
Hacia un transnacionalismo "desde arriba": el caso del estado filipino en Malasia

Sandra Ezquerra (Universidad de Oregon)

Blanca Garcés-Mascareñas (Universidad de Amsterdam)

Comunicación presentada en el simposio "Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones", Barcelona 14-15 febrero 2008

Abstract: *Partiendo del debate sobre el transnacionalismo y la relevancia del Estado-Nación en el contexto de la globalización, la presente comunicación se propone examinar el papel del Estado en tanto que actor en el contexto de las migraciones internacionales contemporáneas. En concreto, analizamos el estado filipino en tanto que pionero en la organización e institucionalización de los procesos migratorios y su capacidad a la hora de proteger a las trabajadoras domésticas filipinas en Malasia. Las preguntas concretas que articulan nuestra comunicación son: ¿hasta qué punto puede el estado filipino imponer sus condiciones sobre el trabajo de las trabajadoras domésticas filipinas en Malasia? Si así es, ¿cómo y en base a qué ha podido el estado filipino introducir regulaciones laborales fuera de sus propias fronteras? Y finalmente, ¿hasta qué punto estamos delante de un estado con prácticas transnacionales o de un transnacionalismo "desde arriba"?*

Palabras Clave: *transnacionalismo "desde arriba", estado, Filipinas, Malasia, trabajadoras domésticas*

Building upon the transnationalism debate and the relevance of the nation-state in the context of globalization, we aim to examine the state's role in the context of contemporary international migration. Particularly, we analyze the Philippine state as pioneer in the organization and institutionalization of migration processes, as well as its ability to protect Filipino domestic workers in Malaysia. The concrete questions that organize our paper are the following: to what extent can the Philippine state impose its conditions over Filipino domestic workers' labor in Malaysia? If it can, how has it managed to introduce labor regulations outside of its own borders? Finally, to what extent are we witnessing a state with transnational practices or transnationalism "from above"?

Keywords: *transnationalism "from above", state, Philippines, Malaysia, domestic workers*

Sandra Ezquerra (Universidad de Oregon)

Sociology Department
1293 University of Oregon
Eugene, OR 97403
Estados Unidos
619553758
sezquerr@uoregon.edu

Blanca Garcés-Mascareñas (Universidad de Amsterdam)
Institute for Migration and Ethnic Studies
Universiteit van Amsterdam
Het Binnen Gasthuis, Room 0.25
Oudezijds Achterburgwal 237
1012 DL Amsterdam
Holanda
+31-20-525-3627
B.GarcesMascarenas@uva.nl

1. INTRODUCCIÓN

Varios autores han hablado durante los últimos años de prácticas transnacionales de la población inmigrante. Esta discusión a menudo se ha presentado como la superación de estudios que se caracterizaban por un nacionalismo metodológico, en el sentido de que el reconocimiento de las mencionadas prácticas transnacionales ha pretendido ir más allá de estudios teórica, metodológica y epistemológicamente limitados por las fronteras del Estado-Nación. Estas cuestiones se han planteado en el contexto de un debate más amplio que cuestiona la relevancia del Estado-Nación en el contexto de la globalización. Partiendo de esta discusión, la presente comunicación se propone examinar el papel del Estado en tanto que actor en el contexto de la migraciones internacionales contemporáneas. En concreto, analizaremos el estado filipino en tanto que pionero en la organización e institucionalización de los procesos migratorios y su capacidad a la hora de proteger a las trabajadoras domésticas filipinas en Malasia.

Mientras que Filipinas se presenta como un estado protector de sus ciudadanos trabajadores en el extranjero, Malasia es ejemplo de un estado que pretende hacer de sus inmigrantes pura fuerza de trabajo temporal. La tensión entre las pretensiones protectoras del estado filipino y las restricciones impuestas por Malasia, nos lleva a plantear hasta qué punto la regulación malasia y, en nuestro caso concreto, la regulación sobre el trabajo doméstico inmigrante, no invalida o dificulta los esfuerzos legislativos del estado filipino. En otras palabras: ¿hasta qué punto puede el estado filipino imponer sus condiciones sobre el trabajo de las trabajadoras domésticas filipinas en Malasia? Si así es, ¿cómo y en base a qué ha podido el estado filipino introducir regulaciones laborales fuera de sus propias fronteras? ¿hasta qué punto estamos delante de un estado con prácticas transnacionales o de un transnacionalismo “desde arriba”? ¿en qué se fundamenta esta transnacionalidad del estado filipino? ¿hasta qué punto es el estado filipino único?

Para dar respuesta a estas cuestiones, partimos del trabajo de campo realizado durante seis meses en Filipinas y Malasia. Este trabajo – que incluye entrevistas en profundidad, observación participante y análisis de documentos y prensa – forma parte de las tesis de doctorado que ambas autoras tienen inscritas en la Universidad de Oregon (Sandra Ezquerra) y el Institute for Migration and Ethnic Studies de la Universidad de Ámsterdam (Blanca Garcés). Esta comunicación resulta pues de dos investigaciones realizadas en paralelo. En este sentido, más que como un análisis completo y delimitado, esta comunicación debe entenderse como el resultado del diálogo mantenido entre las dos autoras antes, durante y después de sus respectivas investigaciones.

En esta comunicación, presentaremos primero algunas de las cuestiones teóricas que queremos discutir sobre el estado transnacional y, de forma más amplia, el papel del estado en los procesos migratorios. En segundo lugar, describiremos de forma histórica cómo el estado filipino ha regulado la emigración y trabajo de sus ciudadanos en el extranjero y cómo ha construido la *Marca Filipina*. En un tercer apartado, describiremos la situación de las trabajadoras filipinas en el contexto de Malasia. Analizaremos hasta qué punto el estado filipino logra proteger a las trabajadoras domésticas filipinas y en qué términos se ha realizado esta protección. Finalmente, en las conclusiones, volveremos a las preguntas formuladas inicialmente sobre el estado transnacional y el papel de los estados en los procesos migratorios contemporáneos.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

El transnacionalismo se ha consolidado en la última década como paradigma en el estudio de las migraciones internacionales. Concretamente, los estudios transnacionales se han centrado en las prácticas y las relaciones que los inmigrantes mantienen y producen a través de fronteras políticas. Según Glick Schiller (1999), el concepto *transnacional* se refiere a los procesos políticos, económicos, sociales y culturales que se extienden más allá de dichas fronteras. Estos procesos, así como las interacciones que resultan de ellos, se dan e incluyen a personas tanto en las sociedades emisoras como en las receptoras. Es más, todos los actores y todas las ubicaciones forman parte de una unidad social única, *el estado-nación transnacional*, el cuál se convierte en la unidad de análisis que caracteriza a los estudios transnacionales (99).

Los procesos de la globalización neoliberal actual tienen efectos importantes en la configuración de los estados-nación. Además de crear un incremento de flujos de capital, información, tecnología y personas, la globalización también ha dificultado el ejercicio de soberanía por parte de los estados-nación. La migración no es un fenómeno nuevo y, tal y como indica Schiller, históricamente los estados han establecido relaciones transnacionales con sus ciudadanos (Ibid., 104). De especial interés es su análisis histórico de Estados Unidos en tanto que estado transnacional, y cómo este rol ha evolucionado a través del tiempo. Según la autora, en su empeño por conservar su soberanía sobre sus ciudadanos, actualmente los estados se definen cada vez más como transnacionales. Esto les permite mantener su rol en la construcción de categorías de identidad, lo cual proporciona a los líderes políticos jurisdicción sobre las personas, tanto *en casa* como en el extranjero (Íbid., 111). También permite resolver los problemas de la legitimidad de los estados y constituye un instrumento de penetración económica y política (Íbid., 112).

A pesar de que la migración no es un fenómeno nuevo, el sistema global de principios del siglo XXI ha hecho la movilidad de las personas, así como la respuesta de los estados ante ellas, más complejas. Esto hace que la noción del estado transnacional varíe según el contexto. Una de las constantes en el análisis de Schiller, por ejemplo, es que se suele presuponer que los transmigrantes, independientemente de la relación que mantengan con su país de origen, permanezcan en el país de recepción de manera permanente. El país de origen, aunque no los anima a que regresen, sí que espera de ellos que contribuyan a la construcción de la nación mediante medios variados (inversiones, remesas, lobbying político, etc). Aunque es cierto que este modelo caracteriza a muchos transmigrantes actualmente residiendo en Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, las migraciones en Asia y en Oriente Medio se caracterizan por estar basadas en contratos laborales temporales. Dicho esto, los estados transnacionales emisores seguramente siguen una estrategia distinta cuando envían transmigrantes a estas regiones que cuando el destino son los países occidentales.

