

# Gobernanza en **Salud y Migración** en la Región SICA

La gobernanza regional en salud y migración permite gestionar respuestas con valor público frente a la realidad poblacional, de salud, socioeconómica y medioambiental de las personas migrantes y las familias fragmentadas. Articula distintos procesos de conocimiento y fortalecimiento institucional en la región SICA.

## Índice de contenidos

	Nº Pág
Introducción.....	2
Contexto normativo de la Gobernanza en Salud y Migración.....	2
El marco de Gobernanza del COMISCA .....	3
La vinculación regional.....	7
Conclusiones.....	10

## Índice de Tablas

Tabla N° 1. Caracterización de los elementos que articulan la gobernanza del COMISCA en salud y migración en la región SICA.....	6
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

## Índice de Gráficos

Gráfico N° 1. Modelo de la estructuración de la gobernanza en salud y migración del COMISCA para la región SICA.....	7
Gráfico N° 2. Estructura de la gobernanza en salud en el SICA. ....	8
Gráfico N° 3. Estructuración de la problemática de la migración.....	9

## **Introducción**

La movilidad humana y la migración nacional y extrarregional de y en los países de la región del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se han constituido en problemáticas complejas de orden regional-global, provocadas tanto por las exclusiones del modelo económico imperante en los países de la región, las dificultades de la integración regional en materia política, jurídica y administrativa, y los múltiples retos que implica la seguridad humana-ciudadana en el marco de la geopolítica y la globalización.

Frente a estas causas, actores vinculados a la academia, administración pública, cooperación financiera, técnica y de ayuda humanitaria internacional, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Organizaciones de Sociedad Civil (OSC), y de la institucionalidad del SICA, han venido planteando y dando respuestas de diversos tipos y alcances, atendiendo o no al marco de gobernanza que COMISCA ha venido construyendo e impulsando.

La finalidad de este documento es mostrar la estructura de gobernanza del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) para afrontar la problemática de la salud en la migración, movilidad humana, así como el desplazamiento interno y el forzado.

## **Contexto normativo de la Gobernanza en Salud y Migración**

La Gobernanza en Salud y Migración que propone COMISCA está amparada en diversos instrumentos regionales del SICA y del COMISCA, así como de los compromisos adquiridos por los países en el marco de trabajo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y otros acuerdos. Entre ellos, están:

1. “Lineamientos de Atención Integral en Salud a las Personas Migrantes Retornadas y Familias Fragmentadas” de COMISCA del 2019.
2. “Agenda de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2019-2030” del COMISCA del 2019.
3. “Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana, 2016-2020” del COMISCA del 2016.
4. Resolución COMISCA 22-2018 del COMISCA del 2018, relativa a “Dar Prioridad a la Salud de los Migrantes”.
5. Resolución de la XLVII Reunión del COMISCA de 2017 sobre “Salud de los Migrantes” como lineamiento estratégico emanado Foro Intersectorial Regional para la Salud de Centroamérica y República Dominicana.
6. Resolución de la XLVI Reunión del COMISCA de 2017 sobre “Salud la Iniciativa Conjunta de Salud de las Personas Migrantes y sus Familias”.

7. Resolución de la XXXIII de la Reunión del COMISCA del 2010 sobre “Migración y Salud” para identificar puntos comunes y hoja de ruta juntamente con UNFPA, SICA y OIM.
8. “Plan de Acción para la Atención Integral de la Migración en la Región” (PAIM- SICA) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) del 2019.
9. “Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva con Equidad” (ARIPSIP), 2018-2030, del Sistema de Integración Social Centroamericana (SISCA) del 2018.
10. Documento de “Orientación sobre Migración y Salud” de OPS/OMS del 2018
11. Documento de Política CD55/11, Rev.1 “La Salud de los Migrantes” de OPS/OMS del 2016.
12. Resolución CD55.R13 del 2016 “La Salud de los Migrantes” de OPS/OMS.
13. Documento “Promoción de la Salud de Refugiados y Migrantes”, WHA70.15 de la 70.ª Asamblea Mundial de la Salud del 2017.
14. Declaración de Mesoamérica sobre “Salud y Migración” del 2017.

