

Resumen de política para la previsión de un sistema de alerta temprana en el sector cafetalero costarricense ante emergencias que conlleven medidas drásticas de distanciamiento social y físico

*La memoria útil de la pandemia:
o que aprendimos y lo que debemos hacer para el futuro*

I. Resumen Ejecutivo

La emergencia por Covid-19 impactó la producción de café de la Zona de Los Santos, provincia de San José, Costa Rica. Los protocolos y las medidas de seguridad, entre ellos el control del desplazamiento y manejo de vivienda para trabajadores inmigrantes - nicaragüenses y ngäbe panameños- quienes se han ocupado como recolectores desde hace alrededor de tres décadas, implicó que los productores debieran implementar adaptaciones y mejoras de infraestructura en las fincas, así como en la organización interna con el fin de garantizar un tránsito y una estancia seguras.

Considerando la experiencia, las lecciones aprendidas y reconociendo la necesidad de estar preparados para emergencias futuras que afecten dinámicas sociales y productivas semejantes, se debe procurar una respuesta intersectorial adaptada a las características del régimen de trabajo y con demanda de mano de obra migrante y temporal, la mejora continua de las condiciones en fincas para la garantizar seguridad y salud, la gestión de una estrategia colectiva del cuidado basada en la receptividad y la solidaridad así como la elaboración de protocolos, normativas y herramientas o plataformas de información y registro flexibles y adaptadas a las necesidades de la población local y migrante.

II. Contexto del problema

La Zona de Los Santos se caracteriza por ser una de las regiones productoras de café de más importancia y en relación con esta actividad, también sobresale como una de las regiones receptoras de mano de obra migrante temporal desde Nicaragua y la zona transfronteriza con Panamá (población ngäbe-buglé). El trabajo inmigrante temporal es indispensable para la recolección del café y a lo largo de los años se ha establecido un ciclo de desplazamiento desde el norte y el sur sobre el cual se han construido vínculos económicos y sociales entre los trabajadores y la población santeña.

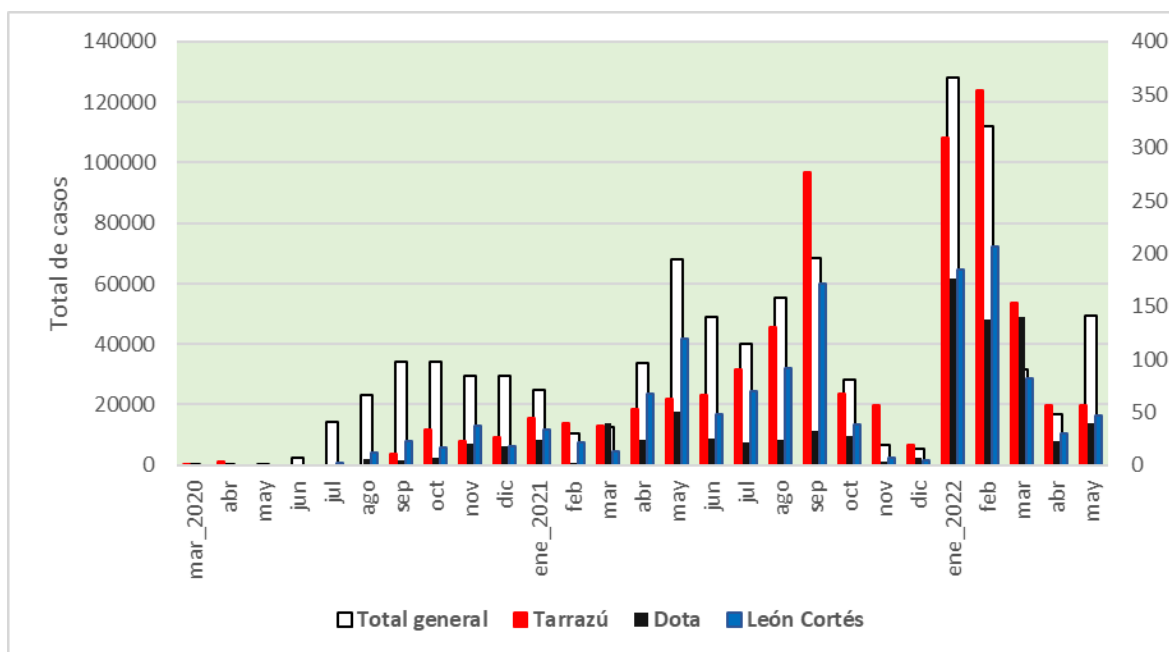
No obstante, para la cosecha de 2020-2021 la continuidad de este ciclo se vio amenazada tanto por la pandemia de Covid-19 como por el efecto de fenómenos climatológicos severos que incomunicaron y retrasaron el ingreso al país de los recolectores. Adicionalmente, conforme la pandemia se desarrollaba el temor de la población santeña hacia el incremento de contagios debido a la llegada de personas externas a la región se incrementó, aún así era indispensable la llegada de los recolectores o de lo contrario la cosecha se vería afectada. Por lo tanto, era necesario resolver cómo controlar el ingreso de los trabajadores migrantes y asegurar que las condiciones de traslado y de alojamiento garantizaran la seguridad tanto de los grupos que llegaban, como de la población santeña.

