

Jamaica

# Derechos humanos de las trabajadoras migratorias



UNIFEM/ Catianne Tijerina



UNIFEM/ Eric Kanalstein



Mapeo piloto LAC sobre la Recomendación General 26 de la CEDAW

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer  
**UNIFEM**  
parte de ONU Mujeres



## Contenido

1. Introducción.....	3
2. Derechos Humanos, Género y Migración.....	5
A. País de origen.....	5
B. Como país de destino.....	9
C. Retorno Migratorio.....	9
D. Migración, desarrollo y remesas.....	10
E. Igualdad de Género y Derechos de las Mujeres Migrantes en Jamaica.....	11
3. Mapeo de iniciativas legales y programáticas en línea con la Recomendación General 26 en Jamaica.....	12
A. Acceso al Mercado Laboral.....	13
B. Acceso a la Justicia.....	16
C. Acceso a la salud.....	18
D. Acceso a la capacitación y educación.....	19
E. Acceso a la información.....	20
F. Acceso a la residencia y movilidad humana.....	20
4. Buenas prácticas y lecciones aprendidas.....	22
A. Buenas Prácticas.....	22
B. Lecciones Aprendidas.....	23
5. Conclusiones y recomendaciones para diálogo nacional.....	24
6. Listado de actores claves como país de origen.....	25

## 1. Introducción

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) se equipara a la Carta de los Derechos Humanos de las Mujeres, siendo ampliamente ratificada por los Estados que buscan mejorar las condiciones de sus ciudadanas. Como afirma UNIFEM “la CEDAW es un instrumento internacional básico que brinda normas globales de amplio alcance, con la cual promueven cambios legislativos y la promulgación de nuevas leyes que eliminen toda forma de discriminación contra la mujer” <sup>1</sup>. En el marco de la Convención, se han lanzado una serie de recomendaciones generales que puntualizan ciertos aspectos de los derechos de las mujeres que complementan el contenido de la Convención. Entre estas se destaca la Recomendación General 26 (RG26) sobre los derechos de las trabajadoras migrantes, en la que se reconoce la creciente feminización de las migraciones, se identifican las categorías de trabajadoras migrantes <sup>2</sup> y se insta a los Estados a desarrollar leyes y políticas para proteger sus derechos como mujeres, como trabajadoras y como migrantes. En este sentido se cuenta con una amplia cobertura y compromiso de los Estados ya que CEDAW es la segunda convención más ratificada a nivel global, después de la Declaración de los Derechos del Niño, promulgada por UNICEF.

La RG26 contiene una amplia serie de consideraciones en torno a las diferentes situaciones que potencian la discriminación que las mujeres pueden enfrentar a lo largo de los procesos migratorios de carácter laboral. Por ejemplo, en general las mujeres reciben una menor remuneración que los hombres y una parte importante de las personas inmigrantes se ubican en sectores económicos flexibles, por ende, las trabajadoras migrantes pueden enfrentar vulneraciones de diversa naturaleza. En este sentido, la RG26, analiza, comenta y señala la forma en que los derechos de las mujeres pueden verse afectados, en su dimensión humana, de trabajadoras y de miembros de hogar. Desde una óptica de derechos y ante la necesidad de evaluar los impactos de la migración femenina, es necesario no sólo reconocer a las mujeres migrantes como agentes de empoderamiento y como sujetos de derechos, sino también entender las consecuencias que su migración trae para los hogares. La RG26 por sí sola tiene un alcance superior a la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, con 42 países parte y ratificada por 30 Estados (todos países que originan migración).

Teniendo en cuenta la importancia de la RG26, UNIFEM junto con UN-INSTRAW han llevado a cabo un ejercicio piloto de mapeo de iniciativas estatales encaminadas a proteger los derechos de las mujeres trabajadoras migrantes de y en Jamaica, considerando el importante rol de Jamaica como origen y destino migratorio y la amalgama de temáticas migratorias y políticas de género que pueden analizarse bajo un enfoque de derechos.

---

(1) Presentación del texto de la convención, para la conmemoración de los 30 años de su formulación.

(2) La traducción oficial al español se refiere a las “trabajadoras migratorias”, término que engloba tanto a personas inmigrantes en países de destino, como emigrantes de países de origen. Para claridad del presente texto el término trabajadora migrante se utilizará de manera genérica para referirnos a las mujeres a quienes se orienta esta Recomendación. Se entiende inmigrante como la categoría que desde los países de destino se le otorga a los residentes y trabajadores extranjeros, mientras que, emigrante se refiere a la relación entre el país de origen y sus ciudadanos y ciudadanas residentes en el exterior.

## Migración, CEDAW y desarrollo Resumen informativo

Jamaica es un país anglófono de las Antillas mayores, importante origen migratorio de personas que van y viven en Estados Unidos (637,000), Canadá (123,500), el Reino Unido (150,000) <sup>3</sup> y en menor medida hacia otros países del Commonwealth. La movilidad parece ser una necesidad presente entre comunidades insulares que mantienen fuertes conexiones transnacionales e intracaribeñas. Para mostrar la interrelación entre la movilidad y el desarrollo el informe de Desarrollo Humano de Jamaica en 2005 reseñó que "... las personas Jamaicanas siempre han buscado oportunidades de mejora económica o social fuera de las fronteras de la isla. Con una fuerte tendencia migratoria, los y las jamaicanos/as demandan un sistema económico que sea flexible y adaptable a las tendencias locales e internacionales. Además trabajadores y trabajadoras jamaicanos ya no compiten sólo entre sí por los trabajos, puesto que el mercado laboral se amplió bajo la globalización". Las cifras que maneja el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, da cuenta de una tasa de emigración del 26.7%, siendo Estados Unidos el destino del 73% de las personas emigrantes. De manera complementaria se estima que el número total de inmigrantes para 2007 era de 27 mil personas (49.4% mujeres) equivalentes al 1% de la población de Jamaica ya que la población actual de la isla está estimada en 2.7 millones de habitantes. Acorde con el Informe de Desarrollo Humano de 2009, Jamaica ocupa el lugar 100 del ranking mundial con un índice de 0.766.

En lo relacionado con la migración y el desarrollo, el tema de los derechos de las mujeres y los análisis con perspectiva de género son escasos y aislados, con excepción de los temas de trata de personas y tráfico de personas inmigrantes. De acuerdo con la OIM, los principales temas incluidos bajo la línea de trabajo de migración y desarrollo son la descapitalización humana a causa de la migración "brain drain" o "fuga de cerebros", el tema de los "Barrel Children", menores cuyos padres y madres son emigrantes y que son dejados al cuidado de hermanos o amistades y sostenidos con el envío de barriles; el tema de las personas deportadas, el aseguramiento fronterizo y el retorno migratorio.

Jamaica firmó la convención de CEDAW el 17 Julio de 1980 y la ratificó el 19 Octubre de 1984, haciendo dos importantes salvedades; de las cuales solo se mantiene la segunda. Al momento de la ratificación el gobierno de Jamaica no consideró vinculante el artículo 9 en su parágrafo 2 de la convención referida al otorgar a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos. No obstante dicha salvedad fue revertida por el gobierno Jamaicano en 1995. En este sentido la única salvedad vigente está relacionada con el artículo 29 en su parágrafo 1 en referencia a las controversias internacionales que surjan de la interpretación o aplicación de la convención. Esta salvedad afecta de manera especial el contenido de la Recomendación General 26, puesto que se refiere en especial al carácter vinculante de la convención (y de la recomendación, por extensión) en la protección de los derechos de las mujeres en un ámbito internacional. En general Jamaica ha avanzado positivamente en los cambios de legislación recomendados por el comité de CEDAW en los diferentes informes. No obstante, muchas de las prácticas discriminatorias persisten sin que la legislación se aplique de forma taxativa, como por ejemplo el acoso sexual en el trabajo. Los informes no hacen referencia especial a la situación de las mujeres migrantes aunque sí se hace especial referencia a la trata de personas con fines de explotación sexual.

El presente perfil país presenta de forma sistemática el diagnóstico realizado dentro de los marcos legales y programáticos de Jamaica como país de origen y destino, bajo los enunciados de la RG26. Adicionalmente se identificaron buenas prácticas y lecciones aprendidas que pueden constituir recomendaciones de política a considerar en un diálogo nacional. Este diagnóstico señala algunas temáticas que tanto Estados Miembros como el Comité deben tener en cuenta para futuros informes de CEDAW.

---

(3) Acorde con datos de las oficinas del censo de cada uno de estos países a corte 2008.

## 2. Derechos Humanos, Género y Migración

Jamaica cuenta en la actualidad con una población cercana a los 2.7 millones de personas y una tasa migratoria neta cercana al -7.4 personas/1000 habitantes. Esta medida da cuenta de un dinámico movimiento de salida de sus habitantes. Se destaca ante todo el alto nivel educativo de las personas emigrantes, donde cerca del 82% cuentan con educación terciaria, de acuerdo con el Banco Mundial<sup>4</sup>. Este hecho es señalado por varios observadores internacionales, como la OIM, como un factor que reduce las posibilidades de desarrollo de un país, ya que profesionales de la educación y la medicina se preparan para luego ser trabajadores emigrantes. Adicionalmente, en términos de inmigración hay un ligero porcentaje superior de mujeres (52.5%) dentro del grupo de extranjeros residentes en Jamaica. Los países de origen son Reino Unido, Cuba, China y Estados Unidos, seguidos por India, Canadá y otras islas del Caribe.

A diferencia de otros orígenes y destinos migratorios, Jamaica no cuenta con una gran variedad de estudios que hayan explorado la situación de las mujeres trabajadoras migrantes<sup>5</sup>. Esto no se evidencia, al menos en el discurso público de fácil acceso, ni programas ni políticas dirigidas al tema migratorio de manera sistemática.

En relación con la Recomendación General 26 (RG26) Jamaica es uno de los países que cuenta con una gran cantidad de mujeres migrantes contratadas en destino y que se mueven a lo largo de redes formales de trabajadoras migrantes, coordinadas por empresas e instituciones en origen y destino. A continuación se hace una breve reseña de las principales características del fenómeno migratorio en Jamaica, haciendo un énfasis especial en los aspectos que involucran los derechos de las mujeres.

### A. País de origen

Con el fin de entender de manera comprehensiva el fenómeno migratorio en Jamaica es importante señalar que como parte del Commonwealth, esta isla está supeditada a la autoridad del Reino Unido y en consecuencia existen normas y regulaciones en materia migratoria que benefician a ciudadanos del Commonwealth y les otorgan a las personas de Jamaica beneficios en otros territorios. Existe un gran vacío en términos del volumen de la migración como país de origen, de forma tal que el grueso de la información proviene de los datos censales de los principales destinos migratorios. No obstante es necesario empezar a producir datos sistemáticos y mejor articulados que den cuenta de la situación real del fenómeno migratorio, especialmente en relación con la composición por género de los flujos migratorios.