## **El marco de Gobernanza del COMISCA**

Para el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) “...la gobernanza regional es un proceso que permite gestionar las respuestas a la realidad socioeconómica y medioambiental, generando procesos de conocimiento sanitario-poblacional de la región SICA”<sup>1</sup>, (COMISCA, 2018a). Además, se ha priorizado el fortalecimiento de la capacidad rectora y la gobernanza de la salud a nivel regional a través de la voluntad política del COMISCA, de múltiples respuestas a distintas problemáticas de salud pública regional, la consolidación de diversos mecanismos políticos y legales orientados a fortalecer la autoridad sanitaria regional, diferentes metodologías y estrategias de alcance regional, entre otros<sup>2</sup>. (COMISCA, 2018b)

Siguiendo el contenido de lo anteriormente señalado, este documento tiene por objetivo mostrar los distintos puntos de anclaje de todos aquellos actores sociales subnacionales, nacionales, regionales o extrarregionales que bregan en las distintas problemáticas alrededor de la salud, y buscan articular y contribuir con su trabajo en el ámbito regional a través de las estructuras y los procesos con los que opera la institucionalidad del COMISCA. Con ello, se quiere hacer operativa y direccionada

---

<sup>1</sup> COMISCA. Cuatro pilares del pensamiento regional en salud del COMISCA, Revista Salud Regional, año 1, núm. 1, julio-diciembre, 2018a. El Salvador.

<sup>2</sup> COMISCA (2018b). Agenda de salud de Centroamérica y República Dominicana, 2019-2030. SE-COMISCA. El Salvador.

la participación y el trabajo intersectorial. Aunque esta forma de vinculación y trabajo planteada no elimina la posibilidad de que una organización trabaje juntamente con uno o varios Ministerios de Salud, este no podrá ser considerado como trabajo regional en el marco del COMISCA. Para serlo, debe enmarcarse y articularse a los instrumentos políticos y técnicos vigentes, así como a las estructuras y procesos propios o en las que el COMISCA ha definido para el trabajo regional través de su Secretaría Ejecutiva (SE-COMISCA).

Para avanzar en la mejora de la salud regional, SE-COMISCA plantea articular objetivos sectoriales e intersectoriales para fortalecer el posicionamiento político y técnico de la misma, tanto dentro del SICA como fuera de él, y ordena su trabajo en cuatro procesos interdependientes:

1. **Regionaliza sus acciones de Políticas Públicas.** Contribuye a la integración regional en salud en el marco de la globalización, articulando su bregar con organizaciones subregionales, regionales y extrarregionales, en torno a la problemática de salud y migración. Comprende el alcance de la acción global y regional, y las implicaciones en lo cultural y ambiental.
2. **Planea y actúa estratégicamente.** Estudia el contexto, identifica problemáticas sanitarias, asigna recursos y vigila procesos regionales priorizados y emergentes. Involucra o participa en el bregar en salud con otros actores de la región SICA y fuera de ella, enfatizando temas comunes. Recopila, analiza y actúa en temas estratégicos regionales.
3. **Trabajo en Equipo.** Realiza actividades regionales con las Presidencias Pro Témporte y estructuras del COMISCA. La efectividad del trabajo está en la armonización del trabajo en red de las estructuras regionales del COMISCA.
4. **Gestiona el conocimiento (GDC).** Intercambia y transfiere conocimientos sobre la salud en los países miembros del SICA y extrarregionales. Se responsabiliza por hacer circular el conocimiento regional propio y el de interés generado por otros. El Foro Intersectorial de Salud es un espacio estratégico para contribuir a las políticas públicas. Comparte, genera, usa, difunde y produce conocimiento, formal e informal.

En este marco de trabajo, las problemáticas de la movilidad y la migración humana han sido motivo de preocupación y de respuestas. Por un lado, el viraje que dicha problemática ha cobrado en los últimos años, principalmente en los dos últimos, responde no sólo a un proceso estructural nacional-regional de exclusiones y marginación social y económica, sino también al efecto acentuado provocado por los cambios económico-laborales (flexibilización y precarización del empleo) que trajo la globalización, y la geopolítica. Por el otro lado, paralelo al intrincado y complejo proceso de desarrollo de cada nación, la respuesta organizada ha sido de

diverso orden: ayudas y emergencias humanitarias, ampliación de servicios de salud, atención y prevención medioambiental, así como a la definición de políticas públicas progresivamente más asertivas y, a veces, controversiales. Sin embargo, hasta hoy una parte importante de las respuestas nacionales, subregionales y/o regionales se han caracterizado por la atomización, limitaciones estratégicas, la descoordinación, el recelo, el protagonismo fatuo, la desconfianza, y una pobre visión de desarrollo para la región.

