

## Los sueños se convierten en pesadillas para los trabajadores migrantes de Indonesia

*El número de trabajadores migrantes indonesios se ha incrementado considerablemente en los últimos diez años, pero las autoridades no los han protegido. Los sindicatos tienen un importante papel que desempeñar.*

---

**Patrick Quinn**

Asesor Técnico Principal  
Proyecto de la OIT para la educación  
de los trabajadores de Indonesia

---

En julio de 2002, los informes de prensa en todo el mundo describieron la suerte de 500.000 indonesios que trabajaban sin autorización apropiada en la vecina Malasia. Junto con los trabajadores irregulares provenientes de otros países, se les había dado un plazo en el cual debían abandonar Malasia. Las nuevas leyes de inmigración del país entrarían en vigor el 1 de agosto de 2002. La nueva legislación disponía que los extranjeros que se encontraran trabajando sin una autorización adecuada serían multados y encarcelados y recibirían seis azotes.

Al aproximarse el plazo, decenas de miles de trabajadores migrantes y sus familias hacían fila en los puertos en un esfuerzo por abandonar Malasia. Al volver a suelo indonesio, muchos se encontraron varados, algunos con pocos recursos y a mucha distancia de sus pueblos de origen. A pesar de haber sido advertidas con varios meses de anticipación, las autoridades indonesias estaban deficientemente preparadas para manejar la caótica situación que se desarrolló a lo largo de ciertas partes de la frontera con Malasia. En Kalimantan, la provincia Indonesia que limita con el estado malayo de Sabah, un pueblo de tránsito, Nunakan, se convirtió en una masa jadeante de desdicha humana. Alrededor de 30.000 trabajadores y sus familias ingre-

saron al pueblo, acampando en sórdidas condiciones. Algunos abandonaban Malasia; otros intentaban volver. Se informó que alrededor de setenta personas, incluidos niños de corta edad, fallecieron en los campamentos de Nunakan.

En el pasado, los problemas que enfrentaron los trabajadores migrantes indonesios expulsados podían haber sido ignorados. Sin embargo, hoy, en Indonesia, existen cada vez más llamamientos a defender y sostener los derechos fundamentales de los trabajadores, ya sea que estén empleados en el país o en el exterior. La situación que se desató a mediados de 2002 provocó una preocupación sin precedentes sobre el destino de los trabajadores migrantes de Indonesia.

### La dimensión regional

Los primeros informes sugerían que la decisión de Malasia de reprimir a los trabajadores irregulares había sido provocada por disturbios ocurridos en ciertos lugares de trabajo que empleaban trabajadores indonesios. Sin embargo, la contracción de la economía mundial y su impacto en el clima económico de Malasia parecían ser la razón principal de la decisión<sup>1</sup>. Anteriormente, luego de la crisis financiera de 1997,

un descenso en los índices de crecimiento, la falta de oportunidades de empleo y una brusca caída de las inversiones extranjeras directas, llevó a algunos gobiernos de la región a enviar a los trabajadores extranjeros de vuelta a sus países de origen. Sin embargo, al mismo tiempo, a medida que las condiciones económicas empeoraban en los países de origen, más personas procuraban emigrar, aun si fuera necesario utilizando métodos irregulares.

Reconociendo el problema, los gobiernos de la región se reunieron en Tailandia en abril de 1999 y se comprometieron, en la Declaración de Bangkok sobre Migración Irregular<sup>2</sup>, a trabajar en forma cooperativa para abordar los problemas sociales, económicos y humanitarios correspondientes. Si bien la Declaración se interesaba principalmente en los problemas de los gobiernos, más que en los de los trabajadores migrantes, exhortaba a un retorno «humanitario y seguro» de los trabajadores migrantes irregulares. Sin embargo, los eventos de mediados de 2002 sugirieron una ruptura de la cooperación entre gobiernos.

Algunos han argumentado que con el fin de abordar los problemas asociados con la migración dentro de la región, debe brindarse mayor consideración a las medidas para impulsar el rendimiento de la economía y la creación de empleos en sus países, como una manera de ayudar a controlar y regular el flujo de mano de obra. Ex ministros indonesios han aceptado que algunas de las áreas que eran la principal fuente de migración a Malasia oriental habían sido privadas de desarrollo económico. Sería muy oportuno que los países de la región consideren algunos de estos problemas dentro de la gran estructura de desarrollo económico en la región.

