

La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas

Cabieses B / Bernales M / McIntyre AM



Primer prólogo

El libro que hoy prologamos “La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas”, realizado por la Facultad de Medicina de la Clínica Alemana – Universidad del Desarrollo (FM CAS-UDD), en el contexto de la literatura en salud y migración en Chile, es en definitiva, uno de los libros más destacados y apremiantes escritos en los últimos tiempos. En su intenso recorrido va hilvanando la mirada de los distintos actores institucionales que ponen de manifiesto a través de un análisis objetivo de cómo la migración se vincula con la salud y lejos de verse como un servicio, poco a poco se va convirtiendo en una especie de entramado social de políticas públicas.

El imperativo de generar conocimientos desde diferentes perspectivas de análisis, como también poner en el relieve de la discusión un tema de vital y necesaria importancia con un enfoque basado en los derechos humanos, aporta y contribuye a una forma de pensamiento y reflexión imprescindible para los tomadores de decisiones y permite que los usuarios, en este caso las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, puedan tener una garantía en el acceso a los servicios.

Que a la Organización Internacional para las Migraciones OIM, se le haya invitado a prologar este libro, reafirma nuestra convicción de la estrecha vinculación que existe entre migración y salud y dentro de una discusión mayor, de los nexos que se atribuyen entre migración y desarrollo. Asimismo, pone a las personas migrantes como elementos centrales en los programas nacionales, propósito ya expresado en la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, celebrado en Nueva York en 2013.

Actualmente, el debate sobre salud y migración en el plano nacional y regional es rectorado por el Ministerio de Salud, que con su liderazgo como generador de normativas y políticas permite cada vez más fortalecer un modelo de salud más incluyente. En el año 2014 este Ministerio crea el Equipo Asesor Sectorial de Inmigrantes y Refugiados, órgano asesor de la Ministra de Salud, que tiene la finalidad de revisar y fortalecer el enfoque de salud a personas migrantes y refugiadas, facilitar apoyo técnico dentro de este equipo asesor es tarea de la OIM. Posteriormente, en julio de 2015, la OIM avanza con la firma de un Acuerdo de Colaboración con este Ministerio, sentando las bases para una colaboración mutua, estrecha, coherente y permanente sobre salud y migración. El acuerdo, actualmente se encuentra en la fase operacional permitiendo a la OIM acompañar importantes procesos de sensibilización y capacitación, jornadas nacionales, estudios exploratorios en salud en municipios con migración transfronteriza y participar en mesas y diálogos nacionales y regionales en salud.

De esta forma y en concordancia con lo anterior, en el 2015 y 2016, el Ministerio de Salud avanzó en pasos importantes en materia de legislación, aprobando dos circulares para mejorar y ampliar las políticas en el acceso y derecho a la salud de las personas migrantes, principalmente mujeres embarazadas, niños y niñas y casos de urgencia clínica para personas con estatus migratorio irregular. Creemos que es un gran avance por el derecho a la salud de la población migrante en Chile y una buena práctica de un modelo y una política inclusiva de salud.

Dado este marco general, las distintas investigaciones y opiniones calificadas de autores y expertos que se plasman en este libro nos inspira pero también nos obliga a continuar generando discusión y acciones concretas para incorporar a la población migrante al sistema sanitario sin restricciones y en igualdad de condiciones. El resultado de esta discusión sin duda contribuirá a fortalecer el diseño de políticas públicas sectoriales y orientará el desarrollo local destacando las mejores prácticas desarrolladas hasta el momento, propiciando el intercambio de información y creación de conocimiento con los actores relevantes en los países de tránsito y destino. Sin estas opiniones es más difícil construir una sociedad inclusiva, igualitaria y justa y poderla entender desde un escenario global e integral de derechos humanos y de determinantes sociales.

Finalmente, todos los actores que abordan estas materias nos encontramos ante desafíos cada vez mayores. En primer término, el perseverar en difundir el enfoque de derechos humanos como eje central en el diseño de políticas públicas en salud; en segundo término el poder abogar por acciones tendientes a incluir a la población migrante en la convivencia diaria en los países y sociedades de acogida, respetando la diversidad y reconociendo el enfoque intercultural; y en tercer término el poder armonizar, en un marco de gobernanza, a todos los actores, tanto de niveles centrales como locales, en la búsqueda de nuevas estrategias que puedan disminuir las brechas existentes entre población nacida en un territorio y aquella que se incorpora por las razones que sea. El desarrollo de una sociedad inclusiva se hace con todos y para todos.