Saskia Sassen (Sassen 1993; 1999; 2004) ha debatido de manera extensa la relación entre la globalización, las migraciones y la soberanía de los estados. El incremento de la inversión extranjera y el ajuste estructural en el mundo subdesarrollado, así como la reestructuración económica en Estados Unidos, han conllevado a un incremento de las desigualdades- dentro de los países y entre ellos- y una precarización del trabajo. Estas

dinámicas se han traducido en factores *push* y *pull* para los flujos migratorios internacionales (adopción de Programas de Ajuste Estructural, creación de Zonas de Procesamiento para la Exportación, etc.). Según Sassen, estos procesos han sido cruciales en la creación de un *pool* de trabajadores desempleados y mal remunerados, los cuales se han convertido en candidatos ideales para la migración internacional hacia las “ciudades globales”. A pesar de que la autora reconoce el impacto que la disminución de la soberanía de los países emisores, así como su ubicación marginal en el sistema mundial, tiene en la creación de la migración internacional, no considera, sin embargo, el *rol directo* que los mismos estados emisores toman en la gestión y la producción de flujos migratorios (ver Rodríguez 1999).

No obstante, si tomamos como modelo la región asiática, surgen nuevas preguntas a la hora de entender las estrategias que siguen los países emisores a la hora de influenciar las condiciones en las que se dan los flujos y, de esta manera, ejercer algún tipo de control sobre las experiencias de sus ciudadanos una vez que éstos cruzan las fronteras de su país de origen. Dicho esto, y partiendo del extenso trabajo de Glick Schiller sobre el estado transnacional a finales del siglo XX y principios del XXI, nos disponemos a examinar un caso indirectamente excluido por los modelos de las dos autoras de tres maneras distintas, aunque interrelacionadas: 1) ¿Qué sucede cuando el estado estudiado no es un país receptor sino emisor? 2) ¿Qué ocurre cuando el estado que se convierte en transnacional posee una posición geopolítica débil? 3) ¿Qué ocurre cuando los migrantes transnacionales regulados por el estado transnacional no son permanentes sino trabajadores contractuales y temporales?

Nos proponemos analizar algunos de los mecanismos que los estados emisores siguen en la actualidad con el objetivo de convertirse en transnacionales o, en otras palabras, para proporcionar protecciones a sus ciudadanos migrantes más allá de sus fronteras- en el contexto de la migración contractual y temporal. En concreto, examinamos algunas de las formas en las que el estado filipino se hace transnacional con tal de producir, gestionar y proteger la migración de trabajadoras domésticas filipinas a Malasia.

3. FILIPINAS

4.1. Pionera en la exportación de mano de obra

Filipinas fue golpeada por varias crisis económicas entre las décadas de los sesenta y los ochenta. Si por un lado la represión política y el autoritarismo del Presidente Marcos provocaron un incremento del descontento social y la lucha armada organizada, las presiones de la deuda externa y los problemas de la balanza de pagos desembocaron en tasas muy altas de desempleo, creando así la semilla para el caos social y mayor oposición al régimen.

A finales de la década de los sesenta tanto Estados Unidos como Canadá decidieron liberalizar sus políticas de inmigración, particularmente en lo referente a categorías familiares y profesionales. En un contexto de ralentización económica, muchos profesionales filipinos empezaron a emigrar a estos países. El gobierno filipino entendió su marcha como una atenuante del descontento de las clases medias, así que no la impidió. Simultáneamente, a raíz del *boom* petrolífero, muchos países de Oriente Próximo empezaron a abrir sus mercados laborales ante una creciente necesidad de trabajadores extranjeros.

Ésta fue la coyuntura en la que el gobierno de Marcos inició la exportación de mano de obra como estrategia para reanimar la economía filipina (Rodriguez 2005). Esta estrategia se vio institucionalizada con la formulación del *Philippine Labor Code* en 1974, con el que el gobierno empezó de manera explícita su política de empleo en el extranjero. El *Labor Code* reconoció el papel del empleo en el extranjero a la hora de absorber el exceso de mano de obra doméstica y destacó la participación activa del gobierno en esta iniciativa (Asis 1992: 69). El objetivo era, aprovechando las nuevas oportunidades globales de empleo, reducir las tasa de paro y mejorar la balanza de pagos mediante la institución de remesas obligatorias (Carino 1992; O'Neil 2004). El Decreto Presidencial 442 promulgó la creación del *Overseas Employment Development Board* (OEDB) y la *National Seamen Board* (NSB), las cuáles se responsabilizaron del desarrollo de mercado, reclutamiento, emplazamiento y protección de los trabajadores filipinos en el extranjero (Tigno et al. 2000). En ese momento, la emigración aún estaba controlada por el mismo gobierno, y no se permitió acceso al sector privado. Esto cambió en 1978 cuando, dada la creciente demanda de trabajadores filipinos en el extranjero, el gobierno relegó la mayor parte del reclutamiento y el emplazamiento a las agencias privadas.

En 1982 la Orden Ejecutiva 792 aprobó la consolidación del OEDB y el NSB en una nueva agencia estatal, la *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA). El mandato de POEA sería llevar a cabo un programa sistemático para promover y supervisar el empleo de filipinos en el extranjero, así como los casos de abuso en los que se vieran involucrados trabajadores contractuales. Esta agencia, además, regularía de manera exclusiva el proceso migratorio, incluyendo el establecimiento de estándares que los trabajadores filipinos deberían seguir para poder emigrar de manera legal.

4.2. De Estado Exportador a Estado Protector

Entre 1975 y 1982, el número total de trabajadores procesados para el empleo en el extranjero se incrementó en un 1.900%, yendo de 12.501 a 250.115. Los trabajadores migrantes de este período inicial fueron mayormente hombres jóvenes que iban a Oriente Próximo a trabajar en el sector de la construcción. A finales de los ochenta e inicios de los noventa a los hombres se les unieron las mujeres, que gradualmente los fueron superando en número (Battistella 1999). De hecho, las mujeres sumaron un 74% y una 72% de los trabajadores migrantes desplegados en 2004 y 2005 respectivamente (véase tabla 1). En 1994 los trabajadores del sector servicios, producción y transporte constituyeron un 80% de la emigración total de Filipinas (véase tabla 2). De éstos, las mujeres emigrando como trabajadoras domésticas comprendieron una gran mayoría (véase tabla 3). Esto respondió a la entrada de las mujeres autóctonas de países asiáticos, occidentales y de Oriente Medios al mercado de trabajo y la consecuente necesidad de reemplazarlas en sus labores de reproducción (Kanlungan 2005).

TABLA 1

Deployment of Newly Hired OFWs by Sex

	Female	Male	Female %	Total
1998	133,458	85,757	60,88%	219,215
1999	151,841	85,421	64%	237,262
2000	178,323	74,708	70,75%	253,031
2001	186,018	72,186	72,04%	258,204
2002	208,278	77,851	72,79%	286,129
2003	175,103	66,408	72,50%	241,511
2004	208,411	72,064	74,31%	280,475
2005	205,206	79,079	72,18%	284,285
2006	184,454	123,668	60%	308,122

Source: POEA 2006

TABLA 2

Deployment of Newly Hired OFWs in the Service Sector by Sex

	Female	Male	Female %	Total
1998	73048	7627	90,54%	80675
1999	76792	7346	91,26%	84138
2000	83794	7412	91,87%	91206
2001	83951	8400	90,90%	92351
2002	88082	9292	90,45%	97374
2003	76296	7725	90,80%	84021
2004	101595	11261	90,02%	112856
2005	123241	10666	92,03%	133907
2006	128186	16135	88,82%	144321

Source: POEA 2006

TABLA 3

Deployed Overseas Filipino Workers. - New Hires- . Top 10 Occupational Groups (2006)

	Male	Female	Total	% of Total
Household and Related Workers	1590	89861	91451	29.7%
Factory and Related Workers	30544	12690	43234	14.0%
Construction Workers	40178	2862	43040	14.0%
Medical Related Workers	2650	15081	17731	5.8%
Hotel and Restaurant Related Workers	6210	9483	15693	5.1%
Caregivers and Caretakers	842	13570	14412	4.7%
Building Caretakers and Related Workers	2103	10191	12294	4.0%
Dressmakers, Tailors, and Related Workers	375	7456	7831	2.5%
Overseas Performing Artists	709	6722	7431	2.4%
TOTAL DEPLOYMENT- New Hires	123688	184454	308142	100.0%

Source: POEA 2006

A medida que se fue acelerando el empleo en el extranjero también se dio su feminización y, dada la falta de provisiones en el *Labor Code* en lo referente a la protección de los trabajadores, el año 1977 presenció la creación del *Welfare Fund*, que fue reestructurado en la *Overseas Workers Welfare Administration (OWWA)* en 1987.