En relación con la cantidad de contagios en la Zona de Los Santos, los datos registrados muestran que se mantuvo relativamente baja en comparación con otras zonas del país. Mientras que en diciembre de 2020 el Ministerio de Salud reportó 270 casos, un año después, en diciembre de 2021, el total ascendió a 2176 casos acumulados y, finalmente, a 4131 casos el 30 de mayo de 2023, momento en el que se detuvo la difusión de estadísticas por parte del citado ministerio.

Una observación relevante tiene que ver con las “olas” de Covid-19 en los cantones de la zona. Los tres cantones presentan un comportamiento muy similar, no sólo entre sí, sino también con el comportamiento a nivel nacional. Debe señalarse que Tarrazú es el cantón con mayor cantidad de habitantes, lo que explica el mayor número de casos. El progreso de los casos activos en la zona durante la cosecha 2020-2021 se mantuvo bajo incluso en el mismo momento en el que aumentaba a nivel nacional. No fue hasta la cosecha 2021-2022 que los casos mostraron un incremento casi de igual forma que a nivel nacional, lo cual se explica en parte debido a la aparición de la variante Ómicron, aunque es cierto que ya venían incrementándose los casos meses antes de esa cosecha.

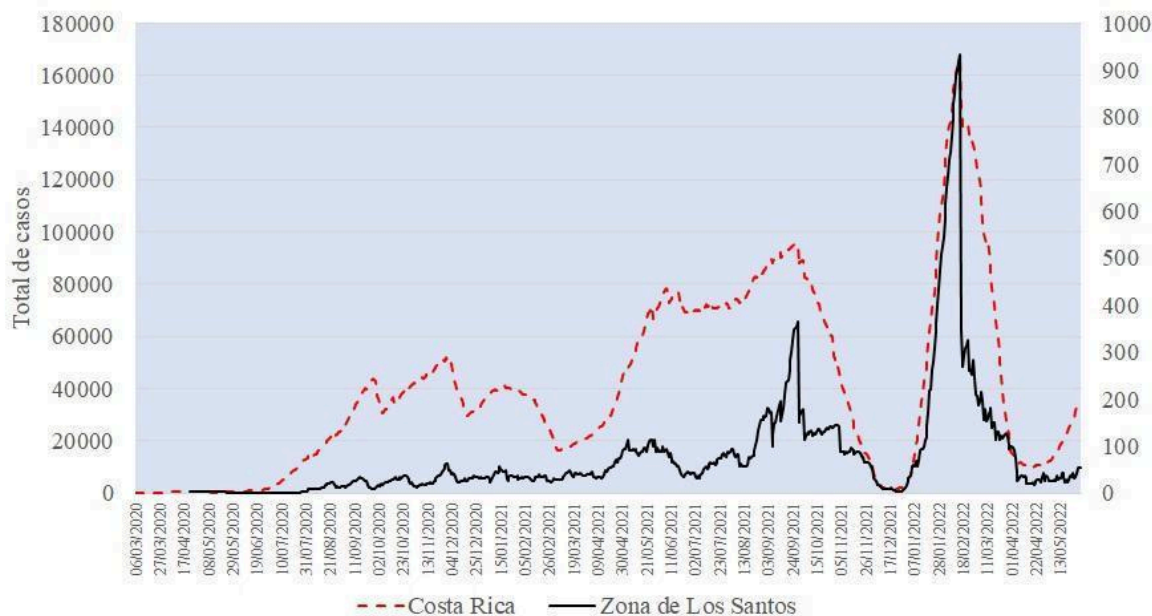
Como lo indican los gráficos 1 y 2, no existe un aumento extraordinario en el número de contagios por Covid-19 durante los meses en los que se concentra la cosecha del café (diciembre, enero y febrero). La conclusión que se puede derivar de esto es determinante: la llegada de las y los trabajadores inmigrantes no causó un aumento de los contagios. La aplicación de los protocolos y la generación más o menos pronta de una cultura del cuidado entre la población local y aquella migrante fueron factores decisivos para ello.