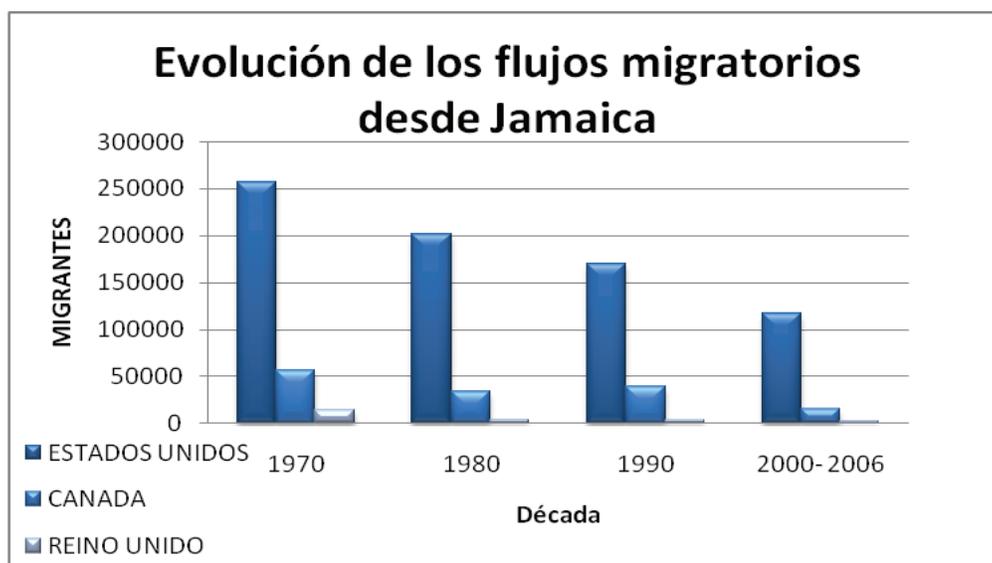
De acuerdo con la investigadora Elizabeth Thomas Hope, en un informe elaborado para UNFPA en 2004<sup>6</sup>, señala que desde 1970 la migración internacional de Jamaicanos ha sido hacia destinos como los Estados Unidos y el Canadá, seguidos de cerca por el Reino Unido. En la tabla 1 se ejemplifica la evolución en el tiempo de los principales flujos migratorios.

---

(4) Banco Mundial, Migration and Remittances Factbook 2008. Perfil de Jamaica  
<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1214334216239/Jamaica.pdf>

(5) Entre las investigaciones importantes al respecto se encuentran Foner, Nancy "From Ellis Island to JFK" (2000), McLean Petras, Elizabeth "Jamaican women in the US health industry: caring, cooking and cleaning" (1999), Waters, Mary C. "Black identities: West Indian immigrant dreams and American realities" (1999)

(6) Thomas Hope, Elizabeth. "Migration Situation Analysis, Policy And Programme Needs For Jamaica"  
[http://countryoffice.unfpa.org/caribbean/drive/2004\\_migration\\_study\\_jamaica.pdf](http://countryoffice.unfpa.org/caribbean/drive/2004_migration_study_jamaica.pdf) . 2004



*Ilustración 1 Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Migration Policy Institute*

Esta tabla indica dos puntos interesantes. De un lado, una tendencia contraria a la de otros países de América Latina y el Caribe abordados dentro de este proyecto, donde el grueso de la migración se desata después de la década del 90. En el caso de Jamaica el grueso de la migración data de la década de los 70. De otro lado se observa una tendencia al declive total del número total de emigrantes, que coincide con la política de cierre de fronteras del nuevo milenio. Algunos analistas como Alex Glennie y Laura Chappell, en su informe para el Migration Policy Institute (MPI<sup>8</sup>) han señalado que a pesar de la estabilidad política del país, hay una dependencia estructural hacia sectores como el turismo, los servicios y al influjo de remesas que permiten que cerca de 14.5% de su población se encuentre desempleada y haya pocas posibilidades de empleo bien remuneradas para la población más calificada.

La distribución por sexo de la migración desde Jamaica muestra que desde la década de los 70 los flujos hacia Canadá y Estados Unidos han tenido una tendencia a la feminización del flujo migratorio que ha disminuido en el caso de Canadá y ha aumentado en el de Estados Unidos. De acuerdo con Glennie y Chappell, el sostenido crecimiento del número de mujeres dentro del flujo migratorio hacia Estados Unidos se debe parcialmente a la reestructuración de mercados laborales segmentados por sexo, y la concentración de mujeres angloparlantes en sectores como servicios médicos, ensamblaje micro electrónico y de ropa. En este sentido la migración el liderazgo de las mujeres dentro del flujo migratorio sigue el patrón migratorio afrocaribeño, donde las mujeres son pioneras del proceso y no solamente acompañantes de sus esposos o compañeros.

	Canadá		Estados Unidos	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
<b>1970</b>	32,60%	67,40%	48,20%	51,80%
<b>1980</b>	43,00%	56,90%	48,40%	51,60%
<b>1990</b>	46,60%	53,40%	47,10%	52,90%
<b>2000</b>	47,60%	52,40%	45,40%	54,60%

*Fuente: Elaboración propia basada en informe UNFPA 2004*

(7) Glennie, Alex and Laura Chappell. "Jamaica: From Diverse Beginning to Diaspora in the Developed World" <http://www.migrationinformation.org/Profiles?print.cmf?!D=787> . 2010

(8) Ibid

Para algunos analistas la predominancia de mujeres dentro de los flujos migratorios tiene que ver con una combinación de categorías de emigrantes entre las que se encuentran esposas que emigran como dependientes y numerosas emigrantes autónomas, quienes, siguiendo el patrón familiar afro caribeño son cabezas de hogar. Thomas Hope señala que la migración ha contribuido a reforzar el patrón de inequidad de género, en el que los sectores más pobres de la sociedad tienen la doble carga de productiva y reproductiva en el hogar. Otros elementos como la trata de personas, la violencia de género y la migración temporal dentro de los circuitos del trabajo sexual también contribuyen a que el porcentaje de mujeres emigrantes sea superior al masculino.

La explotación de datos del American Community Survey del Censo de los Estados Unidos muestra que los estados de mayor concentración de la población jamaicana en ese país son la Florida y New York, donde las mujeres cuentan con mayores niveles educativos que los hombres, pese a estar por debajo de la media de extranjeros y de población nativa. Es de resaltar que el 37% de la población nacida en Jamaica que trabaja en los Estados Unidos lo hace en los sectores educativo, de asistencia social y de salud. La facilidad de ser fluidos en inglés ayuda en gran parte con el proceso de integración social y laboral. Diferente es el caso de las personas agrupadas dentro de las categorías de profesionales, ejecutivos y personal administrativo donde se ocupa el 14% de los y las migrantes provenientes de Jamaica.

El caso de Canadá es diferente en cuanto a que la política de multiculturalismo favorece una mayor movilidad laboral y social. A su vez, la existencia de programas de migración laboral administrados por oficinas gubernamentales permite una mejor supervisión de la situación de los derechos humanos de las personas inmigrantes<sup>9</sup>. Acorde con el informe de MPI la población jamaicana residente en Canadá cuenta con un nivel educativo relativamente alto. Acorde con las figuras censales el 12.5% de ellos contaban con un título universitario y cuentan en su mayoría con un elevado nivel de empleo tanto formal como autoempleo. Las cifras del censo muestran que en 2006 entre la población empleada el 25% se ubicaba en el sector servicios, 9% en el sector salud y 20% en el sector administrativo y de gerencia.

Finalmente, los datos correspondientes al Reino Unido dan cuenta de una disminución del volumen total de inmigrantes provenientes de Jamaica en la pasada década. No hay muchos datos que profundicen en los aspectos sociales de la comunidad. Al igual que en el caso de Estados Unidos y Canadá el grueso de los análisis poblacionales tienden a concentrarse en el mercado laboral. El estudio realizado por Kamran Khan<sup>10</sup> para la Oficina de Estadística Nacional muestra que entre los trabajadores hombres hubo un descenso de 1.6 puntos en el nivel de ocupación entre 1998 y 2008. De forma contraria hubo un aumento de casi 9 puntos en la población de mujeres ocupadas en el mismo período. A su vez se muestra que entre los hombres hay elevadas tasas de desempleo (17.1%) e inactividad (20%) mientras que entre las mujeres el desempleo es relativamente bajo (5.7%) y la tasa de inactividad permanece alta (21%) por la tendencia a no considerar el trabajo reproductivo como una actividad económica.

## 1. *Temáticas de intervención en migración*

Como se mencionó con anterioridad, son pocos los trabajos realizados en torno a los derechos de las mujeres trabajadoras migrantes y la gestión se limita en general, a la provisión de servicios de documentación y de servir como agente ante los trámites que la ciudadanía residente en el exterior requiere. Así pues puede afirmarse que no existe una política pública diseñada para responder a los derechos humanos de las mujeres migrantes. A continuación se exponen los campos más relevantes de trabajo en el ámbito migratorio, de acuerdo a la opinión de académicos y agencias internacionales.

---

(9) Este tema se trabaja con detenimiento en el apartado de mercado laboral.

(10) Khan, Kamran Employment of Foreign Workers Male and Female Labour Market Participation <http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/MFMigAug08.pdf> 2010.

### -Trata de Personas y tráfico de mujeres

La trata de personas es una forma de violación a los derechos humanos de las personas que involucra directamente la migración involuntaria para fines de explotación. El país suscribió en 2007 la ley contra el tráfico de personas. Fuentes nacionales reportan que el problema se relaciona tanto con migración internacional como con migración interna, o intrarregional. En el caso de las mujeres que optan por migrar para ubicarse como trabajadoras sexuales es frecuente encontrar migrantes que realizan viajes frecuentes entre origen y destino. A la vulnerabilidad relacionada con el trabajo sexual en términos de seguridad humana y salud, se les suma el hecho que gran cantidad de mujeres recurren a estas formas de migración en búsqueda del sustento de sus hogares. La OIM señala con preocupación que las redes criminales del Caribe son especialmente sofisticadas en sus operaciones de trata y tráfico.

### -Deportados

Estadísticas del Ministerio de Seguridad Nacional de Jamaica muestran que cerca de 1300 personas fueron deportadas en 2006 desde el Reino Unido, la gran mayoría después de estar encarcelados por problemas relacionados con pandillas y actividades delictivas (53%). En un esfuerzo conjunto, varios ministerios trabajan en esfuerzos conjuntos para promover la reintegración de la población tras su llegada a Jamaica. En la actualidad existen proyectos financiados por la iniciativa “Migration For Development” que buscan coadyuvar con la reintegración de las personas deportadas<sup>11</sup>.

### -“Barrel children”

El fenómeno de la migración de padres y madres trae como consecuencia el que los hijos e hijas menores queden a cargo de otros familiares o tutores para su cuidado. El término “barrel children” se utiliza para denominar dichos menores a quienes sus padres envían remesas en especie, empacadas en barriles (barrels). Se estima que tres de cada diez hogares tienen a su cuidado hijos e hijas de emigrantes. Algunos estudios demuestran que estos niños y niñas tienen dificultades para sobrellevar la ausencia de sus padres y madres. Dado que, tanto entre las familias transnacionales como en los hogares jamaicanos hay una preponderancia de hogares con mujeres cabeza de hogar, la situación de las mujeres trabajadoras emigrantes, madres de estos menores, reviste un especial interés en cuanto a que su trabajo reproductivo en el hogar es desplazado, regularmente hacia otras mujeres, pero también hacia personas que no cuentan con las habilidades para asumir el cuidado de los menores, como amigos, otros hijos e hijas o madres muy ancianas.

### -“Brain drain” y “brain gain”

La migración de personal calificado ha sido por décadas un reto mayúsculo en países que cuentan con condiciones educativas medias, pero sin la capacidad de generar empleo sostenible o de calidad que retenga su población. Este elemento sumado a las prácticas de selección aplicadas por los países de destino frente al personal autorizado a migrar, determinan tendencias fuertes en cuanto a las cualidades requeridas para poder hacerlo. Por ello, los cambios de política en el Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, han determinado en buena medida las capacidades de las personas que migran. En Jamaica hay una alta tasa de migración de personal médico equivalente al 16.7% de los profesionales graduados de acuerdo con el banco mundial. Otras fuentes como UNFPA señalan que el sector educativo sufre el constante abandono de profesionales que se radican preferencialmente en Canadá y Estados Unidos. En este sentido, las facilidades migratorias creadas para ciertos reglones del trabajo y la educación desde el exterior están ocasionando una descapitalización de personal con importantes consecuencias en el desarrollo de Jamaica.