La creación de OWWA se dio de una forma paralela a la creciente cobertura por parte de los medios de comunicación, así como el creciente interés de las organizaciones sociales, de los graves abusos sufridos por los trabajadores migrantes filipinos, particularmente las trabajadoras domésticas y del “ocio”. OWWA se erigió como la principal agencia a cargo de proteger a los trabajadores migrantes mediante la provisión de servicios de bienestar, tanto en Filipinas como en el extranjero. Además, POEA en tanto que agencia reguladora de la migración, se propuso establecer ciertas condiciones mínimas, incluidas en un contrato laboral uniforme. Estos estándares se referían a las agencias de reclutamiento filipinas, a los empleadores extranjeros, e incluso los gobiernos extranjeros, y se proponían proporcionar protección a los migrantes filipinos mediante la regulación de sus condiciones laborales en el extranjero. Incluían, entre otras condiciones, el salario mínimo que debía ser pagado al trabajador.

También en 1987, en respuesta a la creciente denuncia de casos de abusos de trabajadoras domésticas migrantes, y la consecuente presión por parte de las organizaciones sociales, la Presidenta Aquino ordenó al Departamento de Empleo y Trabajo que llevara a cabo una misión de investigación a Hong Kong, Singapur, Malasia y Oriente Medio para averiguar las condiciones de las trabajadoras domésticas filipinas en esos países. Ante los resultados, Aquino impuso una prohibición mundial en el despliegue de trabajadoras domésticas filipinas. El objetivo de la prohibición era influir las negociaciones por mejores condiciones para las trabajadoras filipinas. Un enviado especial del gobierno re-negoció los términos de su empleo y sus condiciones laborales con varios países receptores, incluida Malasia (Heyzer et al. 1994; Heyzer and Wee 1994; Raj-Hashim 1994).

A pesar de este avance, los casos de abuso continuaron, sobretodo en Oriente Próximo y los países asiáticos. Además, se empezaron a debatir los costes sociales que la emigración femenina tenía en Filipinas (por ejemplo, muchos niños estaban creciendo sin madres). A pesar de los crecientes problemas, la Presidenta Aquino, así como todos los gobiernos hasta la actualidad, adoptaron la emigración laboral como una forma de mantener una economía golpeada a flote y reconocieron las valiosas contribuciones de los trabajadores migrantes bautizándolos como “los héroes de los días modernos”. El gobierno de Aquino presentó continuidad en el sentido que el empleo en el extranjero continuó viéndose como digno de atención nacional debido a sus funciones de empleo y de generación de divisas. Por otro lado, en contraste con los días de Marcos, los problemas sociales asociados con la masiva emigración, particularmente con su feminización, contribuyeron al diseño de una nueva política orientada hacia la protección y el bienestar de los trabajadores (Tigno et al. 2000).

En 1995 Flor Contemplación, una trabajadora doméstica filipina emplazada en Singapur, fue condenada a muerte por un tribunal de Singapur por haber matado a otra trabajadora doméstica filipina y al hijo de su empleador (Gonzalez III 1996; Nuqui and Josue 2000; Philippine Migrants Rights Watch 2003). Miles de filipinos en Filipinas y en todo el mundo se mostraron indignados y furiosos por lo que pareció un juicio injusto, llevado a cabo con pruebas confusas e insuficientes. Hubo manifestaciones masivas en muchos países, en apoyo a la inocencia de Contemplación y pidiendo al gobierno filipino su intervención para salvarla. La reacción de Malacañang¹ fue percibida como excesivamente lenta y tímida, e inicialmente más preocupada por la

¹ El palacio de Malacañang es la casa presidencial filipina, equivalente a la Moncloa en el Estado Español o la Casa Blanca en Estados Unidos.

relación con Singapur que por salvar la vida de Contemplación. A medida que se desarrolló el caso, las relaciones diplomáticas entre Filipinas y Singapur se fueron tensando, y se dio una política crisis en Filipinas, que llevó al despido de dos miembros del gabinete, así como de muchos altos oficiales del gobierno de Ramos. A pesar de la presión internacional y de las súplicas de Ramos, Flor Contemplación fue ahorcada el 16 de Marzo de 1995 (Gonzalez III 1998; Oishi 2005; Rodriguez 2005).

Muchos autores han declarado que la ejecución de Contemplación mostró muchas dimensiones críticas de las políticas relacionadas con la emigración laboral filipina (Gonzalez III 1996; 1998; Kaibigan 1996; Nuqui and Josue 2000; Oishi 2005; Rodriguez 2002; 2005; Tigno et al. 2000). Una parte considerable del público consideró que su gobierno no estaba haciendo lo suficiente por sus trabajadores migrantes. Según muchas organizaciones sociales, el caso de Contemplación expuso el fracaso del gobierno filipino, a pesar de los beneficios económicos creados por la migración, a la hora de proporcionar e implementar un esquema legal que reconociera los retos encontrados por los trabajadores migrantes y proporcionara servicios y mecanismos que ayudaran a proteger sus derechos y garantizar su bienestar. Dado el peso que las remesas tienen en la economía nacional, así como la institucionalización de la emigración desde los tiempos de Marcos, el estado fue acusado de exportar a sus mujeres y de ser responsable directo de su explotación y abuso en el extranjero.

Viendo las elecciones generales acercándose, y dada la crisis política y la presión generada por la historia de Contemplación, el Presidente Ramos pidió al Congreso que completara una ley que reconociera los peligros, retos y abusos encontrados por los trabajadores migrantes. Éste fue el contexto en el que nació *Republic Act 8042* o el *Migrant Workers and Overseas Filipinos Act* (a partir de ahora llamado RA 8042). El objetivo de crear RA 8042 fue el de optimizar “los beneficios del empleo en el extranjero proporcionando mecanismos para su plena protección”. Se hizo mención especial a “las mujeres filipinas, cuyo creciente número en los sectores del “ocio” y el trabajo doméstico, es una causa de preocupación” (Department of Labor and Employment 1997).

RA 8042 ha constituido, desde entonces hasta la actualidad, el mecanismo de protección más exhaustivo para los filipinos y las filipinas en el extranjero. For ejemplo, la ley estableció centros de recursos y bienestar en las embajadas filipinas y fortaleció la estrategia de la perspectiva del “país equipo” consolidando los esfuerzos de protección de varias agencias gubernamentales. Si durante más de una década Filipinas había sido un pionero en la institucionalización de la emigración laboral, RA 8042 incorporó de manera formal la protección de los trabajadores como una elemento central de la regulación estatal. Su creación convirtió a Filipinas en el primer país asiático con este tipo de legislación.

Actualmente, Filipinas se ha convertido en el principal exportador de recursos humanos del Tercer Mundo (Beltran and De Dios 1992), y agencias como POEA y OWWA se han convertido en modelos a seguir para otros países emisores asiáticos. En diciembre del 2004, aproximadamente 8,1 millones de filipinos- casi el 10% de la población total- vivían y/o trabajaban en el extranjero (Asis 2006). El año 2006 presenció el despliegue de más de un millón de trabajadores filipinos a más de 190 países, con el resultado de 14 billones de dólares en remesas.

El programa de emigración filipino ha sido considerado como uno de los mejores organizados en la región asiática, proporcionando programas y servicios en todos los estadios del proceso migratorio (pre-emigración, durante el contrato, regreso, reintegración) y tanto *dentro* como *más allá* de las fronteras filipinas. Ellos nos hace plantear la siguiente pregunta: ¿Ha presenciado Filipinas la creación de lo que llamamos un *transnacionalismo desde arriba*? O, en otras palabras, ¿se traduce la intención del gobierno de regular y proteger a sus trabajadores migrantes, tanto dentro como fuera de su jurisdicción, en *protección y regulación transnacionales reales*? Si se tiene en cuenta del papel central de las remesas en la economía nacional, sugerimos la posibilidad de la existencia de una tensión entre las intenciones de protección del gobierno y sus esfuerzos para promover la emigración laboral. El análisis de esta tensión en el contexto de la migración de las mujeres filipinas a la vecina Malasia nos ayuda a comprender qué dinámicas favorecen o dificultan la consolidación del estado filipino como un *estado transnacional*.