Gráfico 1. Costa Rica: Total de casos de Covid-19 por mes de los cantones de Tarrazú, Dota, León Cortés y total del país (2020-2022)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Salud.

Gráfico 2. Total de casos de Covid-19 por mes de la Zona de Los Santos y total del país (2020-2022)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Salud.

Debe decirse que los favorables números de contagio durante las primeras semanas y meses escondían una elevada presión social. Mantener bajo el contagio se convirtió en un propósito que llevó a tomar medidas y acciones que rozaban la ilegalidad. Un ejemplo de ello consistió en tratar de controlar el acceso a las comunidades, así como vigilar la presencia de personas ajenas a la zona. Hubo casos puntuales de bloqueo de calles por parte de vecinos para no permitir la entrada de vehículos particulares a la zona, así como un caso en el que fueron expulsadas personas ajenas a la comunidad, utilizando formas de facto evidentemente inconstitucionales.

Otra dimensión de la “presión social” tiene que ver con la dinámica de la delictividad. Como es conocido en diferentes contextos globales, las regiones con alta inmigración son espacios caracterizados por la discriminación y la xenofobia, entre otras realidades afines. Por lo general, en el imaginario social, se establece una relación más o menos directa entre “inmigrantes” y “delincuencia”, asociando la violencia y la sensación de inseguridad ciudadana con la presencia de los “otros” y “otras”. Para el período en estudio, se levantó la información acerca de los 12 tipos de delitos más frecuentes presentes en Los Santos entre 2012 y 2022. Luego se hizo una selección de los datos para el corte 2019-2020-2021, con el objetivo de analizar si la pandemia había alterado de algún modo los niveles de delictividad en la zona en estudio. De la misma forma, se compararon los datos de la zona con aquellos de otras regiones productoras de café, así como de poblaciones urbanas del país, mediante la contrastación de tasas de incidencia por cada 10 mil habitantes.

De los datos levantados se pueden extraer tres conclusiones. Primero, durante la pandemia, especialmente durante el año 2020, hubo un descenso marcado en la cantidad de

delitos ocurridos en la Zona de Los Santos. Este decrecimiento, también presente a nivel nacional, fue drástico sobre todo en rubros como asaltos y hurtos. No lo fue tanto en delitos vinculados con la violencia doméstica y contra la mujer, así como en infracciones a la Ley de Psicotrópicos. Segundo, dicho lo anterior, parece claro que durante la pandemia la violencia social (entendida a partir de los casos y tipos de delitos tipificados) estuvo concentrada en las casas de habitación, es decir, en los hogares, vinculada con la violencia doméstica y contra la mujer, así como con el intercambio de estupefacientes. Y, tercero, como producto de lo anterior, puede afirmarse que la violencia en Los Santos durante la pandemia estuvo asociada mayormente con delitos en los que, en su mayor parte, participaron costarricenses y no “extranjeros”.

III. Análisis de la respuesta

Aunque la respuesta local fue intersectorial, es posible identificar dos frentes principales. Por un lado, la articulación de los Comités Municipales de Emergencia, instituciones del sector cafetalero y agrícola, así como el gobierno local. Y, por el otro, las cooperativas cafetaleras, productores de café y trabajadores migrantes. Es un hecho a destacar que, desde muy temprano, los Consejos Municipales de cada uno de los cantones advirtieron sobre las posibles consecuencias de un mal manejo del ingreso de trabajadores inmigrantes a la zona, al mismo tiempo que reconocieron que la información sobre el virus y el correcto proceder para enfrentarlo era poca y difícil de transmitir.

