

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN
SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA:
SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS
PRÁCTICAS**

NAITH NAILEA ZAMORA BLANCO

Informe Final de Práctica Dirigida para optar por el grado de
licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de
la Cooperación Internacional

Heredia

Octubre, 2023

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

**LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN
SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA:
SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS
PRÁCTICAS**

NAITH NAILEA ZAMORA BLANCO

Informe Final de Práctica Dirigida para optar por el grado de
licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de
la Cooperación Internacional

Heredia

Octubre, 2023

DEDICATORIA

A mi madre, Grettel Blanco, por ser mi todo y por enseñarme que no hay imposibles.

A la memoria de mi padre, Daniel Hensley, tu eterna luz guía mi camino.

LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA: SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS PRÁCTICAS.

Informe de práctica dirigida para optar por el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional

Postulante
Naith Nailea Zamora Blanco



Dr. Santiago Sarceño Barquero
Representante Decana



Dr. Juan Carlos Méndez Barquero
Representante Director



M.Sc. Saskia Rodríguez Steichen
Supervisora Académica



Licda. María Gabriela Vega Rodríguez
Guía Institucional

28 de febrero 2024

RESUMEN

El presente documento corresponde al Informe Final de una práctica dirigida para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional. Esta práctica fue realizada en la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, entre septiembre de 2022 y agosto de 2023.

Esta práctica responde a la necesidad institucional identificada de contar con un documento compilatorio enfocado en los procedimientos aplicados para la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica. Para la creación de este documento, primero se investigó detalladamente el proceso de gestión aplicado en el país. Seguidamente, se determinó la importancia de estos procesos a nivel nacional, regional e internacional, para luego establecer de forma clara cuál es su vinculación con la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por último, se llevó a cabo un caso de estudio para analizar cómo se aplicaron estos procesos en el marco de la emergencia generada a causa de la pandemia por COVID-19 en Costa Rica y presentar los principales hallazgos de la gestión realizada.

Este proceso tuvo como resultado la creación del primer documento de sistematización de procesos y buenas prácticas en materia de Asistencia Humanitaria Internacional a nivel nacional, así como la elaboración del primer trabajo final de graduación sobre este tema que se ha realizado en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

DESCRIPTORES

Asistencia Humanitaria Internacional; Cooperación Internacional; Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias; COVID-19.

AGRADECIMIENTOS

A la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y a su Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación, por haberme permitido desarrollar esta práctica dirigida.

A mi guía institucional, María Gabriela Vega Rodríguez, por haber creído en mí, por brindarme su apoyo y por la oportunidad de crecer como profesional del sector humanitario.

A la profesora Saskia Rodríguez Steichen, mi supervisora, por guiarme a lo largo de este proceso, por brindarme su valioso criterio y su apoyo absoluto.

A todas las personas que formaron parte de este proceso, sin sus aportes la creación de este producto no hubiera sido posible.

TABLA DE CONTENIDOS

PORTADA	i
COPIA DE PORTADA	i
DEDICATORIA	ii
PÁGINA DE APROBACIÓN	iii
RESUMEN	iv
DESCRIPTORES	iv
AGRADECIMIENTOS	v
TABLA DE CONTENIDOS	vi
LISTA DE TABLAS.....	viii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE ABREVIATURAS.....	x
SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN	1
A) INTRODUCCIÓN	1
1. ASPECTOS GENERALES DE LA INSTITUCIÓN	1
2. JUSTIFICACIÓN.....	3
3. PROBLEMÁTICA O SITUACIÓN A RESOLVER	6
4. OBJETIVOS	8
B) DISEÑO METODOLÓGICO	8
1. ORIENTACIÓN METODOLÓGICA Y TIPO DE INVESTIGACIÓN	8
2. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN	9
3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	10
C) MARCO REFERENCIAL	13
1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO CATALIZADORA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	13
2. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	19
3. GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA.....	22
SECCIÓN 2: DETERMINACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN LA ATENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS EN COSTA RICA	25
A) RECOPIACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL.....	25

B) IDENTIFICACIÓN DEL ROL DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN EL ABORDAJE DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS EN COSTA RICA.....	28
SECCIÓN 3: INTERPRETACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA.....	32
A) ANÁLISIS DE LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN COSTA RICA	32
B) PROCESOS DE CONSULTA CON PERSONAS EXPERTAS EN MATERIA DE ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COSTA RICA	39
C) DIFERENCIACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COSTA RICA	41
D) COMPARACIÓN ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS ANTIGUOS Y LOS PROCEDIMIENTOS ACTUALIZADOS PARA LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL.....	42
SECCIÓN 4: LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL DURANTE LA EMERGENCIA DERIVADA DE LA PANDEMIA POR COVID-19.....	44
A) CASO DE ESTUDIO SOBRE LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN COSTA RICA EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR COVID-19.....	44
B) IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA, LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS.....	49
SECCIÓN 5: LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA: SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS PRÁCTICAS	51
SECCIÓN 6: CONCLUSIONES.....	53
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55
ANEXOS	59
ANEXO 1: TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS REALIZADAS A LAS PERSONAS REPRESENTANTES DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO ANTE EL CATAI Y A LA PERSONA ACADÉMICA EXPERTA EN AHI.....	59
ANEXO 2: RESPUESTA DEL CUESTIONARIO DIRIGIDO AL PERSONAL ACADÉMICO EN MATERIA DE CI.....	112
ANEXO 3: LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA: SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS PRÁCTICA	114

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1 Principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales en materia de AHI

Tabla 2.2 Donaciones en especie y financieras no reembolsables recibidas, transportadas y enviadas por Costa Rica, Mayo 2018 a Marzo 2022

Tabla 3.1 Instituciones estatales que conforman el CATAI

Tabla 3.2 Generalidades de las entrevistas a personas funcionarias de las instituciones miembro del CATAI y a personas expertas en materia de AHI y CI

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Organigrama de la CNE

Figura 1.2 Metodología de 5 fases para la sistematización de experiencias

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHI	Asistencia Humanitaria Internacional
AHTI	Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional
APP	Alianzas Público-Privadas
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CATAI	Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CI	Cooperación Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
DDHH	Derechos Humanos
DGA	Dirección General de Aduanas
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIH	Derecho Internacional Humanitario
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal

SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SIGECI	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional
SNGR	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo
SVA	Servicio de Vigilancia Aérea
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

SECCIÓN 1: INTRODUCCIÓN

A) INTRODUCCIÓN

1. ASPECTOS GENERALES DE LA INSTITUCIÓN

La práctica dirigida se llevó a cabo en la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), específicamente en la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación.

La CNE “es la institución pública rectora en lo referente a la coordinación de las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente, de mitigación y de respuesta a situaciones de emergencia” (CNE, s.f.-a). Aunado a esto, la institución:

Introduce además, el concepto de prevención de riesgo y da un giro en el accionar institucional: regula la actividad extraordinaria que el Estado frente a un estado de emergencia, así como poner en práctica las acciones de prevención en todo el territorio nacional. (CNE, s.f.-a)

Por su parte, la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación:

Es la encargada de dirigir y coordinar las relaciones internacionales que establece la CNE con los diferentes actores de la comunidad internacional, dando énfasis a las relaciones de cooperación técnica y financiera, así como, de asistencia humanitaria, de manera que contribuya a la consolidación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. (CNE, s.f.-b, p.3)

La institución se ubica frente al Aeropuerto Tobías Bolaños en Pavas, San José, Costa Rica. Los aspectos generales internos de la CNE como ente rector en materia de emergencias, que guían el accionar de la institución en los diferentes escenarios son:

Misión

“Promover, organizar, dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo que contribuye a reducir la vulnerabilidad, salvaguardar la vida y proteger los bienes públicos y privados” (CNE, s.f.-a).

Visión

“Ser el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, con capacidades materiales, técnicas y humanas para identificar los factores de riesgo, determinar su impacto y adoptar las medidas necesarias para reducirlo, controlarlo y atender sus consecuencias” (CNE, s.f.-a).

Valores Institucionales

Las acciones de la CNE cumplen con cuatro valores institucionales fundamentales en el desarrollo de sus funciones:

Liderazgo: el valor del liderazgo permite a los directores de la institución, así como a la misma entidad marcar el camino, aun en momentos difíciles;

Solidaridad: el valor de la solidaridad refuerza la conciencia del funcionario para asistir y servir en busca del bienestar de los más necesitados;

Transparencia: la transparencia es el valor que lleva al funcionario a crear mecanismos eficientes para el manejo de bienes y recursos de la institución. Es al final un medio para rendir cuentas ante los ciudadanos;

Compromiso: ser funcionario de la CNE significa asumir un compromiso con la misión de la institución y con el servicio que presta ante las necesidades de la ciudadanía. (CNE, s.f.-a)

Además, la institución se rige bajo la estructura organizativa presentada a continuación (ver Figura 1.1), que define claramente las funciones de cada unidad y departamento, así como la jerarquía entre las partes.

Figura 1.1

Organigrama de la CNE



Nota. De “Organigrama”, por CNE, s.f.-c (<https://www.cne.go.cr/acerca/organigrama.aspx>)

Con respecto a la ejecución de la práctica, esta se realizó en su totalidad bajo la modalidad virtual, puesto que, al momento de iniciar con la misma, los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 obligaron a adoptar la modalidad de teletrabajo en la institución. La misma tomó un total de 30 horas por semana que, divididas en un periodo de 11 meses, suman un total de 330 horas de trabajo.

La creación de la sistematización, enfocada en el proceso de gestión a nivel nacional de la Asistencia Humanitaria Internacional (AHI) en situaciones de emergencia, no solo generó un documento informativo diferenciado en un área de suma importancia e injerencia para el país, sino que también brindó a la institución un recurso sólido y necesario con insumos valiosos para la atención y gestión general de futuras emergencias en el país.

2. JUSTIFICACIÓN

La Cooperación Internacional (CI), como uno de los medios que contribuye a alcanzar mayores niveles de desarrollo por medio del intercambio de conocimientos y recursos, ha tenido un rol de gran importancia a través de los años. Para la República de Costa Rica, donde el gobierno central por medio de sus diferentes administraciones ha logrado establecer una sólida y estructurada estrategia en esta área, la CI ha sido esencial tanto para el fortalecimiento del país en diversas áreas de interés, como para potencializar las alianzas estratégicas existentes y nuevas.

Sin embargo, a partir de la emergencia mundial causada por el virus SARS-CoV-2, conocida como la pandemia por COVID-19, las dinámicas de cooperación a nivel nacional cambiaron drásticamente, otorgando un rol esencial a la AHI como una forma de CI para apoyar los esfuerzos nacionales que se realizan para la atención de esta emergencia.

Mediante la AHI, los gobiernos de todo el mundo y demás actores del sistema internacional, han logrado el establecimiento de alianzas estratégicas de gran importancia, cuyo propósito en el marco de la pandemia ha sido la gestión y recepción de donaciones consistentes en equipo médico, vacunas, financiamiento, entre otros insumos para hacer frente a las necesidades nacionales derivadas de esta emergencia.

En el caso específico de Costa Rica, esta modalidad de cooperación es gestionada bajo el liderazgo de la CNE como ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), así estipulado en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488, donde se lee que esta “...será la entidad rectora en lo que se refiera a la prevención de riesgos y a los preparativos para atender situaciones de emergencia” (Ley N° 8488, 2006, Artículo 14). Con la coordinación de los procesos relacionados a la recepción de asistencia, la gestión de las relaciones entre los socios cooperantes por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), y el establecimiento de líneas de acción claras para contrarrestar la emergencia, la CNE ha marcado un precedente sustancial con respecto a la importancia de la gestión de la AHI en situaciones de emergencia.

Las acciones estratégicas tanto de la CNE como de las instituciones que conforman el SNGR, se encuentran orientadas por los ámbitos de acción y ejes temáticos definidos en dos instrumentos específicos. El primero es la Política Nacional de Gestión de Riesgos, la cual:

Constituye un eje transversal de la labor del Estado Costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases. (Ley N° 8488, 2006, Artículo 5)

Por su parte, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos es un “...instrumento de planificación estratégica, que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte de los Subsistemas y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control” (Ley N° 8488, 2006, Artículo 7).

La AHI en Costa Rica ha sido esencial para el abordaje de las situaciones de emergencia. En este sentido, la Ley N° 8488 concede competencias especiales a la CNE en este campo, definidas en su artículo 14, incisos “l” y “m”, donde se lee textualmente:

l) Realizar la gestión de la ayuda internacional, de agencias y países, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para los programas de prevención y la atención de emergencias;

m) Coordinar la ayuda internacional que Costa Rica pueda ofrecer a otras naciones que hayan declarado emergencia en sus territorios, cuando lo acuerden el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Dicha cooperación estará constituida por recursos humanos, asesoramiento técnico o donaciones de bienes y servicios, según lo permitan las posibilidades del país. (Ley N° 8488, 2006, Artículo 14).

A pesar de esto, la AHI como una modalidad de cooperación, ha tenido una escasa visibilización en los años previos a la pandemia, a pesar de su gran importancia en la gestión de las emergencias a nivel nacional, regional e internacional.

