



NACIONES UNIDAS



**REUNIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE EXPERTAS Y
EXPERTOS EN MIGRACIÓN INTERNACIONAL PREPARATORIA DEL PACTO
MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR**

30 y 31 de agosto de 2017

CEPAL, Santiago de Chile

Panorama de la migración internacional en el Caribe

RESUMEN EJECUTIVO¹

VERSIÓN PRELIMINAR SUJETA A MODIFICACIONES

William Mejía

SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 2017

¹ Este documento es un resumen de un trabajo preparado por el consultor independiente William Mejía, Colombia, desarrollado en el marco de la contribución de la CEPAL al proceso del Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular, bajo la supervisión de Jorge Martínez Pizarro (CELADE-División de Población de la CEPAL). Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Se prohíbe citar sin autorización de los autores.

Introducción

El presente documento, de carácter preliminar, es el resumen de uno de los insumos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entrega como contribución al Pacto Mundial para una Migración Segura, Regular y Ordenada (PGM), que habrá de acordarse en 2018, según lo previsto en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016. Hace parte de la generación de información y conocimiento actualizado encomendada a la CEPAL sobre los procesos migratorios en las tres subregiones de América Latina y el Caribe: México y América Central, América del Sur y el Caribe.

Delimitación de la subregión

Por subregión Caribe se asume aquí el conjunto insular del Mar Caribe y sus alrededores, hasta las Bahamas, que se extiende desde frente a Yucatán y la Florida hasta frente a Venezuela, en torno a un eje imaginario con centro aproximado en La Española (Haití y República Dominicana). No se incluyen países o territorios localizados en las áreas continentales con costas en el Caribe, ni sus islas dentro de él.

Los territorios que conforman, bajo nuestra definición, la subregión Caribe son 13 países y 17 áreas administrativas dependientes (a las que también nos referimos como “dependencias”): cinco del Reino Unido, seis de los Países Bajos, cuatro de Francia y dos de los Estados Unidos. La distribución de la población regional, que superaba 43 millones en 2015, es muy asimétrica, con el 94% concentrada en solo seis territorios y un rango de tamaños desde apenas unos miles de personas hasta los más de 11 millones de Cuba.

1 Migraciones y migrantes, aspectos destacados y tendencias

Según las estimaciones más recientes de Naciones Unidas, en 2015 había un total de 7.773.471 caribeños viviendo en un territorio nacional diferente al de su nacimiento, en algunos casos en otro de la misma subregión. En contraste, los países y dependencias del Caribe contabilizaban dentro de sus habitantes 1.367.407 inmigrantes internacionales, incluidos los casos a los que se acaba de hacer referencia (UNDESA, 2015).

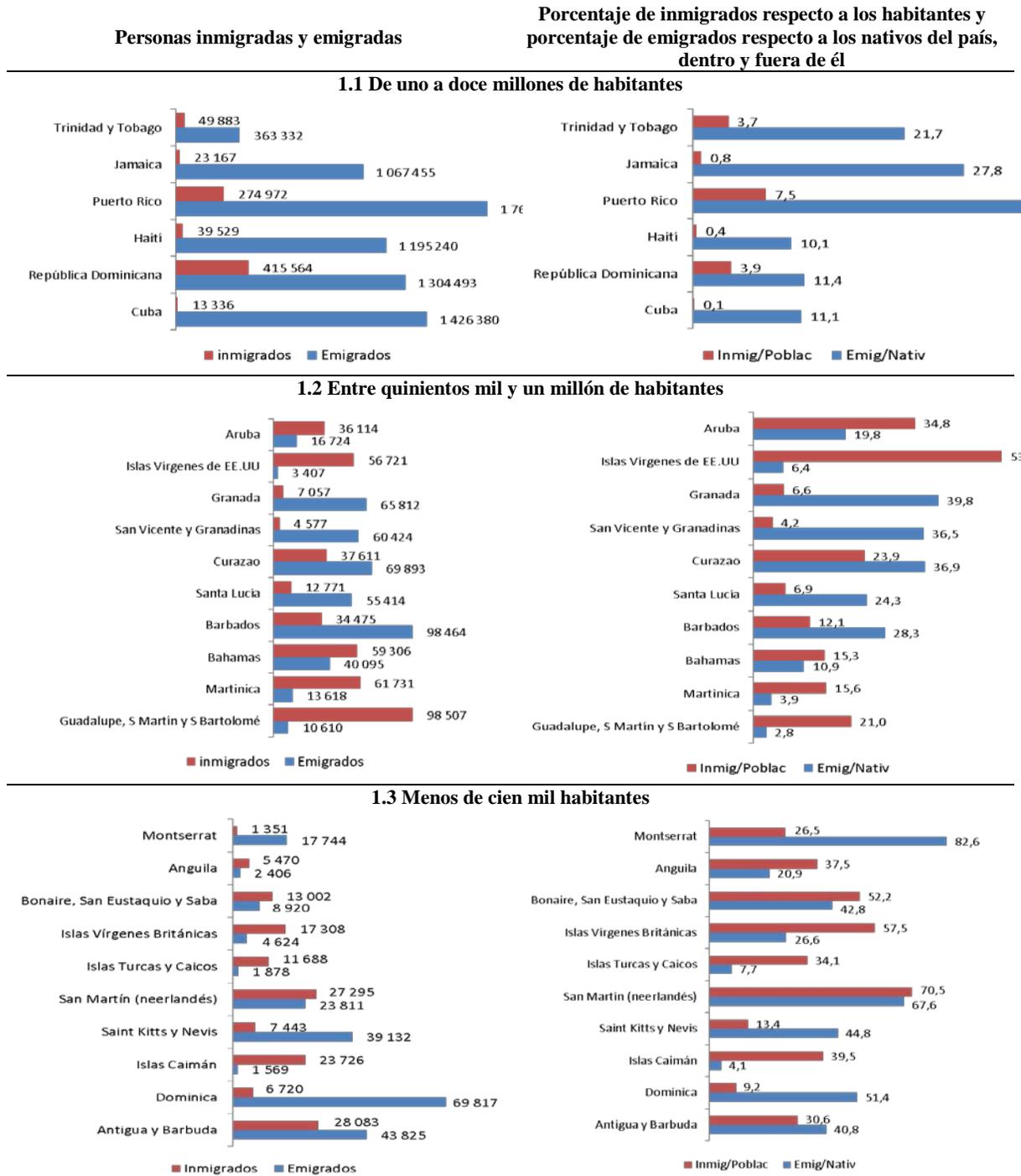
Con esos datos, la inmigración califica como media baja, al contabilizarse 3.2% de habitantes nacidos fuera del país o dependencia donde residían. Mientras tanto, en términos relativos, la emigración puede considerarse alta, si se tiene en cuenta, trabajando con los datos de UNDESA (2015), que los emigrados corresponden casi al 16% de las personas nativas de la subregión.

Cuando se ponen juntos los datos de inmigrados y emigrados (Gráfico 1) se notan diferencias significativas por tamaño poblacional en las proporciones, que para ambos grupos de migrantes tienden a ser mayores en los territorios más pequeños. En el conjunto de los de menos de cien mil habitantes, donde se encuentran las proporciones más altas, el 42% de la población nativa vivía en el exterior, en tanto que la tercera parte de quienes los habitaban eran inmigrantes.

Como destinos, Estados Unidos y Canadá concentraban 77,5% de la población emigrada, mientras el mismo Caribe y los países continentales de su cuenca, que denominamos Caribe continental,

albergaban 10,4%, de la que cerca de la mitad correspondía a los haitianos en República Dominicana, principal migración intrarregional. El conjunto de las metrópolis europeas de las antiguas o actuales colonias de la subregión constituía el tercer destino agregado y acogía 9.2% de los migrantes caribeños.