La migración de personal calificado en áreas sensibles para el desarrollo humano es un problema que radica en la estructuración de la migración como una alternativa privilegiada de vida, tanto para las personas emigrantes, como para sus familias y el estado Jamaicano. Pese a que existen deficiencias en la cobertura escolar y la adecuada prestación de servicios médicos son muy pocas las plazas laborales que se abren anualmente.

No obstante, tanto el fenómeno de retorno migratorio, como el efecto de la crisis financiera global han

---

(11) Más info en <http://www.migration4development.org/content/supporting-jamaican-deported-migrants-and-their-families>

contribuido a que haya un limitado pero importante número de profesionales que han retornado al país con altas calificaciones. Este retorno, temporal o definitivo puede servir para que quienes cuentan con educación avanzada puedan ofrecer programas de capacitación y entrenamiento en sus áreas de desempeño, conocido recientemente como “brain gain”.

La instrucción relacionada con la migración internacional, así como los programas para prevenir la migración irregular estén únicamente concentrados en campañas de prevención contra la trata de personas, cuando claramente son modalidades distintas de movilidad humana. De ahí que se identifica la necesidad de hacer más estudios sobre el fenómeno migratorio, prestando especial atención a los derechos de las mujeres trabajadoras. Adicionalmente, el comité recomendó en 2006 a Jamaica la adhesión a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual adhirió y ratificó el 25 de septiembre de 2008.

El presente balance muestra las áreas de trabajo en torno a las mujeres trabajadoras migrantes. Como resultado se observa que es necesaria una política pública como país de origen, que reconozca a las mujeres migrantes como sujetos de derechos, más allá de programas sobre las problemáticas que tienen que ver con abusos contra la mujer.

## ***B. Como país de destino***

Jamaica recibe un sin número de mujeres trabajadoras de otras islas del Caribe, pero este proceso está invisibilizado en materia de política pública, investigación o reconocimiento. Algunos analistas reseñan la llegada de inmigrantes provenientes de países del Commonwealth desde la época colonial, como India por ejemplo, como las primeras pero importantes oleadas migratorias que han contribuido con el proceso de “creolización”. Desde la década de los 70 se evidencia una llegada sostenida de otras ex colonias británicas que se radican en el país dentro de categorías profesionales y en compañía de sus familias. Los datos existentes no permiten verificar la tendencia en términos de sexo.

Aunque la población extranjera residente en Jamaica tan sólo representa el 0.7% de la población total, vale la pena destacar que las mujeres representan un 52.5% del total de inmigrantes. Los principales países de origen son Reino Unido, Cuba, China, Estados Unidos y otros países del Commonwealth. Hay relativamente poca información sobre la migración internacional hacia Jamaica y como quiera el volumen es tan bajo que no constituye un área prioritaria de acción.

Existen sectores del empleo en Jamaica que han tenido que reclutar personal extranjero como consecuencia de la migración de personas de Jamaica para otros países, como es el caso de la llegada de personal médico y de enfermeras provenientes de Nigeria y Cuba. Existe también un flujo migratorio creciente procedente de Haití.

Pese a que no existen investigaciones o datos específicos, hay indicios de compañías reclutadoras y agentes promotores de migración laboral que convocan a las trabajadoras migratorias de origen caribeño para que se desempeñen como personal de servicios del sector hotelero.

## ***C. Retorno migratorio***

Las comunidades transnacionales jamaicanas se caracterizan por una gran plasticidad y un contacto permanente y fluido entre países de origen y destino. De acuerdo con encuestas nacionales se destaca el hecho de que entre las personas que retornan se encuentra un elevado número de gente en edad laboral, lo que significa que no se han retirado aun de la vida profesional. Estas encuestas señalan que entre los motivos de retorno están el reunirse de nuevo con sus familias (73%), finalización de contrato (29%), finalización de tiempo autorizado de permanencia en el exterior (23%) y logro de objetivos que le llevaron a migrar (20%)<sup>12</sup>. La misma fuente señala que la distribución

---

(12) Al respecto el dato se obtiene sobre la base del registro que quien retorna hace sobre frente a la oficina de Aduanas Nacionales. Thomas Hope señala que de hecho puede haber cierto subregistro debido a que solicitudes de este carácter obtienen paso libre para la entrada sin impuestos de menaje familiar, que por ende se llena como familia, no por persona que retorna.

por sexo de los retornados es 48% hombres y 52% mujeres, proporcional a la repartición del flujo migratorio. No obstante, al revisar el perfil profesional de las personas retornadas se evidencia que el 88% de ellos se ubicaba por fuera de sectores administrativos o de autoridad, con lo que se infiere que quienes cuentan con alta calificación no son quienes están regresando al país. A continuación se exponen las diferentes categorías de retorno migratorio

### 1. *Retorno tras una larga estadía como trabajadores/as en el extranjero*

Dadas las características de la migración en la década de los 70, es evidente que existe un gran número de personas que consideran haber alcanzado logros personales significativos tanto en lo material como en lo personal, que tienen consciencia sobre los beneficios que la migración ha traído en sus vidas y patrimonio. Acorde con Thomas Hope<sup>13</sup>, quienes retornan sienten que entre la experiencia como migrantes ha creado nuevos códigos de comportamiento y actitud que no siempre logran acoplarse a la vida cotidiana en Jamaica, por ello tienden a agruparse de nuevo en grupos de retornados. A esto se suma el hecho de que la identidad local está fuertemente ligada a la pertenencia territorial a unidades muy pequeñas, equivalentes a la “parroquia” (parish). Como consecuencia de los años que estas personas pasaron como residentes en el exterior, los miembros de estas comunidades tienden a ver a los migrantes retornados, no como miembros de la comunidad, sino precisamente como residentes retornados. Adicionalmente, en términos de valores y conocimientos, los migrantes que regresan tienden a tener una valoración diferente sobre la pobreza, la degradación ambiental y los problemas de orden político, que les hacen más críticos sobre la capacidad de agencia individual y de la comunidad. La misma autora señala que la migración aumenta el capital social de hombres y mujeres migrantes quienes tienen una alta participación en actividades tanto privadas como comunitarias, enfocadas en la mejora de la calidad de vida de la comunidad local<sup>14</sup>.

Adicionalmente, muchas de las personas que regresan también han contribuido al desarrollo de sus zonas de origen a través de la construcción de viviendas, el inicio de pequeños emprendimientos y proyectos sociales de desarrollo.

### 2. *Retorno de profesionales*

Existe un grupo de hombres y mujeres profesionales y trabajadores/as que han alcanzado su edad de retiro en el exterior y regresan a Jamaica como profesionales activos/as. Esta población ha desarrollado capacidades educativas más avanzadas y cuentan con un capital económico que les permite invertir en el país, ya sea por sus propios ahorros, o por contar con pensiones de retiro en el exterior. Desafortunadamente algunos de estos planes de negocios ideados por las y los retornados no prosperan debido a las diferentes concepciones de la ética del trabajo y los referentes culturales de prosperidad y bienestar. Este es el modelo que más se asemeja al modo de vida transnacional, ya que hace referencia al hecho que los valores de origen se mantienen y transforman en la misma medida en que los externos se incorporan selectivamente. Estas personas tienen presente la posibilidad permanente de ir y volver, para lo cual han asegurado los canales migratorios legales que les permitan hacerlo.

## **D. *Migración, desarrollo y remesas***

En relación con el tema de remesas de acuerdo con el Banco Mundial, en 2008 estas alcanzaron los US\$ 1924 mil de millones que representan el 14.5% del PIB. En general hay pocas iniciativas tanto gubernamentales como de organismos internacionales relacionadas con una buena gestión de las remesas y el desarrollo.

De manera similar a los otros países de la región, en Jamaica las remesas son en su mayor parte utilizadas para solventar los gastos corrientes de los hogares migrantes, es decir, para cubrir los

---

(13) Op cit pág. 16

(14) Idid.

costos de alimentación, vivienda, y si se requiere, para utilizados para la educación o la salud. No hay evidencia del uso de remesas en la inversión o el emprendimiento productivo. Las pocas iniciativas no son suficientemente exitosas para garantizar el sustento. De allí que las remesas familiares sean efectivas en la reducción de la pobreza y la presión al interior de los hogares. Una exploración realizada entre migrantes y reseñada por Thomas Hope revela que las personas migrantes han creado sentimientos ambivalentes en torno al envío de remesas puesto que éstas son indispensables para que sus familiares en origen puedan sostenerse a falta de posibilidades de trabajo<sup>15</sup>.

De acuerdo con el informe de CEDAW en 2006 se reconoce la importancia de las remesas y la migración que han servido en cierto modo de contrapeso para las dificultades económicas de Jamaica. El lado negativo de esta corriente tiene que ver con dos elementos destacados en el informe elaborado por Thomas Hope para UNFPA. De un lado, la creciente dependencia hacia estos recursos, ha creado una cultura laboral bastante laxa, en la que las remesas representan el grueso de las entradas de numerosos hogares, muchos de ellos encabezados por mujeres. De otro lado y de manera similar, la existencia de una importante economía “informal” o “subterránea” no permite que el desarrollo económico se consolide a través de más y mejor empleo<sup>16</sup>.

No existen estudios relacionados al tema de las remesas que permitan desde una perspectiva de género, visibilizar el papel de las mujeres trabajadoras migrantes sobre el envío, el uso y la recepción de remesas en Jamaica. Entre los analistas de las migraciones jamaicanas se resalta el tema de las remesas en especie que se envían a los hogares para asegurar tanto el vestido como la alimentación. Indirectamente señalan que el consumo casi exclusivo de bienes procedentes del exterior debilita la economía local, al crear una cultura de consumo ligada a bienes importados, con la consecuente reducción de productos locales.

### ***E. Igualdad de Género y Derechos de las Mujeres migrantes en Jamaica***

Jamaica cuenta con una pequeña oficina gubernamental encargada de los asuntos de la mujer y de género. El Bureau of Women's Affairs (Oficina de Asuntos de la Mujer, OAM), tiene como mandato “servir como elemento catalítico para asegurar que el gobierno actúe sobre las áreas que afectan a la mujer, dado el impacto del sexismo y patriarcado”<sup>17</sup>. Entre los principales problemas que le atañen a las mujeres de Jamaica están: Altas tasas de desempleo, violencia contra la mujer, diversas formas de abuso marital, violación, incesto y acoso sexual. El objetivo principal de la oficina es que las mujeres reconozcan su potencial como individuos para crear vías hacia mujeres integración en el Desarrollo Nacional. La realización de investigaciones y diseños de política pública, de la mano actividades de capacitación y educación y el desarrollo de proyectos hacen de esta oficina un organismo con funciones similares a las de las organizaciones no gubernamentales y las del mecanismo nacional de género. Ninguno de las metas del trabajo de la organización se relaciona ni con mujeres trabajadoras ni con migrantes.