Dado que hasta el momento no existe un recurso informativo que integre los principales aspectos de la gestión de la AHI en Costa Rica y que exponga una visión ampliada sobre las dinámicas, oportunidades, lecciones aprendidas, y procesos operativos; resulta necesaria y pertinente la realización de la práctica dirigida enfocada en la creación de un documento a partir del mapeo, análisis y sistematización de esta información, con el que se pretende visibilizar a mayor escala los aspectos más importantes de esta modalidad de cooperación en Costa Rica.

Considerando que el país ha tenido que romper con los esquemas tradicionales de cooperación, y apostar por la AHI para contrarrestar los efectos de la pandemia y de otras emergencias de forma inmediata posterior al evento generador, la creación de un documento que sistematice lo mencionado y que además de a conocer cómo se gestiona la AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica, resaltando las acciones implementadas durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, resulta beneficioso para los diversos sectores involucrados en esta área, y por consiguiente para el país.

A nivel institucional, si bien existen documentos técnicos e informes sobre las emergencias abordadas en la CNE, no existe documentación que analice a profundidad los flujos de cooperación, los actores involucrados y el proceso de gestión de la AHI en situaciones de emergencia en el país, por lo que el documento de sistematización también representa un beneficio para la CNE, específicamente para su Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación.

Además, considerando que la AHI conlleva un proceso de gestión completamente diferente al de la CI tradicional, es importante realizar una diferenciación general entre ambas, con el fin de esclarecer los procesos que se realizan bajo esta modalidad de cooperación. Aunado a lo anterior, la inclinación por ahondar en el alcance de la AHI, junto a la capacidad e interés de producir nuevos conocimientos en áreas poco exploradas y de gran importancia para la institución, otorgan un valor agregado a todo el proceso y, por consiguiente, al resultado final.

Por otra parte, en la disciplina de las relaciones internacionales existen múltiples perspectivas, metodologías e instrumentos utilizados para el análisis y abordaje de las eventualidades contemporáneas, las cuales se han vuelto más complejas y difíciles de gestionar. A raíz de esto, la AHI en situaciones de emergencia ha resultado imprescindible en un mundo altamente globalizado e interconectado.

Al ser este el primer documento que expone detalladamente los procesos y dinámicas de esta modalidad de cooperación en Costa Rica, se abrirá una nueva línea de investigación en la disciplina desde la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Con esto, se podrá profundizar aún más en la importancia de la AHI como una forma de CI para la óptima atención de emergencias nacionales, regionales y mundiales.

Finalmente, gracias al conocimiento adquirido en áreas como investigación, análisis de caso, análisis de contenidos, estadística, CI; y a los conocimientos adquiridos en diversos entornos laborales de índole nacional, regional e internacional, incluyendo la experiencia adquirida en materia de AHI durante la práctica, dicha investigación fue completamente viable y realizable bajo altos estándares que se requieren.

3. PROBLEMÁTICA O SITUACIÓN A RESOLVER

A raíz de los constantes cambios en la arquitectura de la CI y el desarrollo de las modalidades de cooperación menos tradicionales en situaciones poco convencionales, la necesidad de profundizar en el alcance que estas han tenido en los últimos años se ha hecho cada vez más evidente. Tal y como se ha demostrado a nivel nacional en los últimos años, la AHI en situaciones de emergencia ha sido indispensable para complementar los esfuerzos nacionales que permiten salvaguardar la vida de las poblaciones más vulnerables.

Además de ser esencial durante el abordaje de la pandemia por COVID-19, los procesos, alianzas y recursos provenientes de la AHI gestionada por la CNE, han permitido el manejo integral de las múltiples emergencias que han afectado a Costa Rica, partiendo desde las acciones de prevención, hasta los procesos de rehabilitación de los servicios básicos afectados.

A pesar de lo anterior, el conocimiento sobre cómo se gestiona la AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica es escaso, incluso después de la llegada de la pandemia. Actualmente, solo se producen informes técnicos sobre las acciones de las instituciones involucradas, incluyendo la CNE, sin analizar los aspectos importantes de la asistencia brindada o recibida desde la perspectiva de la CI.

Por lo tanto, no existe un documento que presente el estado general de la AHI en Costa Rica desde la óptica de las relaciones internacionales, enfocado en el análisis de la información existente y en la optimización de los procesos intrínsecos de la cooperación en la CNE.

Así, la problemática identificada a causa de la falta de documentación mencionada es el limitado conocimiento en materia de AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica, incluso en el marco de una de las emergencias más grandes que el país y el mundo entero ha enfrentado en las últimas décadas.

Como resultado de lo anterior, surge la interrogante principal que guía el proceso de la práctica dirigida. Considerando la necesidad de visibilizar esta modalidad de cooperación en la coyuntura actual, ¿Cómo es el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de emergencia en Costa Rica?

A partir de la interrogante principal, se formulan interrogantes secundarias que direccionaron la práctica hacia la obtención de los resultados deseados, orientadas a establecer ¿Por qué es importante la Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de emergencia en Costa Rica? ¿Cuál es la vinculación que existe entre la Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de emergencia y la Cooperación Internacional para el Desarrollo? ¿Cómo ha sido la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19 en Costa Rica?

Para esto, se plantea la creación del documento de sistematización que, construido desde una perspectiva académica-pragmática, analice a profundidad y compile el proceso de gestión, los actores involucrados, los flujos de cooperación, y las acciones que se han coordinado en situaciones de emergencia desde la CNE, resaltando aquellas que se han implementado en el marco de la pandemia por COVID-19.

4. OBJETIVOS

a. OBJETIVO GENERAL

- Sistematizar el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de emergencia en Costa Rica, con el fin de compilar en un documento los principales aspectos de esta modalidad de cooperación.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar la importancia de la Asistencia Humanitaria Internacional en la atención de las emergencias en Costa Rica.
- Realizar una interpretación crítica del proceso de gestión de Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de emergencia, con el fin de establecer su vinculación con la Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Exponer los principales aspectos de la gestión la Asistencia Humanitaria Internacional durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19.

B) DISEÑO METODOLÓGICO

1. ORIENTACIÓN METODOLÓGICA Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

La orientación metodológica de la propuesta presentada es la de una investigación de tipo cualitativa, lo que requiere un abordaje basado en la investigación exhaustiva caracterizada por el análisis de la información obtenida. Sobre la investigación cualitativa, Hernández Sampieri et al. (2014) explica que la investigación cualitativa está enfocada en la comprensión de los fenómenos desde la perspectiva de los participantes en su ambiente y contexto, por lo que es recomendable aplicarlo cuando existe poca o nula exploración o investigación sobre el tema.

De este modo, la investigación está centrada en la elaboración de un documento de sistematización sobre las acciones de la CNE en materia de AHI en situaciones de emergencia. Para esto, se optó por una estrategia de análisis de la información obtenida a partir de la documentación institucional, el proceso de gestión, las experiencias previas en el abordaje de emergencias, y las perspectivas de las personas funcionarias de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación de la institución.

Considerando lo anterior, esta investigación es de tipo descriptiva, ya que según Cervera (2014), se utiliza para presentar una descripción detallada de la información sobre la realidad que se investiga. Cervera también explica que la interpretación de la información resulta imperativa para la investigación descriptiva, la cual debe ser coherente y paralela a los hechos como se presentan en la realidad estudiada (Cervera, 2014).

2. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA LA INVESTIGACIÓN

En cuanto a las fuentes de información que sustentaron el proyecto y la investigación, son tanto con fuentes primarias, como secundarias. En la investigación cualitativa, según Sampieri (2014), en el proceso de investigación y recopilación de la información, primará el uso de técnicas como la revisión bibliográfica y el análisis de la información; a través de instrumentos como el método de mapeo y el análisis crítico de los contenidos, lo cual permitió alcanzar una mayor profundización en los elementos prácticos y conceptuales útiles para la investigación.

Por otra parte, las entrevistas semiestructuradas fueron una fuente de información vital por parte de la CNE, las cuales fueron elaboradas con el fin de otorgar más claridad sobre el estado de la gestión de las emergencias en el país y los actuales procesos institucionales en materia de AHI en situaciones de emergencia.

Además, para la evaluación de los actuales procesos de gestión de la AHI en situaciones de emergencia en el país, se realizó un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), cuyos resultados fueron complementarios a la información obtenida de la revisión documental y de las entrevistas semiestructuradas, al mismo tiempo que permitió profundizar sobre las acciones específicas llevadas a cabo para el abordaje de las diversas emergencias, incluyendo aquellas implementadas en el marco de la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19.

Por último, los flujogramas complementarios fueron un instrumento fundamental para la esquematización y sistematización de la información referente al proceso de gestión de la AHI en Costa Rica y las etapas que lo componen. Así mismo, estos fueron la base del análisis

comparativo realizado entre el procedimiento implementado desde el 2017 y el procedimiento actualizado que está por oficializarse en los próximos meses.

3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

a. DETERMINACIÓN DE LA NECESIDAD INSTITUCIONAL

En esta primera fase, se realiza el contacto con la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación de la CNE, con el fin de expresar el interés de contribuir a la institución en materia de AHI. Una vez establecido el contacto, se procedió con una reunión en la cual se discuten las necesidades institucionales y se establece el punto de partida, donde surge la oportunidad de crear un documento desde la disciplina enfocado en las acciones de cooperación de la institución, a través de la AHI, y en como a partir de esta compilación se puede generar una mayor visibilización de la importancia de esta modalidad de cooperación a nivel nacional, regional, e internacional. Durante esta fase, también se determinó la estructura y composición del documento de sistematización.

b. MAPEO DE LA INFORMACIÓN

Una vez concluida la primera fase, se procedió a realizar una revisión documental que brindaría el soporte técnico y teórico a la investigación en temas de CI, AHI, gestión de las emergencias en Costa Rica, buenas prácticas, leyes, instrumentos internacionales, regionales y nacionales, entre otros. Con esta información, se logra identificar el importante rol que esta modalidad de cooperación ha tenido en el país, incluso previo a la pandemia, así como la importancia de contar con una línea de investigación desde las relaciones internacionales, que permita estudiar y reseñar el proceso implementado en la actualidad para la gestión de la AHI en el país y como este ha evolucionado con los años.

c. DESARROLLO DE LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS Y FLUJOGRAMAS DE PROCESOS

En la tercera fase, y en consecución con los objetivos planteados, se realizaron las entrevistas semiestructuradas a las personas titulares y suplentes representantes ante el Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional (CATAI), así como se realizaron procesos de consulta a personas expertas materia de CI y AHI del sector académico. Estas fueron determinantes para

profundizar en el actual proceso de gestión de esta modalidad de cooperación en la CNE, tener mayor claridad en sobre los principales aspectos y factores que se deben tomar en cuenta en esta dinámica, y estudiar la relación entre la AHI y la CI.

Además, con los insumos de las entrevistas realizadas, se procedió con la elaboración de los flujogramas complementarios que permitieron organizar, esquematizar y comparar la información referente a la gestión de esta modalidad de cooperación.

d. INTERPRETACIÓN CRÍTICA Y ESQUEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL

En la cuarta fase, se realizó la interpretación crítica de la información referente al proceso de la gestión de la AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica, a partir de los insumos de las fases previas. Para esto, se procedió con el análisis de los procedimientos aplicados en el marco de la pandemia por COVID-19 y el análisis del nuevo proceso que entrará en vigor, identificando sus respectivas etapas, actores, instituciones participantes, y varios otros aspectos fundamentales.