Gráfico 1. Stocks de inmigrantes y emigrantes e importancia relativa de los mismos, por países y dependencias agrupados por número de habitantes, 2015



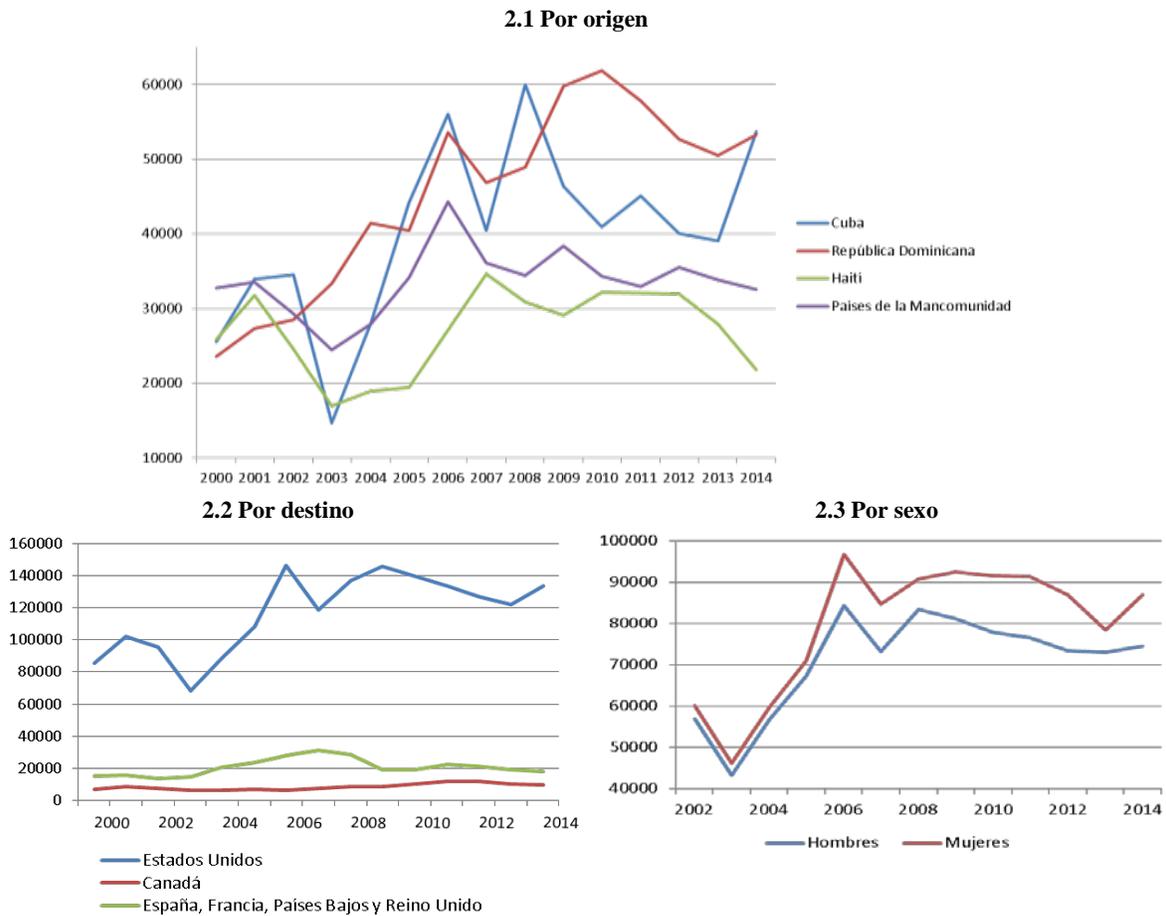
Fuente: elaboración propia con datos de UNDESA, 2015

En cuanto a los inmigrantes, un 51% correspondía a la misma subregión (migración intrarregional); seguían Norteamérica con 19%, Europa con 14%, y Suramérica con 7%; el resto del mundo aportaba 9%. Por países, los 25 territorios de origen más importantes (encabezados por Haití, Estados Unidos Francia, República Dominicana y Guyana) concentraban el 87.8% de los inmigrados

Los datos de UNDESA indican un crecimiento de 1.6% del total de inmigrantes en la subregión entre 2010 y 2015, con cambios positivos en todos los territorios, exceptuando a Puerto Rico, Islas Caimán, Jamaica y Cuba. En 2015, República Dominicana (con 329.281 haitianos, entre otros) y Puerto Rico (con 165147 estadounidenses y 57.891 dominicanos, entre otros), concentraban 50,5% de los inmigrantes totales.

El Caribe fue durante el período 2010-2015 la segunda región del mundo, después de África Central, en la intencionalidad de emigrar, con 8.1% de su población adulta con planes para ello y 2.6% preparando la migración, según la encuesta anual Gallup, realizada, con representatividad nacional, en 160 países (Laczko and Jasper, 2017: 5). El gráfico 2 muestra diversidad en los volúmenes de los flujos anuales hacia algunos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre 2000 y 2014, por origen, destino y sexo de los migrantes

Gráfico 2. Flujo anual de migrantes desde los países independientes a Estados Unidos, Canadá y metrópolis europeas, por origen, destino y sexo, 2000 - 2014



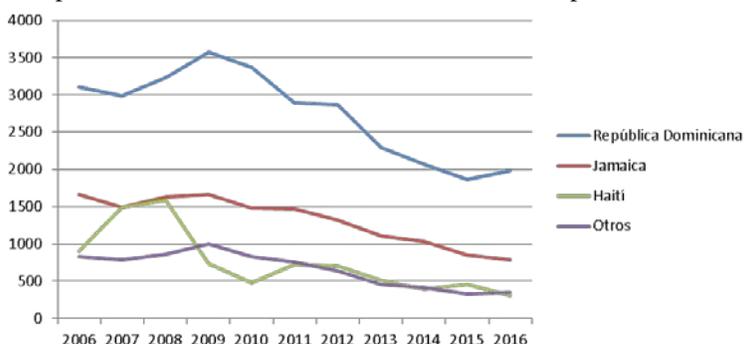
Fuente: elaboración propia, con datos de OCDE, procesados a través de su aplicativo en PC-AXIS

Merece anotación aparte el flujo creciente desde Haití hacia América del Sur, principalmente a Brasil y Chile. Para el caso de Brasil, dan idea de su rápida evolución el salto de 13 personas registradas como inmigrantes permanentes en 2010 a 10.622 en 2014 (OIT, 2016: 46) y el que a fines de 2015 se haya autorizado la expedición de visa de residencia permanente a 43.871 haitianos que habían ingresado y se habían establecido en los últimos cuatro años (SG/OEA-OIM, 2016: 22).

Aunque no encontramos fuentes confiables sobre un incremento significativo de la migración venezolana al Caribe a causa de la situación de su país, si existen notas de prensa que la dan por hecho². En cualquier caso, este es un tema pendiente de estudio, respecto a ese destino y a los demás que puedan estar seleccionando.

La información de caribeños deportados de Estados Unidos tiene un comportamiento descendente entre los años fiscales 2011 y 2016 (gráfico 3). Hay incertidumbre respecto a la proporción que regresó al origen, pues el país deportante tiene la opción de retronarlos a éste o al país de procedencia inmediata, siempre que éste los reciba.