Hacia el estado empresa o estado broker

A medida que la emigración laboral ha ido incrementándose durante las últimas décadas, su papel como estrategia de desarrollo ha sido cuestionado por las organizaciones sociales. Éstas, aunque reconocen que las remesas han aliviado la situación económica del país, reivindican que lo importante es que la emigración laboral no resuelve las razones de fondo de la crisis económica, lo que significa que no promueve desarrollo a largo plazo. Como resultado de estas críticas, no ha habido ningún gobierno desde Marcos que se haya atrevido a declarar la *promoción* de la emigración política oficial. De hecho, su respuesta habitual es que más que *promover* la emigración, la *gestionan* (Santo Tomas 1996). Añaden que ya que el fenómeno migratorio ha adquirido inercia propia, independiente de la acción del gobierno, éste tiene la responsabilidad de regular los flujos y proporcionar protecciones. De acuerdo con el discurso oficial de POEA, los filipinos emigran siguiendo sus propias decisiones individuales, y lo mejor que puede hacer el gobierno es proporcionarles información y protegerlos. Las organizaciones sociales se han mostrado escépticas ante tal argumento y, la existencia de una división de marketing dentro de POEA ha sido tomada como el principal indicador de que el gobierno en realidad está promocionando la emigración laboral.

De entre las varias funciones de la división de marketing, la de investigación y promoción de mercados son las más relevantes para nuestra discusión. La investigación de mercado consiste principalmente en recoger información sobre mercados laborales actuales y potenciales para los trabajadores filipinos. Esta información normalmente se consigue a través de las *Philippine Overseas Labor Offices*, las cuáles son partes de las embajadas, y se utiliza para desarrollar programas, políticas y acuerdos bilaterales. La promoción de mercados consiste en organizar misiones al extranjero, donde oficiales del gobierno filipino y las agencias de reclutamiento se reúnen con empleadores para promocionar a los trabajadores filipinos. De esta manera, aunque las agencias privadas son las que acaban haciendo negocios y tomando las decisiones, el gobierno las ayuda a penetrar nuevos mercados mediante lo que se llama macro marketing, que consiste en la promoción del sector privado, los trabajadores y los programas gubernamentales.

Las oficinas consulares tienen un papel central en este proceso, ya que facilitan las negociaciones bilaterales y la transacción de información. Es en este contexto donde el *gobierno filipino hace marketing de sus trabajadores*. Con la esperanza de captar una

porción sustancial del mercado global, el gobierno filipino presenta a las trabajadoras domésticas migrantes de maneras determinadas, las cuáles, sugerimos aquí, forman parte de la creación de una *Marca Filipina*. Se les presenta como fuerza de trabajo apropiada, poseedoras de las actitudes adecuadas para el trabajo, poseedoras de ingenuidad innata, espíritu innovador, habilidades, y dexteridad (Rodríguez 2005). Un oficial de la embajada filipina en Kuala Lumpur describía a las trabajadoras domésticas filipinas de la siguiente manera:

“La *Philippine Overseas Labour Office* (POLO) tiene el objetivo de explorar nuevas oportunidades para los filipinos en el extranjero. Creemos que las principales ventajas competitivas de los trabajadores filipinos son sus habilidades para la comunicación, que es la razón por la que los empleadores prefieren a trabajadores filipinos, su buena actitud y flexibilidad, su alta productividad... y el hecho de que suelen estar disponibles a un precio competitivo” (Entrevista realizada en Kuala Lumpur en Octubre 2006).

El gobierno filipino promueve de esta manera el estereotipo de los trabajadores filipinos como complacientes, cálidos y dóciles para poder así colocarlos en el mercado laboral global. De hecho, está ampliamente reconocido que las trabajadoras domésticas filipinas constituyen la *crème de la crème* mundial en el sector. Además de su docilidad y dexteridad racializantes y feminizantes, su conocimiento del inglés las hace más productivas, preparadas, y fáciles de formar.

El trabajo de marketing ha ido ganando relevancia en el caso particular del trabajo doméstico. Debido al aumento de la competición por este sector por parte de otros países emisores asiáticos, como Indonesia, Sri Lanka y Tailandia, el gobierno filipino ha realizado esfuerzos durante años para identificar a las trabajadoras domésticas filipinas como criadas de élite, comúnmente identificadas como las *Mercedes Benz* del sector del trabajo doméstico. Además de las características mencionadas, otras cualidades destacadas durante nuestra entrevista con una supervisora de la división de marketing eran lealtad, compasión y alto nivel educativo. Según la entrevistada, estas descripciones eran incorporadas en los trípticos distribuidos durante las misiones de marketing (Entrevista en Manila en Mayo 2007). Además, el hecho de que las mujeres filipinas, al contrario de sus homólogas de otros países, hablen inglés, se presenta como símbolo de estatus y como recordatorio que las trabajadoras domésticas filipinas pueden ir más allá del trabajo doméstico tradicional y convertirse en las tutoras de los hijos de las familias que las contratan.

Sugerimos aquí, partiendo del trabajo de otros autores, que este retrato de las trabajadoras filipinas, mayormente diseñado por la división de marketing, se ha desarrollado de manera paralela a los esfuerzos de protección del gobierno. Teniendo en cuenta la posición privilegiada de las trabajadoras domésticas filipinas dentro del sector, el gobierno puede estar en una posición de ventaja a la hora de exigir mejores salarios y condiciones para ellas. Teniendo en cuenta que el papel del gobierno es proporcionar servicios a sus ciudadanos, y considerando que todos los países emisores realizan esfuerzos considerables para proteger a sus trabajadores migrantes cuando éstos se encuentran en el extranjero, lo que hace al estado filipino único es que hace todo esto presentando a sus trabajadoras como mercancía con valor especial y, de esta manera, se ha convertido en un estado *broker*. Dicho de otro modo, las trabajadoras domésticas filipinas valen más- en términos de protección, dinero, etc.- porque poseen

características (educación, dominio del inglés, trabajo arduo, trato fácil, etc.) que las *convierten* en las “criadas idóneas” con una marca especial. De hecho, la *Marca Filipina* se ha ido diseñando durante las últimas décadas. Durante una entrevista con un oficial de OWWA en Manila, éste nos explicaba como

(...) se nos da bien hacer marketing de nuestra propia gente, vender a la gente, vendernos a nosotros mismos! La primera vez que lo vi fue en los ochenta... buena actitud, 100% Inglés... Era una anuncio puesto por el gobierno filipino sobre cómo la gente debería contratar a trabajadores filipinos (...) Pero esto sólo muestra lo inútil que es el gobierno, porque... no puedes abastecer a tus ciudadanos? Pues promociónalos! Y luego, ves casos, casos ordinarios, que muestran lo limitado, lo maniatado que está el gobierno a la hora de proteger al trabajador fuera del país. Pero entonces, necesitas hacer ver que estás protegiendo...” (Entrevista en Manila en Mayo del 2007).

Recientemente, la *Marca* ha sido mantenida y actualizada con el *Household Service Workers Reform Package*, una normativa aprobada por POEA en 2007 para promover la protección de las trabajadoras domésticas. Unos de sus principales componentes ha sido un aumento unilateral del salario desde \$200 mensuales- vigente desde 1987- a \$400 para *todas* las trabajadoras domésticas migrantes filipinas. Otro elemento a destacar ha sido la mejora de las habilidades de las trabajadoras mediante la imposición de una formación obligatoria con el objetivo de una mayor profesionalización. Justo antes del diseño de esta normativa, la actual Presidenta anunció el despliegue de las nuevas súper criadas o *supermaids*. La noción de la *supermaid* o de la trabajadora domésticas con altas habilidades refuerza el marketing y la mercantilización de las mujeres y presenta la posesión de habilidades como fuente de protección. Contra más habilidades posee la trabajadora, mayor será su capacidad de negociar términos de empleo favorables, lo cuál, tal y como exponemos en las siguientes secciones, ha probado ser cierto. Además, las habilidades son presentadas como fuente de protección en el contexto del abuso recurrente en el hogar privado como lugar de trabajo: si la trabajadora doméstica está bien entrenada y sabe cómo hacer bien su trabajo, no sufrirá abusos, ya que el empleador estará contento con ella y su rendimiento (Entrevista con oficial del gobierno filipino en Manila en Abril 2007). Esta identificación de habilidades con protección, proponemos, no reconoce las dinámicas más problemáticas que se dan en el trabajo doméstico, que son inherentes a él, dada la naturaleza privada del ámbito, así como los vestigios serviles de la ocupación. Tratando la protección de las trabajadoras mediante formación y marketing no reconoce las raíces estructurales del abuso y la explotación en este contexto particular.