Previo a esto, con el fin de evaluar el estado actual de la gestión de los procedimientos en la materia, se realizó el Análisis FODA, que además permitió examinar las acciones implementadas en la atención de emergencias específicas, y especialmente, el proceso implementado para la atención de la pandemia por COVID-19, considerando aspectos como la imprevisibilidad y particularidad de esta emergencia.

e. DESARROLLO DEL DOCUMENTO DE SISTEMATIZACIÓN

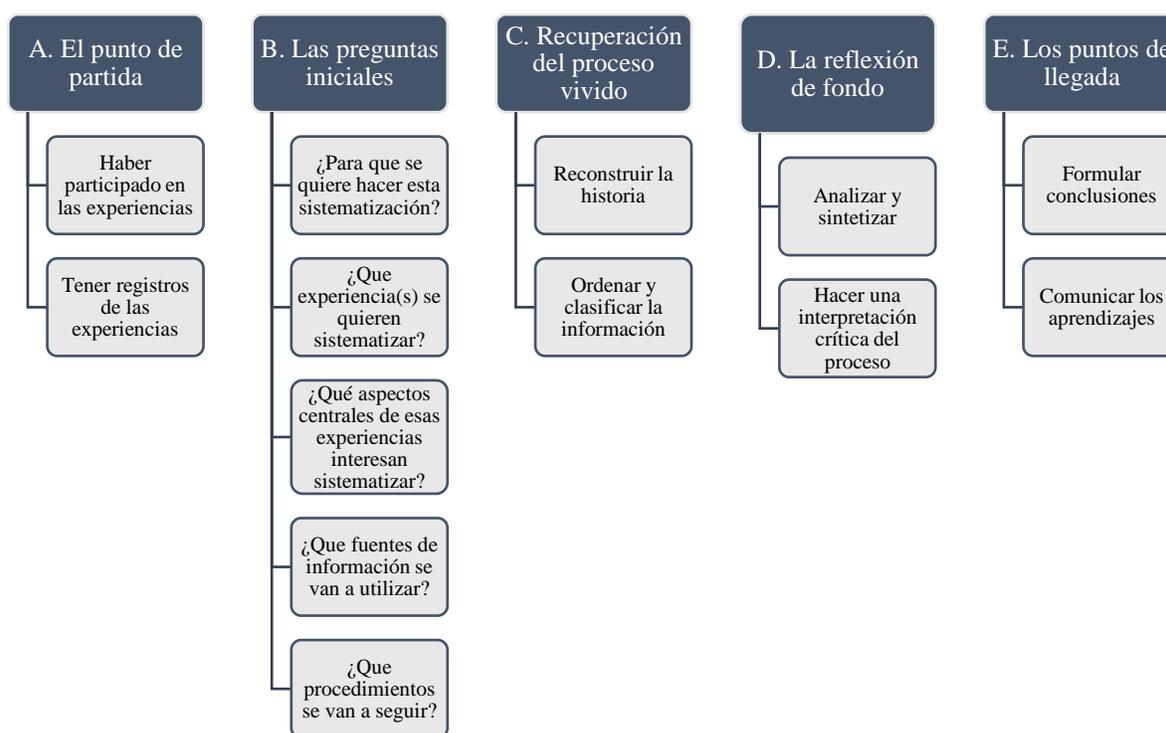
Para la construcción del documento de sistematización del proceso de gestión de la AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica, se realizó un proceso de mapeo de los insumos obtenidos en las fases previas. Junto a esto, los flujogramas complementarios que comparan el proceso de gestión implementado desde 2017 con el proceso de gestión que pronto entrará en vigor, y el análisis preliminar de estos nuevos procesos que aún están en revisión, constituyen los ejes principales de la sistematización; representan el enfoque central y transversal para la estructuración del documento que, a partir de su aprobación y socialización, será clave para la visibilización de los contenidos mencionados. Aunado a lo anterior, la orientación brindada por parte de las personas funcionarias y expertas en la

materia, junto a construcción ordenada y el análisis de la información y las experiencias, fueron las herramientas fundamentales para cumplir con los objetivos propuestos.

Por último, todo el proceso de sistematización de la experiencia planteada estará apoyado en la propuesta metodológica de Oscar Jara Holliday (ver Figura 1.2), en la que expone 5 fases para la sistematización de experiencias. Estas son el punto de partida, las preguntas iniciales, la recuperación del proceso vivido, la reflexión de fondo: ¿por qué pasó lo que pasó?, y los puntos de llegada (Jara Holliday, 2011, p.7).

Figura 1.2

Metodología de 5 fases para la sistematización de experiencias



Nota. Adaptado de “Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias”, por O. Jara Holliday, 2022(https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf).

Esta metodología se adaptó satisfactoriamente a la dinámica y las necesidades de la CNE, ya que la propuesta incluye como experiencias aptas para la sistematización aquellas destinadas a identificar y compartir la información y aprendizajes obtenidos con otras

experiencias similares, además de que el objetivo principal se basa en la compilación de un proceso de gestión específico para su visibilización.

C) MARCO REFERENCIAL

1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO CATALIZADORA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

En las dinámicas contemporáneas, varias de las emergencias a nivel nacional, regional e internacional han logrado ser abordadas exitosamente por medio de acciones de cooperación internacional. Esta se ha expandido lo suficiente como para ser capaz de abordar situaciones complejas y sin precedentes, por lo que contrario a sus inicios, existen ahora diferentes modalidades que logran ampliar su campo de acción.

Para entender estas modalidades y su importancia en la atención de crisis humanitarias y emergencias, resulta imperante tener claro que es la CI y su alcance en la actualidad.

Se puede definir la cooperación internacional como acciones llevadas a cabo por Estados- nación u organizaciones de estos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores. (Socas y Hourcade, 2009, p. 21)

La CI, vista tanto desde la teoría como desde la práctica, tiene el poder de contribuir a sobremanera con el desarrollo. Constituye una oportunidad para ejecutar acciones significativas en función de las necesidades identificadas, sin embargo, también representa una responsabilidad que se debe asumir con compromiso para generar un verdadero impacto en el marco de las emergencias, conflictos, o crisis.

Debido a que el concepto de CI está fuertemente ligado al desarrollo, resulta necesario estudiar también el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). Si bien no existe un consenso sobre su definición, Rodríguez Vázquez (2010) apunta que con la CID “se hace referencia a la movilización de aquellas acciones y/o recursos financieros, técnicos y humanos que tienen como propósito contribuir a la promoción de todo aquello que se entiende como desarrollo” (p. 9).

Considerando lo extenso que es el desarrollo desde la perspectiva teórica, la definición de CID no es estática, y se ha venido transformado durante varias décadas. A partir de esto, Alonso y Glennie (2015), proponen cuatro componentes que definen la CID:

Apunta explícitamente a apoyar las prioridades de desarrollo nacionales o internacionales; no está impulsada por el lucro; discrimina a favor de los países en desarrollo; y se basa en relaciones cooperativas que buscan mejorar la apropiación de los países en desarrollo. (pp. 1-2)

Una vez expuesto lo anterior, es de gran importancia el abordaje las modalidades de CI mencionadas anteriormente, resaltando el papel que estas tienen en la gestión de emergencias, conflictos y situaciones complejas desde la CI. Para esto, se define en primer lugar que es la AHI, para posteriormente abordar las diversas fuentes en las que puede brindarse.

a. ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL

La AHI es solo una de las varias modalidades propias de la CI, la cual posee un marco de acción diferenciado de las modalidades más tradicionales. Cabe resaltar que, a lo largo de los años, la terminología ha sido cambiante y diversa, utilizando definiciones tales como ayuda humanitaria, o acción humanitaria. Sin embargo, el término asistencia humanitaria brinda una perspectiva más horizontal a las acciones implementadas.

Además, es importante considerar que la terminología utilizada es amplia, y tiende a variar según el enfoque de las acciones. Por esto, con el fin de brindar una conceptualización precisa, se utiliza el concepto de acción humanitaria, debido a que es el más amplio, completo y apegado a la dinámica de la AHI en situaciones de emergencia. Así, la acción humanitaria se define como:

El conjunto de acciones emprendidas para ayudar, proteger y defender a las personas afectadas por un desastre: sus vidas y sus medios de subsistencia. Los objetivos de la acción humanitaria son: "salvar vidas, aliviar el sufrimiento y mantener la dignidad humana durante y después de las crisis provocadas por el hombre y los desastres causados por las catástrofes naturales, así como prevenir y fortalecer la preparación ante esas situaciones". (Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA], 2019, p. 15)

Lo anterior engloba tanto la rápida movilización de recursos para atender emergencias de la forma más expedita y óptima, como las acciones de recuperación posteriores a la emergencia, las cuales, a su vez, serán determinantes para generar acciones de prevención que fortalezcan la respuesta a futuras emergencias.

En el marco del sistema internacional contemporáneo, la AHI en situaciones de emergencia ha sido esencial para el abordaje de situaciones complejas en las que los desastres no pudieron evitarse; en las que los esfuerzos diplomáticos fueron infructuosos para alcanzar una resolución; o incluso en situaciones sin precedentes que golpearon al mundo repentinamente como lo es la pandemia por COVID-19.

En las situaciones mencionadas, las entidades garantes de esta modalidad de cooperación se enfrentan a desafíos importantes a nivel logístico, físico, psicológico, financiero; que requiere de una planeación efectiva, de la toma de decisiones en función de las necesidades de la población afectada, y de una eficaz implementación de las acciones propuestas.

Además, en este contexto, es importante garantizar el acceso a recursos básicos y la seguridad de la población afectada, así como formular estrategias realistas e integrales para la atención a mediano y largo plazo, considerando que muchas de estas situaciones pueden tardar años en resolverse.

Aunado a lo anterior, es sustancial dotar las acciones de cooperación humanitaria y de emergencia del componente de Derechos Humanos (DDHH), considerando que las situaciones más violentas suelen dejar como daño colateral las violaciones a los DDHH, y en los casos más extremos, la supresión parcial o total de los mismos para determinados grupos poblacionales (Rivera-Bermeo, Rivera-Cedeño y Laz-Argandoña, 2020).

Es así como, a pesar de romper con los esquemas más tradicionales de la CI, la AHI se ha convertido en una de las principales prioridades en el abordaje de situaciones cuya complejidad requiere de procesos y acciones específicas, diferenciadas, y orientadas a brindar estabilidad, seguridad, y recursos para el bienestar de las personas.

b. FUENTES DE ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

La AHI es sumamente amplia en su marco de acción, por lo que puede formularse, financiarse y aplicarse desde diversas fuentes de cooperación, y aplicarse en diversos contextos donde se identifique una emergencia.

i. COOPERACIÓN BILATERAL

La cooperación bilateral destaca por la vinculación directa con la cooperación ofrecida por los gobiernos de otras naciones. Por lo tanto, la principal característica de esta modalidad de cooperación es el origen de los recursos, los cuales provienen de los gobiernos centrales o agencias de cooperación, por medio de acuerdos, convenios, entre otros mecanismos (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica [MIDEPLAN], 2020).

Además, la cooperación bilateral se da entre un país en vías de desarrollo y un país donante, apegándose a las estructuras tradicionales que imperaban en un principio. Sin embargo, en la actualidad existe una participación más diversificada bajo esta modalidad de cooperación.

La AHI por fuentes bilaterales constituye la forma más tradicional de gestionar esta modalidad de cooperación, ya que se traduce en el financiamiento por parte de un país en desarrollo para la atención de una emergencia en un país en vías de desarrollo. Sin embargo, en la actualidad, el acceso a las oportunidades de cooperación bilateral no es exclusiva de los gobiernos centrales, por lo que los programas, fondos, proyectos, e iniciativas provenientes de estos actores centralizados son accesibles para actores descentralizados, privados o no gubernamentales.

La cooperación bilateral ha probado ser de gran importancia en el contexto de las emergencias a nivel mundial, pues brinda oportunidades para la atención expedita y eficaz en situaciones de diversa naturaleza, reforzando en el proceso la relación entre las partes, y abriendo la posibilidad a nuevas alianzas beneficiosas para el futuro.

ii. COOPERACIÓN MULTILATERAL

Otra de las modalidades de cooperación internacional existentes es la cooperación multilateral. De acuerdo con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (s.f.), esta “es canalizada por medio de organismos multilaterales financieros, no financieros, Unión Europea (UE), fondos globales o multidonantes, organismos regionales y de integración, y otras entidades que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) considera elegibles para ello”.

Los socios multilaterales representan un entramado importante de cooperación que, al igual que en la cooperación bilateral, ha dejado de ser de exclusivo acceso para los actores centralizados. En ese sentido, existe una oferta de cooperación enfocada en AHI que abre la posibilidad de recibir ayuda en situaciones de emergencia de parte de organismos multilaterales tales como la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), El Programa Mundial de Alimentos (PMA), entre muchos otros.

Así, se establece una vinculación aún más amplia y de mayor alcance, puesto que la cooperación con actores multilaterales es de gran importancia para la creación de redes y alianzas en materia de AHI.

iii. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada es definida como “la acción de cooperación al desarrollo realizada por las autoridades locales en una relación de partenariado con instituciones homólogas de países en vías de desarrollo y con la participación de sus respectivos territorios” (Ministero Affari Esteri, 2000, como se citó en Moreno, 2010, p. 152).

Estas acciones pueden darse de dos formas. La primera se denomina cooperación descentralizada sur-sur, la cual se genera entre actores subnacionales de países en vías de desarrollo; y la segunda es la cooperación descentralizada norte-sur, la cual tiende a apearse más a la estructura tradicional de la cooperación.

Considerando que se da entre gobiernos locales, se posee la capacidad de abordar las emergencias por medio de la AHI desde una óptica más cercana y especializada, que analiza todas las aristas de la situación y formula alternativas para su abordaje en función de las condiciones actuales y las necesidades.

Así, la cooperación descentralizada representa un avance importante para el abordaje de las emergencias y para los procesos de la AHI en sí; al permitir un mayor involucramiento de las municipalidades y grupos locales especializados en la atención de primera mano, los procesos de toma de decisiones se vuelven mucho más ajustados a las necesidades locales y a la realidad de las personas afectadas.

iv. ALIANZAS PÚBLICO – PRIVADAS (APP)

Otra fuente de gran importancia para la AHI son las Alianzas Público-Privadas (APP). En estos espacios, “el modelo de las Alianzas Público-Privadas (APP) son formas colaborativas donde se unen los sectores público y privado, con el fin de emprender un proyecto” (Botero Chica, 2017, p. 135). Aquí, usualmente se trabaja bajo una dinámica de objetivos compartidos entre las partes, la cuales se complementan en sus funciones para alcanzar las metas propuestas de forma eficiente.

En el marco de AHI, las APP se han vuelto valiosas para la puesta en marcha de acciones y proyectos. Sobre esto, la articulación de los actores participantes resulta indispensable para el abordaje de los retos propios de las diversas emergencias humanitarias. Con la colaboración de los actores privados, el alcance de la ayuda generada por esta modalidad de cooperación se ve aumentado, mejorando las condiciones de vida de la población afectada y facilitando la estabilización de la situación para la implementación de proyectos a mediano y largo plazo.

v. COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

Como parte de la reestructuración de la arquitectura de la cooperación internacional, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil, han sido capaces de ampliar el alcance de sus proyectos e iniciativas con el paso de los años y gracias a la gradual apertura de nuevas oportunidades para estos actores.