Gráfico 3. Deportaciones de caribeños desde Estados Unidos, por año fiscal, 2011-2016



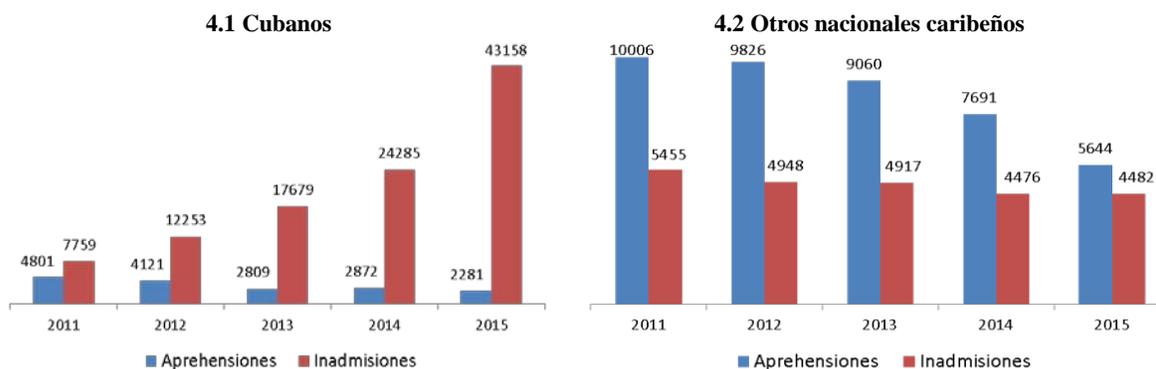
Fuente: elaborado a partir de United States (2016 y 2016a)

La cifra agregada de las deportaciones de personas caribeñas del 2016 desde Estados Unidos es de 3.466, más de la mitad dominicanas. Es inferior a la de las 5.398 “repatriaciones”, en su gran mayoría de haitianos, realizadas por Bahamas durante 2015 (OBMICA, 2016: 46).

Los datos de los Estados Unidos sobre aprehensiones e inadmisiones indican para el período 2011-2015 dos tendencias contrarias (gráfico 4): una creciente para los cubanos y otra decreciente para el resto de los nacionales caribeños. Cabe aclarar que la “inadmisión” es una calificación que generalmente termina en el “retorno voluntario”, la devolución inmediata de la persona al país desde donde pretende entrar o su detención mientras se tramita la deportación o la solicitud de asilo, en caso de que esta se hubiera hecho. No obstante, la política de “pies secos, pies mojados” aplicada a los cubanos, a la que se hace referencia adelante, determinaba, hasta su fin en enero de 2017, que, en su caso, la “inadmisión” terminaba, casi siempre, en una libertad condicional (parole) que les permitía cumplir la permanencia de un año exigida por la ley de ajuste cubano para acceder a la residencia permanente. La previsible terminación de esa política fue la causa del incremento notable del flujo de la llegada e “inadmisión” (apenas teórica) de los cubanos.

² Ver, por ejemplo: <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/venezolanos-los-nuevos-balseros-que-cruzan-el-caribe.html> y <http://hoy.com.do/el-nuevo-hogar-venezolano-en-el-caribe/>

Gráfico 4. Aprehensiones e inadmisiones de caribeños en fronteras de Estados Unidos, por año fiscal³, 2011-2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Unites States (2016: tablas 34 y 37)

La situación próxima de los emigrantes extrarregionales está marcada, fundamentalmente por la de los cubanos en Estados Unidos, cuyo ingreso se complica por el abandono de la política de “pies secos – pies mojados” y la de los haitianos en Estados Unidos y Canadá. El anuncio del fin del TPS en Estados Unidos ya ha ocasionado un flujo de migrantes hacia su vecino del norte, que no se muestra dispuesto a su acogida, ni a mantener tratos preferenciales respecto a ello, tanto que prepara campamentos para refugiados. De otro lado, xenofobia, discriminación y negación de acceso a servicios han sido identificados por diversos medios y se suele mencionar que son frecuentes para caribeños en los principales países de destino del norte, incluyendo los centros metropolitanos (Grosfoguel, 2007), aún para quienes ostentan la nacionalidad del país del que depende su territorio, como ocurre a puertorriqueños en Estados Unidos (Caicedo, 2008).

El total de la población inmigrante muestra una ligera mayoría masculina (51.3%), que se acentúa entre 25 y 39 años, donde hay una fuerte concentración. Con respecto a los emigrantes localizados en Estados Unidos, los datos indican una emigración con mayor nivel educativo desde los territorios angloparlantes, que podría explicar, junto al idioma, los mayores ingresos y las menores tasas de pobreza de la población de esos orígenes.

La mayoría de territorios carece de procedimientos nacionales de asilo eficaces y de leyes que permitan la determinación de la condición de refugiados, lo que limita la capacidad de los Estados para responder a las necesidades específicas de protección de los solicitantes de asilo, los refugiados y otras personas vulnerables (Cartagena+30, 2014: 4), pero no su llegada. Según ACNUR, en la subregión había a mediados de 2016, 1033 solicitantes de asilo y 1129 refugiados y personas en condición de refugio.

La irregularidad en la migración es un asunto que interesa mucho a la subregión, no sólo por lo que ocurre en sus territorios respecto a los inmigrantes, sino y quizás principalmente, por las violaciones a sus derechos humanos y los riesgos para su integridad personal que sufren cada año miles de sus gentes en tránsito, sobre todo fuera de la subregión, hacia Norteamérica, en particular EE.UU, o hacia algunos países suramericanos, sobre todo Chile y Brasil, destino este último que ha perdido recientemente su importancia.

³ Del primero de octubre al 30 de septiembre

Sobre las consecuencias de esos movimientos, la OIM contabilizó en el Caribe, entre enero de 2014 y julio de 2017, la muerte, mayoritariamente por ahogamiento, de 319 personas migrantes y la desaparición de cinco, de las cuales identificaron como caribeñas a 279, suramericanas a 24 y asiáticas a una. Para el mismo lapso, los datos por origen, también de la OIM, dieron cuenta de 286 muertes y 24 desapariciones de migrantes caribeños, ocurridas en 279 de los casos en el mismo Caribe, 17 en Suramérica, 10 en Centroamérica, incluido México, y 4 en la frontera EE.UU/México⁴.

Con relación a la trata, según el informe de los Estados Unidos sobre el tema correspondiente al año 2016 (United States, 2017a), la calificación de los países de la subregión, que muestra un panorama preocupante, sería la siguiente:

- Nivel 1: Bahamas y San Martín (neerlandés). Son países cuyos gobiernos cumplen plenamente con las normas mínimas de la TVPA.
- Nivel 2: República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Aruba, Barbados, Curazao, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Son países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las mínimas de la TVPA, pero están realizando esfuerzos significativos para ajustarse a ellas.
- Lista de observación del nivel 2: Cuba, Haití, Antigua y Barbuda. Son países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las normas mínimas de TVPA, pero están haciendo esfuerzos significativos para ajustarse a ellas y: a) el número absoluto de víctimas de formas graves de tráfico es muy importante o está aumentando considerablemente; b) no hay evidencia de esfuerzos cada vez mayores por combatir las formas graves de trata de personas desde el año anterior o c) la determinación de que está realizando esfuerzos significativos para ajustarse a las normas mínimas se basó en los compromisos del país de adoptar medidas futuras adicionales durante el próximo año.
- Nivel 3, en el cual no fue clasificado ningún país de la subregión, se aplica cuando los gobiernos no cumplen plenamente las normas mínimas y no están haciendo esfuerzos significativos para hacerlo.

Con relación a otros territorios que no fueron objeto específico del reporte, se dice: que se cree que en Puerto Rico e Islas Vírgenes de EE.UU ocurren todas las formas de trata; que Turcas y Caicos son un destino para hombres, mujeres y niños sujetos de trata para explotación sexual y trabajo forzado, mientras que Bonaire, San Eustaquio y Saba lo son de tránsito y destino para los mismos grupos de personas y los mismos propósitos de trata.

