjeros sobre el total de la fuerza de trabajo: un 3 por ciento en 1970; un 7,4 por ciento en 1980 y un 12 a 13 por ciento en 1990. Según estimaciones del Ministerio de Trabajo¹⁰, en 1997 había 450.000 trabajadores extranjeros, lo que representa cerca del 25 por ciento de la fuerza de trabajo. El servicio doméstico ha sido la categoría que ha permitido una mayor participación de la mujer en la actividad económica y en la fuerza de trabajo.

Los problemas actuales se relacionan en primer lugar con la necesidad de controlar la migración en condiciones irregulares y las consecuencias sociales de la migración en gran escala (Teng, 1998). Tras la caída de la actividad económica, se han rebajado los impuestos a los trabajadores extranjeros, excepto en la construcción, como medida conducente a rebajar los costos. Para hacer frente al problema que representan los trabajadores extranjeros no declarados, Singapur ha adoptado una actitud muy firme, encarcelando y castigando a los culpables, tanto a los empleadores como a los trabajadores.

Indonesia

El desempleo era ya un serio problema antes de que estallara la crisis en Indonesia, a pesar del impresionante crecimiento económico del país. La tendencia a emigrar al extranjero era en consecuencia fuerte. El propio Gobierno asignaba una alta prioridad a la emigración y los planes quinquenales sucesivos establecieron metas de contratación de trabajadores en el exterior. La mayor parte de los trabajadores de ambos sexos que emigran se dedican al servicio doméstico. Las mujeres predominan en la emigración bajo este concepto. Los países de destino son múltiples; una gran proporción va a los países de Medio Oriente o a Asia y la migración transfronteriza es corriente dado que la entrada a Malasia es

relativamente fácil y también debido a las similitudes culturales. Las cifras relativas al volumen de migración registrado son muy poco dignas de crédito pues el flujo migratorio, aunque es sustancial, es también irregular. Para estos trabajadores este hecho significa también que el riesgo de ser objeto de abuso y explotación es enorme.

La crisis tuvo consecuencias importantes en los flujos migratorios. Por una parte, se ejercía presión sobre los inmigrantes para que retornaran a sus países. Por la otra, las serias dificultades económicas por las que atravesaba su país de origen ejercía también presión para que no volvieran. En consecuencia, el principal reto al que deben hacer frente los encargados de la migración en Indonesia es el de reducir la emigración no declarada brindando a la vez protección a sus nacionales que ya han emigrado. Dadas las consecuencias de la crisis, es difícil prever que en el país de origen se reduzca la presión para emigrar.

Filipinas

De todos los países de la ASEAN, Filipinas es el país del que más se emigra. Por razones de orden político la economía se estancó y durante el decenio de los ochenta y comienzos de los noventa quedó a la zaga de las otras economías asiáticas más dinámicas. Había mano de obra en demasía y la tasa nacional de desempleo era elevada, en particular entre las personas con educación. La emigración de parte de la población trabajadora constituyó así una importante válvula de escape en términos del desempleo nacional y también un medio de obtener divisas. Según estimaciones de la Oficina Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA), hay 4,2 millones de trabajadores filipinos en el exterior, de los cuales un 43 por ciento (1,8 millones) estarían en situación irregular. Filipinas se enorgullece de contar con un ágil sector de empresas de contratación de mano de obra.

La población que emigra de Filipinas difiere según el sexo, la calificación profesional y el país de destino. Aunque el porcentaje de la población emigrante que va a los países del Medio Oriente ha disminuido, constituye aún un 50 por ciento de los flujos registrados. En su gran mayoría son gente de mar. Actualmente, la emigración anual de trabajadores que no son gente de mar es de medio millón. Battistella (1999) distingue dos tendencias recientes: una disminución del número de trabajadores que emigra por primera vez y un aumento constante de los trabajadores que renuevan sus con-

tratos en el exterior. La contratación de personal está también bien organizada.

La emigración femenina es también muy importante y lo hace en calidad de empleadas domésticas, enfermeras y profesionales del espectáculo. Actualmente, la citada Oficina Filipina de Empleo en el Extranjero proporciona hoy datos sobre los trabajadores recientemente contratados en el extranjero desglosados por sexo y ocupación.

Para Filipinas, el principal dilema consiste en elegir entre proteger a los trabajadores emigrantes y promover la contratación de ciudadanos filipinos en el exterior (Battistella, 1999). Dicho dilema se hizo público cuando una empleada doméstica filipina en Singapur, Flora Contemplación, fue condenada por homicidio y ahorcada, pese a las numerosas peticiones de clemencia por parte de Filipinas. La Ley de la República núm. 8042 de 1995, denominada Ley sobre los trabajadores filipinos en el extranjero, promulgada en respuesta al caso antes citado, estipula inequívocamente que el Estado no promueve la contratación de sus ciudadanos en el exterior como medio de sostener el crecimiento económico y conseguir el desarrollo nacional. Se estipula además en esa ley que el Estado sólo autorizará la salida de sus trabajadores a aquellos países que protejan los derechos de los trabajadores filipinos. Aunque la ley de 1995 restó importancia a la emigración como elemento de la política nacional, la tremenda presión en favor de la emigración en vista de los beneficios económicos que de ella se derivan contribuye a que la ley se considere como un documento puramente formal (Achacoso, 1999). Otro elemento que está en contradicción con la política enunciada es el deseo del Gobierno de desreglamentar la emigración hacia el año 1999 (Asian Migrant Center, Ltd., 1998).