4. MALASIA

4.1. Trabajadores inmigrantes

En 1971 las desigualdades económicas entre la población de origen malayo, todavía mayoritariamente representada en la agricultura de subsistencia, y china, muy activa en el comercio e industria, llevaron al gobierno malasio a implementar la Nueva Política Económica (*New Economic Policy*, NEP). Los principales pilares de la NEP eran desarrollo económico y estabilidad étnica. Económicamente, la NEP llevó a un alto crecimiento caracterizado por el paso de una economía basada en la exportación de

materias primas a otra basada en la exportación de productos manufacturados. Socialmente, la NEP consistió en un programa de discriminación positiva destinado a mejorar la situación socioeconómica de los malayos vis-à-vis de los chinos.

Este doble objetivo de la NEP pronto generó contradicciones: mientras que el crecimiento económico seguía dependiendo de la disponibilidad de mano de obra barata (Jomo, 2003: 203), la política social tenía como objetivo promover los sectores más desfavorecidos, mayoritariamente malayos, a una mejor posición dentro del mercado laboral. En este contexto, el empleo de trabajadores extranjeros se percibió como la única alternativa posible para conciliar crecimiento económico e igualdad social. A lo largo de los años setenta y ochenta, los trabajadores inmigrantes, mayoritariamente indonesios, entraban de forma irregular y conseguían regularizar su situación adquiriendo permisos de residencia permanente en poco tiempo (Pillai, 2005). A partir de los años noventa, se introdujeron una serie de medidas que, como cualquier programa de "trabajadores invitados" o *guestworkers*, buscaron hacer del inmigrante pura mano de obra temporal.

Desde entonces las empresas de reclutamiento de trabajadores (llamadas *recruitment agencies* y desde 2006 también *outsourcing companies*) han organizado tanto el reclutamiento como el empleo y retorno de los trabajadores inmigrantes. Se calcula que en los últimos años unos 300.000 trabajadores inmigrantes entran anualmente en Malasia. En 2007 había un total de 2 millones de inmigrantes regulares (Kassim, 2008). Para controlar su presencia dentro del país, las políticas de inmigración se han centrado en dos principios clave: inmovilización y temporalidad de los trabajadores inmigrantes (Garcés-Mascareñas, 2008). La inmovilización de los trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo se ha garantizado mediante permisos de trabajo que no sólo se expiden para un sector económico determinado sino que dependen del empresario que inicia la contratación. Su temporalidad se ha definido en función de la situación económica del país, de los resultados de sus exámenes médicos anuales y, en cualquier caso, de un periodo máximo de estancia de entre 5 o 7 años. En otras palabras, todo trabajador inmigrante es deportado en caso de crisis económica, enfermedad o embarazo o antes de que "logre integrarse" en el país.

Estas medidas han llevado de facto a una situación de "cautiverio sancionado" (Kassim, 1995) o 'tráfico legalizado' (Ezquerro 2007), al no disponer los trabajadores inmigrantes de ninguna posibilidad de negociar los términos de su contrato ni de la libertad de cambiar de trabajo. Además, aunque tengan por ley los mismos derechos laborales que el resto de trabajadores malayos, en la práctica estos derechos quedan muy limitados al depender el permiso de trabajo y, por lo tanto, su estancia legal en el país, de su empleador. En este contexto, la posición de las trabajadoras domésticas (en junio 2007 había en Malasia 320.000 mujeres inmigrantes trabajando de forma legal en el servicio doméstico) es todavía más vulnerable (o mejor dicho, vulnerabilizada) al definirse su trabajo como improductivo y a ellas como "miembros de la familia" (entrevista en Kuala Lumpur, 24 septiembre 2006). Esta caracterización del trabajo doméstico como "no productivo" o "no económico", aunque generalizada (Schrover, Van Der Leun & Quispel 2007), no deja de ser sorprendente si tenemos en cuenta que su presencia ha sido fundamental para el crecimiento económico del país al permitir la participación de las mujeres malayas en los sectores económicos más productivos (Chin 1998: 109; Chin 1997: 329).

En tanto que "miembros de la familia", el trabajo doméstico no está protegido por la legislación laboral y no hay texto legal que especifique su salario o condiciones mínimas de trabajo. El ministro de Trabajo argumentaba que "si incluyéramos las trabajadoras domésticas en la legislación laboral, tendríamos problemas para definir, por ejemplo, sus horarios de trabajo o el hecho de que vivan con los empleadores" (*New Straits Times*, 23/6/1987). Sí existen acuerdos con los gobiernos de los países de origen. Sin embargo, estos acuerdos representan puras declaraciones de buenas intenciones o "recomendaciones" sin ningún efecto en la práctica. Así, aunque desaconsejado en estos acuerdos, es práctica habitual (y por lo tanto tolerada) que las trabajadoras domésticas lleguen con importantes deudas contraídas con las agencias de reclutamiento (y pagadas con los sueldos de hasta los primeros 6 meses); que los empleadores retengan sus pasaportes o retrasen el pago de sus sueldos; que trabajen muchas más horas de las convenidas por contrato; y que no dispongan de un día libre a la semana. Todo esto, aunque atenta claramente contra sus derechos más básicos, no se considera abuso y, por lo tanto, no se puede denunciar ni se incluye en los informes oficiales.

Sólo se considera abuso cuando hay impago o deducciones "improcedentes" de los sueldos o cuando se produce una ofensa criminal del tipo violación o violencia física. Se calcula que de los 1.500 o 2.000 casos de abuso notificados anualmente, el 70% corresponden a impagos o retraso del sueldo y el 30% a casos de violación o violencia física o verbal. Dada la desprotección en la que se encuentran las trabajadoras domésticas, abandonar o "escaparse" del lugar de trabajo (lo que en Malasia se llama *absconding* o *running away*) es en muchos casos la única alternativa (ver Garcés-Mascareñas, 2007). Por ejemplo, en 2005 se denunciaron 19.400 casos de trabajadoras domésticas que habían abandonado sus lugares de trabajo (*New Sunday Times*, 2/07/2006)². Abandonar el sitio de trabajo implica, sin embargo, pasar a estar doblemente indocumentadas ya que pierden su residencia legal y muchas veces también el pasaporte al quedar éste en manos de los empleadores.

4.2. Trabajadoras domésticas filipinas

En contraste con la trabajadoras domésticas indonesias (que representan el 94,5% de todas las trabajadoras domésticas trabajando regularmente en Malasia), el salario y condiciones mínimas de trabajo de las trabajadoras domésticas filipinas (que sumaban 10,428 en junio de 2007) están estipulados por el contrato de trabajo estándar establecido por la Agencia Filipina de Empleo en el Extranjero o *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA). Este contrato fija el salario mínimo en 200\$³ al mes (comparado con los no llega a 100\$ de las trabajadoras domésticas indonesias), establece un día libre a la semana, limita la jornada laboral a un máximo de 10 horas y obliga el pago de los sueldos de forma mensual y en metálico. Según el contrato, el pasaporte tiene que quedar en posesión de las trabajadoras y se les tiene que ofrecer el transporte desde y hacia Filipinas, acceso a los servicios sanitarios, y asistencia para enviar sus remesas a los beneficiarios regulares. Además, los empleadores tienen la obligación de tratar a la trabajadora "de una manera justa y humana" y "contener" cualquier forma de violencia física.

² El número real de casos de *absconding* debe ser mucho mayor ya que no todos los casos se denuncian al Departamento de Inmigración. Como observaba el representante de una organización de empresarios, "muchos empleadores no lo denuncian pues esto implica perder el bonus de seguridad" (entrevista en Kuala Lumpur, 21/09/2006).

³ A raíz del *Household Service Workers Reform Package* el salario mínimo pasó a ser de \$400 mensuales. No obstante, el trabajo de campo en Malasia fue llevado a cabo antes de la aprobación de esta normativa.

Como consecuencia de la introducción de este contrato (y en concreto, del sueldo mínimo), el gobierno malasio exigió que las familias que contrataran trabajadoras domésticas filipinas tuvieran mayores ingresos que las familias con trabajadoras domésticas de otros países (véase tabla 4). En la práctica, esta política ha implicado que los hogares que pueden contratar legalmente trabajadoras domésticas filipinas están posicionados en el 9,8% de hogares con mayores ingresos del país mientras que aquellos que contratan trabajadoras domésticas de otros países (mayoritariamente indonesias) se encontrarían en el 24.9% (Tokunaga, 2005).