Se reconoce parcialmente la necesidad de diversificar las oportunidades de empleo de las mujeres y mejorar sus salarios y sus condiciones laborales. Los informes CEDAW han sido preparados por grupos de consultoras y otros informes como el informe sombra de 2006, fue encargado a un colectivo de mujeres jamaicanas investigadoras. En dicho informe el Comité solicitó expresamente al país la necesidad de mejorar la calidad de los datos relacionados con el mercado laboral y presentarlos discriminados por sexo, a fin de determinar la descapitalización humana que sufren las mujeres al capacitarse y no poder encontrar trabajo en su área. También solicita al país que se legisle acorde a las necesidades en temas como el acoso sexual y la demanda del principio de igualdad laboral.

La revisión documental de este mapeo piloto de iniciativas legales y programáticas sobre la RG26 en Jamaica permitió identificar la baja visibilidad que el tema de género y de derechos de la mujer trabajadora

---

(15) Op cit pág 16.

(16) Ibid pág 17

(17) Perfil informativo del Bureau of Women's Affairs. <http://www.jis.gov.jm/Bureau%20of%20Womens%20Affairs/index.asp> En este enlace se hace un recuento general de las características de la Oficina. En 1978 la oficina paso a ser parte del Ministerio de Seguridad Social, en 1980 al Ministerio de la Juventud y Desarrollo Comunitario, en 1989 al Ministerio del Trabajo, Bienestar y Deporte, en 2000 al Ministerio del Turismo y finalmente en 2002 al Ministerio del Desarrollo.

migrante tiene, tanto a nivel gubernamental como a nivel de la sociedad civil. Como se mencionó anteriormente la principal preocupación sobre al tema de género y de derechos de las mujeres migrantes se restringe a la preocupación por la trata de personas y el tráfico de migrantes con fines de explotación sexual, y de forma paralela sobre los efectos de la migración calificada en el desarrollo. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo Visión 2030, que evalúa las fortalezas y debilidades del país de cara a sus necesidades de desarrollo, menciona entre las amenazas al desarrollo del país la alta migración de personal calificado<sup>18</sup>. El sector académico a través de la University of West Indies y asociaciones como Asociación de Organizaciones de Mujeres de Jamaica (Association of Women’s Organizations in Jamaica - AWOJA) se han preocupado por elevar el tema de la mujer y la migración en ciertos espacios sin lograr una verdadera transversalización de los asuntos de la mujer en las políticas públicas y menos aún en aquellas relacionadas con temas migratorios.

De este ejercicio se deriva la necesidad urgente de mejorar la comprensión del fenómeno migratorio y especialmente el de las mujeres, tanto en el análisis académico como en la intervención social.

### 3. Mapeo de iniciativas legales y programáticas en línea con la Recomendación General 26 en Jamaica

El mapeo de iniciativas legales y programáticas que buscan proteger los derechos de las trabajadoras migrantes, es un componente de un amplio programa regional que UNIFEM, en asocio con UN-INSTRRAW y otras agencias del sistema de Naciones Unidas, planea implementar en seguimiento del numeral 23, en su acápite c, al señalar que es necesario “Realizar actividades de investigación, reunión de datos y análisis: los Estados Partes deben realizar y apoyar la realización de investigaciones cuantitativas y cualitativas, la reunión de datos y los análisis para identificar los problemas y las necesidades de las mujeres migrantes en todas las fases del proceso de migración, con el objetivo de promover los derechos de las trabajadoras migratorias y formular las políticas pertinentes (artículo 3)”. Respecto al marco legal específico de Jamaica, vale la pena señalar que como antigua colonia británica, Jamaica tiene como sistema jurídico el Commom Law, lo que quiere decir que la legislación escrita tiene menos importancia que los precedentes legales. De allí que la legislación migratoria esté más relacionada con las decisiones de jurisprudencia, que en el contenido específico de los códigos. A su vez la legislación migratoria contempla diferentes categorías de inmigrantes dependiendo de su país de origen.

Este mapeo piloto se fundamenta en la Recomendación y por ende su marco conceptual y metodológico está guiado por la Recomendación misma. Tras una cuidadosa lectura de la Recomendación General 26, se identificaron 6 ámbitos de derechos, o áreas estratégicas en los cuales se engloban temas reseñados por la Recomendación General 26. El siguiente gráfico ilustra la lógica de definición de los campos

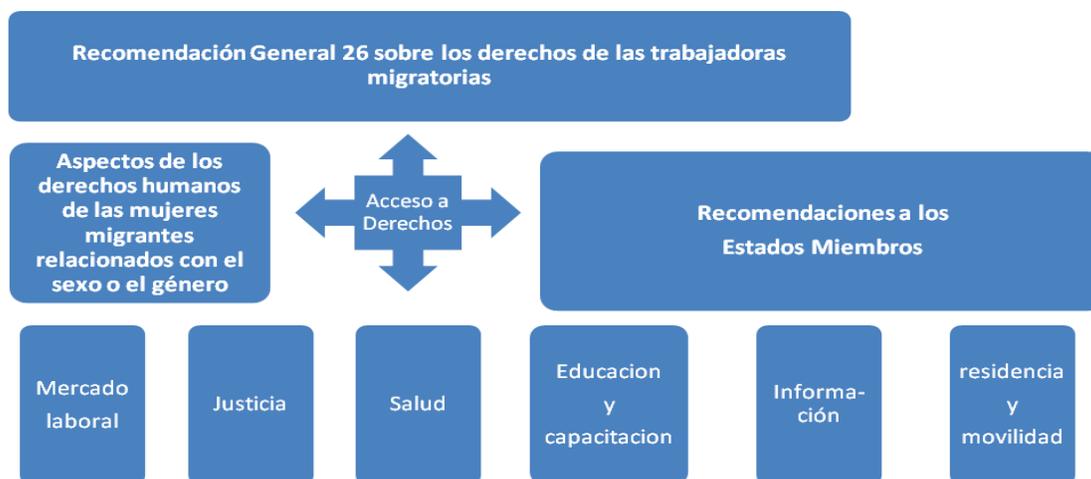


Figura 1. Esquema metodológico.

(18) Vision 2030 Jamaica, National Development Plan - Gender Sector Plan, FINAL draft, pag 41. [http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/Sector\\_Plan/Microsoft%20Word%20-%20Gender.pdf](http://www.vision2030.gov.jm/Portals/0/Sector_Plan/Microsoft%20Word%20-%20Gender.pdf)

## A. Acceso al Mercado Laboral

Las recomendaciones a los estados miembros que son países de origen en el marco de la RG26 se enfocan en los siguientes temas dentro del marco legal: Se ubica la existencia de programas de migración circular/temporal laboral, se incluyen las reglas y regulaciones para compañías reclutadoras/contratistas/agencias para empleos en el exterior, así como las mediadas para evitar el reclutamiento/contratación fraudulenta. De manera complementaria se ubican programas gubernamentales en los cuales se cuente con servicios para verificación de la validez de los contratos en el exterior, asesoría en el proceso de obtener información acerca de empleadores, la existencia de bases de datos, con información sistematizada y actualizada sobre agencias autorizadas para la contratación y reclutamiento en el exterior. A su vez se indaga la existencia de medios para migrar independientemente.

### 1. Programas de migración temporal laboral

La normativa sobre la contratación de personas ciudadanas de Jamaica para trabajar en el exterior es muy estricta. Es necesario que todas las agencias de empleo estén registradas y es considerado un delito prometer trabajo ficticio en el exterior. Todos los contratos de trabajo en el exterior deben ser aprobados por el Ministro de acuerdo a *The Emigrants Protection Act*.

*The Recruiting of Workers Act* establece que el empleado que haya sido contratado por error, bajo presión o con intenciones fraudulentas debe ser retornado a su hogar, cubriendo el empleador o reclutador los gastos de transporte, pero el "Act" no prevé reparaciones para el empleado que haya pactado con engaño. Las agencias de empleo o de reclutamiento tienen amplia cobertura legislativa en Jamaica. Sobre este tema se dedican *The Employment Agencies Regulations, The Recruited Workers (Exemption) Directions, The Recruiting of Workers Act, The Emigrant Protection Act y The Foreign Recruiting Act*, la mayoría de esta legislación data de la primera mitad de siglo IXX por lo que se centran en la prevención del reclutamiento de las personas ciudadanas de Jamaica en gobiernos extranjeros, la imposición de fianzas que evitan que el gobierno de Jamaica tenga que incurrir en gastos de transporte y evitar el reclutamiento forzado de personal jamaíquino a otros países.

Jamaica como país de origen, cuenta con dos programas importantes de migración laboral temporal: uno con Estados Unidos y otro con Canadá. Ambos programas buscan reclutar trabajadores/as de Jamaica en origen, con el fin de ubicarles en sectores específicos como agricultura, hostería e industria así como enfermería y educación. La diferencia fundamental radica en la forma en que se gestiona el programa, puesto que el acuerdo con Estados Unidos hace que el grueso de la negociación y el proceso de legalización del acuerdo laboral recaen en manos de compañías privadas, mientras que el acuerdo con Canadá se hace entre gobiernos como representantes de sectores gremiales como los trabajadores agrícolas e industriales de Canadá. Hay otro programa del que apenas hay mención y tiene que ver con la contratación de trabajadores para oficios varios en la bahía de Guantánamo. La distribución general por sexo, de quienes migran a través de estos programas muestra un predominio del empleo masculino, con excepción del programa de trabajo agrícola de Canadá y una amplia mayoría en el sector de hotelería. La información sobre los programas se encuentra disponible en internet así como un directorio actualizado de las agencias intermediadoras de reclutamiento y el rol que cumplen. El estado vigila la regularidad de los contratos, previa salida del país.

En el caso de Estados Unidos, la compañía FLECTS (*Florida East Coast Travel Services*) se encarga de todo el proceso de reclutamiento, selección, transporte y recepción de las personas inmigrantes. La información suministrada es bastante limitada pero específica sobre la necesidad de hacer exámenes médicos para dar curso al proceso. Las personas contratadas bajo el programa *US Farm Work & Hospitality*, deben asegurar que han de retornar a Jamaica una vez sus contratos laborales han concluido. Es de destacar que las personas trabajadoras de Jamaica son altamente solicitadas por quienes administran hoteles y resorts, dada su excelente calidad en el servicio y las habilidades especiales para gestionar estos negocios. Aprovechando esta condición, el Ministerio de Educación, inició en 2005 un

programa de capitación especial para operadores turísticos internacionales. No hay ninguna especificación relacionada con los perfiles de sexo y edad de quienes pueden acceder a este tipo de empleos.

Los trabajadores son reclutados por las compañías extranjeras a través de la intermediación del Ministerio del trabajo con contratos de tiempo limitado (usualmente seis meses). Como se mencionó con anterioridad aunque existe el compromiso de regresar a Jamaica una vez concluye el contrato, se estima que 10% de las personas trabajadoras temporales permanecen en el país de destino de manera ilegal. Quienes llegan a Estados Unidos bajo la modalidad de trabajo temporal, lo hacen bajo dos categorías diferentes de visa (H-2A para trabajo agrícola y H-2B para trabajadores temporales en otros sectores) siendo el Jamaicano el segundo colectivo nacional en tamaño, después de los mexicanos, en acceder a estos cupos. Durante los últimos cinco años, el número de personas que se inscriben en estos programas ha variado debido a las fluctuaciones fruto de la crisis.

Algunas evaluaciones hechas al programa muestran que uno de los beneficios intangibles del programa radica en el sistema de ahorro obligatorio, según el cual quienes trabajen en el exterior deben depositar el 23% de sus ganancias en divisas al gobierno de Jamaica, que después hace un pago en dólares jamaicanos, una vez los trabajadores retornan.