Migrantes en situación irregular

Tal como se indicó al comienzo de este artículo, uno de los principales problemas en materia de migraciones es la existencia de un vasto número de trabajadores que migran en condiciones irregulares. Si bien lo anterior es sinónimo de lo que se ha denominado indiferentemente migración ilegal, no declarada o clandestina, la irregularidad de la situación se aplica a cada una de las etapas distinguibles en el proceso migratorio: contratación, tránsito, entrada, estancia y trabajo¹¹.

Habida cuenta de la naturaleza misma de la migración en condiciones irregulares, es difícil estimar el número de personas involucradas.

Cuadro 4. Migrantes en situación irregular en varios países de Asia (estimaciones)

Países de emigración	País de inmigración				
	Japón	República de Corea	Provincia china de Taiwán	Malasia	Tailandia
Bangladesh	5.864	6.939	-	246.400	-
Camboya	-	-	-	-	81.000
China	38.957	53.429	-	-	-
Indonesia	-	1.013	2.700	475.200	-
República de Corea	52.854	-	-	-	-
Malasia	10.926	-	400	-	-
Myanmar	5.957	-	-	25.600	810.000
Pakistán	4.766	3.350	-	12.000	-
Filipinas	42.627	6.302	5.150	9.600*	-
Provincia china de Taiwán	9.403	-	-	-	-
Tailandia	38.191	2.528	6.000	8.000	-
Viet Nam	-	3.181	-	-	-
Otros	72.242	18.285	5.750	2.300	109.000
Total	281.157	95.627	20.000	800.000	1.000.000

- = Sin datos. * A esta cifra hay que agregar aproximadamente 150.000 filipinos en situación irregular en Sabah.

Fuente: OIM, 1999. Las estimaciones se basan en el número de personas que sobrepasan los períodos de estancia autorizados, de personas detenidas y de personas detectadas en las campañas de regularización, a partir de informes de autores que cita la OIM.

Tal como lo ha señalado la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1999, las estimaciones son más complejas en los países de la ASEAN que en los de Asia oriental dado el volumen de los flujos migratorios. Por regla general, los investigadores han debido basarse en los informes de prensa y en datos relativos a los trabajadores que se han excedido de los plazos de estancia autorizados, han sido aprehendidos o bien han sido detectados con ocasión de ejercicios diseñados con el propósito de regularizar la situación de los trabajadores extranjeros. Existen varias estimaciones a este respecto; el cuadro 4 proporciona estimaciones de la OIM (1999).

En la Declaración de Bangkok se señalaba acertadamente que la migración oficial y la no declarada debían considerarse conjuntamente. Las causas de esta última son muchas y entre las principales figuran la existencia de leyes de inmigración rígidas y la tendencia persistente por parte de los países en que escasea la mano de obra a rechazar la admisión de trabajadores no calificados. Lo anterior se traduce en que los turistas se quedan por períodos que sobrepasan los autorizados y los estudiantes y otros educandos satisfacen las necesidades del mercado ya que la industria desespera por no encontrar la mano de obra no calificada que necesita. Los

refugiados pueden optar también por trabajar en condiciones irregulares intentando ganarse la vida en el país de acogida. El comercio ilegal también genera migraciones en condiciones irregulares. Las actividades de los reclutadores de mano de obra, de los funcionarios encargados de la inmigración, de los traficantes de diverso tipo y de los funcionarios de las agencias de colocación pueden también alentar la migración no oficial (OIM, 1999). Las mujeres son particularmente vulnerables y proclives a migrar en condiciones irregulares por el canal de la industria del sexo y del espectáculo.

Los problemas que se presentan a este tipo de migrantes son muy conocidos y no es necesario repetirlos aquí. Son particularmente vulnerables frente al abuso y la explotación y no gozan de ninguno de los beneficios a los que pueden acogerse los trabajos legales. Sus salarios son bajos y malas sus condiciones de trabajo. El riesgo de que las mujeres sean objeto de explotación sexual es alto. Estos trabajadores no pueden obtener protección de los organismos de apoyo porque temen ser descubiertos y posiblemente expulsados.

Afortunadamente los problemas a que deben hacer frente han empezado a ser conocidos. Tanto en los países de origen como en los países de destino de estas migraciones se está

cada vez más dispuesto a examinar las situaciones que se presentan recurriendo a consultas multi y bilaterales tales como la Consulta Asia-Pacífico sobre los Refugiados; Migrantes y Personas Desplazadas, y el Proceso de Manila¹².

Migración femenina y comercio ilegal

Entre los países de la ASEAN, Filipinas fue el pionero en materia de emigración de mano de obra femenina, sea para el servicio doméstico, la enfermería o las artes del espectáculo; considerándose estas dos últimas categorías como profesionales. También Indonesia ha proporcionado grandes contingentes de trabajadores para el servicio doméstico que han migrado fundamentalmente al Medio Oriente.