TABLA 4: Sueldo mínimo mensual exigido a las familias empleadoras para la contratación de trabajadoras domésticas a partir de 1994, 1997 y 2000 (RM)

Países de origen	1994	1997 -	2000 -
Filipinas, Sri Lanka	4,000	10,000	5,000
Indonesia, Tailandia, Cambodia	2,000	3,000	3,000

Fuentes: Migration News (2000), Azizah (2001c: 273), Chin (1998: 88),

En Malasia hay un consenso generalizado, compartido también por las principales ONGs (incluyendo las más críticas) y las propias trabajadoras domésticas filipinas, que la existencia del contrato de trabajo estándar, juntamente con un mayor conocimiento de sus derechos y un aparato consular con más capacidad para intervenir, coloca a las trabajadoras domésticas filipinas en una mejor posición que sus homólogas indonesias. Mientras que la diferencia es clara cuando sí se respetan los términos del contrato (diferencia, por ejemplo, en sueldo, días libres o disposición del pasaporte), la pregunta es qué pasa cuando hay una vulneración de alguna de estas condiciones. Según el informe publicado por Kanlungan (2006), la mayoría de trabajadoras domésticas filipinas han sufrido algún tipo de violación de las condiciones de su contrato. Las más comunes son: horas extras no pagadas; sueldos más bajos que los 200\$ estipulados por el contrato, ya sea por deducción de impuestos que tendrían que recaer sobre los empleadores o por sustitución del contrato una vez en Malasia; ausencia de días libres y retención del pasaporte (en ambos casos a menudo los empleadores argumentan que así evitan que escapen y caigan en redes criminales o de prostitución); deudas contraídas con los empleadores antes o después de su llegada a Malasia; y, finalmente, maltratos y abusos por parte de los empleadores.

Como es sabido, el hecho de que el trabajo doméstico se dé en el espacio privado hace mucho más difícil controlar el cumplimiento de las condiciones del contrato. Como decía el ministro malasio de recursos humanos: "las trabajadoras domésticas no están realmente protegidas... esta cuestión es difícil de controlar. Están de una en una (en las casas), ¿cómo podemos controlarlo? depende de ellas que lo denuncien" (citado en el Human Rights Watch Report, 2004). En caso de denuncia, las trabajadoras domésticas filipinas en Malasia están protegidas por una doble jurisdicción: la malasia y la filipina. Mientras que esta doble jurisdicción se presenta como una forma de proteger a las trabajadoras (y trabajadores) filipinas más allá de la situación del país de destino (haciendo responsables a las agencias de reclutamiento en Filipinas), en la práctica esta protección es relativa puesto que muchas veces se llega a un acuerdo previo (*quit claim*) que no siempre tiene en consideración todos los derechos de los trabajadores. Además, los procesos legales, tanto en Malasia como en Filipinas, pueden tardar años y las agencias o empleadores no siempre acaban presentándose a juicio.

Lo que sí parece marcar la diferencia, en este caso, es el hecho de que muchas trabajadoras domésticas filipinas conocen sus derechos y condiciones de contrato y, en caso de disponer del día libre semanal estipulado por contrato, tienen la posibilidad de contrastar su situación con la de otras trabajadoras domésticas filipinas. Así lo declaraba una trabajadora doméstica filipina en uno de los principales periódicos de Malasia: "Muchas trabajadoras domésticas filipinas son engañadas por sus empleadores. Por ejemplo, nos dicen que recibiremos 200\$ (equivalente a RM500) y cuando llegamos a aquí recibimos RM400 (...). Cuando me quejé a la agencia, me dijeron que era mi culpa y no la de mi empleador. Mientras reciban el pago de los empleadores, las agencias no se preocupan de qué pasa con nosotras. Cuando te acercas a la embajada, muchas veces no te reciben con mucha simpatía (...). Pero nosotras hablamos entre nosotras y nos damos consejos mutuamente" (*New Straits Times*, 4/11/1993).

4.3. El estado filipino en Malasia

En 1985 los gobiernos malasio y filipino firmaron un acuerdo (*Memorandum of Understanding*) para la importación de trabajadoras domésticas filipinas. Al igual que con los acuerdos firmados con Indonesia (1984), Bangladesh (1986) y Tailandia (1986), los efectos de este acuerdo fueron muy limitados tanto en lo que se refiere a la regulación de flujos migratorios como a la protección de las trabajadoras inmigrantes. Desde 2004 los gobiernos de Malasia y Filipinas han mantenido encuentros periódicos para la aprobación de un nuevo acuerdo para la protección de los refugiados filipinos en la zona de Sabah (en Borneo)⁴, la repatriación de los inmigrantes indocumentados y el establecimiento de unas mínimas condiciones salariales y laborales para los trabajadores filipinos en Malasia. De momento, estas discusiones no han quedado plasmadas en ningún acuerdo concreto.

Aludiendo a la lentitud de las negociaciones, un representante del gobierno filipino declaraba que "no podemos simplemente presionar para conseguir lo que queremos" (citado en Kanlungan, 2006). Varias organizaciones no gubernamentales han denunciado que esta falta de resultados responde a que "no hay ninguna voluntad seria a nivel de gobiernos de negociar un control estricto de los contratos y leyes" (citado en Beltran y De Dios, 1992). Refiriéndose a las implicaciones de no disponer de un acuerdo bilateral en cuestiones de inmigración, el *labour attaché* de la embajada filipina en Malasia observaba "que hay gente que piensa que sin un acuerdo no puedes proteger a los trabajadores inmigrantes y que es difícil controlar la situación. Es verdad. Sin un acuerdo, todo depende de lo serio que sea el *labour attaché*" (entrevista en Kuala Lumpur, 16/10/2006). En resumen, podríamos concluir que, ya sea por la imposibilidad de "presionar para conseguir lo que queremos" o por falta de voluntad política, el estado filipino parece tener poco que hacer o decir en relación a los ciudadanos filipinos en Malasia.

Sin embargo, cuando nos centramos exclusivamente en las trabajadoras domésticas filipinas, vemos que la situación es un tanto distinta. En concreto, es importante señalar que Malasia fue uno de los primeros países en reconocer en 1987 el contrato de trabajo estándar para las trabajadoras domésticas filipinas. Aunque – como hemos visto – no

4 A principios de los años setenta miles de filipinos emigraron al estado malasio de Sabah (en Borneo) como consecuencia del conflicto entre el estado filipino y el Frente de Liberación Nacional Moro. Desde entonces, dada la porosidad de la frontera, otros miles de filipinos (sobre todo de la isla de Mindanao) han llegado a Sabah como inmigrantes económicos.

siempre se respetan las condiciones de este contrato, lo cierto es que su existencia y su reconocimiento introduce un elemento de ingerencia o intervención del estado filipino en Malasia. Las preguntas que surgen de inmediato son: ¿cómo y en base a qué logró el estado filipino imponer este contrato de trabajo estándar para las trabajadoras domésticas filipinas? ¿cuáles han sido los términos de la negociación? ¿por qué Filipinas ha logrado imponer este contrato e Indonesia no? ¿hasta qué punto es el gobierno de Filipinas distinto? ¿o hasta qué punto parte de unos condicionantes distintos?

Como hemos visto en el apartado sobre Filipinas, la aceptación de este contrato de trabajo estándar fue precedida por un periodo durante el cual el estado filipino prohibió la emigración de trabajadoras domésticas. Mientras que unos países respondieron a esta prohibición con la amenaza de reducir la entrada a todos los ciudadanos filipinos o de limitar las exportaciones (básicamente de petróleo) e importaciones con Filipinas, otros países (incluyendo Malasia) aceptaron las condiciones impuestas por el gobierno filipino. Aceptarlas, sin embargo, no quiere decir garantizar su cumplimiento. De hecho, un análisis de los periódicos malasios a lo largo de los noventa pone en evidencia como, años después, los salarios de las trabajadoras domésticas filipinas seguían por debajo (RM400) de lo estipulado por contrato (RM530). Otra cuestión que pone de manifiesto el análisis de la prensa es la inadecuación constante de los salarios mínimos estipulados por contrato como resultado de la continua devaluación del ringit malasio (con el que se pagan los sueldos) con respecto al dólar (con el que se determina el sueldo mínimo). Dicho más concretamente, mientras que a principios de los años noventa los 200\$ estipulados por contrato equivalían a RM530, en los últimos años éstos equivalen a RM750. Esto ha llevado a que gran parte de la discusión en torno a los contratos de trabajo estándar (al menos tal como ha quedado reflejada en los periódicos malasios) se dé en términos de sueldo.