Norberto Girón
OIM – Jefe de Misión Chile

Durante las últimas décadas se ha producido un creciente reconocimiento de la necesidad de un análisis más detallado de la migración, poniendo de relieve la importancia de descomponer la categoría de "migrante" y teniendo en cuenta algunos marcadores de identidad como clase, raza, etnia, género, edad y etapa del ciclo de vida, que dan forma a la experiencia migratoria de los individuos. Estos factores con frecuencia configuran las opciones migratorias realizadas por individuos, determinando, por ejemplo, si son parte de los flujos migratorios globales de élite, totalmente documentados y capaces de moverse a sus anchas entre la "casa" y su destino; o se encuentran en las corrientes migratorias más ocultas, moviéndose sin documentación entre los países. Se le ha dado cada vez mayor atención académica a la comprensión de la naturaleza cambiante de la migración latinoamericana, trazando por ejemplo, la composición de género de la migración laboral en la región y en particular el crecimiento de la migración laboral femenina en América Latina y hacia Europa.

La complejidad de los diversos flujos migratorios en América Latina también plantea cuestiones importantes desde el punto de vista de la salud. En el contexto de crisis de salud, como la reciente propagación del virus Zika, surge la preocupación en la región en torno a la seguridad de la salud. Esto puede llevar a iniciar nuevos controles sobre determinados flujos migratorios en un intento de limitar la propagación de enfermedades infecciosas. Sin embargo, la necesidad de seguridad de la salud también apunta a la importancia de desarrollar una mejor comprensión de los complejos y múltiples vínculos entre la salud y la migración. Asimismo, se reconoce el papel vital de la evidencia científica para permitir a los responsables políticos responder con mayor eficacia a los retos de salud que plantea la migración, mientras se disputan supuestos y prejuicios hacia los migrantes como que representan un riesgo significativo para la salud. Por otra parte, en la era de la agenda de desarrollo sostenible de post 2016, los gobiernos deben también procurar llevar a cabo sus compromisos para cumplir con la meta y los objetivos englobados dentro de los objetivos del desarrollo sostenible, incluyendo la necesidad de garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos. Esto apunta a otra área del debate en curso en torno a qué distancia de la responsabilidad del Estado se extiende más allá de sus propios ciudadanos equilibrarse con el cumplimiento de los acuerdos internacionales de derechos humanos, que trascienden las fronteras nacionales.

Esta importante nueva colección editada por Báltica Cabieses, Margarita Bernal y Ana María McIntyre, por tanto, hace una contribución vital a debates más amplios en torno a la migración y la salud. Se da el caso chileno de que el país que ha transitado desde un país de emigrantes a un país receptor de migrantes. Mientras que la mayoría de los flujos migratorios son en su mayoría de otras partes de América Latina, también hay evidencia de nuevos flujos migratorios procedentes de África y Asia (1). Sin embargo, hasta ahora ha habido poca evidencia empírica sobre la salud de migrantes internacionales en Chile y las implicancias de estos cambios. En este oportuno libro, los editores apuntan a acortar esta brecha, y para ello reúne a una amplia gama de capítulos que ofrecen perspectivas multidisciplinares sobre la salud que arrojan nueva luz sobre la salud de migrantes internacionales.

Los capítulos de este libro destacan que la migración ha sido ampliamente reconocida como un determinante social de la salud y que es responsabilidad del Estado ofrecer respuestas más amplias a las necesidades de salud de esta población. Tomando un enfoque de derechos humanos con base a la provisión de salud, se refuerza la necesidad de asegurar que las necesidades de salud de los grupos de migrantes se incorporen adecuadamente en las políticas nacionales de salud y que las poblaciones migrantes se encuentren adecuadamente apoyadas mientras aprenden a navegar por el sistema de salud. Al mismo tiempo, cuerpos amplios de conocimiento de investigación han contribuido a reconocer que los migrantes no son individuos impotentes o incapaces de ejercer autonomía, sino más bien a permitirles un papel activo en la búsqueda de mantener su propia salud y bienestar de su familia. De hecho, en muchos casos los migrantes no prefieren los servicios de salud formales, sino que prefieren (i) volver a "casa" o país de origen para hacer uso de los servicios de atención médica o (ii) participar en servicios y conductas de salud más informales, tales como la compra de medicamentos directa de una farmacia o tomar remedios «alternativos». Todo esto refuerza la importancia de garantizar servicios básicos de salud y de desarrollar nuevas estrategias bien informadas para acoplarse con las poblaciones migrantes que a menudo permanecen al margen de una disposición formal desde los sistemas de salud oficiales.