Sin negar que la gobernanza supone la existencia de más de una racionalidad capaz de estudiar, comprender y responder ante dicha problemática y que, además, ninguna organización puede arrogarse ser el único punto nodal pensante y con capacidad de acción en políticas públicas, COMISCA plantea e impulsa una gobernanza de la salud frente a la movilidad y migración humana regional a partir de la concatenación y dinamización de cuatro elementos:

1. Los **Lineamientos** Regionales de Salud y Migración<sup>3</sup>,
2. El **Foro** Intersectorial Regional de Salud de Centroamérica y República Dominicana<sup>4,5</sup>
3. Las **estructuras operativas** propias del COMISCA:
  - Comité Ejecutivo para la Implementación del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana (CEIP),
  - Grupo Técnico de Salud y Migración (GTM),
  - Grupo Técnico de Salud Mental y Uso de Sustancias Psicoactivas (GTSM),
  - Comisión Técnica de Vigilancia de la Salud y Sistemas de Información (COTEVISI),
  - Comisión Técnica de Investigación para la salud (CTIS),
  - Comisión Técnica de Gestión de Riesgo en Salud (CTEGERS),
  - Comisión Técnica de Género y Salud (CTGS),
  - Red de Epidemiología de Campo (REDCEC), y,
4. La **Iniciativa** Conjunta Salud y Migración (INCOSAMI).

---

<sup>3</sup> COMISCA. Salud y Migración, Revista Salud Regional, año 2, núm. 2, enero-junio, 2019. El Salvador.

<sup>4</sup> Resolución de la XLVI Reunión del COMISCA celebrada en Costa Rica los días 21 y 22 de junio 2017, “Sobre el Foro Intersectorial Regional para la Salud de Centroamérica y República Dominicana”.

<sup>5</sup> Resolución de la XLVII Reunión del COMISCA celebrada en Panamá el día 5 de diciembre de 2017, “Sobre los resultados del Foro Intersectorial Regional para la Salud de Centroamérica y República Dominicana”.

Tabla N° 1. Caracterización de los elementos que articulan la gobernanza del COMISCA en salud y migración en la región SICA.

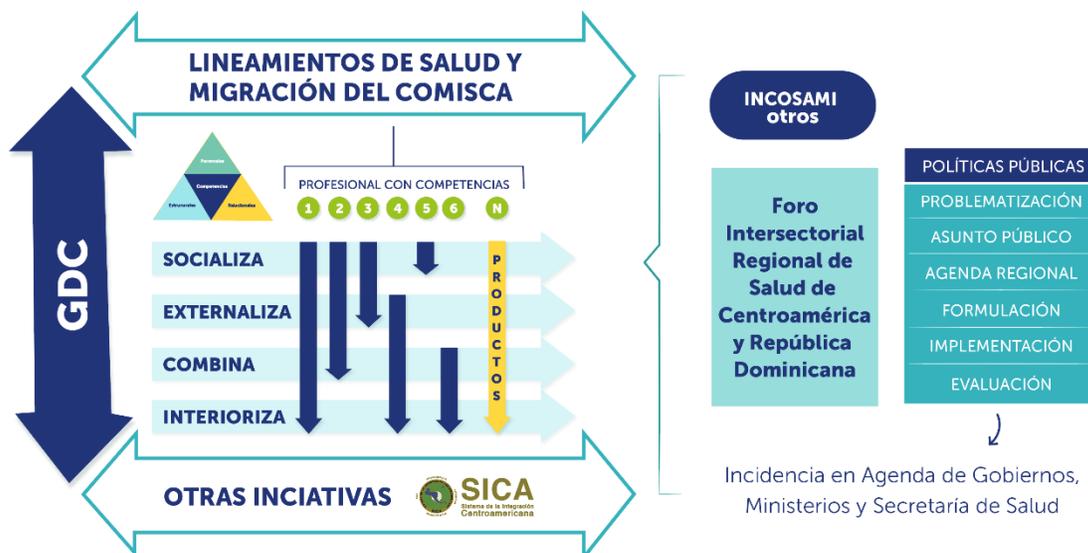
Elementos	Característica	Responsabilidad
Los <b>lineamientos</b> regionales de salud y migración	Marco de referencia para la acción	Guían las acciones regionales en salud y migración
El <b>Foro</b> Intersectorial Regional de Salud de Centroamérica y República Dominicana	Espacio técnico-político del COMISCA para el debate/aportes y el consenso/disenso intersectorial	Se debaten iniciativas para ser elevadas al COMISCA y Cumbre de Presidentes
Las <b>estructuras operativas</b> del COMISCA: SE-COMISCA, GTM, COTEVISI, CTIS, CTEGERS, REDCEC y GTSM.	Estructuras operativas que estudian y responden a las problemáticas proponiendo respuestas interdisciplinarias	Realizan investigaciones operativas, aportan respuesta contextualizada e impulsan iniciativas en el marco del trabajo regional
La <b>Iniciativa</b> Conjunta Salud y Migración	Espacio técnico-político interinstitucional e intersectorial para el debate y aportes, así como el consenso y disenso	Se plantean propuestas en el marco de políticas públicas regionales