Es interesante señalar que en esta discusión el argumento esgrimido una y otra vez por el gobierno filipino en Malasia no se refiere a mínimos estándares laborales o a derecho a un "salario digno" sino simplemente a una cuestión de mercado. Así lo expresaba un representante de la embajada filipina en Kuala Lumpur: "si no nos puedes pagar, no nos compres. Al final es una cuestión de oferta y demanda. La trabajadora doméstica filipina es el *Mercedes Benz* de todas las trabajadoras domésticas" (entrevista en Kuala Lumpur, 16/10/2006). En la misma dirección, el representante de una empresa temporal de trabajadoras domésticas observaba al explicar la diferencia de sueldo entre trabajadoras domésticas indonesias (RM350) y filipinas (RM750): "es como cuando vas al mercado. Es como con los huevos. Tienes distintos precios de huevos dependiendo del tamaño. Es lo mismo con las trabajadoras domésticas. Depende del mercado y por eso que unas son más caras que otras" (entrevista en Kuala Lumpur, 26/09/2006). En unos términos un poco menos escandalosos, el representante de las agencias de trabajadoras domésticas comentaba en un periódico malasio: "los sueldos de las trabajadoras domésticas filipinas son más altos porque además de saber hablar inglés, la mayoría tiene al menos educación elemental. La mayoría ha terminado incluso el bachillerato. Muchas indonesias que vienen a trabajar como domésticas no han ido ni a la escuela" (*New Straits Times*, 05/04/1996).

Mientras que en todas nuestras entrevistas (incluyendo empleadores, representantes de empresas de trabajo temporal, funcionarios de las embajadas e incluso organizaciones no gubernamentales) se subraya el valor añadido de las trabajadoras domésticas filipinas

como factor explicativo para la diferencia de sueldo, la presión del gobierno filipino para mantener los 200\$ de sueldo mínimo a pesar de la progresiva devaluación del ringit malasio no se dio sin resistencia. Por ejemplo, un empleador escribía en una carta publicada en uno de los principales periódicos malasios: "a mi edad, pensaba que lo había visto y escuchado todo pero las últimas noticias sobre empleadores teniendo que pagar RM250 más (de RM500 a RM750) por sus trabajadoras domésticas filipinas demostró que estaba equivocado (...). Si los sueldos continúan subiendo sólo porque unos forasteros deciden que los sueldos son demasiado bajos, dónde está el límite? Con el tiempo, si esta tendencia sigue escalando, los hogares van a poder pagar para una trabajadora doméstica francesa" (*New Straits Times*, 31/07/1997). En términos generales, empleadores y empresas de trabajo temporal se han opuesto una y otra vez a cualquier incremento de sueldo argumentando, por un lado, que no se tenía en cuenta que la alimentación y los costes médicos iban a cargo del empleador (*New Straits Times*, 20/08/1997) y, por otro, que "los gobiernos extranjeros no tendrían que dictar los sueldos en otro país" (*The Malay Mail*, 21/08/1997).

Con este mismo argumento, en 1997 el gobierno malasio prohibió la entrada de trabajadoras domésticas filipinas tras la exigencia, por parte del gobierno filipino, de subir el sueldo de RM500 a RM750. Es interesante señalar que, en este caso, la reacción de los empleadores tampoco se hizo esperar. Y de nuevo, los argumentos se articularon en términos de mercado. Esta vez muchos empleadores reivindicaron el derecho o la libertad a escoger (o "comprar") la trabajadora doméstica que quisieran y la necesidad de poder optar por trabajadoras domésticas filipinas al no ser éstas, en contraste con las indonesias, musulmanas. Un empleador declaraba en un periódico: "Al ser las trabajadoras domésticas indonesias musulmanas, no es apropiado pedirles que cocinen determinadas comidas. Esto crearía problemas para nosotros y para la trabajadora doméstica. (...) Estamos contentos con nuestras trabajadoras domésticas filipinas porque pueden hablar inglés y son muy trabajadoras. (...) Si podemos pagarlas, ¿porqué prohibirnos que las contratemos si es nuestro dinero?" (*New Straits Times*, 08/09/1997). Con unos argumentos similares, un grupo de empleadores escribían en una carta publicada por el mismo periódico: "Por favor, que no nos digan que podemos disponer de trabajadoras domésticas de otras nacionalidades. Tenemos nuestras preferencias. ¿No es Malasia una sociedad democrática?" (*New Straits Times*, 11/09/1998).

También en términos de mercado se discutió o, más bien, descartó en 1995 la propuesta del gobierno indonesio a subir el sueldo de las trabajadoras domésticas indonesias a RM1,000. Por ejemplo, un empleador argumentaba: "con RM1.000 al mes, me sale más a cuenta contratar a un par de trabajadoras domésticas filipinas, que están mejor preparadas y entienden el inglés, ya que mi actual trabajadora doméstica indonesia no sabe ni lo que es una nevera" (*New Straits Times*, 28/02/1995). Más allá del "valor" de las trabajadoras domésticas indonesias, la petición del gobierno indonesio se rechazó argumentando dos otros motivos. En primer lugar, Malasia es el principal país de destino de los trabajadores indonesios. En este sentido, a diferencia de Filipinas, no "tienen más remedio que aceptar nuestras condiciones". En segundo lugar, las familias que "consumen" trabajadoras domésticas indonesias disponen de ingresos medios y no podrían permitirse pagar mucho más. En tanto que bienes de primera necesidad y no de lujo (como a veces se presentan las trabajadoras domésticas filipinas), su precio tiene que permanecer estable y sobre todo al alcance de la mayoría.

Volviendo a las preguntas planteadas anteriormente, podríamos concluir que la capacidad del estado filipino (en comparación con el indonesio) para determinar un contrato estándar y, sobre todo, un sueldo mínimo para las trabajadoras domésticas en Malasia resulta principalmente de su discurso mercantilizante (*commodifying*). Dicho de otra manera, tal como hemos descrito en este apartado, el aumento de sueldo de las trabajadoras domésticas filipinas se da o es posible en tanto que presentadas (o vendidas) como bienes de consumo con valor añadido u objetos de lujo. Esto implica que la transnacionalidad del estado filipino se da más bien, como decíamos antes, en tanto que estado *broker* o estado empresa. Dicho en otras palabras, es en tanto que construyendo o manteniendo mercado que el estado filipino se hace visible en Malasia. Lo irónico de este proceso es que se pretende proteger a las trabajadoras domésticas (mediante la introducción de un contrato de trabajo estándar) al mismo tiempo que se las mercantiliza o deshumaniza mediante la creación de lo que hemos llamado *marca filipina*. La pregunta que surge a continuación es: en tanto que vendidas como objetos de consumo o *Mercedes Benz*, dónde quedan sus derechos como trabajadoras?

5. CONCLUSIONES

El estado filipino se presenta a menudo como pionero y modelo en la organización e institucionalización de la emigración. Siempre con el caso filipino como referencia de fondo, en los últimos años se ha hablado de una implicación creciente de los estados de los países de origen – no por casualidad se habla de estados emisores – en los procesos migratorios (Battistella 1999; Battistella and Paganoni 1992; Rodriguez 1999; 2005). Esto contrasta con los análisis que enfatizan los efectos de la globalización sobre la inmigración o, dicho de otra forma, que describen un mundo globalizado dominado por flujos continuos y desterritorializados de mercancías, información y personas. Partiendo de esta discusión, esta comunicación pretende romper la disyuntiva entre estados nacionales y procesos sociales y económicos trans- o supra- nacionales. En concreto, hemos querido analizar las prácticas transnacionales del estado filipino dentro de las fronteras de Malasia y los términos en los que estas prácticas se han llevado a cabo.

Nos preguntábamos al inicio de esta comunicación hasta qué punto el carácter restrictivo de las políticas de inmigración en Malasia invalidaba o dificultaba los esfuerzos legislativos del estado filipino. Ante esta pregunta, de hecho, no hay una respuesta clara. Por un lado, sobre el papel, y si lo comparamos por ejemplo con Indonesia, el estado filipino sí ha conseguido imponer una cierta regulación en términos, por ejemplo, de horas de trabajo, sueldo mínimo y días libres. Por otro lado, las condiciones del trabajo doméstico y sobre todo el hecho de ser un trabajo que se realiza en el espacio privado, además de facilitar la explotación y el abuso de las trabajadoras, dificultan las posibilidades de implementación de políticas de protección.