Algunos autores se han referido a la feminización de las corrientes migratorias en Asia. Sin embargo, no está claro si las mujeres han predominado en la emigración desde Asia o si son las funciones que desempeñan las mujeres las que se reflejan en los flujos migratorios (Wickramasekara, 1995). En el cuadro 5 se resume parte de la información disponible relativa a las corrientes migratorias para los principales países de la ASEAN que exportan mano de obra femenina donde no queda claro el patrón anunciado. En Tailandia incluso ha disminuido la proporción de mujeres que emigran. Pese a ello, habida cuenta de los importantes contingentes de trabajadores y trabajadoras que emigran sin la documentación requerida, se debería guardar cautela antes de formular conclusiones tajantes.

Hong Kong y Singapur son los principales puntos de destino de los trabajadores domésticos en Asia. Un contingente importante migra hacia el Medio Oriente, en especial a Arabia Saudita. Los problemas que encuentran los trabajadores domésticos, particularmente en el Medio Oriente se conocen bien. Obligados, por

ser su lugar de trabajo, a residir en hogares particulares, deben trabajar durante muchas horas, reciben bajos salarios y a menudo son objeto de abuso y acoso sexual. De esto último se quejan corrientemente los trabajadores domésticos, en especial en Medio Oriente. No gozan de protección alguna y la legislación nacional invariablemente favorece al empleador. Estos abusos, proverbiales en el Medio Oriente, también suelen ser comunes en Singapur y Hong Kong, que cuentan con mejores sistemas de administración laboral. Los trabajadores de la industria del espectáculo y las mujeres objeto de comercio ilícito llegan a ser verdaderos esclavos, obligados por el servicio de las deudas que contraen.

Otro factor perturbador que los datos no traducen es el aumento del comercio ilícito de mujeres y niños a través de las fronteras, por lo general con la finalidad de explotarlos en el comercio sexual. Entre los países de la ASEAN, Tailandia ha llegado a constituir uno de los ejes principales de este comercio ilícito. Es frecuente que mujeres y niñas a quienes se les han ofrecido trabajos que creían legales descubran más tarde que han sido contratadas para que ejerzan la prostitución. Niñas procedentes de Myanmar, Camboya, República Democrática Popular Lao y China meridional ingresan al mercado del sexo en Tailandia o son reexportadas hacia Malasia, Hong Kong, la provincia china de Taiwán y Japón. En un estudio realizado hace algunos años, se llegó a estimar que entre 20.000 y 30.000 mujeres y niñas de Myanmar, que pensaban haber sido contratadas para trabajar en restaurantes y fábricas lo hacían, prisioneras de sus deudas, en los burdeles de Tailandia (Asia Watch, 1993). Según un estudio reciente, en el período 1990-1997, 80.000 mujeres y niños fueron objeto de comercio ilícito a lo largo de la frontera entre Tailandia y Myanmar para que trabajasen en la industria del sexo (Archavanitkul, 1998). Desafortunadamente, por efecto de las leyes de los países de acogida como las de Tailandia, se termina generalmente castigando a las propias víctimas a las que se acusa de «inmigrantes ilegales».

Cuadro 5. Mujeres que emigran por motivos laborales como porcentaje del total de trabajadores emigrantes

Pais	1988	1993	1998
Indonesia	78	66	78
Filipinas	47	55	61*
Tailandia	13	19	16

Nota: Se refiere solamente a la migración registrada; * Se refiere sólo a las nuevas contrataciones.

Fuente: Wickramasekara, 1995, para los años 1988 y 1993. Los datos para 1998 provienen de Hugo, 1999, para Indonesia; de la POEA para Filipinas y del MOLSW para Tailandia.

Efectos de la crisis económica en la migración en la ASEAN

Entre los miembros de la ASEAN, países como Indonesia, Malasia y Tailandia se vieron duramente afectados por la reciente crisis económica. Los fuertes descensos del PNB, las quiebras financieras, el éxodo de capitales, el desempleo local en ascenso y los despidos golpearon, lógicamente, a los trabajadores migrantes. Un

informe de la OIT sobre la crisis financiera (OIT, 1998) distinguió dos efectos principales:

- a) una reducción de la demanda general de mano de obra resultante de la baja actividad económica que se tradujo a su vez en una menor demanda de trabajadores extranjeros. Fuera de la pérdida directa de empleos, lo anterior indujo una reducción de los salarios y otras prestaciones incluso para los trabajadores calificados;
- b) una intensificación de la presión para emigrar en los países exportadores de mano de obra debido a las serias dificultades económicas imperantes. Ello ha sido especialmente claro en Indonesia, país que vio deteriorarse drásticamente su situación económica (Hugo, 1999).

En consecuencia, se puede decir que la crisis tuvo consecuencias importantes para la dinámica de la migración laboral en los países de la ASEAN¹³. En un extremo se encuentran Malasia y Tailandia que acogen un gran contingente de trabajadores inmigrantes, mayoritariamente ilegales, y cuya actitud condescendiente ha cambiado. En Tailandia, la sustitución de trabajadores extranjeros fue uno de los siete pilares del Plan de Alivio del Desempleo. Malasia endureció también su postura intentando reservar los empleos existentes para sus ciudadanos. Malasia y Tailandia anunciaron que deportarían a los trabajadores extranjeros en situación irregular y que no renovarían los permisos de trabajo de los trabajadores extranjeros en situación regular. La República de Corea ofreció no perseguir a los trabajadores extranjeros en situación irregular que abandonasen voluntariamente el país, oportunidad que aprovecharon muchos. El plan oficial de alumnos en prácticas, en vigor, también fue recortado.