Los programas de migración asistida a Canadá son similares en su diseño pero diferentes en su planificación y ejecución. El número de personas que ha accedido a estos programas ha ido en aumento en los últimos años a pesar de la recesión.

El Programa de Trabajo Agrícola Temporal (PTAT) de Canadá inició en 1966, con 264 hombres jamaicanos. En el marco de este programa, las empresas contratantes pueden seleccionar tanto el sexo como la nacionalidad de las personas a contratar. Se permite incluso la contratación de personas específicas seleccionadas por los y las empleadores. Desde 1989, los patronos empezaron a solicitar mujeres trabajadoras inmigrantes contrarrestando los prejuicios que señalaban que las mujeres no eran aptas para el trabajo agrícola, o que la migración era nociva para ellas.

La gran mayoría de las trabajadoras temporales en Canadá se ubican en la provincia de Ontario donde el 18% de ellas provenía de Jamaica. Kerry Preibisch y Evelyn Encalada de la Universidad de Guelph, lideran una iniciativa de investigación-acción denominada "Mujeres Rurales Logrando Cambio" y por medio de esta iniciativa, han desarrollado un proyecto cuyos objetivos son:

- “1) hacer visibles los desafíos que enfrentan las mujeres rurales en su vida cotidiana,
- 2) analizar los procesos locales y globales que producen estos desafíos,
- 3) Proponer estrategias efectivas para integrar las preocupaciones de mujeres rurales en las agendas políticas.”<sup>19</sup>

El diagnóstico que surge emerge del análisis del componente de migración temporal laboral rural permite visibilizar aspectos importantes en la vida de las mujeres trabajadoras inmigrantes y su papel en las comunidades rurales. Entre estos componentes se destacan el hecho de que muchas de las trabajadoras son madres solteras, cabeza de hogar o mujeres que tienen compromisos económicos con sus hogares, que obtienen una remuneración que les brinda autonomía en sus gastos y un reconocimiento por parte de sus familias.

En lo que respecta a la movilidad de las trabajadoras inmigrantes que laboran en Canadá, muchas de ellas no tienen la posibilidad de salir de sus zonas de trabajo y alojamiento, puesto que los reglamentos internos de los sitios de hospedaje no permiten que ellas puedan salir de la misma manera que sus compañeros hombres.

Las mujeres inmigrantes temporales también tienen que enfrentarse en sus zonas de trabajo, a elementos

---

(19) Preibisch, Kerry y Evelyn Encalada "Trabajadoras Agrícolas Migrantes en Canadá" [http://www.rwmc.uoguelph.ca/cms/documents/203/Spanish\\_Fact\\_Sheet\\_Migrant\\_Workers.pdf](http://www.rwmc.uoguelph.ca/cms/documents/203/Spanish_Fact_Sheet_Migrant_Workers.pdf). 2008

de índole cultural, como el acoso sexual por parte de compañeros varones <sup>20</sup>.

Finalmente, a pesar de contar con seguros médicos garantizados, algunas mujeres tienen dificultad para acceder a servicios médicos y seguros sociales. Esto está estrechamente relacionado con las necesidades de género, o la falta del idioma o por miedo de que los empleadores piensen que por enfermedad no deben renovar los contratos. El informe señala que las mujeres trabajadoras inmigrantes temporales tienen dificultades para poder prevenir los embarazos y protegerse contra las enfermedades de transmisión sexual.

En la actualidad, la investigadora Heather Gibb, junto con un grupo de investigadores del Instituto del Norte y el Sur tienen en curso un amplio estudio relacionado con los cambios de los patrones de género en los programas de migración temporal en diferentes países del mundo y en sus comunicaciones resalta el importante papel de la RG 26 en la protección de los derechos de las trabajadoras inmigrantes<sup>21</sup>.

Aunque la RG26 se concentra en el tema de las trabajadoras migrantes y de cierta manera excluye a las trabajadoras con alta calificación, vale la pena mencionar que la migración transnacional de personal calificado, es considerada por el PNUD, como una oportunidad de aliviar situaciones de desempleo y pobreza que a la vez genera nuevas precariedades y dependencia. En este sentido “la exportación de servicios” es promovida como una actividad económica clave dentro del módulo cuatro de los GATS. Al respecto vale la pena señalar que bajo un enfoque de derechos resulta fundamental dar prioridad a los asuntos relacionados con los derechos de las personas y el desarrollo humano, más allá de los beneficios económicos que potencialmente puedan extraerse de los servicios que los y las migrantes prestan. En este sentido urge crear medidas que puedan contener o al menos aliviar el vacío que dejan los profesionales de la salud y personal médico en términos del desarrollo humano de Jamaica.

Existen otros acuerdos para la circulación de la mano de obra dentro del espacio CARICOM, los cuales están plenamente reglamentados y que facilitan la migración temporal intracaribeña. No obstante, la carencia de análisis y datos sistemáticos impiden hacer una evaluación al respecto.

Como país de destino el ejercicio piloto se enfocó en la búsqueda de las principales leyes en materia de protección del mercado laboral nacional, reglas y regulaciones especiales en sectores feminizados del empleo, estatus legal del trabajo sexual, provisiones salariales (como las leyes de maternidad), provisiones en sectores informales de la economía, restricciones y prohibiciones para el trabajo de mujeres inmigrantes, acceso a la seguridad social y las provisiones de las agencias de empleo. Así mismo se pretendía ubicar los programas o políticas públicas para reconocer la contribución de las mujeres inmigrantes en el desarrollo y programas de movilidad laboral.

Los principios de igualdad ante la ley e igualdad de remuneración hacen que existan ciertas restricciones a la contratación de extranjeros, pero en principio personas residentes legales pueden optar por un contrato de trabajo en condiciones similares a los locales sin distinción de la ley. A continuación se enuncian los otros aspectos importantes que, por estar relacionados con leyes específicas que aplican a las trabajadoras migrantes están incorporados al análisis del contenido de la RG26.

## 2. *Normativa especial para sectores laborales donde predominan las mujeres y el trabajo de la mujer*

Las leyes de Jamaica tienen poca protección específica para los empleados del hogar en su territorio, tanto así que se excluyen de la ley nacional de compensaciones laborales y de la seguridad social en materia de enfermedades laborales, lo que quiere decir que de contagiarse dentro del lugar de trabajo, las trabajadoras quedan sin protección ni legal ni sanitaria de parte del Estado. Por otro lado, sí se les incluye en las provisiones para el salario mínimo anual, este se cotizara en JM\$2000 dólares jamaicanos a la semana<sup>22</sup> para las personas trabajadoras de 40 horas. La ley establece perentoriamente la tabla de pagos

---

(20) Ibid pág 4.

(21) Más información <http://www.nsi-ins.ca/english/research/progress/64.asp>

(22) Equivalentes a US\$22.00.

específicos de acuerdo al modo de contratación y a la intensidad horaria del mismo.

La ley establece una distinción relacionada con las personas trabajadoras domésticas que se emplean en el exterior. “*The Employment Agencies Regulations*”, hace que los contratos de trabajo sean evaluados por el Ministerio del Trabajo, y que los datos del empleador sean sometidos a verificación previo inicio del contrato. Se establece que este es un mecanismo efectivo para evitar la trata de personas hacia el exterior y hacia Jamaica.

En lo relativo al trabajo sexual la legislación jamaicana la prohíbe y hace mención específica al sexo femenino, también prevé la posibilidad de contratación de mujeres jamaicanas para la prostitución en el exterior convirtiéndola en un delito con una pena no mayor a tres años de prisión. De hecho, “*The Women Employment Act*” prohíbe a la mujer trabajar en horas de la noche, excepto en trabajos de cuidados de personas enfermas, hotelería o restaurantes, el mantenimiento de alimentos perecederos, y otros. Esta normativa desconoce por un lado la realidad del trabajo en horario nocturno y crea dificultades legales para la contratación de mujeres, ya que las discrimina y limita el acceso de la mujer a horarios que le permitan balancear el resto de su vida personal.

### 3. *Acceso a la Seguridad Social*

La legislación de Seguridad Social jamaicana protege a todas las personas que tengan como domicilio legítimo el territorio de Jamaica y a todas las personas jamaicanas que tengan un empleo en el exterior en edad de retiro.

El presente ejercicio de mapeo no encontró medidas programáticas como país de destino para proteger específicamente los derechos de las mujeres trabajadoras migrantes.

## **B. *Acceso a la Justicia***

Las recomendaciones a los Estados Miembros que son países de origen en el marco de la RG26 se enfocan en los siguientes temas dentro del acceso a la justicia: por un lado los requerimientos de la ciudadanía, dado que estos principios definen la protección que el Estado brinda a sus nacionales especialmente a las trabajadoras emigrantes indocumentadas, puesto que no cuentan con atención por parte de los Estados de destino. Adicionalmente, la normatividad relacionada con la ciudadanía respalda la autonomía de las mujeres que desean viajar y determina la nacionalidad, por ejemplo de aquellas trabajadoras que han adoptado una nacionalidad y que desean regresar al país. Exploramos también en qué medida Jamaica protege los derechos de sus emigrantes, el acceso a los servicios legales en Jamaica y las provisiones en asistencia consular. Finalmente se exploran los programas y servicios que promueven el empoderamiento de los y las migrantes como sujetos de derechos, aún fuera de su país.

En lo relacionado con los principios de nacionalidad y acceso a la justicia, en los pasados informes del gobierno y de la sociedad civil ante el Comité de CEDAW se hizo énfasis en que la constitución de Jamaica no prohíbe explícitamente la discriminación basada en el sexo de la persona. De hecho señala que la sección 13 del Capítulo III establece que los derechos y libertades son garantizados a cualquier hombre<sup>23</sup>. Aunque analistas jurídicos han señalado que esta es una mera declaración, en la sección 24 del mismo capítulo, al definir un hecho como “*discriminatorio*” el “tratamiento diferente a diferentes personas, atribuido a razones de raza, lugar de origen, opinión política, color o credo” excluyendo de plano la discriminación en virtud al sexo de la persona o al rol de género que ocupa.

### 1. *Requerimientos para la ciudadanía*

Acorde con la Constitución de Jamaica, la ciudadanía será concedida a las personas que nacen en Jamaica, son descendientes de personas jamaicanas o están casadas con una persona ciudadana de

(23) Se interpreta como sujeto masculino por el pronombre personal masculino “his” en inglés

Jamaica. La Constitución establece diferencias para personas nacidas antes y después de 1962 mientras Jamaica era dominio Británico. Es así como son elegibles para la ciudadanía jamaicana aquellas personas británicas, súbditos del Reino Unido u otros ciudadanos del Commonwealth que juren alianza con la isla.

Las esposas de los ciudadanos de Jamaica no están consideradas dentro de la legislación para inmigrantes, es decir que podrán solicitar trabajo y residir en Jamaica sin ningún requerimiento adicional, en cambio los esposos de mujeres jamaicanas, tendrán que probar que conviven en la misma casa de su esposa.

## 2. *Derechos de las personas jamaicanas en el exterior*

No se encontró legislación que otorgue derechos a las personas jamaicanas que han emigrado. No existe representación política de la diáspora, aunque en los últimos años se han desarrollado estrechos lazos entre la diáspora y las representaciones de gobierno, gracias a la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior. A través de los oficiales de relaciones con la comunidad en las principales representaciones diplomáticas y consulares, el Estado jamaicano ha buscado acercarse a las necesidades de su comunidad a través de apoyo en el asentamiento de migrantes, la promoción de sus derechos y la ayuda a personas desvalidas en el exterior. El informe de MPI reseña también que las asociaciones de la diáspora se han fortalecido en sus demandas hacia el Estado, mediante la interlocución de los respectivos Ministerios.