Para definir la cooperación no gubernamental, que es la modalidad que engloba a los actores mencionados, Álvarez Orellana (2012) apunta que “la cooperación no gubernamental comprende una amplia serie de intervenciones cuyo fin es la solidaridad internacional de sujetos privados sin fines de lucros, resultando así una cooperación más autónoma y desligada de directivas o prioridades políticas particulares” (p. 299).

La vinculación entre estos actores y la AHI es no lucrativa y más humanista, ya que busca el bienestar de las personas en las situaciones más críticas. Así mismo, al encontrarse desligados de los gobiernos centrales, existe una mayor flexibilidad en la dinámica laboral.

Por consiguiente, los actores no gubernamentales que se desarrollan en este campo suelen caracterizarse por buscar el bienestar social, el desarrollo de las personas, y el bienestar

general de la población; a pesar de no poseer una estructura más tradicional o contar con financiamiento de los gobiernos centrales, la cooperación no gubernamental brinda aportes sumamente importantes para la atención y abordaje de las emergencias en el mundo.

2. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

Los orígenes de la AHI como modalidad de CI se remontan al siglo XIX. Durante la guerra de Solferino en 1859, el empresario suizo Henry Durant, al observar las secuelas de la batalla y la falta de suministros y recursos, organizó diversas acciones y grupos para proporcionar asistencia a las personas heridas durante la batalla (Piedrahita-Ramírez, 2022).

A partir de su experiencia y de la empatía que surgió como resultado de proveer ayuda a otros, plasmó sus memorias en la obra “Recuerdo de Solferino”, la cual sería el punto de partida para la formalización de la AHI en situaciones de emergencia. Como resultado de la positiva recepción del libro en Europa, y el impacto de sus memorias en la comunidad internacional de la época, la visión de Durant se ve materializada con la creación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863 (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2004).

En 1864, se da otro gran avance en la construcción de un marco de acción definido para la AHI en situaciones de emergencia:

El Consejo Federal Suizo reunió a una Conferencia Diplomática en Ginebra, en la que participaron delegados plenipotenciarios de 16 países, los cuales redactaron el “Convenio de Ginebra para mejorar la suerte que corren los militares heridos de los ejércitos en campaña”, firmado el 22 de agosto del mismo año y ratificado en el transcurso de los años siguientes por la casi totalidad de los Estados. (Astesana, 2015, p.41)

Esto sería la base sobre la cual se crearían los cuatro Convenios de Ginebra y sus tres Protocolos Adicionales, destinados especialmente a la protección de aquellas personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, personal humanitario), así como a las que no pueden seguir participando en los combates (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra) en el marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH) (CICR, 2014).

Posterior al fin de la Primera Guerra Mundial y con la adopción del tratado de Versalles, se crea la Liga de las Naciones en 1919, la cual posteriormente se convertiría en la

Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, cuyos objetivos se centran en proteger a las poblaciones vulnerables en las naciones, y alcanzar la paz mundial. También en 1945, con la ratificación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se establece un precedente internacional para la intervención humanitaria en el marco de los conflictos civiles e internacionales. Así mismo, se dio el surgimiento de organizaciones con un alto componente humanitario en su marco de acción como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las cuales serían determinantes para atender y abordar las consecuencias de futuras guerras, conflictos y desastres en el mundo (Rysaback-Smith, 2015).

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y con un panorama de devastación en Europa como resultado, la AHI cobró aún más relevancia, ya que los procesos de estabilización tardaron años en alcanzar un punto óptimo que garantizara una buena calidad de vida para las personas heridas, desplazadas y afectadas por la guerra. Si bien la Segunda Guerra Mundial se ha tomado como punto de referencia para el comienzo de una nueva era en la materia, Davey, Borton y Foley (2013) resaltan que esto es en realidad la continuidad de las reformas y acciones importantes que se llevaron a cabo después de la Primera Guerra Mundial y en el periodo entre guerras, caracterizado por incidentes de diversa índole como la recesión económica, las crisis sanitarias y la inseguridad alimentaria.

Posteriormente, en el marco de la Guerra Fría entre los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la AHI atravesó un periodo importante de expansión y visibilización, cobrando especial relevancia durante los múltiples conflictos bélicos y crisis políticas, sociales y humanitarias que caracterizaron los años previos a la caída de la cortina de hierro. Aunado a esto, entre 1945 y 1949 se crearon cerca de 200 ONGs (Barnett, 2011, como se citó en Davey, Borton y Foley, 2013); las cuales se han vuelto indispensables para la puesta en marcha de operaciones de AHI en todo el mundo.

Por otro lado, la gestión de las emergencias provocadas por desastres naturales estaba rezagada en comparación con los avances en la gestión de conflictos y crisis humanitarias de otra naturaleza. “Hasta la década de 1990, la práctica mayoritaria en torno a los desastres naturales se concentraba en mayor medida en lo que se ha denominado los “preparativos” y

la “respuesta” (Frenkel, 2019, p. 183). Sin embargo, la importancia de la pronta prevención y atención de emergencias provocadas por desastres naturales ha cobrado importancia con el paso de los años, convirtiéndose en un elemento indispensable en las agendas políticas y de seguridad de los países.

En 1991 se establece finalmente un marco de acción formal para la AHI en el mundo mediante la resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU: "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas". Además, en esta resolución se establecieron tres de los cuatro principios rectores de la AHI, puesto que el cuarto principio (independencia) es añadido posteriormente mediante la resolución de la Asamblea General de la ONU 58/114, 2003. Esta resolución es considerada el instrumento internacional base para las operaciones en materia de AHI.

Aunado a lo anterior, la adherencia a los cuatro principios humanitarios mencionados anteriormente se vuelve aún más importante. OCHA (2011) expone que estos cuatro principios, derivados de los principios fundamentales del movimiento de la Cruz Roja, son centrales para el buen funcionamiento y gestión del acceso y la entrega de AHI a poblaciones afectadas por desastres; los cuales son:

Humanidad: el sufrimiento humano debe ser atendido dondequiera que se encuentre. El objetivo de la acción humanitaria es proteger la vida y la salud y garantizar el respeto de los seres humanos;

Neutralidad: los actores humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico;

Imparcialidad: la acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política;

Independencia operativa: la acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias. (p.1)

En la actualidad, la AHI en situaciones de emergencia se caracteriza por tener un marco de acción más amplio y definido, y por la diversidad de actores que pueden ejecutar acciones, proyectos e iniciativas en este campo. Sin embargo, las emergencias contemporáneas, caracterizadas por su alto componente político, geopolítico, social, cultural, e incluso ambiental, se han vuelto cada vez más complejas de abordar por medio de la AHI. Varias

emergencias incluso han estado caracterizadas por ser eventos sin precedentes, o por surgir en una coyuntura extraordinaria.

Por lo que al final, si bien el panorama contemporáneo es aún más intricado, existe un marco de referencia y de acción sólido para la gestión de la AHI en situaciones de emergencia. No obstante, resulta imperante que las acciones en la materia no sean obstaculizadas por las particularidades de cada escenario, y que posean un alto grado de adaptabilidad a las situaciones, así como sólidos procesos de planeación e implementación que permitan un óptimo abordaje de cada emergencia, sin importar su naturaleza.

3. GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA

La coordinación de los procesos de gestión de la AHI en Costa Rica está a cargo de la CNE, que a su vez se encuentra bajo la coordinación del Poder Ejecutivo que, dentro de sus funciones, tendrá la potestad de declarar por decreto el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional (CNE, 2021).

La Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 señala que la CNE tiene como objetivo regular las acciones ordinarias y extraordinarias que el Estado desarrolla para reducir la pérdida de vidas y los efectos sociales, económicos y ambientales ocasionados por los factores de riesgo naturales y causados por actividad humana; así como las gestiones estatales en caso de ser declarado el estado de emergencia (CNE, 2021).

Para la instauración de esta institución, se dispone:

Créase la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, denominada para los efectos de esta Ley la Comisión, como órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio. Su domicilio estará en la capital de la República, donde tendrá su sede principal; podrá establecer sedes regionales en todo el territorio nacional. (Ley N° 8488, 2006, Artículo 13)

Como parte de sus funciones, la CNE se encarga de la gestión a nivel nacional de todo lo referente a la AHI en situaciones de emergencia; específicamente la coordinación de la asistencia que Costa Rica pueda brindar a otras naciones en contextos de emergencias, el tránsito de asistencia a través del territorio nacional y la canalización de donaciones que se obtengan en situaciones de emergencia en el país. De acuerdo con la CNE (s.f.-d), en estos

procesos se debe establecer una coordinación tanto con el Presidente de la República, como con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), considerando que este último es el canal oficial del gobierno al exterior.

Para concretar los objetivos en materia de AHI, la CNE coordina el CATAI, el cual se encuentra integrado por representantes de las instituciones que trabajan en la materia: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), Ministerio de Salud (MS), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Dirección General de Aviación Civil (DGAC), Dirección General de Aduanas (DGA), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), y el Servicio de Vigilancia Aérea (SVA) (CNE, s.f.-d).

Las funciones específicas del CATAI son:

- a) la consecución y envío de asistencia humanitaria de Costa Rica hacia otros países, a solicitud de estos;
- b) un efectivo y ágil tránsito por el espacio (territorial, aéreo o marítimo) nacional de asistencia humanitaria de un país hacia otro;
- c) la recepción de asistencia internacional que realizan otros gobiernos, organismos o entidades privadas hacia nuestro país, a partir de una declaratoria de estado de emergencia o bien, a partir de un llamamiento de asistencia internacional que emita nuestro país. (CNE, 2022a)

Además, la CNE también se encarga de la coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, el cual se origina también bajo la Ley N° 8488:

Constitúyese el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, entendido como la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada.

Su propósito es la promoción y ejecución de los lineamientos de política pública que permiten tanto al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se compone y se desarrolla por medio de los subsistemas, los cuales se definirán en el Reglamento de esta Ley y contarán con una instancia de coordinación multiinstitucional. (Ley N° 8488, 2006, Artículo 6)

Complementario a esto, se cuenta con el Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en situaciones de desastre o emergencia, el cual “tiene como finalidad especificar la manera de

llevar a cabo los principales procedimientos para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en situaciones de emergencia o desastre (AHTI) por parte del Estado costarricense” (CNE, 2017, p. 6). Sin embargo, el manual es una herramienta en constante actualización, y como resultado de las experiencias y lecciones aprendidas en los últimos años -incluyendo el periodo de la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19- en el presente año, se está llevando a cabo la actualización del manual y, por consiguiente, de los procedimientos para el envío, tránsito y recepción de AHI en Costa Rica. Este constituye otro de los esfuerzos por cumplir con las disposiciones estipuladas en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

Por otro lado, a través de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional de la CNE se han atendido diversas emergencias de gran impacto que han fortalecido aún más las capacidades institucionales en cuanto a la gestión de la AHI en situaciones de emergencia.

Emergencias como el Temporal del Caribe de 2021, el Huracán Eta en 2020, y más recientemente la pandemia por COVID-19, son solo algunos de los ejemplos más destacados de emergencias complejas que, gracias a un abordaje especializado e integral, hoy son referentes para la gestión y atención de situaciones similares a nivel nacional, regional e internacional.

Por lo tanto, si bien el tema de la AHI no fue destacado en Costa Rica hasta después de la emergencia mundial por la pandemia, este siempre ha sido determinante para la seguridad y el bienestar de las poblaciones más vulnerables en el país. Las acciones en materia de prevención y mitigación de desastres y los esfuerzos de reconstrucción y rehabilitación posteriores a la estabilización de la situación, evidencian el potencial existente en Costa Rica para promover el desarrollo y el mejoramiento de las prácticas y acciones bajo esta modalidad de CI.

SECCIÓN 2: DETERMINACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN LA ATENCIÓN DE LAS EMERGENCIAS EN COSTA RICA

En esta sección, se presentan las acciones específicas que se llevaron a cabo para el cumplimiento del primer objetivo planteado en esta práctica dirigida, el cual se enfocó en determinar la importancia de la AHI en la atención de las emergencias en Costa Rica.

A) RECOPIACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL

Las operaciones de AHI son una de las principales vías para atender emergencias provocadas por desastres naturales, conflictos armados, pandemias, efectos del cambio climático, entre otros factores y amenazas que pueden posar un riesgo importante para las personas. Estas acciones son respaldadas por diversos instrumentos, cuyo propósito es guiar a los actores involucrados en esta área. Los mismos se dividen en instrumentos internacionales, que aplican o son ratificados en la mayoría de los países; los instrumentos regionales a nivel de Centroamérica y República Dominicana, que facilitan los esfuerzos realizados de forma integrada y coordinada entre los países; y los instrumentos nacionales, que además de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, orientan las acciones desarrolladas para el envío, tránsito y recepción de AHI en Costa Rica.