Aunque contingentes importantes de trabajadores han retornado a sus países, las anunciadas deportaciones masivas no tuvieron lugar (SCM, 1998). Las estimaciones de la OIT señalan una cifra global de un millón de trabajadores retornados (véase el cuadro 6). En 1998, Malasia envió de vuelta cerca de 200.000 trabajadores indonesios que trabajaban en la construcción y en los servicios. Tailandia informó haber repatriado cerca de 200.000 trabajadores de Myanmar hacia fines de ese mismo año. Según un estudio realizado en Filipinas, los trabajadores emigrantes no se habrían visto tan afectados por la crisis actual por cuanto Filipinas había diversificado los países de destino de sus trabajadores emigrantes. (Bohning, 1998).

El desequilibrio persistente entre el número de empleos disponibles y el número de personas que buscan empleo en el país explica en parte que el número de repatriaciones haya sido inferior al esperado (SCM, 1998). Los trabajadores nacionales no se han mostrado tan interesados en obtener esos empleos disponibles que implican un trabajo duro, peligroso y mal pagado – por lo general se pagan salarios equivalentes a un tercio de los que reciben los trabajadores tailandeses -. En consecuencia, ni Tailandia (en los molinos de arroz y en la actividad pesquera) ni Malasia (en las plantaciones) han aplicado las restricciones anunciadas en un comienzo. Cabe también hacer notar que los trabajadores domésticos no se han visto mayormente afectados, aunque han visto reducidos sus salarios como en Hong Kong.

Por otra parte, en lo más álgido de la crisis, en países como Indonesia se ejerció una presión considerable para que los trabajadores volvieran a emigrar escapando a la trampa de la pobreza y el desempleo. Hugo (1999) informa de que el mayor contingente migratorio oficial tuvo lugar en 1998 en esas circunstancias. Singapur y Malasia tuvieron incluso que intensificar los controles en las fronteras para evitar la entrada ilegal de trabajadores.

A la luz de lo expuesto, resulta extraño que no haya habido mucho debate en los foros de la ASEAN en torno a estas cuestiones de tanto interés para todos. En la Reunión de Ministros

Cuadro 6. Efecto de la crisis financiera en el contingente de trabajadores migrantes (en miles); estimaciones

País de acogida	Pre-crisis 1997	Mediados de 1998
Hong Kong (China)	300 (9,4)	300 (9,2)
Japón	700 (1,0)	680 (0,9)
República de Corea	267 (1,2)	150 (0,7)
Malasia	1.700 (19,8)	1.300 (14,7)
Singapur	450 (23,9)	400 (20,6)
Tailandia	1.260 (3,7)	800 (2,3)
Total	4.677	3.630

Nota: Las cifras entre paréntesis indican el porcentaje sobre la fuerza de trabajo.

Fuente: Estimaciones de la OIT según se citan en OIT/ORAP 1998. Hacia el pleno empleo: perspectivas y problemas en Asia y el Pacífico, informe técnico presentado ante la Consulta Regional Asiática sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

de la ASEAN, que tuvo lugar el 24 de julio de 1998, simplemente se reconoció que la crisis estaba agudizando las presiones migratorias. Se observó no obstante algún grado de cooperación y consultas entre Malasia e Indonesia acerca del tema. Myanmar, por su parte, continuó negando la existencia de un contingente importante de sus nacionales en Tailandia y no procuró establecer conversaciones bilaterales con ese país a ese respecto.

En este marco, la declaración emitida por la Conferencia sobre las dimensiones políticas y sociales de la crisis asiática en la Segunda Reunión Asia-Europa (ASEM), de marzo de 1998, es muy importante. Se insta en ella a los gobiernos de la ASEM a que pongan término a la repatriación forzosa inmediata de los trabajadores extranjeros y se agrega que los trabajadores migrantes no deberían ser utilizados como víctimas propiciatorias por los problemas de orden económico que vive el país ni manipulados por los gobiernos y las empresas para quebrar la unidad de los trabajadores y reducir los salarios.

Protección de los trabajadores migrantes

La mayor parte de las cuestiones relacionadas con la protección no se plantean exclusivamente en los países de la ASEAN. Un antiguo estudio de la OIT describía a estos trabajadores como «los menos protegidos» (OIT, 1996). Desde la óptica del país que exporta mano de obra, la protección de sus trabajadores migrantes se presenta bajo los dos aspectos siguientes: la protección de los migrantes potenciales en el país de origen y mientras se encuentran en el extranjero. Las leyes nacionales no pueden hacer gran cosa respecto de sus nacionales que han emigrado a otro país. En los países de acogida, la cuestión gira en torno a la protección acordada a cualquier extranjero, sea cual sea su situación.