El Ministerio de Salud y la Comisión de Emergencias se convirtieron en los principales emisores de información sobre la pandemia. Además, desarrollaron medidas y protocolos sanitarios que posteriormente fueron replicados en la zona. Una de las prioridades fue establecer canales eficaces de comunicación entre las distintas instituciones y una cadena de toma de decisiones que permitiera la pronta puesta en acción de las medidas que eran transmitidas desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

El Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), así como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fueron agentes centrales en la parte productiva. Para garantizar la continuidad del sector, crearon protocolos operativos para el café, tratando de recuperar en el proceso la experiencia de regiones como Coto Brus (fronteriza con Panamá), especialmente respecto a la relación con la población migrante. Además, estas instituciones tuvieron una continua coordinación con el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en la ejecución de los controles sanitarios implementados para el alojamiento de trabajadores en las fincas.

Además de acatar los protocolos antes descritos, los productores aplicaron medidas puntuales para controlar la dispersión del virus. Así, por ejemplo, advirtieron a los recolectores que no viajaran con menores de edad o mujeres embarazadas; una práctica acostumbrada entre la población ngäbe-panameña, la que usualmente se desplaza en grupos familiares. Los recolectores tomaron medidas por sí mismos, como que algunos miembros de estos grupos se quedaran en sus hogares para cuidar y atender a quienes no viajaron por edad o debilidad. O, bien, cumpliendo un estricto protocolo de viaje que incluía el lavado de manos, el uso de alcohol y mascarilla con el fin de no contagiarse ni contagiar a sus compañeros y vecinos. Esto ejemplifica cómo ambos grupos, productores y recolectores, buscaron soluciones que permitieran trabajar de forma segura a la vez que se protegían y eran protegidos.

La divulgación de información también fue un aspecto relevante. La coordinación entre los gobiernos locales, las cooperativas cafetaleras y los Comités Municipales de Emergencia permitió adecuar las estrategias de difusión de información, como la elaboración de carteles con información en español y en ngábe o guaní, preparar los alojamientos en las fincas con todas las condiciones y control de aforo necesarios y, quizás la más importante, construir un albergue temporal para personas contagiadas donde pudieran cumplir la cuarentena. En todo este contexto, la población local mostró disciplina y acatamiento a las medidas dispuestas por el Ministerio de Salud sobre el lavado de manos, así como el distanciamiento y control de aforos en espacios públicos y comercios.

Al inicio de la emergencia, los comercios instalaron lavamanos y controlaron el aforo interior. Además, en las aceras próximas se fijaron señales para organizar las filas de personas a la espera de entrar en el comercio, siguiendo las distancias recomendadas por los expertos. La situación motivó que surgieran nuevas dinámicas de venta por parte de estos comercios, como la entrega de compras a domicilio o la preparación por medio de listas; esto último, fue muy útil para los trabajadores migrantes que debieron permanecer en cuarentena o preferían evitar salir de las fincas para realizar sus compras. En esta misma línea, los Consejos Municipales emitieron directrices para que los parques urbanos fueran cerrados y el transporte público fue regulado para asegurar un número recomendable de pasajeros.

No hay suficiente información sobre problemas graves que se hayan presentado respecto a la aplicación de los protocolos entre la población (y, en particular, entre la población indígena). Sin embargo, las entrevistas realizadas evidenciaron situaciones conflictivas con aspectos puntuales. Así, por ejemplo, quedó documentado que, en algunos casos, los indígenas preferían cocinar afuera de las viviendas o en fogones en lugar de usar la cocina instalada en el interior de las casas. También, algunos desecharon el alcohol que se les había suministrado, botando el líquido y reutilizando el recipiente con otros propósitos.

La coordinación y articulación interinstitucional fue uno de los puntos altos en la atención de la pandemia. Las comisiones municipales lograron coordinar con éxito la acción de las instituciones involucradas en la atención del Covid-19, tales como el Ministerio de Salud, la CCSS, el ICAFE, el MAG y las cooperativas de productores de café, entre otras.

En los casos observados, los productores acataron los requerimientos de mejora de las condiciones de infraestructura de las viviendas y la aplicación de protocolos en las fincas. Las personas recolectoras, de manera activa, aplicaron sus propias estrategias para reducir el contagio del virus, especialmente mediante el aislamiento; esto no solo con la intención de proteger a los demás miembros de la comunidad, sino también, protegerse ellos mismos y a sus familias.

La llegada de la pandemia generó un escenario de alta incertidumbre. En ese sentido, fue muy importante la generación de adecuados canales de comunicación e información, así como la generación de campañas de educación y capacitación en la población acerca del virus y los mecanismos de control del contagio.