### **Migración de mano de obra indonesia**

Indonesia es el cuarto país más populoso del mundo, con más de 215 millones de personas. El número de indonesios que procuran trabajo en el extranjero ha crecido rápidamente en los últimos diez años. Las cifras oficiales sugieren que el número

de trabajadores que migran cada año aumentó de menos de 90.000 en 1990 a un promedio de 375.000 por año entre 1996 y 2000<sup>3</sup>. Sin embargo, se acepta ampliamente que, en la actualidad, el número es sustancialmente mayor que este debido al alcance de la migración irregular.

El enorme crecimiento de la migración ha sido fomentado por un muy elevado nivel de desempleo en el país natal y muy escasas oportunidades de ingresos. A medida que más y más trabajadores se establecen en el extranjero y crean sus propias cadenas de apoyo, se vuelve más fácil para otros unirseles.

El destino más popular para los trabajadores migrantes es la vecina Malasia. Casi el 40 por ciento de los emigrantes van a Malasia, a trabajar en las plantaciones, la construcción y en empleos domésticos. El segundo destino en importancia para los emigrantes indonesios es Arabia Saudita, que atrae el 37 por ciento de los inmigrantes, principalmente mujeres jóvenes que buscan empleo como empleadas domésticas.

Las remesas de fondos que envían los trabajadores migrantes son muy importantes para la economía indonesia. Se ha calculado que para fines de la década del 90 los trabajadores enviaban a Indonesia aproximadamente 1.000 millones de dólares estadounidenses cada año.

La mano de obra migratoria indonesia tiene varias características:

- Una gran proporción de trabajadores viaja al exterior sin una autorización apropiada o prolongan su permanencia más allá de lo establecido en los permisos de trabajo.
- Un gran número vuelve a su hogar antes de la expiración de sus contratos, particularmente de los estados del Golfo, lo que sugiere una profunda desdicha por la situación que encuentran en los países receptores.
- El nivel de educación alcanzado por los emigrantes indonesios es generalmente bajo y la mayoría se encamina a ocupaciones de poca especialización, como el servicio doméstico, las plantaciones y la construcción.

## Mejorar la situación de Indonesia

Si bien el número de trabajadores migrantes indonesios ha aumentado notoriamente en los últimos diez años, rindiendo sustanciales ingresos para el país, las autoridades no han proporcionado un marco de protección apropiado para estos trabajadores. Peor aún, en muchos casos, las autoridades en diversos niveles están involucradas en la corrupción y extorsionan a los trabajadores migrantes. La debacle de los trabajadores que volvían de Malasia ha iniciado el debate en Indonesia acerca de las políticas sobre la mano de obra migratoria, el marco regulatorio apropiado y otros temas clave.

Incrementar la exportación de mano de obra ha sido una de las políticas fundamentales del gobierno de Indonesia. Sin embargo, algunos argumentarían que concentrándose tanto en la exportación de mano de obra, el gobierno está ignorando su responsabilidad de crear una economía doméstica que pueda generar puestos de trabajo para la fuerza laboral del país. Una revisión de la política de empleo y del papel y la administración de la migración dentro de esa normativa es urgentemente necesaria.

No obstante, por el momento, los elevados niveles de desempleo en Indonesia y los ingresos relativamente bajos de los trabajadores continuarán motivando que los trabajadores busquen empleo en el exterior. Junto con una política de empleo y desarrollo económico más efectiva, es necesario, con urgencia, un nuevo marco para la migración de la mano de obra. Ese marco debe procurar poner fin a las prácticas corruptas que actualmente plagan el sistema y mejorar la protección de los trabajadores.

Un reciente análisis de la OIT identificó cuatro áreas clave de desarrollo que podrían comenzar a mejorar la situación. En primer lugar, es evidente que un gran número de probables trabajadores migrantes no conocen el sistema formal para obtener trabajo en el extranjero o, por otras razones, no desean utilizarlo. Es necesario cambiar el sistema de modo que los traba-

jadores se sientan más inclinados a utilizar el proceso adecuado y puedan ver una clara ventaja en hacerlo así. Hasta ahora, la responsabilidad por los trabajadores migrantes le corresponde a la oficina central del Ministerio de Recursos Humanos y Transmigración, al tiempo que otros Ministerios tienen varias funciones relacionadas. Como parte de un proceso de descentralización actualmente en curso en Indonesia, es probable que se transfiera a las oficinas locales mayor responsabilidad por la migración. Esta puede ser una oportunidad para mejorar la situación, pero el modo en que las oficinas locales respondan deberá ser estrechamente supervisado.