Para entender la trascendencia de la AHI en Costa Rica y su importancia en la atención de las emergencias, es importante identificar los instrumentos que respaldan el accionar de los países y demás actores. A continuación, la Tabla 2.1 presenta la recopilación desagregada por nivel, de los principales instrumentos en materia de AHI que son de gran importancia en la gestión de las emergencias.

Tabla 2.1

Principales instrumentos internacionales, regionales y nacionales en materia de AHI

Instrumentos internacionales	Instrumentos regionales	Instrumentos nacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) • Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2020- 2030) • Resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja: <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución 31IC/11/R7: Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres (2011) • Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución 76/128. Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo (2021) ○ Resolución 76/124. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Regional de Gestión Integral del Riesgo en América Central y República Dominicana (PRGIR) (2019-2023) • Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana (MecReg – SICA) (2016) • Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR) (2015-2030) • Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/Emergencia (2014) • Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución AG/RES. 2750 (XLII-O/12). Los mecanismos existentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Gestión del Riesgo (2021-2025) • Política Nacional de Gestión de Riesgo (2016-2030)

<p>emergencia que prestan las Naciones Unidas (2021);</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución 76/204. Reducción del riesgo de desastres (2021); ○ Resolución 76/119. Protección de las personas en caso de desastre (2021); ○ Resolución 59/231. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (2005); ○ Resolución 57/150. Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas (2002). • Resolución 46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas (1999) • Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales (1949) • Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) 	<p>sobre prevención, atención de los desastres y asistencia humanitaria entre los Estados Miembros (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD) (2006) • Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) (1999) • Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM) (1995) 	
<p>Total: 12 instrumentos</p>	<p>Total: 8 instrumentos</p>	<p>Total: 2 instrumentos</p>

Nota. Elaboración propia.

Como se mencionó anteriormente, estos instrumentos han sido determinantes para la ejecución de los procesos en materia de AHI, así como para el fortalecimiento de las operaciones llevadas a cabo en el marco de las emergencias. Los convenios, resoluciones, políticas públicas y demás instrumentos, constituyen la base sobre la cual esta modalidad de cooperación se ha consolidado a lo largo de los años.

Posterior a la identificación y estudio de estos instrumentos, el análisis de información realizado en esta etapa de la sistematización se focalizó en Costa Rica y en como la AHI ha sido determinante para la atención de emergencias.

B) IDENTIFICACIÓN DEL ROL DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN EL ABORDAJE DE LAS PRINCIPALES AMENAZAS EN COSTA RICA

Uno de los aspectos más importantes sobre la AHI es que esta puede aplicarse a la atención de emergencias de cualquier naturaleza, tal y como se evidenció durante la pandemia por COVID-19. La asistencia puede ser brindada en diferentes contextos tales como desastres naturales, conflictos armados y pandemias; y bajo las circunstancias más complejas y desafiantes.

Ante esto, es importante contar con la preparación para hacer frente tanto a las amenazas declaradas, como a aquellas que no tienen un precedente a nivel nacional, pero pueden convertirse en potenciales amenazas. Debido a que Costa Rica es un país multiamenaza, existen afectaciones frecuentes causadas por diferentes tipos de eventos de origen natural o antrópico. Ante esto, es vital que los actores y entidades involucradas en el proceso de gestión de la AHI conozcan estas amenazas y brinden una atención especializada a cada una de ellas en función de su naturaleza.

Dentro de las amenazas declaradas que el país debe afrontar con frecuencia se encuentran:

- Amenaza por deslizamientos
- Amenaza por inundación
- Amenaza por sismos

- Amenaza por licuefacción de los suelos (derivada de la amenaza sísmica)
- Amenaza por tsunami
- Amenaza por vulcanismo
- Amenaza por incendios forestales

Durante el periodo 2018-2022 se atendieron diversas emergencias por medio de AHI (ver Tabla 2.2). En los primeros años, estas correspondieron a emergencias declaradas como las mencionadas arriba, sin embargo, a principios de 2020 toda la asistencia se focalizó en la recepción de recursos para la atención de la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19.

Tabla 2.2

Donaciones en especie y financieras no reembolsables recibidas, transportadas y enviadas por Costa Rica, Mayo 2018 a Marzo 2022

Modalidad	Emergencia	Asistencia Humanitaria Internacional	
		<i>en especie</i>	<i>financiera no reembolsable</i>
Recepción	COVID-19 (N°42227-MP-S)	Se recibieron donaciones en especie de gobiernos amigos como: Alemania, Arabia Saudita, Austria, Canadá, Rep. Popular China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de Norteamérica, España, la Federación Rusa, Francia, Catar, Rep. Dominicana y Singapur; de organismos internacionales como el BCIE, el CEPREDENAC, la FICR, la OIM y la OPS; de agencias de cooperación como la AECID, JICA, BHA; así como de empresas privadas, valoradas (a marzo 2022) en US\$53877765,00 siendo los beneficiarios directos la CCSS,	Se recibieron en total: \$1748299,00 de parte del BCIE, Colombia, los Países Bajos y de la comunidad organizada de Corea del Sur en el país.

		el Ministerio de Salud y la CNE principalmente.	
Recepción	Efectos del Huracán Eta y (N°42705-MP y N°42875-MP)	Se recibieron donaciones en especie de Argentina, la FICR, México, OPS y UNICEF, por un valor total de US\$80000,00, siendo los beneficiarios directos el ICAYA, la Cruz Roja Costarricense y la CNE.	Se recibieron en total US\$825000,00 de parte del BCIE, el BID, la Cruz Roja de la República Popular China y de la OEAFondem.
Recepción	Temporal en la vertiente Caribe (N°43131-MP)	Se recibieron donaciones en especie de UNFPA, la FICR, la Embajada de Corea en Costa Rica, la Embajada de la República Popular China y de la UNICEF, por un valor total de US\$187380,00 canalizados a las comunidades afectadas a través de la Comisión de Asuntos de Afrodescendencia, la Cruz Roja Costarricense, el Servicio Nacional de Salud Animal-SENASA y el PANI.	Se recibieron en total: US\$200000,00 de parte del BID, y € 15000,00 de parte de la Embajada de Francia.
Envío	a Honduras por la epidemia de Dengue (2019)	<ul style="list-style-type: none"> ● 192 lt de Permetrina ● 300 lt de Piretina ● 2.500 pastillas Spinosad ● 200 lt de BTI-líquido *facilitado por el Ministerio de Salud de CR	n.a.
Envío	a Bahamas por los efectos del Huracán Dorian (2019)	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.000 pastillas de potabilización de agua ● 120 kits de higiene personal ● 98 Reservorios colapsables para agua ● 25 kits de potabilización de agua ● 40 reservorios para agua ● 100 pajillas personales de potabilización de agua ● 1.000 pastillas de potabilización de agua 	n.a.

		*facilitado por el AyA, CNE, Ministerio de Salud, Cruz Roja, entre otros, con el apoyo del Servicio de Vigilancia Aérea de CR para su traslado aéreo	
Envío	a Guatemala por los efectos del Huracán ETA (2020)	<ul style="list-style-type: none"> ● 500 diarios de frazadas ● 500 unidades de diarios *facilitado por la CNE, con el apoyo de la empresa DHL para su traslado aéreo	n.a.
Envío	a Haití por los efectos del Terremoto 7.2 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> ● 4 toneladas de atún ● 4 toneladas de pasta ● 1 tonelada de agua ● 1 tonelada de equipo de protección personal *facilitado por la CNE, con el apoyo del Gobierno de Chile para su traslado aéreo	n.a.

Nota. Se realizó la corrección del año de la emergencia en Honduras por la epidemia del dengue, cambiándola de 2018 a 2019. De “Informe de Gestión Institucional 2018-2022: Alexander Solís Delgado, Presidente.”, por CNE, 2022b (https://www.cne.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_gestion/Informe%20de%20gestion%20Alexander%20Solis%202018-2022%20CNE%20OFICIAL.pdf)

El enfoque de la AHI como la forma de cooperación más solidaria, es proteger la integridad y la vida de las personas, así como velar por sus necesidades básicas y aliviar el sufrimiento derivado de las emergencias.

Con el análisis de la información referente a la aplicación de los procedimientos para el envío, tránsito y recepción de AHI, se logró evidenciar la importancia de esta modalidad de cooperación que, a diferencia de la CI tradicional, proporciona la ayuda de forma inmediata y expedita, reduciendo considerablemente el impacto de las amenazas en el país y en sus habitantes. En otras palabras, su importancia radica en lo esencial que es para las personas durante las emergencias, y en el importante rol que ha adquirido a lo largo de los años.

SECCIÓN 3: INTERPRETACIÓN CRÍTICA DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA

A continuación, se presentan las acciones específicas que se llevaron a cabo para el cumplimiento del segundo objetivo planteado en esta práctica dirigida, el cual se enfocó en realizar una interpretación crítica del proceso de gestión de la AHI en situaciones de emergencia, con el fin de establecer su vinculación con la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

A) ANÁLISIS DE LOS ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN COSTA RICA

Como se abordó en secciones anteriores, la gestión de la AHI es realizada por el CATAI y por las instituciones que lo conforman, las cuales intervienen en función de la emergencia y de si esta se relaciona con su accionar institucional. Así, por ejemplo, hay instituciones que deberán participar en la gran mayoría de emergencia, mientras que otras solo participan si su criterio y apoyo técnico es necesario para el envío, tránsito o recepción de AHI.

Para analizar detenidamente el rol y la importancia de cada una de estas instituciones estatales, se realizó un análisis de actores, enfocado en vincular sus competencias ordinarias, misión y visión institucional, con el trabajo realizado en el marco de la atención de emergencias bajo esta modalidad de cooperación.

En primer lugar, se llevó a cabo el análisis de la información general de cada una de las instituciones que conforman el CATAI, con el fin de entender e interiorizar cuáles son sus competencias y cómo estas se aplican en los procedimientos establecidos. La Tabla 3.1 resume esta información.

Tabla 3.1*Instituciones estatales que conforman el CATAI*

Institución	Información General	Misión	Visión
CNE	Es la institución pública rectora en lo referente a la coordinación de las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente, de mitigación y de respuesta a situaciones de emergencia, además de coordinar el SNGR. Su base legal es la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488 ^a .	Promover, organizar, dirigir y coordinar el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo que contribuye a reducir la vulnerabilidad, salvaguardar la vida y proteger los bienes públicos y privados ^a .	Ser el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, con capacidades materiales, técnicas y humanas para identificar los factores de riesgo, determinar su impacto y adoptar las medidas necesarias para reducirlo, controlarlo y atender sus consecuencias ^a .
CCSS	Es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales en Costa Rica. Su base legal es la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS N° 17 ^b .	Proporcionar los servicios de salud en forma integral al individuo, la familia y la comunidad y otorgar la protección económica, social y de pensiones, conforme la legislación vigente, a la población ^c .	Ser una institución avanzada tecnológicamente, innovadora, resiliente, transparente, responsable con el ambiente, con una alta capacidad de resolución y de gestión del riesgo, que contribuye al bienestar de las personas a través de servicios de salud y pensiones oportunos, de calidad y sostenibles financiera y actuarialmente, con un recurso humano calificado y comprometido con la atención de las necesidades de las personas ^c .
DGA	Como parte del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), es el órgano superior jerárquico nacional en materia aduanera, al que le corresponde la dirección técnica y administrativa de las funciones aduaneras, la emisión de políticas y directrices para las actividades de las aduanas	Facilitar el flujo lícito de personas y mercancías, mediante un control eficiente para favorecer los intereses de la sociedad y contribuir al desarrollo socioeconómico del país ^c .	Ser una aduana íntegra, dinámica y proactiva que contribuye a la competitividad del país. Para ello, priorizará la digitalización de sus procesos, una efectiva gestión de riesgos, la actualización de su normativa y el desarrollo del potencial humano ^c .