La evidencia presentada en este libro ayuda a construir una imagen mucho más clara de las necesidades de salud de los migrantes y su comportamiento relacionado con la salud a lo largo de diferentes partes del país, destacando la diversidad de las poblaciones migrantes en todo Chile. Los estudios presentados aquí demostrarán ser una herramienta muy valiosa para los responsables políticos para garantizar un uso más eficaz de los recursos del sector de la salud. Con esta evidencia las respuestas de política pública pueden ser más focalizadas y dirigidas, para hacer frente a los problemas de salud más urgentes que enfrentan las poblaciones de migrantes internacionales a nivel nacional y en diferentes comunas del territorio continental. El análisis también pone de relieve los acontecimientos importantes a nivel central, donde los servicios de salud han hecho avances importantes hacia el trabajo para obtener mejores resultados de salud con las comunidades migrantes. El éxito de las políticas a nivel nacional en la obtención de mejores niveles de salud en las poblaciones migrantes también depende de la aplicación efectiva de estas políticas a los proveedores de salud locales, quienes deben trabajar para superar las múltiples restricciones con las que trabajan para excluir a las comunidades tengan acceso a los servicios. Esto incluye desafiar las normas de género y raciales profundamente arraigadas que se encuentran a menudo dentro de los sistemas de salud y en la sociedad en general, para garantizar el acceso universal a la salud realmente se aplique a toda la población chilena.

Referencia

1.) Reveco D, Mullan C. Migration Policy in Chile, *International Migration*, 2014; 52 (5): 1-14.

Segundo prólogo (original en inglés)

There has been a growing recognition of the need for more nuanced analysis of migration, highlighting the importance of breaking down the category of 'migrant' and taking into account how identity markers such as class, race, ethnicity, gender, age and stage of life course shape the migratory experience of individuals. These factors frequently shape the migratory choices made by individuals, determining for example whether they are part of elite global migratory flows, fully documented and able to move at ease between 'home' and their destination, or are located in more hidden migratory flows, moving without documentation between countries. Growing scholarly attention has been given to understanding the changing nature of Latin American migration – charting for example the highly gendered composition of labour migration across the region and particularly the growth of female labour migration from Latin America to Europe.

The complexity of diverse migratory flows across Latin America also raises important questions from a health perspective. In the context of health crises such as the recent spread of the Zika virus in parts of the region concerns around health security can initiate new controls on particular migratory flows in an attempt to constrain the spread of infectious diseases. Yet the need for health security also points to the importance of developing a better understanding of the complex and multiple links between health and migration and the vital role of detailed evidence to enable policy makers to respond more effectively to the health challenges posed by migration while at the same time contesting often deeply embedded problematic assumptions that migrants pose a significant health risk. Moreover, in the era of the post 2016 sustainable development agenda, governments must also seek to undertake their commitments to fulfil the goal and targets encompassed within the Sustainable Development Goals, including the need to ensure healthy lives and promote well-being for all. This points to another area of on-going debate around how far state's responsibility extends beyond that of their own citizens balanced against fulfilment of international human rights agreements which arguably transcend national borders.

This important new collection edited by Báltica Cabieses, Margarita Bernales and Ana Maria McIntyre therefore makes a vital contribution to wider debates around migration and health. The Chilean case is significant given that the country that has recently undergone an important transition from a migrant-sending to a migrant-receiving country. While the majority of migrant flows are predominantly from other parts of Latin America, there is also evidence of new migrant flows from Africa and Asia (1). Yet until now there has been little empirical evidence examining the health-related implications of these shifts. In this timely volume the editors address this gap, bringing together a wide range of chapters offering multi-disciplinary perspectives on health that shed new light on these changes.