La pregunta que nos planteábamos a continuación es en qué se basa la transnacionalidad del estado filipino o, dicho más concretamente, por qué el estado filipino consigue imponer unas mínimas condiciones de trabajo para las trabajadoras domésticas filipinas en Malasia. Esta pregunta nos permitía adentrarnos en la naturaleza de la transnacionalidad del estado filipino o transnacionalismo “desde arriba”. Aunque de nuevo aquí no hay una respuesta única, el análisis de las estrategias de marketing del gobierno filipino, así como de las discusiones plasmadas en los principales periódicos de Malasia, nos lleva a argumentar que es en tanto que estado *broker* o estado empresa

que el estado filipino llega a imponerse. En otras palabras, es en tanto que vendedor de un objeto de consumo con valor añadido o de lujo que el estado filipino defiende un trato diferencial para 'sus trabajadoras'. Es precisamente esta mercantilización o "objetificación" de sus trabajadoras lo que nos hace poner la transnacionalidad protectora del estado filipino en perspectiva, ya que consideramos que se las encuadra dentro de una *Marca* y, de esta manera, se las deshumaniza.

Esto nos llevaría a la pregunta de si podría ser de otra manera o, más concretamente, de si para ser transnacional en un mundo globalizado el estado tiene que convertirse en estado empresa. Esta pregunta va mucho más allá de lo planteado en esta comunicación y exigiría por lo tanto más investigación empírica para encontrar respuestas mínimamente satisfactorias. Si bien es tentador sugerir que Filipinas, en tanto que país periférico- con influencia política y económica limitadas- sólo puede disponer del recurso de vender y promocionar a sus mujeres como mercancías de lujo, consideramos que una explicación así caería, de manera implícita, en una percepción de la globalización capitalista actual como algo inevitable e irreversible. Ello mostraría, además, la imposibilidad de llevar a cabo cambios sustanciales en el edificio político-económico, así como social, del país del sureste asiático. Dicho de otro modo, apuntaría hacia una falta de alternativas reales al *status quo* actual. A pesar de que el neoliberalismo ha erosionado y transformado el papel de los estados, consideramos que sigue habiendo muchas políticas decisivas que siguen tomándose dentro de sus confines. Quizás la alternativa a la mercantilización de las mujeres filipinas también puede estar allí.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Asis, Maruja M.B. 1992. "The Overseas Employment Program Policy." in *Philippine Labor Migration. Impact and Policy*, edited by G. Battistella and A. Paganoni. Quezon City, Philippines: Scalabrini Migration Center.
- . 2006. "The Philippines' Culture of Migration." *Migration Information Source. Migration Policy Institute* [http:// www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org).
- Battistella, Graziano. 1999. "Philippine Migration Policy: Dilemmas of a Crisis." *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 14.
- Battistella, Graziano and Anthony Paganoni. 1992. "Philippine Labor Migration. Impact and Policy." Quezon City, Philippines: Scalabrini Migration Center.
- Beltran, Ruby Palma and Aurora Javate De Dios. 1992. *Filipino Women Overseas Contract Workers... At That Cost?* Manila: Goodwill Trading.
- Carino, Benjamin. 1992. "Migrant Workers from the Philippines." in *Philippine Labor Migration. Impact and Policy*, edited by G. Battistella and A. Paganoni. Quezon City, Philippines: Scalabrini Migration Center.
- Chin, C. 1997. "Walls of silence and late twentieth century representations of the foreign female domestic workers: the case of Filipina and Indonesian female servants in Malaysia" in *International Migration Review*, vol. 31, no. 2, pp. 94-97.
- Chin, C. 1998. *In Service and Servitude: Foreign Female Domestic Workers and the Malaysian 'Modernity' project*. New York, Columbia University Press.

- Department of Labor and Employment. 1997. "Republic Act No. 8042 and its Implementing Rules and Regulations." edited by P. O. E. Administration: Department of Labor.
- Ezquerro, Sandra. 2007. "Gender, Migration, and the State: Filipino Women and Reproductive Labor in the United States " *Kasarian: Philippine Journal of Third World Studies* 22.
- Garcés-Mascareñas, B. 2007. "Continuities and discontinuities of labour migration regulations in Malaysia. From colonial times to the present", paper presented at the conference on Gender and irregular migration in a global and historical perspective at Leiden University, The Netherlands, January 18–19.
- Garcés-Mascarenas, B. 2008. "Producing irregularity, constructing illegality, deporting migrants. The case of Malaysia", paper presented at the workshop on Irregular migration in Europe and Asia, UKM (Malaysia), 7-9th January.
- Glick Schiller, Nina. 1999. "Transmigrants and Nation-States: Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience." in *The Handbook of International Migration: The American Experience*, edited by C. Hirschman, P. Kasinitz, and J. DeWind. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Gonzalez III, Joaquin L. 1996. "Domestic and International Policies Affecting the Protection of Philippine Migrant Labor: An Overview and Assessment." *Philippine Sociological Review* 44:162-177.
- . 1998. *Philippine Labour Migration. Critical Dimensions of Public Policy*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Heyzer, Noeleen, Geertje Lycklama, and Nedra Weerakoon. 1994. "The Trade in Domestic Workers. Causes, Mechanisms and Consequences of International Migration." Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre.
- Heyzer, Noeleen and Vivienne Wee. 1994. "Domestic Workers in Transient Overseas Employment: Who Benefits, Who Profits." in *The Trade in Domestic Workers. Causes, Mechanisms and Consequences of International Migration*, edited by N. Jomo, K.S. 2003. "Growth with equity in East Asia" in K.S. Jomo (ed), *Southeast Asian Paper Tigers? From miracle to debacle and beyond*, London: RoutledgeCurzon.
- Heyzer, G. Lycklama, and N. Weerakoon. Kuala Lumpur: Asian And Pacific Development Centre.
- Kaibigan. 1996. "Pinoyoverseas. Migration Folio."
- Kanlungan. 2005. *Fast Facts on Filipino Labor Migration*. Manila, Philippines: Kanlungan Centre Foundation.
- Kanlungan. 2006. "Status of Migrant Workers in Malaysia. Unpublished."
- Kassim, A. 1995. "Foreign Workers in Malaysia: an Analysis of Sanctioned Bondage", paper presented at the Regional Conference of the International Council of Psychologists on 'Psychological Issues in a Growing Global Community', 10-12 August, Manila.
- Kassim, A. 2008. "Irregular migrants in Malaysia: explaining their persistence", paper presented at the workshop on Iregular migration in Europe and Asia, UKM (Malaysia), 7-9th January.
- Nuqui, Carmelita G. and Noel L. Josue. 2000. "A Critical Assessment of the Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995 (RA 8042)." Makati City, Philippines: Qualiprint.
- O'Neil, Kevin. 2004, "Labor Export as Government Policy: The Case of the Philippines", Retrieved 2006
- Oishi, Nana. 2005. *Women on Motion. Globalization, State Policies, and Labor Migration in Asia*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Pillai, P. 2005. *Indonesian Labour Immigrants in Malaysia. A Case Study of Kampung Sungai Kayu Ara, Selangor, Malaysia*, PhD Thesis.
- Raj-Hashim, Rita. 1994. "A Review of Migration and Labor Policies in Asia." in *The Trade in Domestic Workers. Causes, Mechanisms and Consequences of International Migration*, edited by N. Heyzer, G. Lycklama, and N. Weerakoon. Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre.
- Rodriguez, Robyn M. 1999. "An Outline of a Theory of the Labor-Sending State: The State and Migration Global Economy." *Philippine Sociological Review* 47.
- . 2002. "Migrant Heroes: Nationalism, Citizenship and the Politics of Filipino Migrant Labor." *Citizenship Studies* 6.
- . 2005. "The Labor Brokering State: The Philippine State and the Globalization of Philippine Citizen-Workers." Dissertation Thesis, Sociology, University of California, Berkeley, Berkeley.
- Santo Tomas, Patricia. 1996. "Rhetoric more than Substance: Four Policy Statements on Overseas Employment." *The Philippine Sociological Review* 44.
- Sassen, Saskia. 1993. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York, NY: Columbia University Press.
- . 1999. "Making the Global Economy Run: The Role of National States and Private Agents." *International Social Science Journal* September.
- . 2004. "Immigrants in a Global Economy." in *Women's Lives. Multicultural Perspectives*, edited by G. Kirk and M. Okazawa-Rey. Mountain View, CA: Mayfield Publishing Company.
- Schrover, M., J. van der Leun & C. Quispel. 2007. "Niches, Labour Market Segregation, Ethnicity and Gender", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 33, no. 4: 529 – 540.
- Tigno, Jorge V., Ranjit Singh Rye, and Teofino Macabiog. 2000. "Social Development and Philippine Overseas Employment Policy (1975-1997): Issues, Problems and Prospects." *Philippine Journal of Public Administration* XLIV.
- Tokunaga, R. 2005. "Outsourcing Care Work: the Case of Migrant Women in Malaysia", unpublished paper.
- Philippine Migrants Rights Watch. 2003. *The Rights of Filipino Migrants*. Quezon City, The Philippines: PMRW.