La explotación de los trabajadores migrantes comienza ya en el momento de su contratación en el país de origen. Las agencias de contratación cobran sumas exorbitantes por sus servicios, lo que afecta negativamente los ingresos potenciales de los trabajadores migrantes y da pie a numerosos fraudes en el proceso de su salida del país. Si bien en el marco de la ASEAN las agencias de contratación privadas han contribuido en mayor medida que los organismos públicos a la ampliación de las oportunidades de trabajo en el extranjero, existen todavía agencias que no cuentan con las licencias requeridas y que tratan de explotar a los migrantes en potencia. Por una parte, las comi-

siones que cobran son muy altas. En Tailandia, los agentes cobran entre 140.000 y 160.000 baths (3.500 a 4.000 dólares de Estados Unidos) por enviar trabajadores a la provincia china de Taiwán o como educandos a Japón, destinos que se consideran particularmente atractivos.

Otro aspecto que deja que desear se refiere a la diferencia existente entre las condiciones de trabajo y los salarios que se ofrecen a los migrantes potenciales y la realidad que se presenta ante ellos una vez en el país de destino. Aparte de la sustitución de contratos, agentes sin escrúpulos envían personas al extranjero para las que ni siquiera hay empleo. Un ejemplo decidor es el caso de 226 trabajadores tailandeses abandonados en la República de Corea¹⁴.

Una vez que emigran, los trabajadores deben hacer frente a varios problemas que van desde los bajos salarios, la discriminación, condiciones de trabajo insatisfactorias, la ausencia de toda protección social (incluidas las prestaciones de la seguridad social) hasta el acoso sexual y violaciones graves de los derechos humanos fundamentales. En este marco, las leyes vigentes en los países de origen no ofrecen ayuda. Las trabajadoras domésticas y el personal femenino de la industria del espectáculo son los trabajadores más vulnerables. La mayor parte de las leyes laborales no se aplican al trabajo doméstico; en todo caso, es difícil velar por el cumplimiento de la legislación en los casos en que los lugares de trabajo son las casas particulares. Los trabajadores deben entregar sus pasaportes al empleador, lo que les dificulta mucho presentar reclamaciones posteriores. Los problemas específicos de las mujeres ya se mencionaron en el epígrafe «Migración femenina y comercio ilegal».

Otra complicación se deriva del hecho de que una gran parte de la migración tiene lugar en situación irregular, como se dijo anteriormente; los casos ya citados de los trabajadores indonesios en Malasia y de los trabajadores de Myanmar en Tailandia constituyen buenos ejemplos a este respecto. Los migrantes en situación irregular son muy vulnerables por cuanto no pueden o ni siquiera desean que se sepa de su existencia por temor a ser detectados y deportados. Con frecuencia reciben los salarios más bajos y realizan las labores más duras y peligrosas. No cuentan con ninguna protección en caso de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales.

Países como Singapur y Hong Kong sostienen que sus leyes otorgan a los trabajadores extranjeros una protección adecuada. Sin embargo, ocurre que en algunos países las leyes nacionales no se aplican correctamente cuando

se trata de proteger a los trabajadores extranjeros. En el editorial del *Bangkok Post* del 10 de noviembre de 1999, se leía: «... sea tailandés o extranjero, todo trabajador debe estar al amparo de las mismas leyes laborales tailandesas, lo que se traduce en un salario mínimo y cualquier otra prestación asociada al empleo».

Existen varios instrumentos jurídicos de carácter nacional o internacional elaborados para proteger a los trabajadores extranjeros y a sus familias. La OIT ha desempeñado un papel rector en la tarea de proteger los derechos de los trabajadores migrantes.

Los principales convenios de la OIT en la materia son el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). Este último representa el primer intento de abordar el asunto de la migración en situación irregular en el plano internacional. Más recientemente, en 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de los Miembros de sus Familias. La OIT ha adoptado además varios convenios relativos a los derechos a la seguridad social de los trabajadores migrantes. Estos instrumentos representan un enorme potencial de mejora de las políticas nacionales en materia de migraciones y de protección de los trabajadores migrantes (Bohning, 1999).

Desafortunadamente, no han sido ratificados por los principales países de Asia que exportan o que importan mano de obra, con la excepción del Estado Sabah, Malasia, que ha ratificado el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97). La Convención de las Naciones Unidas, ratificada por Filipinas, aún no entra en vigor por no haber obtenido un mínimo de 20 ratificaciones.

Implicaciones y opciones en materia de política

Del análisis precedente queda claro que son dos los principales retos que se presentan a los países de la ASEAN: realizar una gestión ordenada del movimiento migratorio y proteger a los trabajadores migrantes.

Gestión de los flujos migratorios

La primera observación que cabe hacer a este respecto es que en el futuro probablemente la migración se acrecentará en vez de decrecer y que no se debería considerar como un fenó-

meno pasajero o temporal. En consecuencia, los países que importan mano de obra deberían procurar elaborar una política adecuada que considere las necesidades del mercado laboral en un largo plazo en lugar de atenerse a adoptar medidas de carácter puntual. La cuestión de largo plazo que se plantea a Malasia y a Tailandia es la de determinar si la migración de la fuerza de trabajo es congruente con la recuperación económica, con un crecimiento sostenido y con la competitividad económica. En ambos países hay sectores que pueden experimentar una escasez crónica de mano de obra por la propia naturaleza y las condiciones en que se realiza el trabajo. Por otra parte, ciertos sectores en expansión pueden requerir mano de obra muy calificada procedente del extranjero. Se podría imponer gravámenes a determinadas empresas para desalentar la perpetuación de actividades no competitivas y de baja productividad que utilizan mano de obra extranjera no calificada. Otros países de la ASEAN podrían sacar provecho de la política de gestión de la migración aplicada en Singapur. Además, los países exportadores de mano de obra deberían procurar reducir su dependencia, indebida, de los beneficios que obtienen de sus trabajadores emigrantes, tomando medidas conducentes a reducir la presión para emigrar.