	y dependencias a su cargo; el ejercicio de las atribuciones aduaneras y la decisión de las impugnaciones interpuestas ante ella por los administrados. Asimismo, coordinará y fiscalizará la actividad de las aduanas y dependencias a su cargo. Su base legal es la Ley General de Aduanas N° 7557 ^d .		
DGAC	Su función es planear, programar, organizar, dirigir, coordinar, ejecutar, y controlar las actividades relacionadas con la Aviación Civil dentro del territorio Nacional. Su base legal es la Ley General de Aviación Civil N° 5150 ^f .	Planificar, regular y proveer los servicios de la aviación civil de Costa Rica de forma ágil y transparente para garantizar y promover una actividad aeronáutica ordenada, eficiente, respetuosa con el medio ambiente, de calidad y segura que garantice la satisfacción de los usuarios y los intereses de la sociedad ^g .	Brindar a la sociedad una Administración Aeronáutica reconocida internacionalmente por ofrecer elevados estándares de calidad e innovación en sus servicios, capaz de garantizar la seguridad y promover el desarrollo sostenible de la aviación civil de Costa Rica ^g .
DGME	Es un órgano de desconcentración mínima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, encargado de la ejecución de la política migratoria que dicte el Poder Ejecutivo. Su base legal es Ley de Migración y Extranjería N° 8764 ^h .	Ser el ente público ejecutor de la política migratoria que controla el ingreso y el egreso de personas al territorio nacional, promueve la integración de las personas extranjeras a la sociedad costarricense, regula la permanencia y actividades de las personas extranjeras en el país, y coadyuva en el combate contra los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, mediante la administración efectiva de los flujos migratorios que contribuyan al desarrollo y a la seguridad de Costa Rica ⁱ .	Ser la institución conformada por un equipo de personas comprometido con un modelo de gestión efectivo, evolutivo y transparente que, mediante la administración de los flujos migratorios y la integración de la población migrantes, refugiada y nacional, coadyuva en el desarrollo del país, el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la seguridad pública ⁱ .
MREC	Le corresponde, en conjunto con la Presidencia	El Ministerio de Relaciones Exteriores y	Ser una institución sólida, eficaz e

	de la República, dirigir las relaciones exteriores de la República; celebrar tratados, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa, y recibir a los Jefes de Estado y los representantes diplomáticos de otras naciones y admitir a sus cónsules. Su base legal es la Constitución Política de la República de Costa Rica ^l .	Culto es la institución rectora de la política internacional del país orientada a la salvaguardia de la soberanía nacional y a la defensa de los intereses nacionales, para contribuir a la mejora en las condiciones de vida de la población nacional y a un contexto internacional congruente con los valores de convivencia costarricense, utilizando los instrumentos existentes de la cooperación internacional en un espíritu de solidaridad mutua ^k .	innovadora, preparada para responder de forma resiliente a una cambiante realidad nacional e internacional, capaz de articular, desarrollar y difundir una política exterior activa y dinámica, mediante la gestión diplomática y consular, que coadyuve con las políticas de desarrollo nacional, en beneficio de la población costarricense en el país, y en el exterior ^k .
MS	Le compete conducir a la articulación, fortalecimiento y modernización de las políticas, la legislación, los planes, programas y proyectos, así como la movilización y sinergia de las fuerzas sociales, institucionales y comunitarias que impactan los determinantes de la salud de la población. Su base legal es la Ley General de Salud N° 5395 ^l .	Ser la institución que dirige y conduce a los actores sociales para el desarrollo de acciones que protejan y mejoren el estado de salud físico, mental y social de los habitantes, mediante el ejercicio de la rectoría del Sistema Nacional de Salud, con enfoque de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, propiciando un ambiente humano sano y equilibrado, bajo los principios de equidad, ética, eficiencia, calidad, transparencia y respeto a la diversidad ^m .	Ser la autoridad sanitaria respetada a nivel nacional e internacional, que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Salud con capacidad técnica y resolutiva, liderazgo y participación social ^m .
SENASA	Administra, planifica, dirige y toma medidas pertinentes para cumplir con sus servicios, programas y campañas en materias de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades de	Brindar servicios de calidad que permitan al sector pecuario integrarse al plan de desarrollo del país, facilitar el comercio de animales, productos y subproductos pecuarios	Brindar confianza y credibilidad, ofreciendo capacidad de organización y gestión, contando con infraestructura administrativa con soporte legal; todo dentro

	<p>los animales; controla y garantiza la salud de los animales de las diferentes especies, así como la inocuidad de los productos, subproductos y derivados para consumo humano o animal; igualmente, establece controles sanitarios en todas las plantas de sacrificio, proceso e industrialización de dichos productos. También establece y ejecuta las medidas necesarias sobre la producción, el uso, la liberación o la comercialización de organismos genéticamente modificados que sean animales, sus productos, sus subproductos de origen animal, los agentes de control biológico u otros que puedan representar cualquier tipo de riesgo no aceptable en el ambiente, la salud humana o biológica del entorno. Su base legal es la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal N° 8495ⁿ.</p>	<p>en los mercados internacionales; vigilar, operar y negociar políticas en materia de su competencia, en la importación y comercio nacional; mediante una organización armonizada y equivalente, que asegure que las medidas veterinarias se basan en evaluación de riesgos para la salud animal y la salud pública veterinaria; gozando así del respeto y confianza de la comunidad nacional e internacional^o.</p>	<p>del ámbito de su competencia en medicamentos veterinarios, alimentos para animales, inocuidad de alimentos de origen animal, cuarentena interna y externa, salud animal, salud pública veterinaria, ensayos de laboratorio y salud reproductiva; con independencia en el ejercicio de funciones y la existencia de programas y campañas de prevención control y erradicación de enfermedades y plagas de los animales^o.</p>
SFE	<p>Se encarga de controlar y regular el intercambio comercial de productos agrícolas tanto en la importación como para la exportación, del registro, control y regulación de sustancias químicas y biológicas de uso agrícola (plaguicidas, fertilizantes, sustancias biológicas y otros productos afines), su control de calidad y los niveles máximos de residuos permitidos (LMR) de los plaguicidas en los productos de consumo fresco, certifica la</p>	<p>Ser la autoridad nacional de protección fitosanitaria que contribuye con la economía, el comercio seguro, el desarrollo sostenible, la salud humana y el ambiente^p.</p>	<p>Ser la autoridad de protección fitosanitaria reconocida por la eficiencia, credibilidad y confianza de sus servicios^p.</p>

	condición fitosanitaria de los productos para la exportación, mantiene la vigilancia y el control de las plagas de importancia económica y sobre aquellas plagas no presentes en el país que puedan representar una amenaza potencial para la producción agrícola nacional. Su base legal es la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 ^p .		
SVA	Como cuerpo policial adscrito al Ministerio de Seguridad Pública, sus funciones son garantizar el orden público, la salvaguarda e integridad del espacio aéreo, el territorio nacional, mar territorial y jurisdiccional y la seguridad de los aeropuertos internacionales, mediante operativa y patrullajes; brindar transporte dentro y fuera del país en casos calificados de excepción, a los (las) servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones y a los (las) habitantes en caso de emergencia; y brindar mantenimiento y reparación a las aeronaves encargadas de la vigilancia y seguridad del espacio aéreo, el territorio nacional, mar territorial y jurisdiccional. Su base legal es la Ley General de Policía N° 7410 ^q .	Brindar apoyo aéreo en acciones de seguridad realizadas por los cuerpos policiales, en misiones humanitarias, traslados de funcionarios, otorgar seguridad y vigilancia en los aeropuertos del país para proteger a ciudadanos nacionales y extranjeros ^r .	N.a.

Nota. Elaboración propia con base en ^aCNE (s.f.-a). ^bLey N° 17 (1943). ^cCCSS (s.f.-a). ^dLey N° 7557 (1995). ^eServicio Nacional de Aduanas (SNA) (2019). ^fDGAC (s.f.-a). ^gDGAC (s.f.-b). ^hLey N° 8764 (2009). ⁱDGME (s.f.-a). ^jMREC (s.f.-a). ^kMREC (s.f.-b). ^lMS (2023). ^mMS (s.f.-a). ⁿSENASA (s.f.-a). ^oSENASA (s.f.-b). ^pSFE (s.f.-a). ^qSVA (2023a). ^rSVA (2023b).

Posterior a esto, era importante determinar cómo sus competencias se aplicaban en la gestión de la AHI, razón por la cual se realizó un estudio más profundidad para determinar el principal objetivo de cada una de las instituciones en la materia, el cual se ha incorporado en el documento de sistematización. Como resultado, se determinó que el rol de cada una de las instituciones que conforman el CATAI en el marco de la atención de emergencias gira en torno a lo siguiente:

- **CNE:** Coordinar todo lo relacionado con la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional y al CATAI, como entidad rectora en la materia.
- **CCSS:** Gestionar el envío, tránsito y recepción de insumos y recursos médicos, según los requerimientos médicos y técnicos establecidos.
- **DGA:** Dirigir los procesos para el envío, tránsito o recepción de envíos de socorro por vía terrestre, marítima o aérea.
- **DGAC:** Gestionar los trámites para el ingreso, tránsito y salida de aeronaves con recursos de AHI.
- **DGME:** Identificar y verificar el cumplimiento de los requisitos migratorios por parte de las misiones técnicas humanitarias que ingresan, transitan o salen del país.
- **MREC:** Gestionar por medio de las embajadas y representaciones internacionales, los diversos procesos para el envío, tránsito y recepción de AHI, en concordancia con la política exterior del país.
- **MS:** Determinar los requerimientos técnicos y legales para el envío, tránsito y recepción de AHI, según las disposiciones sanitarias vigentes.
- **SFE:** Delimitar, gestionar y verificar el cumplimiento de los requisitos, procedimientos y trámites fitosanitarios para el envío, tránsito y recepción de AHI.
- **SENASA:** Establecer, gestionar y verificar el cumplimiento de los requisitos, procedimientos y trámites de salud animal para el envío, tránsito y recepción de AHI.
- **SVA:** Definir los requerimientos técnicos en seguridad, custodia y logística para el envío, tránsito y recepción de AHI.

Lo anterior se realizó como resultado de los procesos de consulta (entrevistas semiestructuradas) que se llevaron a cabo con las personas representantes ante el CATAI, tanto la persona titular como suplente, y que se detallará en el siguiente apartado.

B) PROCESOS DE CONSULTA CON PERSONAS EXPERTAS EN MATERIA DE ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COSTA RICA

Uno de los momentos determinantes en la investigación fue la realización de los procesos de consulta con las personas representantes ante el CATAI y con otras personas expertas en materia de AHI y CI. Esto no solo permitió explorar a profundidad la dinámica de cada una de las instituciones en la gestión de la AHI, sino que también facilitó el análisis de los procedimientos implementados en los últimos años, específicamente en el periodo 2018-2022. Así mismo, se optó por aplicar estos procesos de consulta a nivel externo con miembros del personal académico de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, con el fin de conocer la percepción sobre la AHI desde la perspectiva académica de la disciplina. La Tabla 3.2 resume lo anterior.

Tabla 3.2

Generalidades de las entrevistas a personas funcionarias de las instituciones miembro del CATAI y a personas expertas en materia de AHI y CI

Categoría de personas funcionarias	Tipo de entrevista	Modalidad	Características	Número de personas funcionarias entrevistadas por institución
Nivel Técnico-Profesional	Semiestructurada	Virtual (video conferencia grupal o individual)	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con una lista de preguntas previamente establecidas, pero estas pueden variar conforme avanza la sesión. • Existe un orden establecido que podría variar según la dinámica. • Pueden agregarse preguntas adicionales de ser necesario. 	CCSS: 2 CNE: 2 DGA: 1 DGAC: 2 DGME: 2 MREC: 2 MS: 2 SENASA: 2 SFE: 2 SVA: 2
Nivel Académico	Semiestructurada	Virtual (entrevista telefónica)	• <i>Ídem supra</i>	RI-UNA: 1

Nivel Académico	Estructurada	Cuestionario en línea (google forms)	<ul style="list-style-type: none"> • Son más rápidas de realizar y procesar • Reduce opiniones sesgadas 	RI-UNA: 1
------------------------	--------------	--------------------------------------	---	-----------

Nota. Elaboración propia.

Las primeras entrevistas en realizarse fueron con la persona titular y la persona suplente que representan a cada una de las instituciones; cada entrevista se formuló cuidadosamente, con el fin de generar preguntas específicas en función de las competencias de cada institución miembro del CATAI (ver Anexo 1). El propósito general de estas entrevistas fue identificar las acciones específicas que cada una llevaba a cabo en el marco de la atención de emergencias, así como identificar las lecciones aprendidas y puntos de mejora a partir de las experiencias de cada persona representante. Al tratarse de una temática sumamente amplia, se optó por realizar entrevistas semiestructuradas, las cuales conceden cierto grado de flexibilidad durante el proceso de consulta, en caso de que sea necesario reformular o introducir nuevas preguntas según se considere pertinente.

Con respecto a la entrevista semiestructurada dirigida a la persona académica experta en la materia, esta se realizó con el fin de identificar los aspectos básicos de la AHI, sus antecedentes y su diferenciación con el DIH. Considerando que la persona entrevistada es ajena a la institución y que posee amplia experiencia en la materia, se consideró oportuno llevar a cabo este proceso de consulta, el cual resultó sumamente beneficioso para la investigación (ver Anexo 1).

Aunado a lo anterior, el cuestionario estructurado estuvo dirigido también a personas académicas especializadas en materia de CI (ver Anexo 2). Retomando que la AHI es una modalidad de cooperación, se consideró pertinente evaluar si el personal académico tiene conocimiento sobre la gestión de la AHI en Costa Rica, si tiene experiencia en el área, y si considera que deben reforzarse los conocimientos en los espacios de formación académico-profesionales. Este cuestionario fue respondido solamente por una persona, lo cual refleja la necesidad de ahondar en esta área desde la disciplina de las relaciones internacionales.

La información recabada de estos procesos de consulta fue esencial en las diversas etapas de la sistematización, especialmente en la formulación de recomendaciones que podrían mejorar y fortalecer los procedimientos implementados en la gestión de la AHI en Costa

Rica. Así mismo, la realización de las entrevistas y cuestionarios permitió analizar detalladamente los aspectos medulares de la gestión, logrando así identificar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en la atención de las emergencias.

C) DIFERENCIACIÓN ENTRE LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANTARIA INTERNACIONAL Y LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COSTA RICA

Anteriormente se mencionó que la AHI es gestionada de forma diferente al resto de CI que ingresa o sale del país, esto de acuerdo con lo establecido en la Ley N°8488. Por su parte, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) es el encargado de gestionar el resto de la CI, aplicando las disposiciones establecidas en la Política de Cooperación Internacional (POLCI) 2014-2022, que “sintetiza en un mismo documento todos los aspectos medulares necesarios para dar un rumbo al país en esta materia, contemplando el contexto internacional y los marcos normativos existentes” (MIDEPLAN, 2014, p. 10).