Fuente: elaboración propia, 2019.

Todos los aportes teórico-metodológicos para el trabajo en salud y migración tienen por objetivo incidir en la agenda política del COMISCA, y de la Cumbre de Presidentes del SICA cuando fuera necesario, a través de aportes en cualquier punto del ciclo de las Políticas Públicas detallados a continuación:

1. **Problematización.** Es la definición de la situación de salud y migración regional, exhaustiva y conclusiva, que permite identificar los nudos críticos que la explican a diverso nivel de profundidad y extensión.
2. **Asunto Público.** Son los nudos críticos priorizados colectivamente y que formarán parte de los temas para debatir y consensuar en los espacios colectivos (Foro e INCOSAMI).
3. **Agenda Regional.** Es la agenda, plan de salud, lineamientos del COMISCA que contiene los nudos críticos priorizados y susceptibles de ser vulnerados.
4. **Formulación.** Es el diseño de políticas, programas, proyectos y/o lineamientos para atender las problemáticas de salud relacionadas con la migración.
5. **Implementación.** Es la ejecutoria de políticas, programas, proyectos, líneas de acción definidas como respuesta de salud frente a la migración.
6. **Evaluación.** Son los procesos de vigilancia, monitoreo, supervisión, evaluación de las actividades de salud y migración diseñadas y en ejecución.

Gráfico N° 1. Modelo de la estructuración de la gobernanza en salud y migración del COMISCA para la región SICA.



Fuente: elaboración propia en base a ICA s/f.

## La vinculación regional

Desde la perspectiva del COMISCA toda iniciativa regional de salud frente a la migración, o que abarque parte de la región SICA, deberá atender este marco estructurado institucional de gobernanza en salud y migración. La finalidad de este marco es que sirva de referencia para que cualquier organización que trabaje, financie, aporte e incida en las agendas regionales de salud y migración de COMISCA, lo tengan presente:

1. Tomando en consideración los Lineamientos Regionales de Salud y Migración
2. Participando activamente tanto en el Foro Regional de Salud y en la INCOSAMI, como los espacios específicos que se han dinamizado para el trabajo regional,
3. Fortalecer mutuamente el quehacer en salud y migración a nivel nacional, subregional y/o regional entre la propia organización, las estructuras ejecutoras del COMISCA (Grupos Técnicos, Comisiones Técnicas, Redes y Mecanismo) y la SE-COMISCA.

Todos los aportes de una organización deberán vincularse a una o varias etapas del ciclo de políticas públicas, como ya se dijo antes. Esta vinculación a lo regional

deberá hacerse, inicialmente, a través de la Secretaría Ejecutiva del COMISCA por cuanto que representa a la instancia operativa del COMISCA en la región en materia de salud y, posteriormente, podrá vincular su trabajo al que realizan las otras estructuras operativas del COMISCA.

Gráfico N° 2. Estructura de la gobernanza en salud en el SICA.