As the chapters highlight migration has been widely recognised as a social determinant of health and it is the responsibility of the state to ensure this is reflected in wider health system responses to meeting health needs. Taking a human rights based approach to health provisioning reinforces the need to ensure that the health needs of migrant groups are appropriately incorporated into national health policies and that migrant populations are adequately supported as they learn to navigate the health system. At the same time wider bodies of research have contributed to the need to recognise that migrants are not merely powerless individuals who are incapable of exercising agency but that frequently play an active role in seeking to maintain their own health and well-being and that of family members. Indeed in many cases migrants do not engage in formal health services, instead preferring to return 'home' for health care services or engaging in more informal health-seeking behaviour such as buying medication direct from a pharmacy or taking 'alternative' remedies. Yet this reinforces the importance of ensuring health services develop new, well-informed strategies for engaging with migrant populations who often remain marginalised from formal provision.

The data presented in this volume helps construct a much clearer picture of migrants' health needs and their health-related behaviour across different parts of the country, highlighting the diversity of migrant populations across Chile. The studies presented here will prove to be an invaluable tool for policy makers in ensuring more effective use of resources within the health sector as policy responses can be directed more specifically to address the most pressing health challenges facing different *comunas*. The analysis also highlights important developments at the local level where health services have made important inroads towards working for better health outcomes with migrant communities. The success of national level policies in securing improved levels of health across migrant populations is also dependent on the effective implementation of these policies at the local level and health providers must work to overcome the multiple constraints that work to exclude communities from accessing services. This includes challenging the deeply embedded gendered and racialized norms that are often found within health systems and working to ensure universal access to health really does apply to the entire Chilean population.

Reference

1) Reveco D, Mullan C. Migration Policy in Chile, *International Migration*, 2014; 52 (5): 1-14.

Jasmine Gideon
Birkbeck, University of London

INDICE

PRÓLOGOS.....	7
---------------	---

Capítulo 1

Introducción y conceptos esenciales.....	15
--	----

Báltica Cabieses, PhD

Margarita Bernales, PhD

Ana María McIntyre, MSc

Sección I

La migración como fenómeno global y local

Introducción a Sección I.....	27
-------------------------------	----

Capítulo 2

La Migración como Determinante Social de la Salud.....	29
--	----

Carlos Van der Laet, MD, MSc

Capítulo 3

Una política migratoria para un Chile cohesionado.....	39
--	----

Rodrigo Sandoval Ducoing

Capítulo 4

Avances y Desafíos en el ejercicio del derecho a la salud desde la experiencia del SJM.....	51
---	----

Felipe Calderón, BSc

Florencia Saffirio, MSc(c)

Capítulo 5

Salud y migración laboral en Chile: historia y comprensión para el mejoramiento de las políticas públicas desde los desafíos de las actuales migraciones. Una mirada desde el INCAMI.....	61
---	----

José Delio Cubides Franco, MSc

Katherine Constanza Vásquez Gallardo, MSc

Capítulo 6

Modelos de gestión propuestos y modelos existentes en Chile para la gestión municipal: fortalezas y desafíos para el trabajo con población migrante internacional.....	75
--	----

Claudia Silva, PhD

Sección II

La salud de migrantes internacionales en Chile: Evidencia nacional

Introducción a Sección II.....	95
--------------------------------	----

Capítulo 7

Vulnerabilidad territorial de migrantes internacionales en Chile: análisis de Censos 1992-2012.....	99
---	----

Andrea Vásquez, MSc

Báltica Cabieses, PhD

Helena Tunstall, PhD

Capítulo 8

Perfil socio-demográfico de migrantes internacionales en Chile.....	115
---	-----

Victor Pedrero, MSc

Marcela Oyarte, MSc

Báltica Cabieses, PhD

Verónica Arriagada Elzo, MSc

Claudia Silva Dittborn, PhD

Capítulo 9

Uso efectivo de servicios de salud por parte de migrantes internacionales y población local en Chile.....	147
---	-----

Báltica Cabieses, PhD

Marcela Oyarte, MSc(c)

Iris Delgado, PhD(c)