Debido a que uno de los motivos por el cual se creó la sistematización es la necesidad de visibilizar la gestión de la AHI a través de diversos sectores, resulta necesario comprender por qué MIDEPLAN no es el encargado de gestionar y coordinar lo referente a esta modalidad de cooperación. Para esto, se llevó a cabo un análisis de información enfocado en las competencias de cada institución, en las leyes e instrumentos jurídicamente vinculantes que respaldan su accionar, y en los pasos o etapas específicas que se llevan a cabo tanto en la gestión de la CI como en gestión de la AHI; para esto último, se estudió la estructura de los flujogramas que guían los procesos de gestión de cada institución.

Los principales hallazgos derivados de este proceso apuntan que ambas operan en escenarios diferentes y bajo condiciones diversas: mientras que en la CI se llevan a cabo proyectos y acciones puntuales de cooperación a corto, mediano y largo plazo; la AHI carece del mismo tiempo y, por el contrario, debe cumplir con los procedimientos y requisitos establecidos en un periodo de tiempo sumamente corto.

Por otra parte, es importante considerar que las estructuras analizadas a partir de los flujogramas evidencian grandes diferencias desde sus bases, puesto que la AHI se divide en los procesos de recepción, tránsito y envío, mientras que la CI solicita, recibe y ofrece en función de la oferta y demanda de cooperación como resultado del rol dual que el país tiene. Así mismo, existen importantes diferencias en cuanto a los actores que participan en ambos procesos, en el enfoque de cada institución, en la capacidad de modificar los procedimientos establecidos si así lo requiere la situación, entre otros.

A pesar de esto, es importante fortalecer el vínculo entre la CNE y el MIDEPLAN, puesto que el trabajo conjunto de ambas entidades tiene un impacto positivo en la generación de datos, recursos e información que permite expandir la línea de investigación en la materia; esto a través del Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI). Esto ha tomado mayor relevancia en vista de que, como resultado de la gestión realizada durante la emergencia por la pandemia, los datos en materia de AHI fueron incluidos por primera vez en los informes realizados por el Ministerio.

D) COMPARACIÓN ENTRE LOS PROCEDIMIENTOS ANTIGUOS Y LOS PROCEDIMIENTOS ACTUALIZADOS PARA LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL

Una de las características más destacables de los procedimientos para el envío, tránsito y recepción de AHI es que estos deben estar siempre adecuados a las emergencias contemporáneas, por lo que es indispensable que se lleven a cabo procesos de actualización periódicos en función de las experiencias recabadas en la atención de las diversas emergencias.

Debido a que la reciente emergencia derivada de la pandemia por COVID-19 evidenció ciertas falencias en el proceso que se había estado implementado desde el año 2017, se decidió actualizar el manual para la gestión de la AHI; esta nueva versión del manual incluye cambios importantes que debieron ser analizados en el marco de la interpretación crítica de los procedimientos en la materia. Es así como en el documento de sistematización se ha llevado a cabo un análisis desagregado por etapas de los procedimientos para el envío,

tránsito y recepción de AHI estipulados en el nuevo Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia.

Cabe resaltar que este nuevo manual aún se encuentra en proceso de edición y oficialización, por lo que es posible que esta sufra algunos cambios no incluidos en la sistematización después de su publicación. Sin embargo, considerando que estos serán los nuevos procedimientos implementados a nivel nacional, regional e internacional por parte de Costa Rica, se concluyó que debían ser incluidos.

Aunado a lo anterior, también era necesario estudiar y examinar los procedimientos implementados en los últimos cinco años (el periodo de estudio), puesto que la sistematización de experiencias abarca en su totalidad las emergencias abordadas bajo el antiguo manual. Esto se evidencia en el análisis de la asistencia gestionada durante este periodo que se incluye en el documento de sistematización. En este se exponen los principales socios previo a la pandemia y seguidamente, los principales socios cooperantes en el marco de esta emergencia en función de la cantidad de donaciones en especie. Así mismo, se realiza un análisis de los flujos de AHI entre los años 2018-2022, el cual muestra que se ha gestionado mucha más recepción de asistencia de la que se ha enviado.

Considerando lo anterior, se construyeron flujogramas estructurales a partir de los flujogramas oficiales (tanto del 2017 como del 2023) que permitieron hacer una comparación entre ambas versiones. Con esto no solo se ha logrado identificar cuáles son los principales cambios y modificaciones que se han implementado en la versión actualizada, sino que también permite visualizar cómo se ha venido gestionando la AHI en el marco de las emergencias mencionadas en secciones anteriores.

SECCIÓN 4: LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL DURANTE LA EMERGENCIA DERIVADA DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Para dar cumplimiento al tercer objetivo planteado, el cual consiste en exponer los principales aspectos de la gestión la Asistencia Humanitaria Internacional durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, se enumeran a continuación las acciones específicas que se llevaron a cabo en la investigación.

A) CASO DE ESTUDIO SOBRE LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN COSTA RICA EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Cómo se ha desarrollado a lo largo de este documento, las amenazas que son atendidas por medio de AHI son variadas y requieren de una atención especializada en cada caso. Recientemente, el país y el mundo entero tuvo que afrontar una de las mayores emergencias de la era contemporánea, que puso a prueba las capacidades de respuesta ante un evento sin precedentes.

La emergencia derivada de la pandemia por COVID-19 supuso un gran desafío para el país, que tuvo que centrar todas las acciones en materia de AHI en la recepción de recursos para aliviar la presión sobre los sistemas de salud. Debido a que esto se mantuvo desde la declaratoria de emergencia a inicios del año 2020, resulta necesario analizar cómo fue la gestión realizada en este escenario extraordinario, y cómo la pandemia generó cambios importantes en los procedimientos establecidos para la atención de futuras emergencias.

Para esto, se llevó a cabo un caso de estudio enfocado en analizar la gestión de la AHI durante esta emergencia, en el cual se abordaron los antecedentes, la evolución de la pandemia con el pasar de los meses y el papel de cada institución del CATAI que participó en los procedimientos para la recepción de las donaciones.

La metodología utilizada para el caso de estudio se basó en la revisión y análisis de la información obtenida de fuentes primarias y secundarias sobre la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica durante esta emergencia. Además, en vista de que esta emergencia fue el momento oportuno para evaluar los procedimientos establecidos en materia de AHI, se realizó un análisis FODA a partir de la información recabada en el proceso de investigación y en las respuestas obtenidas de las entrevistas semiestructuradas con las personas representantes ante el CATAI.

Primero, se analizó la información básica sobre la emergencia y su impacto en el país, graficando la evolución de los contagios desde la declaratoria de emergencia hasta el año 2022. Con esto, se generó el análisis de la información que permitió identificar las tendencias en cuanto al número de contagios.

Seguidamente, se procedió al análisis en materia de gestión de la AHI, por lo que fue necesario explicar el papel específico de cada institución miembro del CATAI que brindó apoyo técnico y logístico para la recepción de los insumos y mercancías. En esta sección es importante destacar que debido a sus competencias, misión y visión, algunas instituciones tuvieron un rol más activo que otras que no tuvieron participación en la gestión de esta emergencia, como en el caso del SENASA y el SFE.

Para analizar las dinámicas de la recepción de donaciones en el país se graficó la información disponible, detallando que productos se recibieron durante ese periodo y la cantidad. Tal y como lo requería la situación, la gran mayoría de las donaciones consistían en insumos para la atención médica de las personas contagiadas por el virus.

Posterior a esto, se realizó el análisis FODA con la información obtenida en la investigación, la cual se clasificó en una matriz dividida en dos categorías principales: factores internos y factores externos. Los factores internos abarcan:

- Fortalezas: son todas aquellas acciones o procedimientos que funcionan óptimamente y que, por consiguiente, deben seguirse implementando y/o replicando para alcanzar los objetivos propuestos.
- Debilidades: son todos los aspectos que deben y pueden mejorarse desde la institución o entidad.

Por su parte, los factores externos engloban:

- Oportunidades: son todos aquellos elementos positivos o beneficios para los procedimientos actuales que no pueden ser controlados a nivel interno.
- Amenazas: son todos aquellos elementos que representan potenciales obstáculos y que no pueden ser controlados.

Los principales hallazgos de este análisis se resumen de la siguiente forma:

- Fortalezas:
 - Contar con el Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia, que contempla el procedimiento de todas las instituciones participantes, y que es actualizado periódicamente a partir de las experiencias y lecciones aprendidas en el marco de la atención de las emergencias, incorporando constantemente nuevos elementos y acciones importantes.
 - Que la CNE sea el ente rector en la materia, puesto que la Ley 8488 le brinda las competencias y facultades para gestionar lo referente a emergencias en el país. Aunado a esto, los Comités Asesores Técnicos, CATAI incluido, están oficializados por ley y las decisiones y asesoría son vinculantes en la atención de las emergencias.
 - Al haber un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo que engloba las acciones realizadas en materia de AHI, la comunicación directa y la coordinación entre las instituciones que conforman el CATAI es sumamente sólida, lo que les brinda la capacidad de resolver y tomar decisiones rápidas. Esto también se da gracias a que la mayoría de las personas representantes ante el CATAI ya tienen tiempo de estar en el puesto, se conocen bien entre sí y conocen perfectamente el proceso.
 - La creación de nuevas herramientas que permiten ordenar la información referente al envío, tránsito y recepción de AHI; brindar una rendición de cuentas completa y transparente y generar gráficos y dashboards interactivos.
- Debilidades:

- En ocasiones, la información con respecto al proceso de gestión de la AHI no se difunde dentro de las mismas instituciones que conforman el CATAI, ocasionando que se generen retrasos importantes por el desconocimiento y la poca sensibilización sobre el tema. Los jefes y autoridades de las instituciones que conforman el CATAI, así como las personas representantes en el exterior (embajadas y consulados) son un ejemplo de lo anterior, por lo que, debido al componente político propio de la AHI, esto puede influir negativamente en el proceso.
- La falta de procedimientos internos en las instituciones representantes ante el CATAI en materia de AHI, lo cual representa un riesgo para la óptima aplicación de los procesos en casos de emergencia. Esto lleva a que no se sigan los procedimientos establecidos, omitiendo pasos y/o etapas importantes.
- Los limitados o nulos recursos nacionales para llevar a cabo de manera periódica simulacros, simulaciones nacionales y reuniones periódicas para poner en práctica y evaluar los procedimientos.
- Contar solo con dos representantes oficiales por institución ante el CATAI, lo cual limita el número de personas que podrían colaborar en la gestión de la AHI durante emergencias complejas.
- Oportunidades:
 - La pandemia fue una ventana de oportunidad para aplicar y revisar los procedimientos vigentes, para identificar áreas de mejora y visualizar las debilidades en la coordinación interinstitucional. Así mismo, con esta emergencia han surgido otras oportunidades como la posibilidad de incorporar en los procedimientos a socios y aliados estratégicos del sector privado.
 - La posibilidad de desarrollar futuros insumos a partir del documento de sistematización de la AHI, que continúen profundizando y desarrollando el tema desde diversos espacios. Lo último se refleja con la incorporación de la AHI como modalidad de cooperación en los informes de MIDEPLAN, lo que fortalece el vínculo entre ambas instituciones y permite aprovechar las

oportunidades de CI para el fortalecimiento el subsistema de preparación y respuesta para el envío, tránsito y recepción de AHI.

- La coordinación y comunicación entre el despacho del/ de la Canciller de la República y el/la Presidente de la CNE, para fortalecer el trabajo conjunto.
- Amenazas:
 - El cambio de personal de las instituciones complica la aplicación de los procesos en casos de emergencias, puesto que obliga a retomar todo el proceso de capacitación desde el principio.
 - No contar con los recursos disponibles (humanos, financieros, logísticos e institucionales) para afrontar emergencias sin precedentes o poco comunes; incluye los aspectos logísticos-administrativos para la movilización de AHI desde Costa Rica al exterior, lo cual se ve obstaculizado debido a que el país no cuenta con aeronaves para trasladar insumos y mercancías a otros países.
 - Que la información proveniente de los socios donadores sobre las personas o recursos que entrarán, transitarán o saldrán del país sea incompleta, incorrecta, cambie con poca anticipación o no cumpla con los requisitos.

Por último, es importante resaltar que proceso de análisis de información abarcó tanto las emergencias declaradas previo a la pandemia, como la gestión para la recepción de recursos durante esta emergencia. La información obtenida permitió construir un panorama amplio sobre el estado de la AHI en Costa Rica, y cómo este puede mejorar en la atención de futuras emergencias por lo que, a partir de estos resultados, se identificaron las oportunidades de mejora, lecciones aprendidas y buenas prácticas en el marco del caso de estudio que se describirán en el siguiente apartado.

B) IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES DE MEJORA, LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

Como resultado de la investigación realizada y debido a la necesidad identificada de emitir recomendaciones para la mejora continua de la gestión de la AHI, lo cual dio origen al documento de sistematización, se realizó un proceso final para determinar las oportunidades de mejora, las lecciones aprendidas y las buenas prácticas a partir de las experiencias analizadas en el marco de las emergencias. Las oportunidades y lecciones aprendidas se categorizaron según fueran resultados de la gestión general o resultados de la gestión realizada durante la pandemia.