La experiencia particular investigada reveló - aunque pareciera que fue la tendencia generalizada en el país - que, si bien las personas a cargo de las instituciones asumieron de manera responsable su papel en el manejo de la pandemia, sufrieron desgaste, riesgo y falta de atención entre (y hacia) ellos y ellas mismas. En este sentido, el costo psicológico para

“el cuidador” ha sido uno de los mayores efectos, aún no resueltos, de la atención de la pandemia.

IV. Lecciones aprendidas

Desde los sistemas de salud:

1. La proximidad fronteriza y la relación inequívoca con la población migrante.
2. El cese de otras funciones para concentrarse en la atención de la pandemia.
3. La salud mental del equipo de primera línea no puede descuidarse, es necesario apoyo para evitar la sobrecarga laboral y el Burnout. Así mismo, la promoción de la salud fue desatendida y es necesario proveer de primeros auxilios psicológicos.
4. Existieron necesidades no atendidas o que se disminuye su atención, por ejemplo, el EBAIS móvil, el registro cruzado de salud (interoperabilidad).
5. Dificultad para abarcar fincas y viviendas conlleva a casos de evasión de medidas y descuidos o “robo” de trabajadores.
6. Está pendiente evaluar el impacto de la pérdida y la afectación local a nivel económico, psicológico, así como el cambio en el tejido social.

Desde las instituciones intersectoriales con los Comités Municipales de Emergencia:

1. Los funcionarios se desgastaron en los procesos, pero aún no se analiza la efectividad de estos.
2. No poder cubrir todas las fincas contribuyó al incumplimiento y “robo” de trabajadores entre productores.
3. La falta de seguimiento en las fincas no permite saber qué pasó mientras se recolectaba.
4. Se atendieron necesidades acumuladas antes del Covid-19, como por ejemplo, viviendas y transporte.
5. Acelerar el proceso de aseguramiento colectivo de los trabajadores recolectores.
6. Está pendiente de analizar el impacto de la pérdida y de la afectación local a nivel económico, psicológico y el cambio en el tejido social.

Desde la respuesta social y comunicación:

1. La información en múltiples medios contribuyó a la infodemia: especulación, alarmismo, datos falsos.
2. Las pautas y medidas no siempre llegaron de manera oportuna a los usuarios principales: productores y recolectores.
3. No hubo previsión ni tiempo de controlar movimientos clandestinos: otras migraciones, comercio callejero, tráfico de sustancias ilegales.
4. El recolector fue visto como un actor pasivo, receptor: especialmente indígenas a los que se debía educar.
5. No se previó el cambio de afluencia de la población migrante, desde antes y post pandemia: otros factores fueron los que inciden.
6. Asumir o mediar la especificidad étnica y migratoria con la población residente, cuando sus condiciones, necesidades y perspectivas no son las mismas.

7. Reducir los canales de procesos y tramitología.
8. La saturación de material visual en viviendas y algunos puntos de confluencia de la población: muchas instancias generaron carteles, se colocó información sin estrategia que disminuyó su efectividad.
9. Aún queda por analizar la utilidad y trazabilidad de los sistemas de trámites como el Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM).

IV. Recomendaciones generales

Desde los sistemas de salud:

1. La coordinación y articulación entre el Ministerio de Salud y la CCSS, particularmente sobre la vigilancia epidemiológica, fue inmediata, centralizada en el Covid-19 e implicó un gran gasto energético. Es importante señalar la necesidad de adecuar las bases de datos según incrementan los casos y que no existió interoperabilidad entre los sistemas de registro y control que fueron implementados.
2. El seguimiento de los casos, realizado principalmente por los y las funcionarias de las Áreas de Salud, fue efectivo y a la vez desgastante, ya que no contaron con el relevo suficiente. Es necesario prever la forma de sumar a otros actores que puedan aportar energía y atención a esta tarea.
3. Prever la recolección y planificar con antelación la logística y protocolos necesarios, tanto para Los Santos como para otras regiones productoras, como por ejemplo Coto Brus garantizaron la continuidad de la cosecha y el desplazamiento seguro de los trabajadores.
4. La verificación de las condiciones en las fincas, con acompañamiento de otras instancias, permitió preparar los viviendas e implementar baterías sanitarias, resultando en un lineamiento específico sobre este tema.
5. La importancia de estar preparados para aislar y atender a posibles recolectores infectados de Covid-19 se materializó en la edificación del Centro de Contención, en Los Santos.
6. El éxito de la campaña de vacunación es resultado del apoyo múltiple de distintas instancia y actores, así como de la y la recepción amplia de toda la población.