No se encontró más información ni legal, ni programática relacionada con la protección de los derechos de las trabajadoras emigrantes de Jamaica en su país de origen.

Como país de destino el ejercicio piloto se enfocó en la búsqueda de las principales leyes en materia de acceso a la justicia tales como las regulaciones respecto a la protección a la mujer extranjera, protección de las trabajadoras inmigrantes, acceso a servicios legales, derecho a demandar a los empleadores, derecho a demandar en caso de violencia, abuso o acoso motivado por género, derecho a demandar en casos de violencia sexual, y violencia doméstica. A su vez enuncian las iniciativas programáticas y servicios relacionados asistencia idiomática en caso de detención, los programas de defensa de los derechos humanos de las trabajadoras inmigrantes y existencia de albergues temporales para las víctimas de abuso

Como se mencionó anteriormente, la situación de los extranjeros en Jamaica, hace que constitucionalmente, se establezca una preferencia en materia de ciudadanía a las personas provenientes del Commonwealth. En este sentido hay una discriminación hacia quienes no son parte de éste, y en este sentido señala que la ley migratoria prevalece sobre otras.

### - Recursos frente al acoso, abuso y/o violencia motivada por género

La violencia de género es uno de los problemas tratados en una forma más sistemática y preocupada por parte del Estado y la Sociedad Civil en Jamaica. Los informes ante el comité de CEDAW señalan que la violencia contra las mujeres lejos de ceder empeora y está sustentada en las bases de la desigualdad de género de la sociedad. Los términos de la observación son de “grave preocupación” ante la prevalencia de la violencia, física, emocional y sexual que afrontan las mujeres en Jamaica. Se hace énfasis en la necesidad de actualizar los instrumentos jurídicos que regulen esta situación, de brindar mejor y más sensible formación a las autoridades penales. Ante la ausencia de un cuerpo jurídico acorde con la situación de violencia, es evidente que la impunidad supone un serio obstáculo para que las mujeres puedan acceder a la justicia. En la actualidad se está revisando la legislación en materia de violencia de género en Jamaica, y así responder a los compromisos con las mujeres en Jamaica y con otros países que han suscrito acuerdos como el de Belém do Pará. La legislación actual prevé como violación sexual el acto cometido contra mujeres y niñas y no a personas del sexo masculino, no prevé la violación sexual dentro de la pareja casada y no está bien definida en materia de acoso sexual. De hecho, una de las principales demandas en el informe al comité de CEDAW se refiere a la falta de claridad y acción de una verdadera legislación contra el acoso, y no una simple política preventiva.

No existen iniciativas legislativas para la creación de centros de asistencia para la mujer migrante en ninguna de las áreas requeridas por la Recomendación General 26 (alojamiento para trabajadoras abusadas, capacitación y concientización, acceso a los servicios, etc.)

En lo relacionado con la violencia doméstica la normativa data de 1998 y es una legislación de carácter especial en la cual no se establece una definición de violencia doméstica y excluye a parejas del mismo sexo. La ley señala que la policía debe considerar que existe un peligro inminente para proceder al arresto del atacante; es decir, la legislación supedita el testimonio probatorio del ataque al reconocimiento de la autoridad de la inminencia del peligro, lo que hace que haya un subregistro de los casos de violencia doméstica.

En el informe oficial de 2006, el Estado reconoce la necesidad de realizar cambios a las leyes que “presentan a la mujer como en inherente subordinación o que alientan la imprudencia o la impiedad”, al reconocer que las leyes fallan no solo en crear disparidades de género sino al no garantizar la suficiente protección frente a sus necesidades e intereses. No obstante desde 2006 son pocos los cambios sustanciales hechos sobre la ley. Finalmente no hay avances significativos en una política pública encaminada a proteger a las mujeres inmigrantes cuyo derecho a la justicia y reparación ha sido vulnerado.

### **C. Acceso a la salud**

Las recomendaciones a los Estados Miembros que son **países de origen** en el marco de la RG26 se enfocan en los siguientes temas dentro del marco normativo de salud; la necesidad de obtener un certificado médico antes de salir del país, la provisión de dichos certificados médicos requeridos por los países de destino, así como el requerimiento para que los empleadores en el exterior provean un seguro de asistencia médica durante su proceso migratorio. Así mismo se ubican los programas para salud preventiva, primeros auxilios y autocuidado; así como la provisión de asistencia médica para en casos de deportación. Para el caso de Jamaica no existe una legislación específica aplicable para estos casos, sin embargo si es explícito que todos los exámenes médicos y requisitos de salud en el marco de los programas de migración temporal a Estados Unidos son gestionados directamente por una agencia estadounidense. No se encontró evidencia de programas para trabajadoras en el exterior que patrocinen el autocuidado o la salud preventiva.

Nuestro mapeo ubicó, como **país de destino** las principales regulaciones respecto a la salud de las personas inmigrantes, acceso a servicios médicos, atención médica en salud sexual y reproductiva, derechos de maternidad y las provisiones en salud para mujeres en centros de detención). Se identificaron a su vez los programas para salud y emergencia con perspectiva de género. Para el caso específico de las mujeres inmigrantes que viven en Jamaica, se encontraron las siguientes disposiciones.

#### **1. Atención a la salud reproductiva y sexual**

El aborto es prohibido en Jamaica, excepto para salvar la vida de la madre. La persona que cause intencionalmente el aborto con consentimiento o no de la mujer, será condenada a cadena perpetua con o sin trabajos forzados. No existen otras disposiciones legales específicas en esta materia.

#### **2. Derechos de maternidad**

La maternidad de la mujer trabajadora, inmigrante o nacional, es protegida al garantizar derecho a doce semanas de descanso de las cuales ocho son remuneradas. Posterior a este periodo es obligación de la persona empleadora devolver a la trabajadora el mismo cargo que ocupaba anteriormente. Es obligación de la mujer trabajadora probar su estado si el empleador así lo requiere, sometiendo un certificado médico, y para obtener remuneración debe enviar una carta dos semanas antes del día indicado y si así lo quisiese el empleador una certificación de un médico o partera registrada afirmando la fecha posible del parto. Existen normas que directamente desestimulan el hecho que las trabajadoras, las inmigrantes o las nacionales en tener un cuarto embarazo. Esto se señala en la sección 5.2 c) del “*National*

*Insurance Act*” que indica que si el empleador ha pagado a una mujer tres licencias de maternidad, a la cuarta licencia, la trabajadora pierde el derecho a esta remuneración. Esta medida es una forma indirecta de controlar el número de hijos e hijas que se tienen. El eventual cambio de trabajo acortaría los derechos de antigüedad y retiro para la mujer. Las empleadas del hogar cuentan con seguridad social durante el embarazo, sean o no inmigrantes. Al hacer el balance de las disposiciones legales y coyunturales para responder a las necesidades de salud de las mujeres trabajadoras migrantes en y de Jamaica, se evidencia no sólo la carencia de una agenda para esta población en específico, sino en general para las mujeres en Jamaica.

#### ***D. Acceso a la capacitación y educación***

Los derechos a la capacitación y educación son elementos de suma importancia para las mujeres trabajadoras que migran con el fin de mejorar su calidad de vida, así como de aquellas que retornan a sus países de origen, portando consigo nuevas capacidades. Las recomendaciones a los Estados Miembros que son países de origen en el marco de la RG26 en el ámbito de la educación y capacitación se dirigen al personal consular en materia de la Convención de Viena —específicamente en lo que concierne a la facilitación del proceso de validación /homologación de estudios para hacerlos efectivos en el exterior y la validación, en el país de origen, de los estudios llevados a cabo en el exterior. Es también importante rastrear los posibles programas de capacitación previa a la migración, campañas educativas y sensibilización en derechos para las mujeres emigrantes, las alianzas transnacionales entre las agencias de reclutamiento y las comunidades de origen y la necesaria capacitación en género y derechos de las mujeres por parte del cuerpo consular. Como país de destino, el mapeo ubicó la Validación de estudios adquiridos en el exterior, la capacitación para adquirir conciencia de los derechos como trabajadoras inmigrantes y políticas de inclusión social de las minorías. Se mencionan a su vez los posibles programas de capacitación en idiomas, capacitación a personal de policía y autoridades involucradas en la protección de los derechos de las trabajadoras inmigrantes.

Aunque los perfiles y estudios referentes a la migración internacional señalan la existencia de programas para fomentar el retorno de personal capacitado, el ejercicio de mapeo no encontró medidas legales que, dentro de la RG26, estuvieran incorporadas en el marco legal y programático del país. La única medida que cabe incluir dentro de este contexto tiene que ver con cláusulas de permanencia obligada para personal profesional que, habiendo recibido subsidios educativos del Estado para capacitarse en el exterior, debe retornar y permanecer en el país por un determinado tiempo, antes de poder aceptar trabajo en el exterior. El tiempo varía en función del monto suministrado. En teoría la política es algo flexible y muchas personas deciden permanecer en el exterior y pagar multas por incumplir la norma. Cabe preguntarse si el Estado efectivamente está respondiendo a la necesidad de perfeccionar el mercado laboral local, para que aquellas personas capacitadas que tienen que retornar encuentren trabajos acordes a sus nuevas capacidades.

Los informes sobre la migración de las mujeres de Jamaica al exterior, dan cuenta de un elevado sentido del orgullo personal que ellas tienen con respecto a su rol como migrantes y ciudadanas. Sin embargo, hay poca evidencia de movimientos fuertes, tanto de mujeres jamaicanas como de mujeres inmigrantes que estén ejerciendo la vocería, o resaltando la importancia de los derechos de las trabajadoras migrantes. Jamaica hace parte del conjunto de países beneficiarios de la iniciativa global de Migración para el Desarrollo financiada por la Unión Europea y Naciones Unidas. Entre las intervenciones programáticas que buscan el reconocimiento de la mujer migrante en su medio y la reducción de los impactos negativos al interior de sus hogares, se encuentra el proyecto “Mitigando el impacto negativo de la Migración en Hogares multigeneracionales de Jamaica”. Bajo el supuesto de que debido a la migración internacional y la migración parental, la población envejeciente ha tenido que asumir la tarea del cuidado de sus nietos y nietas debido, el proyecto busca fomentar formas de protección e inclusión social de las personas emigrantes y sus familias, enfocándose en la convivencia de los hogares multigeneracionales y proponiendo estrategias para sobrellevar la migración. En este punto se reconoce que la falta de políticas públicas ha hecho que tanto la población joven, como la envejeciente estén excluidas en términos de

acceso a derechos, especialmente en las zonas más pobres. El proyecto busca visibilizar potencias y apalancar procesos de desarrollo a través de capacitación en el manejo de las remesas, la mejora en el acceso a la información, los servicios y los derechos con el fin de reducir la exclusión socio económica y romper con el círculo de pobreza- necesidad-migración. Aun no existen resultados conclusivos, puesto que el proyecto está en ejecución.