Capítulo 10	
Egresos hospitalarios en Chile: Análisis comparativo entre migrantes internacionales y población local	181
<i>Marcela Oyarte, MSc(c)</i>	
<i>Báltica Cabieses, PhD</i>	
<i>Iris Delgado, PhD(c)</i>	
Capítulo 11	
Embarazo como estrategia de regularización del estatus migratorio. Discursos de los trabajadores en salud en atención primaria	213
<i>María Elizabeth Guerra Zúñiga, MPH, PhD(c)</i>	
<i>Mauricio Ríos Hidalgo, MSc(c)</i>	
Capítulo 12	
Nacer y crecer en Chile: Identificando brechas entre niños migrantes internacionales y niños chilenos	225
<i>Báltica Cabieses, PhD</i>	
<i>Marcela Oyarte, MSc</i>	
<i>Macarena Chepo, MSc(c)</i>	
<i>Patricia Bustos, MSc(c)</i>	
<i>María Eugenia Chadwick, MD, Esp.</i>	
Capítulo 13	
Innovaciones centrales y locales para la atención de salud a migrantes internacionales en Chile	249
<i>Báltica Cabieses, PhD</i>	
<i>Margarita Bernales, PhD</i>	
<i>Macarena Chepo, MSc(c)</i>	
<i>María Teresa Escobar, MSc(c)</i>	
<i>Paz Bersano, MSc</i>	

Sección III

La migración en Chile en comunas seleccionadas del país

Introducción a Sección III	273
Capítulo 14	
Estudio de Caso: Comuna de Arica	279
<i>Macarena Chepo, MSc(c)</i>	
<i>Ana M McIntyre, MSc</i>	
<i>José Tomás Vicuña, BSc</i>	
Capítulo 15	
Estudio de Caso: Comuna de Iquique	303
<i>Alexandra Obach, PhD</i>	
<i>Javiera Flaño, MD</i>	
<i>Andrea Vásquez, MSc</i>	
Capítulo 16	
Estudio de Caso: Comuna de Antofagasta	329
<i>Alexandra Obach, PhD</i>	
<i>Báltica Cabieses, PhD</i>	
<i>Macarena Chepo, MSc(c)</i>	
<i>Ana M McIntyre, MSc</i>	
Capítulo 17	
Estudio de Caso: Comuna de Calama	359
<i>Margarita Bernales, PhD</i>	
<i>Ana M McIntyre, MSc</i>	
<i>Moisés Morales, BSc</i>	
Capítulo 18	
Estudio de Caso: Comuna de Maipú	379
<i>Ana M McIntyre, MSc</i>	
<i>Margarita Bernales, PhD</i>	
<i>Elizabeth Licanqueo, MSc</i>	

Capítulo 19	
Estudio de Caso: Comuna de Santiago	401
<i>Margarita Bernaldes, PhD</i>	
<i>María Teresa Escobar, MD, MSc(c)</i>	
<i>Paz Bersano, MSc</i>	
Capítulo 20	
Estudio de Caso: Comuna de Independencia	423
<i>Macarena Chepo, MSc(c)</i>	
<i>Ana M McIntyre, MSc</i>	
<i>Carlos Muñoz R.</i>	
Capítulo 21	
Estudio de Caso: Comuna de Recoleta	447
<i>Javiera Flaño Olivos, MD, MSc</i>	
Capítulo 22	
Estudio de Caso: Comuna de Quilicura	471
<i>Yamile Cabrera Cuevas</i>	
<i>Gonzalo Blanco Nuñez, MSc</i>	
<i>Débora Ramos Barrios, BSc</i>	

Sección IV

Discusión y Recomendaciones

Capítulo 23	
Discusión y conclusiones	487
<i>Báltica Cabieses, PhD</i>	
<i>Margarita Bernaldes, PhD</i>	
Capítulo 24	
Recomendaciones concretas para Chile	507
<i>Alex Alarcón, PhD</i>	
<i>Margarita Bernaldes, PhD</i>	
<i>Báltica Cabieses, PhD</i>	
<i>María Teresa Escobar, MSc(c)</i>	
<i>Jossette Iribarne, MSc(c)</i>	
<i>Ana M McIntyre, MSc</i>	
<i>Victor Pedrero, MSc</i>	
<i>Florencia Saffirio, MSc(c)</i>	
<i>Claudia Silva Dittborn, PhD</i>	