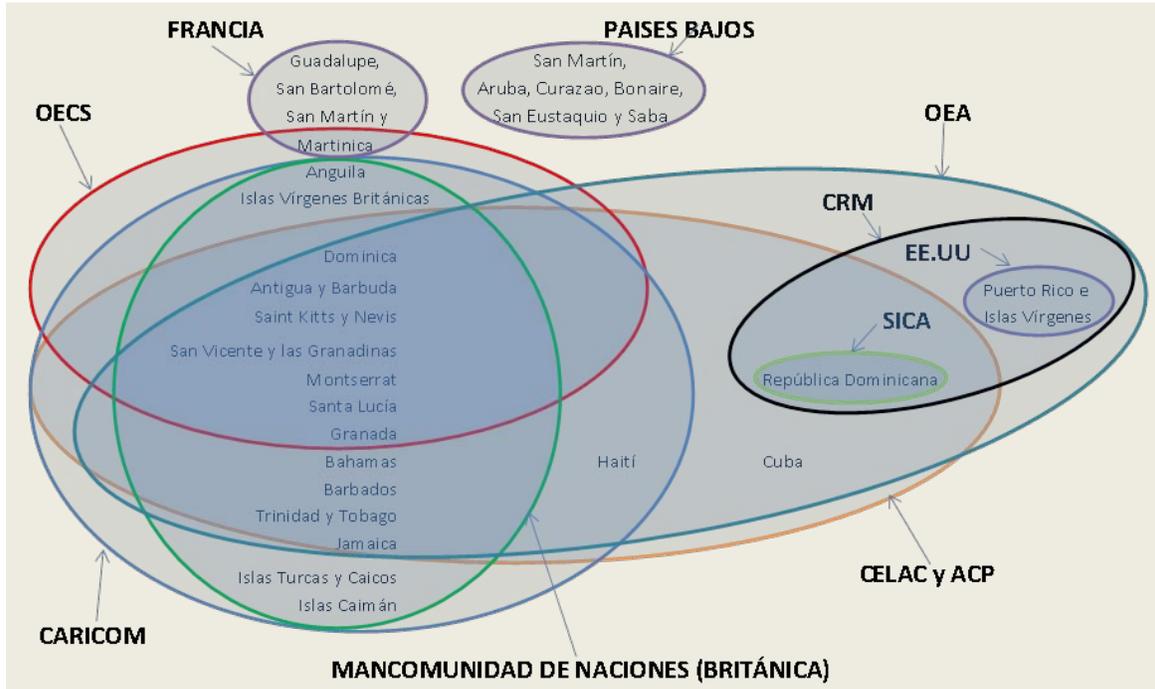
2 Gestión y gobernanza de las migraciones

El Caribe carece de un foro único común que integre a todos sus países y dependencias, en el que se pueda dialogar y decidir, por la falta de autonomía de los territorios dependientes, acerca de los asuntos e intereses comunes, así como de las diferencias.

No obstante, la multiplicidad de espacios para la integración, el diálogo y la cooperación en los que participan los países de la subregión, además de Naciones Unidas, con diferentes grados de inclusión (diagrama 1), tal vez represente posibilidades para la gobernanza migratoria conjunta en general y de lo asociado al PGM en particular, aunque los ámbitos primordiales y determinantes de la gobernanza son los nacionales, pues es en ellos donde se acepta o rechaza a los migrantes y donde se escenifica el cumplimiento o negación de sus derechos.

⁴ IOM's Global Migration Data Analysis Centre. Map tracking migrant deaths and disappearances, <http://gmdac.iom.int/map-tracking-migrant-deaths-and-disappearances>, consultado 12/07/2017

Diagrama 1. Espacios de integración, cooperación o diálogo multilateral del Caribe, pertinentes para lo migratorio, por territorios vinculados, 2017



Fuente: elaboración propia, a partir de sitios web oficiales de las entidades

El Tratado Revisado de Chaguaramas, que rige a la Comunidad del Caribe (CARICOM), incluye la libre movilidad de algunos grupos de trabajadores nacionales de la Comunidad, cuentapropia y otros para buscar trabajo y/o vincularse como empleados remunerados, dentro de unas categorías definidas previamente, en cualquiera de los Estados Miembros, durante seis meses, sin necesidad de obtener un permiso de trabajo, pero sí un certificado de reconocimiento de competencias (CARICOM Skills Certificate). Las categorías inicialmente aceptadas fueron: graduados universitarios, artistas, músicos, trabajadores de medios y personas vinculadas al deporte; luego se han agregado: enfermeras, docentes, titulares de grados asociados⁵, artesanos y trabajadores domésticos.

Cabe resaltar que desde 1997 está en vigencia el Acuerdo CARICOM sobre Seguridad Social, del que participan todos los países de la Comunidad, con excepción de Haití y Surinam, que protege los derechos de los trabajadores migrantes intrarregionales a largo plazo, por el total de todas las contribuciones pagadas a las respectivas Organizaciones de Seguridad Social en los Estados Miembros. Un nacional de CARICOM asalariado debe aportar al sistema de seguridad del país donde está empleado, lo que le da derecho a los mismos beneficios que los nacionales (CARICOM 2017: 49-50).

No obstante, en CARICOM, “se observa la poca puesta en práctica de dicho acuerdo pues varios de los países miembros no han llevado a cabo las reformas legislativas y administrativas correspondientes para asegurar la implementación de estos procesos de integración laboral en lo referente a la migración entre los Estados Parte” (OIT, 2016: 70). Con miras a buscar salidas a la situación, la facilitación de la movilidad dentro de la zona fue incluida en las agendas de las reuniones regulares de Jefes de Gobierno del CSME de 2016 y 2017. En el mismo sentido, se

⁵ Técnicos con formación de dos años posterior a la educación media.

incluyó la libre circulación de personas como uno de los temas centrales de un taller regional de formación de formadores para funcionarios de inmigración y aduanas, que se realizó en julio de 2017⁶.

La libre circulación de personas es una característica clave de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), que trabaja con diversos actores estatales y no estatales para mantener y revisar los contextos de política regional al respecto, avanzando así en la gobernanza. El Tratado revisado de Basseterre garantiza a los ciudadanos de los estados miembros del protocolo de la unión económica (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) poder vivir y trabajar en ellos sin restricciones y recibiendo el mismo trato que los nacionales. Para eso, todos han aprobado las leyes correspondientes que lo permiten (OECS, 2010 y <http://www.oecs.org/>). Por sus alcances y aplicabilidad efectiva, se trataría de un proceso más avanzado que su similar de CARICOM.

Las Consultas sobre Migración en el Caribe (CMC) han sido impulsadas por la OIM, con apoyo de ACNUR. Si logran consolidarse y llegar a constituirse en una Conferencia permanente de consulta intergubernamental, el Caribe daría un paso adelante en la gobernanza subregional de las migraciones y en la definición de parámetros para las gobernanzas en los territorios. Adicionalmente, llegaría a ser una instancia clave, con capacidad para impulsar la implementación del PGM.

Existen algunos proyectos de agencias intergubernamentales para mejorar la gobernanza migratoria. La Plataforma Caribeña de Información para la Gobernanza de la Migración (CIPMG) es una iniciativa apoyada por OIM, que promueve la difusión y el intercambio de información encaminada a mejorar la gobernanza migratoria en el Caribe. También, la subregión se beneficia, parcialmente, de proyectos sobre migraciones laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desarrollados a través de su oficina regional para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. Finalmente, constituye un gran recurso la presencia de la sede regional de la CEPAL, que cuenta como Estados Miembros a todos los países independientes y como Miembros asociados a todas las dependencias y funciona como un grupo de reflexión subregional que facilita el contacto y colaboración entre sus miembros.