En segundo lugar, el gobierno está considerando el desarrollo de una nueva ley que proporcionaría un marco para la protección de los trabajadores migrantes. Está considerando dos proyectos, uno propio y uno preparado por una organización no gubernamental, Kopbumi, organización coordinadora de varios grupos activos en materia de inmigración. Se espera que los problemas recientes asociados con la llegada de los trabajadores a su país natal, animará al parlamento a brindar prioridad a la consideración de una nueva ley sobre trabajadores migrantes.

El tercer problema identificado es la necesidad de poder disponer de recursos para prestar servicios relacionados con los trabajadores migrantes. A pesar del enorme incremento del volumen de trabajadores que abandonan Indonesia, no se produjo un aumento correspondiente en los recursos para las respectivas instituciones.

El cuarto problema y el más crítico es la necesidad de que cualquier nueva estructura descentralizada desarrolle sistemas y gestiones que hagan más efectiva la administración de la mano de obra migratoria, al tiempo que proporciona mejor protección a los trabajadores. Esto incluiría el desarrollo de nuevos y efectivos sistemas de información para los trabajadores migrantes.

## Los problemas que enfrentan los trabajadores migrantes de Indonesia

El negocio de la migración en Indonesia es llevado a cabo mediante una gama de agentes, comisionistas, intermediarios y funcionarios gubernamentales. Las agencias privadas de reclutamiento, que envían trabajadores a través de canales legales, están registradas ante el gobierno, pero, a nivel de los poblados, los agentes a menudo trabajan ya sea para reclutadores autorizados por el gobierno como para ilegales.

Existe un amplio sentimiento de que el proceso oficial de migración es demasiado complejo, demasiado costoso y demasiado centralizado. Frecuentemente tiene como consecuencia que los trabajadores deban viajar considerables distancias para cumplir con los procesos de registro, preparación y capacitación, y los servicios oficiales sean considerados tanto inefectivos como de poco valor. Las carencias del sistema de migración oficial son un factor de importancia en el incremento desmesurado de la emigración irregular desde Indonesia.

En tanto los trabajadores regulares pueden esperar la obtención de mejores condiciones durante su período en el exterior, existe de hecho una gama similar de problemas para los trabajadores, ya sea que realicen una migración regular o irregular. La necesidad de pagar honorarios ilegales a los intermediarios y funcionarios oficiales, problemas durante sus viajes, con los términos de empleo y la falta de asesoramiento e información son problemas enfrentados por ambos grupos de trabajadores. Algunos de estos problemas identificados en estudios sobre la migración indonesia son:

- Falta de información exacta para los trabajadores migrantes sobre toda la «experiencia» migratoria.
- Costos y pagos ilegales exigidos por una gama de intermediarios y funcionarios oficiales.
- Necesidad de pagar por «servicios» que no proporcionan beneficios.
- Falta de una protección social efectiva.

- Abuso sexual de las trabajadoras.
- Deficientes condiciones en los campamentos previos a la partida donde los trabajadores legales pueden permanecer por períodos prolongados.
- Sustitución de contratos, con uno para mostrar a las autoridades y otro contrato «real» con términos inferiores.
- Empleo, particularmente de los trabajadores irregulares, sobre términos y condiciones inferiores a las normas mínimas legales.
- Problemas de pago de deudas incurridas con reclutadores e intermediarios.
- Algunas situaciones de trabajo forzado y obligatorio.
- Fallecimientos resultantes de partidas peligrosas, particularmente el cruce del mar hacia Malasia de los trabajadores irregulares.
- Restricción de la libertad de expresión y sindicación.
- Confinamiento ilegal.
- Extorsión a los trabajadores migrantes que vuelven a su tierra natal con dinero.
- Creciente tráfico de mujeres y niños.

## Necesidad de información a los trabajadores migrantes

Uno de los principales temas identificados por la OIT<sup>4</sup> es la importancia de proporcionar información exacta a los trabajadores en cada etapa anterior a la migración, mientras están en el exterior y a su retorno. La información puede ayudar a las personas a tomar las decisiones correctas, ser conscientes de sus derechos legales y conocer otras fuentes de mayor información y apoyo.

Actualmente, los trabajadores migrantes en potencia dependen de la información proporcionada por miembros de la familia, amigos o «patrocinadores» que actúan como agentes locales de las compañías

reclutadoras. Los patrocinadores son, de hecho, la principal fuente de información pero a menudo la que proporcionan es insuficiente o engañosa.