Fuente: SE-COMISCA, 2017.

El trabajo regional ha de suponer dos aportes concretos. Uno, que los resultados lleguen directamente a la población meta y, otro, que se fortalezca, a su vez, a las unidades administrativo-ejecutoras de los ministerios y secretaría de salud de la Región SICA que dan respuestas a la problemática de salud y migración. Esto resaltaré, por un lado, el carácter político del trabajo regional sustentado en los Cuatro Pilares del Pensamiento Regional en Salud del COMISCA<sup>6</sup> y en el marco de las Políticas Públicas y, por el otro, que el trabajo técnico se vincule y fortalezca con el que ya realizan las estructuras del COMISCA en esa materia.

<sup>6</sup> Los Cuatro Pilares del Pensamiento Regional de Salud del COMISCA son: 1) La Seguridad Humana, 2) La Determinación Social de la Salud, 3) La Gestión del Conocimiento, y 4) Los Bienes Públicos Regionales Comunitarios, (COMISCA, 2018)

En este sentido, los productos del trabajo articulado a los lineamientos de salud y migración del COMISCA guardan dos connotaciones. Una, enmarcada en la Determinación Social de la Salud (DSS), a través de la cual se identifican los alcances de los procesos migratorios y las subsecuentes implicaciones en términos de negociación política, es decir, actores con poder para decidir sobre la dinámica migratoria y de la movilidad humana. La otra, que los productos contribuyan a la perspectiva intersectorial; esto es, que cada contribución tribute a distintas aristas de la migración, la movilidad humana y el desplazamiento forzado como un todo vinculado a la seguridad humana, al entorno y contexto social, y al desarrollo social y económico de las comunidades locales.

Gráfico N° 3. Estructuración de la problemática de la migración



Fuente: SE-COMISCA, 2017.

## Conclusiones

El COMISCA ha venido impulsando diversos planteamientos de posicionamiento político y técnico en torno a la salud y la migración desde la perspectiva del trabajo regional del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA). Este documento de “Gobernanza en Salud y Migración en la Región SICA” señala los procesos y espacios institucionales creados por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) para establecer la gobernanza de la salud regional, en general, y de la movilidad humana y el fenómeno migratorio, en particular.

La instrucción dada a su Secretaría Ejecutiva (SE-COMISCA) es hacer operativo el trabajo regional intersectorial de manera coordinada con aquellas organizaciones que se vinculen al marco de trabajo regional del COMISCA, tomando como referencia los distintos instrumentos políticos y técnicos que rigen las respuestas en salud y medioambientales. Este mandato exige, a su vez, un esfuerzo por ordenar los procesos de vigilancia, atención y protección a las personas migrantes en condición migratoria irregular y a las familias fragmentadas. De igual manera, ofrece tanto una ruta para ordenar las distintas respuestas intersectoriales e interdisciplinarias que se dan a las poblaciones vinculadas a la movilidad humana y la migración en sus diversas formas, así como a los riesgos medioambientales.

Esta propuesta de gobernanza propone, entonces, articular las múltiples perspectivas y actividades políticas, técnicas y administrativas intersectoriales como contribuciones a las Políticas Públicas regionales de salud y migración a los procesos y espacios creados por COMISCA. El ordenamiento y articulación de los impulsos intersectoriales como una acción colectiva busca generar sinergias entre organismos de cooperación, entes de integración regional, administraciones públicas, asociaciones de retornados, ONG, y otros actores sociales, contribuyendo a configurar un sistema de políticas públicas de protección social y de atención de salud para la migración regional. El fortalecimiento de la gobernanza solamente se logrará en la medida de institucionalizar una perspectiva de trabajo colectiva ordenada y con libertad operativa, evitando la dispersión y la duplicidad.

El COMISCA acepta la existencia de más de una racionalidad capaz de estudiar, comprender, explicar y responder a la compleja problemática que enlaza movilidad humana, migración y medioambiente. Por esta razón, no pretende arrogarse la hegemonía sobre la gestión de la problemática migratoria regional, sino, como Rector regional de la salud, concatenar los esfuerzos y aportes intersectoriales e interorganizacionales que se hacen al proceso migratorio nacional y transnacional en un marco de una Gobernanza progresiva y efectiva.