Desde las instituciones intersectoriales con los Comités Municipales de Emergencia:

1. El rol de los Comités Municipales de Emergencia debe ampliarse bajo el respaldo de un Sistema de Comando profesional con respuesta inmediata, que integre triadas por temas y acciones con asignación de roles.
2. A las instituciones como el Consejo Nacional de Emergencias (CNE), MAG, Ministerio de Salud, Bomberos, Cruz Roja, Fuerza Pública, Tránsito, ICAFE, IMAS; deben sumarse las comunidades, el comercio y las cooperativas (sector privado), también incluir a actores claves ausentes como: CONAI, AyA, entre otros.
3. Realizar el análisis diario para la toma de decisiones, discernir entre el boom de información y estar preparados para aplicar protocolos y medidas. La comunicación debe ser activa: constar de transparencia y trazabilidad.
4. En relación con la gestión política, la labor de los alcaldes en distintos niveles constituye un puente con el nivel central.

5. Cogestionar un protocolo específico para el sector (ICAFE-MAG-IICA) con movilización e implicación de muchos actores. El recolector fue asumido como actor pasivo, receptor de medidas sanitarias.
6. Mejorar el sistema de solicitud de categoría migratoria (DGME, MAG).
7. Formalizar un registro de trabajadores con variables esenciales a través del SITLAM.
8. Coordinar el transporte interfronterizo de trabajadores agropecuarios a las zonas de cultivo.
9. Aprehensión y aprendizaje de sistemas telemáticos y nuestras tecnologías.

Desde la respuesta social y comunicación:

1. Saber distinguir a una población local que estaba muy atemorizada, asustada: dar medidas, acompañar, motivar. Informar de manera positiva.
2. Diseñar estrategias de cuidado colectivo en vez de señalamiento y culpabilización.
3. La receptividad y comportamiento de la población en estas zonas es clave, también la confianza en las autoridades a nivel local.
4. Educar a la población indígena, local e inmigrante, enfocándose en la traducción de los protocolos.
5. Solidaridad comunitaria expresada en los diarios, mediación, condescendencia de deudas y compromisos.
6. Desarrollar plataformas de comunicación para el productor y el recolector, como por ejemplo, la pizarra informativa virtual InfoCosecha.
7. Organización por cuenta propia de las cuadrillas de recolectores (panameños y nicaragüenses) teniendo como fin el trabajar y regresar sanos.

V. Fuentes consultadas o recomendadas

Díaz, Rafael; Delgado, Antonio; Picado, Wilson; Madigosky, Stephen. (2022). “Percepciones de las personas productoras de café ante el impacto de COVID-19 en Los Santos, Costa Rica”. *E-Agronegocios*, 9, 1-24.

Loría Bolaños, R. (2010). Vulnerability to violence in immigration: Nicaraguan and Panamanian women in migratory transit towards Costa Rica”, en: Carlos Sandoval (ed)., "Shattering Myths on Immigration and Emigration in Costa Rica". Lexington Books: Maryland, Estados Unidos, p. 185-194.

Jiménez, Gerardo; Díaz, Rafael, y Delgado, Antonio. (2023). “Impacto en costos de productores cafetaleros y en el comercio de la Zona de los Santos, Costa Rica, de las medidas sanitarias aplicadas para enfrentar la pandemia por Covid-19. Cosechas 2020-2021 y 2021-2022”. Cuaderno de Política Económica 002-2023, CINPE-Universidad Nacional, Costa Rica.

Villalobos Saborío, Paulo. “Condenan a alcaldesa de Tarrazú por expulsar del cantón a tres personas en condición de calle”, en *Amelia Rueda*, 26 de agosto de 2020 (<https://ameliarueda.com/nota/condenan-alcaldesa-tarrazu-expulsar-personas-condicion-calle-canto>) (Último acceso: 9 de setiembre de 2023)

Autoría y datos de contacto

Investigadores: Rocío Loría, Rafael Díaz, Wilson Picado, Gerardo Jiménez, Antonio Delgado, Iván Rodríguez

Proyecto FIDA 0444-20 "Respuesta sanitaria y socioeconómica de la Zona de Los Santos durante la pandemia y pos-pandemia por COVID-19"

Universidad Nacional