Sin la participación de otros actores comprometidos, la gestión gubernamental no constituye gobernanza, en cuya búsqueda es necesario avanzar en la subregión. Para ello, afortunadamente, se cuenta con un conjunto de instituciones de la sociedad civil con experiencia en los asuntos migratorios, a las que se debe abrir más espacios formales para su contribución a la gobernanza y para apoyar el surgimiento y fortalecimiento de organizaciones de migrantes, que también deben ser vinculados a los procesos.

3 Algunos temas del debate global desde la mirada subregional

La irregularidad en la migración es un asunto que interesa mucho a la subregión, no sólo por lo que ocurre en sus territorios respecto a los inmigrantes, sino y quizás principalmente, por las violaciones a sus derechos humanos y los riesgos para su integridad personal que sufren cada año miles de sus gentes en tránsito, sobre todo fuera de la subregión, hacia Norteamérica, en particular Estados

⁶ CARICOM Immigration, Customs Officers to receive training on CSME, June 09, 2017, <http://www.caricom.org/media-center/communications/press-releases/caricom-immigration-customs-officers-to-receive-training-on-csme>

Unidos, o hacia algunos países suramericanos, sobre todo Chile y Brasil, destino este último que ha perdido recientemente su importancia.

Sobre las consecuencias de esos movimientos, la OIM contabilizó en el Caribe, entre enero de 2014 y julio de 2017, la muerte, mayoritariamente por ahogamiento, de 319 personas migrantes y la desaparición de cinco, de las cuales identificaron como caribeñas a 279, suramericanas a 24 y asiáticas a una. Para el mismo lapso, los datos por origen, también de la OIM, dieron cuenta de 286 muertes y 24 desapariciones de migrantes caribeños, ocurridas en 279 de los casos en el mismo Caribe, 17 en Suramérica, 10 en Centroamérica, incluido México, y 4 en la frontera Estados Unidos y México⁷.

Acerca de la trata de personas, el Departamento de Estado de los Estados Unidos incluye en su último informe sobre el tema (United States, 2017a) a la mayoría de los territorios caribeños en el nivel 2, que corresponde a países cuyos gobiernos no cumplen plenamente con las mínimas de la Ley de Protección a las Víctimas de la Trata (TVPA por su sigla en inglés)⁸, pero están realizando esfuerzos significativos para ajustarse a ellas.

3.1 Derechos humanos de la población migrante

Particularmente, preocupan los riesgos de los migrantes irregulares o buscadores de asilo que navegan en embarcaciones precarias, así como la falta de socorro, y en ocasiones el maltrato, que sufren en América del Sur y Centroamérica, incluyendo a México.

Además, teniendo en cuenta que el fin de la política estadounidense de “pies secos, pies mojados” tiende a poner fin a migración cubana por México, mientras crece la haitiana, es en esta en la que debe centrarse la atención, más cuando se considera la situación económica y social crítica en Haití. En particular, para los haitianos que están ya en Estados Unidos, debería reclamarse el mantenimiento del Estatus de Protección Temporal (TPS, por su sigla en inglés), extendido actualmente hasta enero de 2018. En todo caso, en República Dominicana se han acogido a regularizaciones recientes muchas personas haitianas.

Dentro de la subregión hay también situaciones acerca de vulneración de derechos de migrantes y buscadores de asilo que ameritan atención (ver, entre otros: CIDH, 2014; United States, 2017b; Márquez et al., 2017), y cuya solución corresponde a la misma subregión, que debería comprometerse con su búsqueda antes de reclamar atención a situaciones semejantes en otros lugares del mundo.

3.2 Migraciones laborales, especialmente de personal calificado y de salud

En 2015, de los inmigrantes caribeños no puertorriqueños en Estados Unidos, de 25 y más años, 13.5% tenían título de pregrado y 6.7% de postgrado. Para los inmigrantes puertorriqueños las cifras eran mayores, 16.6% y 10.1%, respectivamente⁹. En total, según nuestros cálculos, se trataría de más de 760.000 personas.

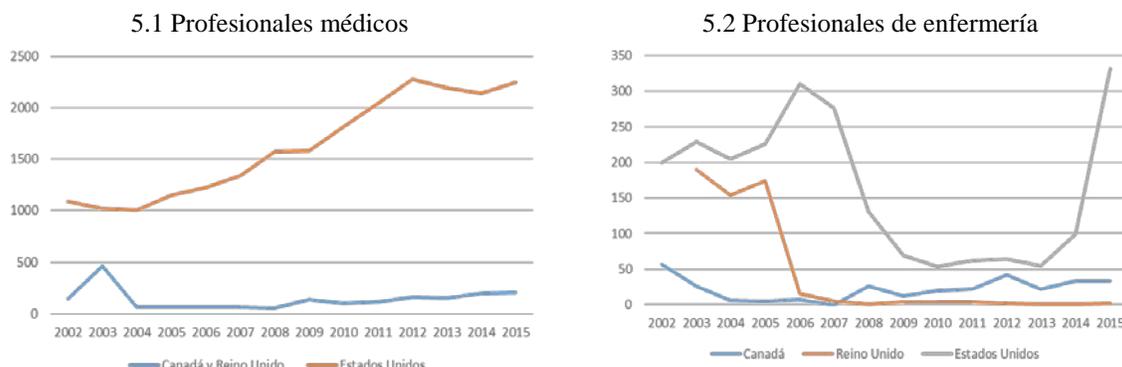
⁷ IOM's Global Migration Data Analysis Centre. Map tracking migrant deaths and disappearances, <http://gmdac.iom.int/map-tracking-migrant-deaths-and-disappearances>, consultado 12/07/2017

⁸ Trafficking Victims Protection Act of 2000, Div. A of Pub. L. No. 106-386, § 108, as amended.

⁹ 2015 American Community Survey 1-Year Estimates, <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/>

Al centrar la mirada en los médicos, se encuentra que su flujo ha sido creciente, en particular hacia Estados Unidos (gráfico 5.1), lo que ha permitido un crecimiento importante de los stocks. Según datos de OECD.Stat procesados por nosotros¹⁰, la cantidad de doctores formados en el Caribe (sin incluir a Puerto Rico) se dobló en Canadá y Estados Unidos entre 2006 y 2015, cuando en el primero pasó de 407 a 850 y en el segundo de 15.305 a 31.521; mientras tanto, en el Reino Unido se multiplicó por seis, al pasar de 84 a 493; en España, el número en 2011 era de 3.198, pero no disponemos de otro dato para compararlo.

Gráfico 5. Flujos de profesionales médicos y de enfermería de territorios independientes del Caribe a Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, 2002-2015

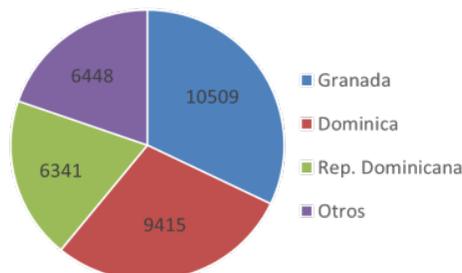


Fuente: elaboración propia a partir de Health Workforce Migration, OECD.Stat

La evolución de los stocks de profesionales de la enfermería entre 2006 y 2015 es distinta a la de los médicos. En Canadá apenas aumenta de 529 a 561, mientras en el Reino Unido desciende de 1323 a 881, según la misma fuente de la OECD. Sobre los profesionales de enfermería caribeños en Estados Unidos, solo conocemos el stock del 2000, que llegaba a 40.795, incluidos 4966 puertorriqueños (Database on Immigrants in OECD Countries DIOC, OECD.Stat), pero los datos de flujos (gráfico 5.2) indican un lento crecimiento, por lo menos desde los territorios independientes.