### ***E. Acceso a la información***

Uno de los aspectos más importantes de los derechos de las trabajadoras migrantes se relaciona con el grado de consciencia que se tiene sobre las implicaciones de la migración, su reconocimiento como sujetos de derechos civiles, laborales, económicos y humanos. El ámbito de los derechos de la mujer migrante está altamente dirigido al tema de la trata de personas con fines de explotación sexual, el cual predomina en los programas con enfoque de derechos. Sin dejar de reconocer la importancia de esta temática en países de origen y destino, la RG26 se enfoca en otras áreas de acción al abocar por el acceso a la información. Nuestro ejercicio de mapeo dentro del marco normativo ubica los datos correspondientes al acceso a la información sobre métodos y procedimientos de la migración laboral, las campañas comunitarias de concientización sobre los costos y beneficios de la migración y las provisiones para brindar información válida relacionada con los requerimientos de visa. En este ámbito se indaga además por la existencia de programas que promuevan la migración segura, la promoción de los derechos de las personas migrantes, el acceso a materiales de promoción laboral y mantenimiento de la identidad cultural, así como la provisión de información actualizada y disponible sobre las oficinas consulares, la existencia de campañas de concientización de la migración y los derechos de la mujer. Finalmente la existencia de programas especiales de monitoreo de las remesas del exterior.

En el caso de Jamaica, el conocimiento sobre los medios y métodos para migrar es liderado por las redes de migrantes aunque existen medios para conocer las formas y procedimientos para migrar, si la persona está interesada en hacerlo. Ahora bien, las campañas preventivas sobre migración irregular y la trata de personas constituyen una necesidad permanente en países donde la presión migratoria es alta. El gobierno de Jamaica, distribuye por internet toda la información relacionada con oficinas consulares. Esta información es de difícil acceso para las personas que no manejan las tecnologías de información y comunicación. Existe una dificultad adicional relacionada con el hecho de que la gran mayoría de consulados son honorarios, es decir no pueden despachar, ni cumplir funciones a cabalidad, solamente los consulados de las ciudades más grandes de los países que cuentan con mayor migración jamaicana, constituyen consulados en propiedad. En el tema del acceso a la información se deja entrever cómo los derechos de las mujeres trabajadoras migrantes no se tienen en consideración, ni en el diseño de política pública, ni en la agenda legislativa.

### ***F. Acceso a la residencia y movilidad humana***

De la RG26 emergen consideraciones especiales que como país de origen de migración debe considerar en términos de movilidad y residencia. Estas consideraciones se enfocan en la provisión de documentos de viaje, la regulación de los costos de visa, viaje y seguros médicos; también provisiones especiales en origen para cambiar el estatus migratorio. Se incluyen dentro de la búsqueda los programas de retorno migratorio y para financiar los costos migratorios.

Ante todo es importante señalar que Jamaica no cuenta con una legislación migratoria actualizada y adaptada a su realidad. Las disposiciones de la ley de migración son del siglo pasado, y si bien la *Passport Immigration and Citizenship Agency* ha intentado en la práctica un procedimiento más inclusivo y sin regulaciones discriminatorias, es necesaria la modificación y unificación de toda la legislación migratoria.

En consecuencia, por ejemplo hasta el 2006 el reporte al comité de CEDAW señalaba la necesidad de otorgar pasaportes individuales para las mujeres casadas, contrario a la práctica consuetudinaria que

identificaba a la mujer casada con el pasaporte de su esposo. Esta medida representa una clara violación a la libertad de locomoción de las mujeres. En 2008 la norma fue revocada. Aun así, subsiste la práctica denunciada por el movimiento de mujeres referente al cambio automático de nombre, cuando una mujer se acerca a solicitar un documento de viaje y automáticamente le es asignado su nombre de casada.

## 1. *Programas de retorno migratorio*

Uno de los retos más interesantes en la gestión migratoria, es responder efectivamente a la retorno de sus nacionales. El caso de Jamaica resulta paradigmático en la medida en que contempla diferentes categorías de migrantes que cuentan en general con un alto grado de consciencia transnacional y pueden negociar diferentes formas de retorno.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior ha establecido el Departamento para jamaicanos en el Exterior para crear las condiciones que conlleven al retorno de jamaicanos residentes en el exterior, y con ellos tanto sus habilidades como capital de inversión para responder al interés nacional. El programa también busca atraer futuros pensionados para vivir en el país. Para ello el programa se propone:

- Proveer información a los jamaicanos que planeen volver en lo relativo a planes de inversión, oportunidades de negocios, y oportunidades de trabajo calificadas
- Establecer un banco de datos que sirva como bolsa de empleo en línea
- Hacer una lista de enlaces de internet que pueden ser de interés para los potenciales retornados

Existe además un programa especial de retorno para talentos, es decir personas con alto nivel técnico y con especiales habilidades administrativas, quienes estén interesados en emplearse en el sector público. Así el gobierno de Jamaica, con el apoyo de la Unión Europea y la OIM ha logrado que 60 personas migrantes con altas calificaciones retornaran al país entre 1994 y 1998, con el compromiso de permanecer en el cargo al menos por dos años. El programa de retorno asistido brindaba a quien quisiera volver subsidios para reinstalación, subsidios mensuales de salario, facilidades para importar maquinaria, menaje del hogar y tiquetes aéreos para ellos y sus familiares.

## 2. *Provisiones para la permanencia y la obtención de visas.*

Toda persona que así lo requiera debe presentar una visa emitida por el consulado de Jamaica previo arribo al país. Los permisos de residencia y de trabajo son medidas que buscan restringir la entrada de inmigrantes que deseen trabajar sin la debida aplicación del permiso frente al Ministerio de Trabajo o si una persona nacional puede efectivamente llenar la plaza laboral. Para el caso de quienes no están interesados en trabajar, pero sí de permanecer en el país por un periodo superior a seis meses, el Ministerio de Seguridad Nacional emite un permiso especial. Estas medidas intentan controlar la llegada y permanencia de población extranjera en el territorio.

La Constitución Jamaíquina establece una excepción respecto a la libertad de movimiento en su territorio; dado que este derecho sólo se les respeta a las personas que tengan un estatus migratorio regular en Jamaica, lo que puede llevar a la detención arbitraria de personas irregulares. A su vez, de acuerdo con el *Emigrant Protection Act*, es potestad del Ministerio el negar la salida de sus ciudadanos y ciudadanas hacia determinados países, y la persona que salga con fines laborales debe mostrar que posee un contrato laboral vigente. Esta medida en principio parece orientada a evitar el tráfico de personas, pero a su vez parece de difícil aplicación y cumplimiento. Adicionalmente, terminaría por afectar a mujeres trabajadoras migrantes, que por emplearse en el sector informal del trabajo, quizá no cuenten con contratos escritos que les permitan realizar el viaje.

*The Foreign Nationals and Commonwealth Citizens (Employment) Act* regula el trabajo de las personas

extranjeras en Jamaica, el contrato de trabajo y las condiciones en las que se puede solicitar. Esta ley permite al Ministro conceder, denegar, cancelar o modificar el permiso de trabajo, y no desglosa circunstancias específicas en las que procedan uno o más de estos eventos. Fue modificada en 1964, para hacer excepciones a quiénes necesitan un permiso de trabajo, entre ellas las esposas de ciudadanos jamaicanos. De acuerdo a su reglamento, los posibles empleadores deben probar que hicieron el intento de contratar ciudadanos jamaicanos para el trabajo a ser realizado. Para esto se utiliza regularmente un recorte de un artículo en el periódico local solicitando el personal. Cuando se otorga el permiso la persona trabajadora puede desempeñarse únicamente con el empleador que lo contrató y para los fines a que fue contratada; si requiere un cambio de trabajo tendría que solicitar el permiso nuevamente, hacer nuevos pagos y solicitar una carta del antiguo empleador manifestando su falta de objeción al cambio de empleo. Esta última medida puede llegar a afectar a aquellas mujeres inmigrantes que han tenido que renunciar a sus trabajos por acosos y a quienes su antiguo empleador negara la carta. El costo actual del permiso es de JM\$14,400 no reembolsables más el pago de acuerdo a la duración del permiso de JM\$27,000 por tres meses hasta JM\$108,000 por un año.

Las personas que residan en Jamaica y que no tengan en su poder un permiso de trabajo y aun así realicen labores remuneradas, podrán ser castigadas con prisión y trabajos forzados por un término menor a 3 meses, esto sin contar la posible deportación a su país de origen.

Con respecto al tema del derecho a reunificación familiar, en Jamaica no existe disposición alguna que impida que una mujer migrante que viva y trabaje temporalmente en el país obtenga que su cónyuge o compañero y sus hijos la acompañen.

## **4. Buenas prácticas y lecciones aprendidas**

### ***A. Buenas Prácticas***

La revisión de las medidas en materia de protección de los derechos de las personas migrantes en Jamaica revela grandes retos en el manejo del tema migratorio, más aún en lo concerniente a las mujeres trabajadoras migrantes. Entre los hechos y políticas destacables se encuentran:

- La existencia de programas de migración temporal asistidos en los que participan activamente mujeres. Estados Unidos y Canadá han configurado sistemas de contratación temporal que gestionan todo lo relacionado con el traslado, permisos, permanencia y retorno de quienes viajan en calidad de trabajadores y trabajadoras temporales.
- Dentro de estos programas se han realizado análisis y evaluaciones con perspectiva de género que visibilizan los puntos nodales en los que las mujeres trabajadoras pueden ver vulnerados sus derechos, ya sea por desconocimiento o por prácticas consuetudinarias que legitiman la subordinación de la mujer.
- El movimiento de mujeres en Jamaica ha ganado fuerza y relevancia al punto de ser más fuerte que el mecanismo de género de la presentación de informes al Comité de CEDAW.
- Las recientes reformas a la ley de documentos de viaje demuestra que se han realizado cambios legales que refuercen la autonomía de la mujer. No obstante los grandes obstáculos se hayan más en las prácticas y la forma en que la sociedad civil se empodera para revertir las relaciones de poder.
- La RG26, como instrumento de CEDAW puede ser un excelente marco de trabajo para coordinar los esfuerzos institucionales de los diferentes actores en lo relacionado con una adecuada gestión del tema migratorio como origen y destino en Jamaica.
- Las diferentes versiones de los programas de retorno migratorio muestran un interés del gobierno jamaicano en reforzar las relaciones con la diáspora y facilitar el arraigo de la población que retorna. Para mejorar las formas de incorporación de la población que regresa es necesario trabajar en pro de la

igualdad de género y disminuir las tasas y formas de violencia contra la mujer, para tener mejores y más seguros ambientes para la mujer jamaicana.

- Los programas de apoyo para la población deportada resultan fundamentales en la reducción de la violencia post retorno y la disminución de la migración irregular. En la actualidad universidades y organizaciones civiles de Jamaica cuentan con el apoyo de “*Migration for Development*” para realizar programas de capacitación a mujeres que han sido deportadas para que puedan desarrollar proyectos productivos en sastrería.
- Otro proyecto similar enfatiza la necesidad de armonizar las relaciones de apoyo y autoridad en los hogares transnacionales y multigeneracionales apoyados económicamente por la generación intermedia que ha migrado. Este tipo de iniciativas son programas piloto, que de ser exitosos, pueden ser replicados en aras de disminuir la vulnerabilidad de los hogares y familias transnacionales y las mujeres implicadas en el hecho migratorio.