### Información antes de decidir emigrar

La falta de información exacta para los trabajadores, en las etapas iniciales en que consideran la posibilidad de emigrar, es un gran problema. Al no poseer información clara sobre sus derechos, los trabajadores pueden ser presa de una serie de prácticas ilegales. Puede exigírseles pagar costos ilegales o les pueden ofrecer condiciones que afectarán sus ganancias durante el período de sus contratos.

En la etapa premigratoria, los posibles emigrantes deben ser informados exhaustivamente acerca de:

- Procedimientos aprobados, canales adecuados y cómo utilizarlos, además de cómo evitar los intermediarios, transportistas y reclutadores irregulares.
- Los documentos requeridos, incluido el acuerdo de colocación entre la compañía reclutadora y los trabajadores, el contrato de empleo a ser concertado entre los empleadores y el trabajador, pasaportes, visas u otras autorizaciones requeridas.
- Habilitaciones requeridas, por ejemplo, certificado médico, certificados de capacitación o idiomas.
- Países recomendados como destino o desaconsejados, por el gobierno.
- Todas las compañías locales de reclutamiento que estén consideradas indeseables o sospechosas.
- Cuánto tiempo insume completar el proceso de traslado al exterior y la duración de las diversas etapas del mismo.
- Qué costos pueden ser cobrados por intermediarios, funcionarios gubernamentales, doctores, instituciones de capacitación y transportistas.
- Procedimientos de queja y mecanismos de resarcimiento si los trabajadores se

sienten tratados inapropiadamente por intermediarios, compañías de reclutamiento y funcionarios gubernamentales.

### Información antes de la partida

Habiendo decidido emigrar, los trabajadores necesitan una serie de datos específicos sobre el país de destino y su futura ocupación. Algunas categorías de la información premigratoria también son relevantes en la etapa previa a la partida. Asimismo, los trabajadores necesitan información adicional sobre:

- Documentos de identidad y pasaportes indonesios, incluido qué deben hacer cuando intermediarios o empleadores piden el pasaporte.
- Documentación para viajar e ingresar al país de destino.
- Documentación relativa a su empleo.
- Direcciones de contacto de las autoridades diplomáticas indonesias en los países de destino y, donde se encuentran las mismas, detalles de las conexiones laborales.
- Dirección de contacto de las oficinas representativas de la compañía de reclutamiento.
- Dirección de contacto de otras organizaciones que actúan en el área de los derechos humanos y laborales en el país de empleo (esto podría incluir sindicatos).
- Dirección de contacto de autoridades en el país de destino que puedan ayudarlos en caso de problemas.

### Información cuando están en el exterior

Al llegar a su país de destino los trabajadores están nuevamente en manos de comisionistas y agentes. Muchos no han recibido la información mencionada anteriormente y, aun si la recibieron, puede ser

extremadamente difícil para un trabajador lograr solucionar un problema.

Más del 62 por ciento de los indonesios que trabajan en el exterior son mujeres. La mayoría posee escasa educación y se dedica al trabajo doméstico<sup>5</sup>. Las empleadas domésticas de todo el mundo están menos protegidas y pueden enfrentar mayor explotación que cualquier otro grupo de trabajadores migrantes. El hecho de que la mayoría viva en el hogar de sus empleadores significa que están separadas de otros trabajadores y esto frecuentemente las coloca en una posición vulnerable. Los periódicos indonesios frecuentemente publican historias de abuso sexual de jóvenes trabajadoras domésticas en el exterior. A muchas se les exige trabajar en horarios extremadamente prolongados y a los trabajadores domésticos a menudo se los excluye de las disposiciones de la legislación laboral. A su llegada, el empleador o agente con frecuencia tomará sus documentos de viaje bajo el pretexto de tenerlos en «custodia».

Actualmente, los servicios de información para los trabajadores indonesios en el exterior son extremadamente insuficientes y en algunos países ni siquiera existen. Los trabajadores que enfrentan problemas con los empleadores, agentes u otros a menudo no tienen a dónde ir. El retorno de muchos trabajadores indonesios antes de que sus contratos hayan expirado, especialmente mujeres que trabajan como empleadas domésticas en los Estados del Golfo, puede considerarse como evidencia de las difíciles condiciones de empleo que ellas enfrentan.

### Problemas al retorno

La cuarta etapa en que los trabajadores necesitan ser conscientes de sus derechos es cuando proyectan retornar. Un problema muy difundido es la desenfrenada extorsión que se lleva a cabo en las principales terminales de transporte cuando retornan. Los problemas en el aeropuerto de Yakarta condujeron a la creación de una terminal especial para trabajadores migrantes, ad-

ministrada por el Ministerio de Recursos Humanos y Transmigración. Sin embargo, los trabajadores que vuelven han continuado enfrentando problemas de extorsión en la terminal y en su viaje al interior del país hacia sus poblados de origen. A pesar de los persistentes informes sobre trabajadores que, al retornar, debieron pagar emolumentos ilegales y otros pagos inapropiados, no se ha hecho mucho para rectificar esta situación.