Consultas bilaterales y regionales

En virtud del carácter internacional de los procesos migratorios resulta indispensable entablar conversaciones bilaterales y regionales. Abella (1995) ha dejado en claro que las normativas ordenadoras de los procesos migratorios sólo consiguen sus propósitos si hay colaboración entre los países que exportan mano de obra y los que la importan. Si bien los países miembros de la ASEAN se han mostrado hasta ahora temerosos de discutir abiertamente las cuestiones relativas a los desplazamientos de trabajadores, el foro que representa esta institución debería utilizarse mejor a estos efectos. El Coloquio de Bangkok sobre los migrantes en situación irregular, en el que se hizo un llamamiento para crear un mecanismo regional en la materia, constituyó un paso alentador pese a que no se consiguió en esa oportunidad ningún acuerdo sobre puntos específicos. Las Consultas Asia-Pacífico y el Proceso de Manila, celebrados bajo el patrocinio de la OIM, constituyen iniciativas importantes que requieren ser ampliadas y apoyadas. Los países de la región

que buscan ejemplos de políticas y prácticas adecuadas en materia de migraciones podrían inspirarse en los planes para recibir trabajadores extranjeros aplicados en Europa occidental.

Protección de los trabajadores migrantes

Los países deberían garantizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migrantes sea cual sea su situación jurídica. Los convenios de la OIT y de las Naciones Unidas proporcionan orientaciones muy amplias con vistas a la formulación de políticas de migración que estén en armonía con los derechos de los trabajadores y con la dignidad humana. En consecuencia, se debería dar prioridad al apoyo y a la ratificación de los convenios de la OIT y de las Naciones Unidas o a la promulgación de leyes que estén en consonancia con el fondo de los mencionados instrumentos. La revisión que recientemente ha hecho la OIT de los convenios relativos a la migración ha dado lugar a importantes observaciones a este respecto (OIT, 1999b). En la intervención del representante de la OIT ante el Coloquio de Bangkok (OIT, 1999a) se subrayó el potencial que encierran los convenios de la OIT para combatir diversos tipos de abusos relacionados con la migración al margen de la ley. Archavanitkul y Guest (1999) han diseñado a grandes rasgos los pasos que habría que dar en el plano regional para solucionar los problemas que plantea la migración en situación irregular. Es preciso reglamentar mejor las actividades de las agencias de colocación para reducir los costos de la migración y evitar otros abusos. Los gobiernos deberían asimismo simplificar los procedimientos y la reglamentación con el objeto de facilitar la migración.

Papel de los participantes sociales en las cuestiones relativas a la migración

Las ONG nacionales e internacionales están desempeñando actualmente un importante papel en los países de acogida al ofrecer protección y reubicación a los trabajadores migrantes, en especial a las trabajadoras. El papel de los participantes sociales en cambio ha sido limitado. Tanto los sindicatos como las organizaciones de empleadores deberían desempeñar un papel activo con respecto a la política migratoria aplicada en sus países. Un estudio realizado por la Oficina de Actividades para los Tra-

bajadores de la OIT en 1996 proporciona orientaciones concretas a las organizaciones sindicales para que actúen en este ámbito. También los empleadores deberían asumir la responsabilidad que les cabe en la difícil situación en que se encuentran los trabajadores migrantes, proporcionándoles un trato igualitario en términos de salarios y condiciones de trabajo. Las organizaciones de empleadores también pueden ejercer presión ante las agencias de colocación para prevenir abusos. Debería procurarse establecer vínculos entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores en los países de origen y en los de acogida, y estimularse además la creación de asociaciones de trabajadores migrantes.

Control del comercio ilícito de mujeres y niños

Los países de la ASEAN deberían adoptar una postura firme en lo que respecta al comercio ilícito de mujeres y niños. Se trata de una cuestión humanitaria de suma importancia y las asociaciones de traficantes organizados deberían reprimirse con el mayor rigor. Cabe mencionar a este respecto lo establecido en la Declaración de Bangkok en el sentido de que se debería alentar a los países y región participantes a promulgar leyes que penalicen el comercio ilícito y el contrabando de seres humanos, en particular el de mujeres y niños, en todas sus formas y para todo propósito, concretamente como mano de obra barata, y a que cooperen, según convenga, en la detención y castigo de los culpables, en especial de los delincuentes organizados que actúan en un ámbito internacional.

Campañas de información y orientación

A título preventivo se deberían organizar campañas de información al público en general acerca de los riesgos y peligros asociados a la migración no oficial y a las actividades ilícitas de ciertas agencias de colocación de trabajadores en el extranjero. Los países de la ASEAN podrían trabajar en asociación y coordinar la información que tienen para mejorarla y ampliarla de modo que abarque los diferentes aspectos de la migración y se refiera tanto a la oficial como a la que tiene lugar al margen de la ley.