La distribución por origen del personal médico formado en los territorios independientes del Caribe que en 2015 trabajaba en Estados Unidos, Canadá y Reino Unido era la mostrada en el gráfico 6. Si se relacionan las cifras de doctores de Granada y Dominica con las de sus nativos (emigrados y no emigrados) en 2015, se encuentra que la proporción de esos médicos en ellos es de, por lo menos, 6.1% y 6.6%, respectivamente.

Gráfico 6. Distribución por origen de los médicos formados en los territorios independientes del Caribe que trabajan en Estados Unidos, Canadá y Reino Unido, 2015

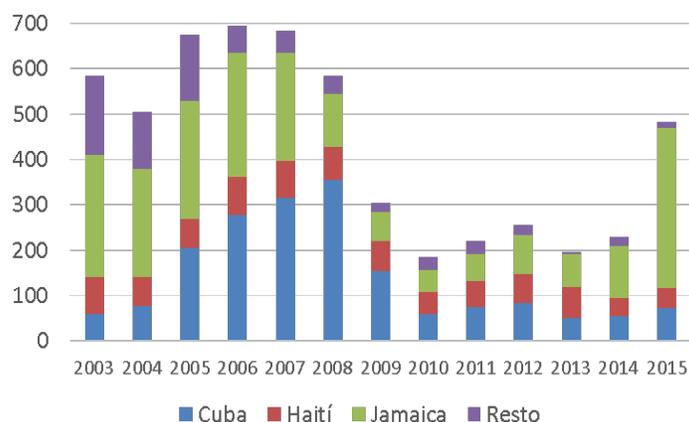


Fuente: producción propia a partir de OECD.Stat, base de datos Health Workforce Migration

¹⁰ <http://stats.oecd.org/>, base de datos Health Workforce Migration

El gráfico 7 agrega los flujos de profesionales de enfermería desde los países del Caribe hacia Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, ya presentados en el gráfico 5.2.

Gráfico 7. Flujo anual y composición por origen, de profesionales de enfermería de territorios independientes del Caribe a Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, 2002-2015



Fuente: producción propia a partir de OECD.Stat, base de datos Health Workforce Migration

Adicionalmente, deben considerarse los convenios en salud que Cuba tiene con 62 países (incluso del Caribe), coordinados a través de la Comercializadora Servicios Médicos Cubanos S.A, con varias líneas de negocios (República de Cuba, 2017). En 2014, según su directora, permanecían en esas labores más de 50 mil trabajadores, de los cuales cerca de 25 mil eran médicos¹¹.

Las implicaciones de la emigración del personal sanitario para la subregión son tan diversas como lo son las situaciones, los tipos de profesionales y los volúmenes a los que se asocia en cada territorio. Pero es claro que la contribución del Caribe es vital para la atención del déficit mundial de personal profesional de salud, estimado para el 2035, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 12.9 millones, en cuanto a parteras, enfermeras y médicos (Campbell et al. 2013: x), así como para la atención del déficit de médicos en Estados Unidos para 2025, calculado entre 46.100 y 90.400 (Dall et al.: 2015).

3.3 Remesas, costos y canales

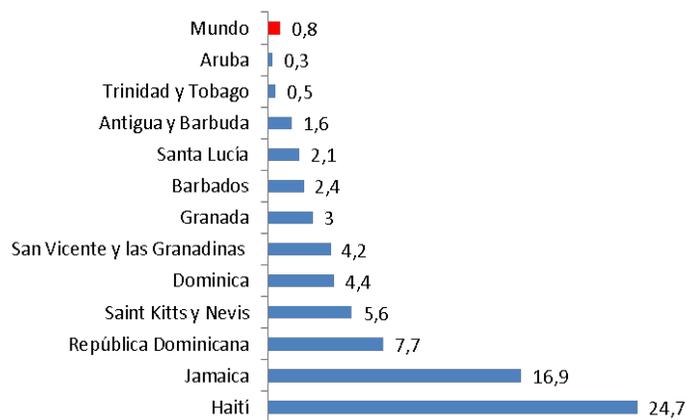
La importancia de las remesas recibidas en el Caribe, medida como proporción del PIB, es muy variable a través de la subregión (gráfico 8). Entre 2011 y 2016, las remesas recibidas experimentaron una tendencia al alza, con ritmos muy diferentes, en 11 de los 14 territorios para los que se dispuso de información; la excepción la constituyeron Barbados, Curazao y San Martín (parte de Países Bajos). Las mayores tasas de crecimiento se observaron en República Dominicana y Haití

Durante el primer trimestre de 2011, el costo promedio de envío a la subregión era de 7.3% (con una remesa de 200 dólares como referente), mientras en el mismo semestre de 2017 alcanzó 7.8%,

¹¹ Fonticoba, Onaisys (2014). “Cuba tiene médicos por todo el mundo. Entrevista con la directora general de la Comercializadora Servicios Médicos Cubanos S.A. del MINSAP”. Granma, Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 25/03/2014. <http://www.granma.cu/cuba/2014-03-25/cuba-tiene-medicos-por-todo-el-mundo?page=5>

cifra superior a las de Centroamérica (4.7%) y Suramérica (6.0%). Pero detrás de los promedios hay rangos de variación amplios, según orígenes y destinos específicos, y aún entre canales y operadores con un mismo origen y un mismo destino.

Gráfico 8. Caribe, remesas como parte del PIB (%), por país, 2015



Fuente: elaboración a partir de datos <http://datos.bancomundial.org/indicador/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>

3.4 Respuesta a factores naturales que contribuyen a la migración

Dentro de los muchos factores que contribuyen a la migración hay dos a los que es especialmente sensible la subregión. El primero tiene que ver con la alta exposición a sufrir desastres naturales por la localización en zona sísmica, volcánica y de huracanes. Esto, unido a una también alta vulnerabilidad (posibilidad de sufrir daño, limitaciones en la capacidad de reducir las consecuencias negativas y limitada capacidad de adaptación social), conduce a niveles preocupantes de riesgo (Garschagen, 2016 y Beck, 2014).

El otro factor es el del cambio climático, cuyas repercusiones potenciales, entre ellas sobre los recursos hídricos, el medio ambiente costero, la agricultura, la pesca y la seguridad alimentaria, impactan especialmente a las familias en situación de pobreza y elevan los riesgos de sufrir algunos tipos de desastres naturales y de afectaciones del hábitat, que pueden terminar incentivando procesos de movilidad humana, generalmente internos y de corto plazo, cuando se trata de desastres ocurridos en lapsos cortos, aunque pueden derivar en internacionales.

3.5 Cooperación para la gobernanza, la inclusión de otros actores

La atención de todos los aspectos anteriores dentro del PGM, o por fuera de él, no puede darse sin la cooperación internacional, tanto intra como extra subregional, más si se tiene en cuenta que Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos, además de ser destinos importantes de emigrantes caribeños, a través de sus dependencias, son también orígenes subregionales de migración.

El logro de la cooperación intrasubregional pasa por la consolidación de un foro de diálogo y coordinación que involucre a todos los territorios, incluso los dependientes, admitiendo que podría parecer demasiado complicado si se piensa en la multiplicidad de espacios de integración, cooperación o diálogo multilateral que presentamos en el diagrama 1, que también podrían considerarse como una oportunidad.

4 Otras situaciones asociadas a las migraciones de la subregión

Algunas otras circunstancias que pueden ayudar a comprender las migraciones caribeñas y que demandan atención, si se quiere alcanzar los objetivos del PGM.

Como situaciones especiales que han contribuido al incremento de los emigrantes y buscadores de refugio subregionales, o sus derechos, se identificaron: la pobreza haitiana; economías débiles e inestables, particularmente en los territorios más pequeños; y algunas políticas o medidas respecto a cubanos y haitianos tomadas por países de destino.