### ¿Qué pueden hacer los sindicatos?

Llegar a los no sindicados y a los vulnerables debe ser una parte clave del proceso de garantizar la futura relevancia del movimiento sindical. Esto requiere un nuevo esfuerzo por parte de los sindicatos, particularmente en el caso de los trabajadores migrantes.

A veces puede involucrar problemas difíciles. La presencia de trabajadores migrantes puede crear problemas para los sindicatos en los países receptores, que pueden considerar que un flujo de trabajadores baratos y no sindicados podría deprimir las estructuras salariales y debilitar la posición de negociación de los trabajadores sindicados. Donde sea posible, sería útil para los sindicatos de los países emisores y receptores consolidar sus contactos concernientes a la mano de obra migratoria, mediante reuniones y otros canales regulares. En el mundo cada vez más conectado de hoy en día, esos contactos son mucho más fáciles ahora y deben ser prioritarios.

Existen algunos ejemplos de organización de trabajadores migrantes indonesios, con apoyo de sindicatos o de ONG. En Hong Kong, los trabajadores indonesios recientemente marcharon y manifestaron frente al consulado de Indonesia, planteando los temas de protección y corrupción. Los sindicatos de Malasia también han realizado algunos esfuerzos para organizar a los trabajadores migrantes. Sin embargo, la vulnerabilidad de estos trabajadores, cuando procuran organizarse, continúa siendo un gran problema.

## Proyectando una estrategia

Aunque los intereses de los trabajadores migrantes y los del sector del empleo formal pueden parecer muy distintos, existen de hecho algunos claros vínculos e intereses comunes:

- Muchos afiliados sindicales en la economía urbana formal provienen de poblados y áreas que también envían trabajadores al extranjero. *Existen lazos familiares y comunitarios que unen a los sindicalistas con los trabajadores migrantes.*
- El tema clave de la autosindicación para promover mejores condiciones de trabajo, que se aplica al sector formal, también puede aplicarse a los trabajadores migrantes, pero se necesitan nuevos e imaginativos enfoques.
- La protección legislativa fundamental y su aplicación, que son críticas para los trabajadores del movimiento sindical, son también críticas para los trabajadores migrantes. La capacidad de los sindicatos para procurar mejorar la legislación laboral puede ser utilizada para promover un marco legislativo favorable para los trabajadores migrantes.
- Respeto por los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT se aplican a todos los trabajadores.

Los sindicatos deben desarrollar una estrategia considerando cómo pueden ayudar a los trabajadores migrantes, cuáles son las intervenciones fundamentalmente necesarias y cómo pueden realizarse esas intervenciones. La estrategia debe estar dirigida a aumentar la protección de los trabajadores antes de su par-

tida, mientras están trabajando fuera del país y a su regreso.

Para desarrollar una estrategia para los trabajadores migrantes, es necesario que los sindicatos consideren el papel de la *educación con un objetivo*. Los sindicatos podrían utilizar sus actividades de educación en áreas que envían grandes cantidades de trabajadores al extranjero, como un medio para llegar a las comunidades directamente involucradas en la emigración.

Las técnicas y redes de que disponen los sindicatos deben servir para:

- Trabajar con ONG y otras que tienen un historial de apoyo a los trabajadores migrantes.
- Campañas de información pública.
- Proporcionar asesoramiento a potenciales trabajadores migrantes antes de su partida.
- Organizar y reclutar trabajadores migrantes.
- Organizar grupos de apoyo.
- Controlar y reportar abusos.
- Mejorar la cooperación entre sindicatos de países emisores y receptores.

## Notas

<sup>1</sup> Ramasamy, P.: *Asia News Network*, Jakarta Post, 9 de setiembre 2002.

<sup>2</sup> <http://www.thaiembdc.org/info/bdim.html>

<sup>3</sup> Documento interno de la OIT, 2001

<sup>4</sup> Graeme, Hugo y Bohning, W.R.: *Providing information to outgoing Indonesian migrant workers*, OIT SEAPAT, documento de trabajo 7.

<sup>5</sup> Sidney Jones: *Making Money off Migrants, The Indonesian exodus to Malaysia*, Asia 2000.