Bibliografía

- Abella, Manolo. 1995. «Policies and institutions for the orderly movement of labour abroad», en *Orderly international migration of workers and incentives to stay – options for emigration countries*, International Migration Papers, núm. 5, OIT, Ginebra.
- Achacoso, Luningning. 1999. *The Effects and Consequences of the Philippine Overseas Employment Programme: A Question of Economic Survival*, disertación redactada en el marco del programa (parcial) del Diploma de Estudios Internacionales, Universidad de Leeds, septiembre.
- Archavanitkul, Kritaya; Guest, Philip. 1999. *Managing the Flow of Migration: Regional Approaches*, ponencia ante el coloquio internacional sobre «Towards Regional Cooperation on Irregular/Undocumented Migration», Bangkok, 21 al 23 de abril.
- Archavanitkul, Kritaya. 1998. *Trafficking in children for labour exploitation including child prostitution in the Mekong sub-region: a research report*, OIT-IPEC, Bangkok, Tailandia.
- Asia Watch. 1993. *A Modern Form of Slavery: Trafficking of Burmese Women and Girls into Brothels in Thailand*, Asia Watch and the Women's Rights Project, Nueva York, diciembre.
- Asian Migrant Centre Ltd. 1998. «Migration facts, analysis and issues in 1997», Anuario de Migraciones en Asia 1998, Hong Kong.
- Athukorala, Prema-Chandra; Wickramasekara, Piyasiri. 1996. «International labour migration statistics in Asia: An appraisal», en *International Migration*, 1996, vol. 34, núm. 2, págs. 539-566.
- ; Manning, Chris; Wickramasekara, Piyasiri. 1998. *Labour Market Dynamics in the Greater Mekong Subregion*, informe elaborado para la ADB RETA: Cooperation in Employment Promotion and Training in the Greater Mekong Subregion, OIT/EASMAT.
- Atipas, Pornnipa. 1999. *Thai Workers in Singapore*, artículo presentado al Segundo Taller Internacional sobre Migración de trabajadores tailandeses en Asia oriental y sudoriental, Centro de Investigación sobre Migraciones en Asia, Universidad de Chulalongkorn, Bangkok, 8 a 20 de noviembre.
- Bangkok, Declaración de. Dirección de Internet: <http://www.ASEAN.or.id/history/leader67.htm>.
- Bangkok Post. 1999. «We can do without the exploitation», editorial, 10 de noviembre.
- Battistella, Graziano. 1999. «Philippine migration policy: Dilemmas of a crisis», en *Sojourn*, vol. 14, núm. 1, págs. 229-48.
- Bloom, David; Noor, Waseem. 1997. «Is an Integrated Labour Market Emerging in East and Southeast Asia?», en Campbell y otros (directores): *Regionalization and labour market independence in East and Southeast Asia* (en colaboración con el Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra), Londres, Macmillan Press.
- Bohning, Roger. 1998. *The impact of the Asian crisis on Filipino employment prospects abroad*, OIT/SEAPAT, Manila.
- . 1999. «The role and functions of international organizations in the field of migrant workers», ponencia ante un taller regional sobre «The ILO and International Labour Migration», organizado bajo el patrocinio de la Fundación Canadiense para los Derechos Humanos y otros, 11 y 12 de enero de 1999, Manila, Filipinas.
- Chalermpanupap, Termsak. 1999. «ASEAN-10: Meeting the Challenges», artículo presentado a la Mesa redonda Asia-Pacífico, Kuala Lumpur, 1.º de junio.
- Chantavanich, Suphang. 1999. *Responses of ASEAN to the global challenge of migration*, Asian Research Centre for Migration, Instituto de Estudios Asiáticos, Universidad de Chulalongkorn, Bangkok.
- Cortes, O. y colaboradores. 1998. *The impact of regionalization on employment: ASEAN*, OIT, Ginebra.
- Garnier, Philippe. 1997. *International trade in services: A growing trend among highly skilled migrants with special reference to Asia*, OIT, Ginebra.
- Hugo, Graeme. 1999. *The crisis and population movement in Indonesia*, informe resumido elaborado para una Misión sobre Empleo de la OIT, Jakarta, julio.
- Human Rights Watch (HRW). 1998. *Bearing the brunt of the Asian economic crisis: the impact on labour rights and migrant workers in Asia*, marzo.
- Mehmet, Ozay. 1997. *Labour mobility issues in APEC with special reference to the Asia-Pacific*, APEC Study Centre Consortium Conference, Banff, 22 al 24 de mayo.
- Naciones Unidas. 1998. *Políticas de migración internacional*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Naciones Unidas, Nueva York.
- OCDE. 1998. *Migration and regional economic integration in Asia*, OCDE, Actas, París.
- OIM. 1999. *Overview of the current situation of irregular or undocumented migration in the East and Southeast Asian region: The need for a policy response framework*, artículo presentado al Coloquio Internacional sobre Migraciones titulado «Hacia una cooperación regional en materia de migración en situación irregular o indocumentada», Bangkok, 21 al 23 de abril.
- OIT. 1996. «Proteger a los menos protegidos: los derechos de los trabajadores migrantes y el papel de los sindicatos», *Educación Obrera*, núm. 103-1996/2, Oficina de Actividades para los Trabajadores, Ginebra.
- . 1997. *Migraciones internacionales: propuestas terminológicas para uso de quienes elaboran políticas*, Ginebra.
- . 1998. *El impacto social de la crisis financiera en Asia*, documento técnico de trabajo de la Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre Respuestas sociales a la crisis financiera en los países de Asia oriental y sudoriental, Bangkok, 22 al 24 de abril, OIT, Oficina Regional para el Asia y el Pacífico, Bangkok.
- . 1999a. Artículo presentado al Coloquio Internacional sobre Migraciones titulado «Hacia una cooperación regional en materia de migración en situación irregular o indocumentada», Oficina Regional para el Asia y el Pacífico, OIT, Bangkok.
- . 1999b. *Trabajadores migrantes*, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, junio.
- OIT/ORAP. 1998. «Hacia el pleno empleo: perspectivas y problemas en Asia y el Pacífico», informe técnico ante la Consulta Regional Asiática sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, Bangkok, 13 a 15 de enero, 1999, Oficina Regional para el Asia y el Pacífico, Bangkok.
- Pillai, P. 1999. «The Malaysian State's response to migration», en *Sojourn*, vol. 14, núm. 1, abril, págs. 178-197.
- Scalabrini Migration Centre (SCM). 1998. *The impact of the crisis on migration in Asia*, informe de conferencia elaborado por Battistella, Graziano, y Asis, Maruja, *Asian Migrant*, abril-junio, Manila.
- Teng, Y.M. 1999. «The Singaporean State's Response to Migration», en *Sojourn*, vol. 14, núm. 1, abril, págs. 198-211.
- Wickramasekara, Piyasiri. 1996. «Recent trends in temporary labour migration in Asia», en *Migration and the Labour*