4.1 La pobreza en Haití

Sobre la situación de Haití, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconocía, hace poco, que para lograr una estabilidad duradera y sostenible era necesario avanzar en la reconstrucción del país y en su desarrollo social y económico, en particular de las mujeres y los jóvenes, y reiteraba la necesidad de que la seguridad fuera “acompañada del desarrollo sostenible en sus dimensiones social, económica y ambiental, incluidas actividades de reducción de riesgos y preparación que aborden la extrema vulnerabilidad del país a los desastres naturales” (Naciones Unidas, 2017a: 2).

Dos meses después del pronunciamiento de Naciones Unidas, en mayo de 2017, representantes de organismos de cooperación internacional, universidades y organizaciones de derechos humanos, de migrantes y de la sociedad civil de varios países, publicaron una declaración conjunta para postular a Haití “como país especial para la agenda del Pacto mundial de migrantes y refugiados y a los afrodescendientes haitianos como sujetos de protección especial en casos específicos en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024) de las Naciones Unidas” (<http://www.codhes.org/index.php/14-articulos-de-opinion/234-foro-migracion-haitiana-en-las-americas?templateStyle=8>).

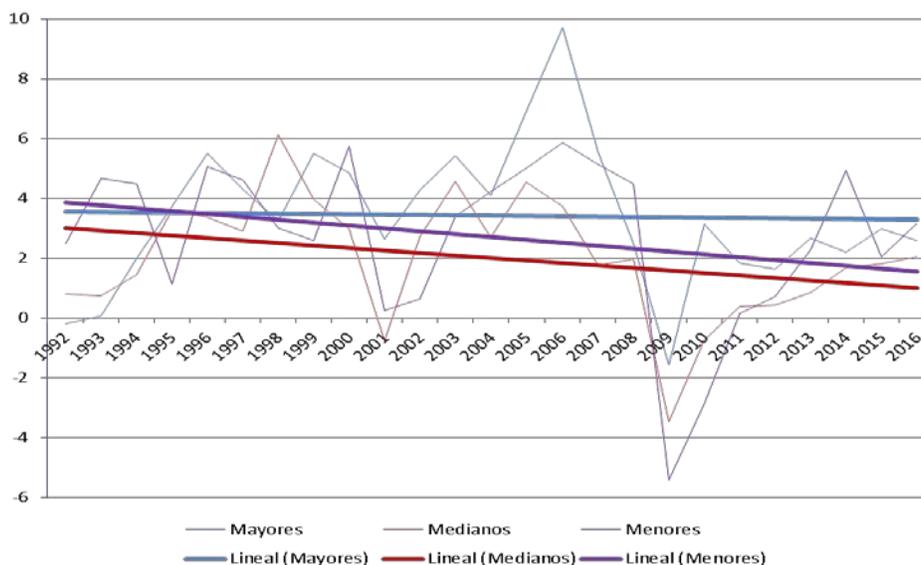
4.2 Desempeño económico subregional

En los países y dependencias de menor población existen dinámicas productivas que no ofrecen suficientes posibilidades de desarrollo económico, e influirían en la decisión de emigrar de sus habitantes (Medeiros et al., 2011; OBMICA, 2016). Ahora, si se observa que en una parte importante de esos territorios tales dinámicas se concentran en uno o pocos bienes y servicios, como los hidrocarburos y el turismo, sujetos a variaciones importantes de precios los primeros y sensibles a las variaciones climáticas y a sus impactos el segundo, se entiende la vulnerabilidad e inestabilidad que pueden tener la economía y los niveles de empleo en ellos.

El gráfico 9 muestra los promedios de las tasas anuales de crecimiento del PIB de los territorios independientes de los tres niveles de tamaño poblacional¹². Destaca la tendencia de los territorios mayores a mantener, en el largo plazo, su tasa de crecimiento. En contraste, los otros dos grupos de países exhiben tendencias al paulatino desaceleramiento de su crecimiento, de forma paralela y en un nivel ligeramente superior (cercano a medio punto porcentual) de los menores respecto a los medianos. Tales tendencias se dan con la presencia de cambios anuales bruscos, coherentes con la vulnerabilidad e inestabilidad aludidas en el párrafo anterior.

¹² Mayores: Cuba, República Dominicana, Jamaica, Trinidad y Tobago. Medianos: Bahamas, Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Granada. Menores: Antigua y Barbuda, Dominica, Saint Kitts y Nevis

Gráfico 9. Territorios independientes del Caribe, tasas de crecimiento (% anual) del PIB y tendencias lineales, por grupos de países según tamaño poblacional, 1992 – 2016



Fuente: elaboración propia a partir de información del banco de datos del Banco Mundial, <http://databank.worldbank.org/>

4.3 Políticas y política en las migraciones caribeñas, casos clave

Las condiciones de Estados Unidos como destino de los caribeños en general y de República Dominicana de los haitianos en particular, han sido clave y muy probablemente lo sigan siendo, por lo menos en el mediano plazo, en la conformación del panorama migratorio subregional, sus oportunidades, desafíos y problemáticas. En ambos casos, políticas activas y focalizadas en la protección de las personas migrantes deben estar en el centro de las preocupaciones.

5 Propuestas con miras al PGM

A través de la identificación y análisis de las situaciones, fueron resultando algunos cursos de acción o medidas concretas posibles, que nos hemos atrevido a sugerir como propuestas con miras al PGM, y que compilamos a continuación, en el orden en que aparecieron.

- Buscar el compromiso de atención de los gobiernos latinoamericanos, centroamericanos y caribeños para el auxilio de los migrantes y buscadores de asilo caribeños en tránsito por sus territorios.
- Revisar los procedimientos de las deportaciones, en particular asuntos como la separación de familias, el derecho a disponer de los bienes poseídos en destino, los plazos para su ejecución y las condiciones de reclusión previa a ellas
- Solicitar a Estados Unidos la extensión, más allá de enero del 2018, del TPS de que gozan los haitianos y crear caminos para la regularización definitiva de los beneficiarios.
- Ratificación de los compromisos y definición de nuevos mecanismos de vigilancia del cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre refugio.
- Explorar las posibilidades que para la gobernanza migratoria conjunta tienen los múltiples espacios de integración, diálogo y cooperación en los que participan los países de la subregión.