## ***B. Lecciones Aprendidas***

- La migración está tan incorporada a la realidad cotidiana de Jamaica como sociedad transnacional que en cierta forma se ha hecho invisible, y por ende, no se han realizado suficientes esfuerzos para gestionar una política integral migratoria.
- Los cambios en las tendencias migratorias muestran la forma en que la política de cierre de fronteras ha sido medianamente exitosa en la disminución total del volumen de emigrantes desde Jamaica. Es necesario mejorar y perfeccionar los instrumentos estadísticos para dar cuenta más exacta de la dimensión de género del fenómeno migratorio.
- El control por parte de empresas extranjeras de los requerimientos médicos y exámenes clínicos previos al contrato en el exterior, constituye una violación al principio de privacidad, dado que las personas que son sometidas a ellos, desconocen el tipo de pruebas que se les van a realizar y por las cuales, eventualmente, pueden ser discriminados. Los Estados de origen deben garantizar que estos requisitos se lleven a cabo por parte de laboratorios nacionales.
- La debilidad del mecanismo de género se demuestra en la itinerancia que la Oficina de Asuntos de la Mujer ha tenido en los diferentes órganos del gobierno. Dado el estado de la situación de género, de los problemas de violencia contra la mujer y la falta de políticas integrales que respondan efectivamente no sólo a las formas más graves de vulneración de la mujer (violencia, abuso, pobreza, desempleo) sino para crear en realidad una política de igualdad de género.
- Como se mencionó anteriormente, existen políticas para la retención de la población calificada que ha obtenido subsidios estatales para capacitarse en el exterior, que sin embargo no son del todo exitosas y las personas prefieren pagar las multas, antes que retornar. Es necesario complementar este tipo de iniciativas con programas de creación de empleo de calidad, en los sectores neurálgicos para el desarrollo de Jamaica que no sólo permitan retener la población temporalmente, sino que aseguren su incorporación en el tejido productivo y social del país.
- Jamaica ha avanzado en la provisión de servicios educativos de alta y mediana calificación esenciales para el desarrollo económico del país. Sin embargo, la falta de una política integral de empleo ha generado un movimiento de expulsión de profesionales de la salud y de la educación, quienes encuentran más y mejores oportunidades laborales en el exterior, lo cual resiente el potencial propio de Jamaica. A su vez, la excesiva contratación de personal nacional en el exterior, ha generado otro movimiento migratorio de enfermeras de Nigeria y Cuba que buscan empleo en Jamaica, donde las políticas para la protección de mujeres trabajadoras extranjeras son poco visibles. Una mejor gestión del talento humano a nivel nacional puede reducir las vulnerabilidades del país y las mujeres para encaminarlo hacia el desarrollo humano.

- Los canales informales de comunicación a través de las redes de inmigrantes son efectivos mecanismos para mantener los vínculos con la diáspora. Sin embargo, el ejercicio de mapeo de iniciativas programáticas e información relacionada con Jamaica fue un proceso largo y dispendioso, dada la dispersión y falta de unidad en la información y la falta de actualización de los datos. Llama la atención que el diario Jamaica Gleaner sea prácticamente el único medio que informe sobre los temas. A través del portal Jamaica Information Service se canaliza parte de la información, pero no suficiente.
- La carencia de una política sostenida en términos de acceso a salud sexual y reproductiva hace que el país afronte problemas como altas tasas de embarazo adolescente, embarazo indeseado y un alto índice de mujeres cabeza de hogar. Es necesario crear políticas preventivas y educativas relacionadas con el acceso libre y gratuito a servicios de salud sexual y reproductiva que habiliten a las mujeres para decidir libremente sobre su cuerpo, su vida y el número de hijos que quieren tener. Estas medidas reducen, a largo plazo y de manera indirecta la presión migratoria, sobre todo en situaciones de vulnerabilidad.

## **5. Conclusiones y recomendaciones para diálogo nacional**

El ejercicio de mapeo de iniciativas legales y programáticas relacionadas con la protección de los derechos humanos de las trabajadoras migrantes muestra en general grandes vacíos en todos los ámbitos de derechos a proteger tanto como país de origen como destino. Jamaica es un país con una larga tradición migratoria que se entremezcla con su proceso de descolonización del Reino Unido. Esta característica hace que el fenómeno migratorio haya tenido una evolución constante, con fluctuaciones que década a década muestran una gradual reducción de los flujos migratorios y una consolidación de las relaciones transnacionales a nivel de las comunidades de origen y destino.

El informe del PNUD de Jamaica en 2005 incluye entre las recomendaciones para la Globalización y la gobernanza "... (la) necesidad de una política más flexible y a la vez agresiva en materia de creación de alianzas regionales, hemisféricas y globales; que deben estar basadas en el interés nacional actual más que en las asociaciones históricas del pasado". Esta recomendación se extiende al tema migratorio, en la medida en que los privilegios y prebendas que emanan de haber sido colonia británica hoy parecen poco efectivos, frente a los desafíos de la migración intrarregional.

- En lo relacionado con la protección de los derechos de las trabajadoras migrantes es importante que el gobierno jamaicano fortalezca el mecanismo de género, así como las organizaciones de mujeres y asociaciones de migrantes. La debilidad del aparato se manifiesta en la poca visibilidad del tema de la mujer en la agenda pública y en el sostenimiento de relaciones inequitativas y desiguales de género y prácticas degradantes contra la mujer.
- Los beneficios de la migración a nivel individual no son consistentes con las necesidades de los hogares, ni con el desarrollo nacional. Es recomendable que el gobierno de Jamaica diseñe una política pública integral en migración, que no sólo busque el retorno de los emigrantes, sino que establezca principios reales de ciudadanía transnacional. Es necesario otorgar derechos plenos a los ciudadanos residentes en el exterior para facilitar el ejercicio de la ciudadanía transnacional.
- La planificación económica y social de Jamaica debe tener en cuenta que las fluctuaciones en los mercados laborales globales, ocasionan fuertes cambios en la política migratoria. De allí que no es recomendable confiar que los mercados exteriores tienen la capacidad de absorber la mano de obra de los países de origen. De allí que las recomendaciones orientadas para el desarrollo humano deben tener en consideración la necesidad de crear más y mejores oportunidades de empleo local y/o regional, que responda a los objetivos del país y permita que individuos y comunidades elijan el tipo de vida que quieren tener.
- En esta misma línea, los programas de retorno migratorio deben crear condiciones de oportunidad para que quienes desean y pueden regresar lo hagan, sin perder su capacidad económica

y social. Los mecanismos deben tener formas de monitoreo y evaluación para que no sean utilizados como una oportunidad para que el gobierno subsidie los viajes de las personas migrantes.

- Aunque el porcentaje de la población inmigrantes es muy bajo, la legislación migratoria, o aquella que aplica a las mujeres trabajadoras inmigrantes es prácticamente inexistente, así como también son los programas diseñados. La falta de trabajo académico hace que este fenómeno parezca inexistente. Las mujeres inmigrantes aparecen como sujetos invisibles, poco representadas y con una mínima posibilidad de sacar adelante una agenda propia. Para esto, es necesario reforzar las redes informales de migrantes para propender por una formalización del movimiento. Por ende se deben desarrollar más y mejores investigaciones relacionadas con la migración de las mujeres, las causas y motivos que promueven su movilidad y las consecuencias del mismo, con el fin de diseñar políticas públicas que respondan efectivamente a las necesidades de las mujeres migrantes.
- Se debe promover la movilización de las comunidades transnacionales para que provean asistencia técnica en las áreas de desarrollo que el Estado requiere. Esto se puede hacer a través de la formación de redes transnacionales de práctica que faciliten la circulación de personas y de conocimiento.
- La experiencia de investigación/acción de la Universidad de Guelph en torno a las trabajadoras temporales agrícolas muestra la necesidad de profundizar en la sensibilización de los aspectos de género que atañen la contratación de mujeres. Ejercicios similares pueden desarrollarse a través de otros corredores migratorios en los que los estados intervienen para contratar personal extranjero.
- Se debe crear un trabajo conjunto e interinstitucional que monitoree el flujo de las remesas, se deben de realizar estudios con perspectiva de género que revelen la dimensión real del fenómeno de las remesas. Los resultados de estos estudios pueden dar claves para la mejor gestión de estos fondos y para el diseño de políticas públicas.
- Los principales retos de la gestión migratoria en Jamaica tienen que ver las necesidades básicas para garantizar la vida, la seguridad nacional y el desarrollo humano. Se debe realizar un dialogo político amplio, en el cual participen todas las instancias gubernamentales y civiles implicadas en el tema para que viabilicen formas y medios para el desarrollo de una política pública nacional en migración y género con perspectiva de derechos que resalte el tema de la mujer.
- Es recomendable crear programas sostenidos para el apoyo de los hogares multigeneracionales en los que el flujo de remesas puede ocasionar conflictos internos que las mujeres emigrantes no conocen. Se deben visibilizar los efectos de la migración en la vida de los hijos e hijas, así como en la recarga que su cuidado representa para sus padres y madres envejecientes.

En general es muy importante relevar el tema migratorio dentro de la agenda política de Jamaica y fomentar la acción institucional que involucre todos los sectores para una adecuada gestión migratoria.

## **6. Listado de actores claves como país de origen**

### Organismos Internacionales

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD

Organización Internacional para las migraciones OIM

UNFPA

### Entidades Nacionales

Jamaica Information Service

Government of Jamaica

Women's Centre Foundation of Jamaica

Bureau of Women's Affairs

National Family Planning Board  
Nurses Training Schools  
Nursing Council  
Ministry of Foreign Affairs and Trade  
Ministry of National Security  
Ministry of Education  
Ministry of Industry, Commerce and Investment  
Ministry of Tourism  
Ministry of Labour and Social Security  
Ministry of Information, Culture, Youth and Sports

## Anexo 1

### Principales normativas consultadas

- Foreign Nationals and Commonwealth Citizens (Employment) Act 2004
- The Immigration Restriction (Canadian Visitors) (Exemptions) Directions 1980.
- The Foreign Nationals and Commonwealth Citizens (Employment) (Work Permit Fees)

### Regulations 1973.

- The Immigration Restriction (Commonwealth Citizens) Order 1959
- The Employment Agencies Regulations
- The Recruited Workers (Exemption) Directions, 1953
- The Commonwealth Citizens (Ports of Entry) Regulations, 1951
- The Commonwealth Citizens Identification Regulations, 1948
- The Aliens Act
- The Immigration Restriction (Commonwealth Citizens) Act. (1980, 1959, 1953, 1951 and 1948)
- The Recruiting of Workers Act.
- The Emigrant Protection Act
- The Emigrant Protection (Deposit Funds Rules)
- The Foreign Recruiting Act
- The Employment of Women Regulation
- The Women (Employment) Act
- National Workplace Policy on HIV/AIDS from the Ministry of Labor and Social Security
- The Employment (Equal Pay for Men and Women) Act.
- The Employment Agencies Regulation Act
- The Employment (Termination and Redundancy Payments) Act
- The Human Employment and Resource Training Act 1982
- The Workmen's Compensation Act.
- The National Insurance Act.
- The Maternity Leave Act.

### Convenios Internacionales concernientes a la mujer trabajadora migrante

- Caribbean Community (Establishment, Services, Capital and Movement of Community Nationals) Act 2004 (No.37 of 2004)
- Caribbean Community (Free Movement of Skilled Persons) Act (Act No.4 of 1997)
- Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women - Convention of Belem do Para

### Convenios Bilaterales sobre migración o asuntos laborales

- Agreement on Social Security between Canada and Jamaica
- Administrative Arrangement for the Implementation of the Agreement on Social Security Between Canada and Jamaica

Investigadora: Diana López Castañeda (UNIFEM LAC)  
Asistente legal: Laura Bretón (UN-INSTRAW)  
Agosto de 2010

Fondo de Desarrollo de las  
Naciones Unidas para la Mujer  
**UNIFEM**  
parte de ONU Mujeres



Fondo de Desarrollo de las  
Naciones Unidas para la Mujer  
**UNIFEM**  
parte de ONU Mujeres