Market in Asia: Prospects to the year 2000, OCDE, documentos, París.

- . 1995. «Female Migrant Workers in Asia: Emerging Issues and National and International Responses», documento de antecedentes elaborado para el Seminario sobre International Female Migration and Japan: Networking, Settlement and Human Rights, Instituto Internacional de Estudios sobre la Paz, Universidad de Meiji-Gakuin, 12 al 14 de diciembre, Tokio.

Notas

¹ Segunda Cumbre Oficiosa de Jefes de Gobierno, Kuala Lumpur, 15 de diciembre de 1997. Citado en Chalernpalanupap, 1999.

² El primer triángulo de crecimiento que se creó fue el constituido por Singapur-Johor-Riau, o SIJORI, y abarcó Singapur, Malasia e Indonesia. El segundo es el constituido por Indonesia-Malasia-Tailandia, o IMT; abarca zonas adyacentes en los tres países mencionados. El tercer triángulo de crecimiento (EAGA: East Asia Growth Area), creado en 1991, abarca zonas adyacentes en Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia y Filipinas.

³ He analizado estas cuestiones con mayor detalle con referencia a Asia. Consúltense a este respecto Wickramasekara, 1996.

⁴ Consúltense Wickramasekara, 1996 para mayor información.

⁵ Garnier (1997) ha examinado las características profesionales de los migrantes calificados en Asia.

⁶ Otro factor de peso fue el conflicto diplomático con Arabia Saudita tras el cual se interrumpió la extensión de

visados para los trabajadores tailandeses, situación que persiste hasta el momento.

⁷ El interés de Tailandia por regularizar las migraciones quedó demostrado en su iniciativa de convocar un Coloquio Internacional sobre Migraciones titulado «Hacia una cooperación regional sobre la migración en situación irregular o indocumentada» que tuvo lugar entre el 21 y el 23 de abril de 1999 en Bangkok.

⁸ Según el editorial del *Bangkok Post* del 10 de noviembre de 1999, «la repatriación forzosa ha sido un fracaso rotundo».

⁹ Esta sección se basa en los antecedentes proporcionados por Pillai, 1999, al no contarse con cifras oficiales.

¹⁰ Según informaciones publicadas en *Straits Times* el 5 de noviembre de 1997, que cita Atipas, 1999.

¹¹ Bohning propone un marco terminológico que distingue entre diferentes categorías de migrantes y que pone de relieve la naturaleza de la migración en situación irregular (OIT, 1997); consúltense también a este respecto OIM, 1999.

¹² Consúltense a este respecto las iniciativas en materia de migraciones como la Declaración de Bangkok y los Programas de la OIM en el Asia sudoriental, julio de 1999 (<http://www.iom.ch>).

¹³ Algunos autores se han referido al trato acordado a los trabajadores migrantes, en especial en los centros de detención, que probablemente implica una violación de los derechos humanos, Human Rights Watch, 1998.

¹⁴ Los 226 trabajadores abandonados (2 meses) en Corea del Sur habían sido supuestamente contratados como gente de mar en barcos ingleses. De las cuatro agencias de colocación implicadas, una ni siquiera contaba con la licencia correspondiente. Según el *Bangkok Post* del 17 de noviembre de 1999, cada trabajador había pagado entre 180.000 y 200.000 baths por concepto de comisión a la agencia.

Oficina de Actividades para los Trabajadores

LA DECLARACION
DE PRINCIPIOS
DE LA OIT:
UN NUEVO
INSTRUMENTO
PARA PROMOVER
LOS DERECHOS
FUNDAMENTALES

Guía de educación obrera



Oficina Internacional del Trabajo · Ginebra