- Por su naturaleza estratégica y por el carácter vinculante que pueden tener sus compromisos, CARICOM y OECS deben ser considerados, en primer lugar, como escenarios naturales para gestionar la implementación subregional del PGM. Además, deben considerarse como espacios alternativos las tres instancias donde participan todos los territorios independientes de la subregión, en las que podría encontrarse algún arbitraje para las diferencias: OEA, CELAC y el ACP.
- Considerar la utilización del proyecto de “Apoyo al Diálogo ACP-UE sobre Migración y Desarrollo”, ejecutado por la OIM, para avanzar en la gobernanza migratoria y en la implementación de lo acordado en el PGM, especialmente en los aspectos que comprometan a la Unión Europea.
- Solicitar a la República Dominicana, que hace parte de la Conferencia Regional sobre Migración, llevar la vocería de la subregión en esta, particularmente en lo relacionado con el tránsito de caribeños por Centroamérica, incluido México.
- Avanzar en la consolidación de las Consultas sobre Migración en el Caribe (CMC) y marchar hacia su conversión en un Proceso Consultivo regional sobre Migración, con la participación, además de los gobiernos, de otros actores calificados, del tipo de los mencionados en el capítulo 2, como instancia de diálogo y construcción de gobernanza de todos los países de la subregión.
- Apoyar el desarrollo de la la Plataforma Caribeña de Información para la Gobernanza de la Migración (CIPMG), promoviendo para ello alianzas con las agencias intergubernamentales y la academia.
- Darle tratamiento de emergencia humanitaria a la situación de Haití, a sus migrantes y a sus buscadores de refugio.
- Buscar acuerdos internos y con las otras subregiones de ALC sobre el tratamiento de los caribeños en tránsito y la prestación del socorro debido, independiente de su condición documental.
- Particularmente, preocupan los riesgos de los migrantes irregulares o buscadores de asilo que navegan en embarcaciones precarias, así como la falta de socorro, y en ocasiones el maltrato, que sufren en América del Sur y Centroamérica, incluyendo a México.
- Atender en la subregión, de manera negociada, las situaciones de violación de derechos humanos de migrantes y refugiados que se presentan en ella.
- Proponer a que en el PGM se asuma la visión integral de la migración internacional planteada por la CELAC, así como basada en un enfoque de derechos humanos que rechaza la criminalización de la migración irregular y todas las formas de racismo, xenofobia y discriminación contra los migrantes.
- Incluir el tema de la contratación de personal de salud extranjero, con miras a evitar las situaciones problemáticas que genera en algunos orígenes su salida y aprovechar las ventajas que puede traer para todos los orígenes y para muchos países del mundo con déficits de tal tipo de personal.
- Apoyar la revisión del Código de contratación de personal de la salud de la OMS, y solicitar que en aquellas áreas, como el Caribe, donde haya superávit de profesionales, no se suspenda la contratación de ellos, sino que se consideren mecanismo y compensaciones, a cargo de los países beneficiados con ese personal, para cubrir los cargos vacantes y otros eventuales efectos negativos de la migración.
- Utilizar la preparación del PGM, así como la implementación de sus acuerdos, como oportunidades para mejorar la gobernanza de las migraciones, con la participación no sólo de Estados Partes, sino, también, de los migrantes, las organizaciones de profesionales, las universidades, los centros de estudio y la comunidad en general.
- Insistir en la búsqueda de mecanismos que permitan el abaratamiento de los envíos de remesas, particularmente en los corredores de mayor costo. Tal búsqueda deberá incluir el diseño y

puesta en marcha de canales alternativos de giro, probablemente institucionales, que tengan en cuenta la situación creciente de retiro de corresponsales bancarios.

- Demandar mayor cooperación internacional para la reducción de los riesgos de desastres por causas naturales, así como para la atención cuando se presenten, y al mismo tiempo generar esquemas de gobernanza regional de las migraciones asociadas a desastres.
- Demandar, también, mayor cooperación internacional para responder a las repercusiones potenciales del cambio climático, incluyendo a las migraciones.
- En el proceso de consolidación de las Consultas sobre Migración en el Caribe (CMC) y su transformación en un proceso consultivo regional sobre migración, fortalecer la secretaría técnica y la coordinación operativa a cargo de la OIM y prever el apoyo de una mesa técnica interagencial, de la que participen, además de la misma OIM, agencias como por lo menos: OIT, ACNUR, CEPAL, OMS y UNFPA.
- Ratificar la necesidad de la cooperación internacional para apoyar el desarrollo de la subregión en general, y con cierto énfasis, además de Haití, en los territorios más pequeños.
- Buscar mecanismos para enfrentar el retiro de los corresponsales bancarios que afecta el costo de las remesas y puede llegar a comprometer también su flujo, además de llegar a impedir el desenvolvimiento de las actividades económicas en las islas más pequeñas.
- Evaluar la posibilidad de aprovechamiento de las condiciones favorables que tiene la subregión para su conversión en un centro importante de servicios de salud, in situ, mediante misiones y también virtualmente.
- El tratamiento de las cuestiones anteriores ha de estar transversalizado, siempre que sea pertinente, por consideraciones de género, edad y etnia, en lo atinente a las personas. En lo relacionado con los territorios, deberá tenerse en cuenta la sostenibilidad ambiental y también las diferencias económicas, poblacionales y cualesquiera otras que deban considerarse para convenios equitativos.

Referencias

- Beck, Michael W (Ed.) (2014). *Coasts at Risk: An Assessment of Coastal Risks and the Role of Environmental Solutions*. A joint publication of United Nations University - Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), The Nature Conservancy (TNC) and the Coastal Resources Center (CRC) at the University of Rhode Island Graduate School of Oceanography.
- Caicedo, Maritza (2008). *Discriminación en el mercado laboral estadounidense: la situación de mexicanos, puertorriqueños y cubanos de primera y segunda generación*. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba – Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008.
- Campbell, Jim; Dussault, Gilles; Buchan, James; Pozo-Martin, Francisco; Guerra, María; Leone, Claudia; Siyam, Amani; and Cometto, Giorgio (2013). *A universal truth: no health without a workforce*. Forum Report, Third Global Forum on Human Resources for Health, Recife, Brazil. Geneva, Global Health Workforce Alliance and World Health Organization.
- Caribbean Community (CARICOM) (2017). *Single Market and Economy. Free Movement - Travel and Work*. 3rd Edition. St. Michael, Barbados: The CARICOM Secretariat, CSME Unit.
- Cartagena+30 (2014). Caribbean civil society and academia position paper in the framework of Cartagena+30 commemoration, Grand Cayman, September 9th, 2014.

- Centro para la Observación Migratoria y el Desarrollo Social en el Caribe (OBMICA) (2016). *Estado de las migraciones que atañen a la República Dominicana 2015*. Santo Domingo: Editora Búho.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2014). *Comunicado de Prensa. CIDH condena sentencia del Tribunal Constitucional de República Dominicana*. 6 de noviembre de 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/130.asp>
- Dall, Tim; West, Terry; Chakrabarti, Ritashree; and Iacobucci, Will (2015). *The Complexities of Physician Supply and Demand: Projections from 2013 to 2025. Final Report*. IHS Inc for the Association of American Medical Colleges
- Garschagen, Matthias (2016). *World Risk Report 2016*. Bündnis Entwicklung Hilft and United Nations University – Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS)
- Grosfoguel, Ramón (2007). *Migrantes coloniales caribeños en los centros metropolitanos del sistema-mundo: los casos de Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido*. Documentos CIDOB Migraciones; 13. Barcelona: CIDOB edicions.
- Laczko, Frank; Tjaden, Jasper; and Auer, Daniel (2017). “Measuring Global Migration Potential, 2010–2015”. *Global Migration Data Briefing Series*, Issue No. 9, July 2017.
- Márquez, Elba C.; Bonnici, Gisele, y Martínez, Vanessa (2017). *¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas*. Melbourne: International Detention Coalition.
- Medeiros, Dean; Hove, Hilary; Keller, Marius; Echeverría, Daniella; y Jo-Ellen, Parry (2011). *Review of Current and Planned Adaptation Action: The Caribbean*. Adaptation Partnership, <http://www.adaptationpartnership.org/>
- Naciones Unidas (2017). *Resolución 2350, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7924ª sesión, celebrada el 13 de abril de 2017*. Consejo de Seguridad S/RES/2350 (2017).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016). *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- República de Cuba (2017). *Anuario Estadístico de Salud 2016*. Ministerio de Salud Pública. La Habana: Dirección de Registros Médicos y Estadísticas de Salud.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) - Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2016). *Informe Regional “Flujos de migrantes en situación migratoria irregular provenientes de África, Asia y el Caribe en las Américas”*. Washington, D.C.: SG/OEA.
- United States (2017a). *Trafficking in Persons Report*. Department of State.
- _____ (2017b). *Country Reports on Human Rights Practices for 2016*. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/#wrapper>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) (2016). *International Migration Report 2015 (ST/ESA/SER.A/384)*.
- _____ (2015). *Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015).