A nivel general, las oportunidades identificadas que pueden optimizar el proceso de gestión de la AHI se enfocan en determinar los criterios de aceptación que deben cumplirse para el envío, tránsito y recepción de asistencia; contar con datos actualizados y accesibles, compartir la información sobre la gestión de esta modalidad de cooperación dentro de las propias instituciones que integran el CATAI, y capacitar a las personas profesionales en diplomacia en la materia. En el marco de la pandemia, se determinó la necesidad de realizar simulacros y simulaciones de forma periódica, involucrar a más personas en la gestión de la AHI, definir procedimientos a lo interno de las instituciones para la atención de las emergencias; y la oficialización de alianzas estratégicas con el sector privado para facilitar el transporte de cargas y mercancías.

Con respecto a las lecciones aprendidas se considera importante que las personas representantes de las instituciones ante el CATAI permanezcan lo más posible en el cargo, debido a que es necesario que conozcan y sigan los procedimientos establecidos en el manual, lo cual produce una gestión más ordenada. En el marco de la pandemia resalta la importancia de la comunicación efectiva entre las partes, la coordinación y articulación interinstitucional, y la evaluación constante de los procedimientos en el marco de nuevas emergencias que permita identificar los puntos fuertes y los puntos débiles de los procedimientos.

En cuanto a las buenas prácticas derivadas de lo anterior, se resumen de la siguiente manera:

- Aprovechar las oportunidades de mejora en materia de atención de emergencias por medio de la participación en proyectos e iniciativas de cooperación, congresos, encuentros, foros, entre otros espacios.
- Fortalecer la alianza y trabajo conjunto con MIDEPLAN para la generación de información y datos en materia de AHI, fortalecer los procesos internos de cada institución y la respuesta país en materia de emergencias y cooperación.
- Retomar las reuniones periódicas con las personas representantes ante el CATAI para fortalecer la relación entre las partes, evaluar las acciones implementadas en los últimos meses, planificar las actividades por realizar a corto y mediano plazo, e implementar cambios en el proceso según se consideren pertinentes.
- Socializar a nivel político la información referente a la gestión de la AHI para brindar una mayor visibilidad a estos procesos y contar con más apoyo y respaldo por parte de los actores y el sector político de Costa Rica.
- Priorizar el mejoramiento de los aspectos logísticos y administrativos del envío, recepción y tránsito de AHI, por lo que es necesario destinar presupuesto para el transporte de insumos o equipos/misiones humanitarias a otros países; o bien generar convenios con líneas aéreas, acción que debe ser asumida por la parte operativa.
- Mantener una estructura adaptable en el tiempo, que permita realizar cambios de forma rápida en función del contexto en el que se esté brindando la asistencia.

A nivel general, es importante dar continuidad a los procesos de evaluación de experiencias que promuevan un mayor entendimiento de los procedimientos implementados en el marco de las emergencias. El análisis la gestión de la AHI en diversos contextos debe hacerse desde la objetividad crítica si se pretende brindar un abordaje óptimo y adecuado a todas las emergencias que puedan surgir en el futuro.

SECCIÓN 5: LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA: SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS PRÁCTICAS

El documento titulado “La Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia en Costa Rica: Sistematización de Procesos y Buenas Prácticas” se realizó bajo la supervisión de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación de la CNE en cumplimiento con el objetivo general de esta práctica dirigida.

Debido a que hasta el momento no se ha realizado una sistematización que aborde detalladamente la gestión de la AHI en Costa Rica desde la disciplina de las relaciones internacionales, se determinó que más que un recurso informativo, este documento era una necesidad; la documentación disponible en la materia corresponde a informes institucionales cuyo propósito es la rendición de cuentas, mientras que este documento compila la información esencial sobre el proceso de gestión, analiza cómo se han implementado los procedimientos y por último, brinda recomendaciones para ofrecer una mejor atención durante las emergencias.

Se espera que este documento, al ser de acceso libre, promueva el interés en desarrollar otros recursos académicos e informativos en la materia. También se espera que su alcance vaya más allá de las personas representantes ante el CATAI y que otros sectores de gran importancia como el sector privado, la academia y sociedad civil también puedan adquirir nuevos conocimientos con este documento. Así mismo, se espera que se les dé continuidad a los procesos de sistematización de experiencias y buenas prácticas en la materia, ya que estos son esenciales para determinar el estado actual de la asistencia brindada.

El documento de sistematización está estructurado de la siguiente forma:

- a) Portada
- b) Contenidos
- c) Abreviaturas
- d) I. Introducción

- a. A) Contexto en el que se Desarrolla
- b. B) Generalidades de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica
- c. C) Justificación e Importancia de la Asistencia Humanitaria Internacional
- e) II. Concepción y Desarrollo de la Sistematización
 - a. A) La Sistematización
 - b. B) Concepción de la Sistematización
 - c. C) Desarrollo Metodológico
 - d. D) Replicabilidad y Sostenibilidad
- f) III. La Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica
 - a. A) La Gestión
 - b. B) La Asistencia
- g) IV. Caso de Estudio – La Pandemia por COVID-19: Principales Hallazgos de la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica
 - a. A) Introducción
 - b. B) Metodología
 - c. C) Discusión y Análisis
 - d. D) Conclusiones del Caso de Estudio
- h) V. Oportunidades de Mejora, Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas de la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica
- i) VI. Conclusiones
- j) VII. Recomendaciones
- k) VIII. Referencias
- l) IX. Anexos

**La Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia en Costa Rica:
Sistematización de Procesos y Buenas Prácticas**

Referirse al Anexo 3 para ver el documento completo.

SECCIÓN 6: CONCLUSIONES

La gestión de la AHI constituye una de las formas de cooperación más importantes en el mundo, que aborda las emergencias y crisis humanitarias más complicadas por medio del trabajo conjunto de los diversos actores de la comunidad internacional. Esta es aplicada en la atención de emergencias de origen natural como de origen antrópico, incluyendo los conflictos armados.

Costa Rica, al ser un país multiamenaza y con rol dual en el marco de la CI, implementa procedimientos específicos para el envío, tránsito y recepción de AHI. La gestión general de esta modalidad de cooperación a nivel nacional está a cargo de la CNE, según las competencias otorgadas por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488.

Durante el periodo 2018-2022 se atendieron diversas emergencias a nivel nacional, regional e internacional por medio de AHI, cuyos procedimientos son activados una vez que se ha agotado la capacidad de respuesta del país y se requiere el apoyo de los socios cooperantes en el exterior para aliviar los efectos del desastre. No obstante, esta modalidad de cooperación había tenido una escasa visibilización en comparación con la CI tradicional a pesar de su evidente importancia; no fue hasta la llegada de la pandemia que cobró mayor relevancia, esto gracias al papel medular que la AHI tuvo con respecto a la gestión para la recepción donaciones internacionales.

A partir de lo anterior, se identificó la necesidad de visibilizar el proceso de gestión de la AHI por medio de una sistematización que recopilara y analizara la información referente a esta modalidad de cooperación. Por este motivo, se realizó una práctica en la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación de la CNE, cuyo objetivo se centró en sistematizar el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de emergencia en Costa Rica, con el fin de compilar en un documento los principales aspectos de esta modalidad de cooperación.

La construcción de esta sistematización conllevó un exhaustivo proceso de revisión documental, consultas a personas expertas en materia de CI y AHI; y análisis crítico de la información obtenida y de la labor realizada por la CNE en los últimos cinco años. Como

resultado, se ha creado un documento accesible, visualmente atractivo y ordenado que presenta los principales aspectos de esta modalidad de cooperación a cualquier persona interesada en aprender sobre el proceso.

Además, considerando que la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19 se consolidó como el mayor reto en materia de AHI en los últimos años, se consideró necesario abordar este evento por medio de un caso de estudio, que reflejará cómo se gestionó la recepción de los recursos e insumos y que profundizara en el papel de cada institución miembro del CATAI.

Aunado a esto, el análisis de los nuevos procedimientos que serán oficializados en breve y que son el resultado de la evaluación realizada en el marco de la pandemia, ejemplifica la importancia de adaptarse a los nuevos contextos y emergencias que pueden llegar de forma inesperada y provocar una importante afectación en las dinámicas sociales, políticas, económicas, culturas y ambientales.

La realización de esta práctica dirigida fue un proceso lleno de aprendizajes en la materia, en la que se abre una nueva línea de investigación desde la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Con esto, se espera que la AHI se aborde de forma más amplia en el proceso de formación de las y los internacionalistas, y que se generen oportunidades para desarrollar nuevos trabajos académicos y profesionales que reflejen aún más lo crucial de la AHI en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J.A. y Glennie, J. (2015). 2016 *Development Cooperation Forum Policy Briefs: What is development cooperation?*. (Informe n°1). ECOSOC.
https://www.effectivecooperation.org/system/files/2019-06/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf
- Álvarez Orellana, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 0(10), 285-309. <https://doi.org/10.18172/redur.4115>
- Astesana, J. (2015). De Solferino al Protocolo V. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Aérea (RESGA)*, (236), 39-46.
<http://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/304/1/RESGA%20236-2015%20ASTESANA.pdf>
- Botero Chica, C. A. (2017). Importancia y perspectivas de las Alianzas Público-Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 9(17), 133-159.
<https://doi.org/10.22430/21457778.632>
- Caja Costarricense del Seguro Social. (s.f.-a). *Cultura Organizacional*.
<https://www.ccss.sa.cr/cultura-organizacional>
- Cervera, R. C. (2014). *Métodos y técnicas de investigación internacional*. Universidad Complutense de Madrid.
<https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Metodos%20y%20Técnicas%20de%20Investigacion%20Internacional%20v2.pdf>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (s.f.-a). *¿Quiénes somos?*. https://www.cne.go.cr/acerca/quienes_somos.aspx
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (s.f.-b). *Estructura Organizativa y funciones*.
<https://www.cne.go.cr/acerca/organigrama/Estructura%20Organizativa%20y%20funciones.pdf>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (s.f.-c). *Organigrama*. <https://www.cne.go.cr/acerca/organigrama.aspx>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (Noviembre, 2021). *Marco Legal*.
https://www.cne.go.cr/acerca/marco_legal.aspx
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (s.f.-d). *Asistencia Humanitaria Internacional*.
https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_humanitaria.aspx
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2017). *Manual de procedimientos de Costa Rica para la recepción, tránsito y envío de la asistencia humanitaria y técnica internacional en situaciones de desastre o emergencia*.
https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_internacional/MANUAL%20PROCEDIMIENTOS%20AHTI.pdf
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022a). *Donaciones Internacionales*.
https://www.cne.go.cr/covid/DONACIONES_INTERNACIONALES.aspx

- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022b). *Informe de Gestión Institucional 2018-2022: Alexander Solís Delgado, Presidente*. https://www.cne.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_gestion/Informe%20de%20gestion%20Alexander%20Solis%202018-2022%20CNE%20OFICIAL.pdf
- Davey, E., Borton, J., y Foley, M. (2013). *A history of the humanitarian system: Western origins and foundations*. HPG Working Paper. Overseas Development Institute. <http://www.odi.org/publications/7535-global-history-humanitarian-action>
- Dirección General de Aviación Civil. (s.f.-a). *Aviación en Costa Rica*. https://www.dgac.go.cr/acerca_aviacion-en-costa-rica/#1
- Dirección General de Aviación Civil. (s.f.-b). *Acerca de la Dirección General de Aviación Civil*. https://www.dgac.go.cr/acerca_acerca-de-dgac/
- Dirección General de Migración y Extranjería. (s.f.-a). *La Institución*. <https://www.migracion.go.cr/Paginas/LaInstitucion.aspx>
- Frenkel, A. (2019). “Disparen contra las olas”: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (64), 183–202. <https://doi.org/10.17141/iconos.64.2019.3435>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6ª ed.). McGraw-Hill. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Jara Holliday, O. (2011). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias*. https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf
- Ley N° 17 de 1943. Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social CCSS. 22 de octubre de 1943. D.O. N° 235.
- Ley N° 7557 de 1995. Ley General de Aduanas. 20 de octubre de 1995. D.O. N° 212
- Ley N° 8488 de 2006. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. 11 de enero de 2006. D.O. N° 8.
- Ley N° 8764 de 2009. Ley General de Migración y Extranjería. 19 de agosto de 2009. D.O. N° 170.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2014- 2022*. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/X5G_7lvYQoifd1_0swkJYQ
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2020). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2019*. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/hNxYMeZGTzS8HfT1AmgMDA>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (s.f.-a). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica*. <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=414>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (s.f.-b). *Misión, Visión y Objetivos Institucionales*. <https://www.rree.go.cr/?sec=ministerio&cat=acerca&cont=401>

- Ministerio de Salud. (s.f.-a). *Misión y Visión*.
<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/ministerio-de-salud/informacion-general/mision-y-vision>
- Ministerio de Salud. (2023). *Memoria Institucional 2022*.
<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca/material-educativo/material-publicado/memorias-institucionales/6494-memoria-institucional-2022/file>
- Moreno, S. M. (2010). Fortalecimiento de la gobernanza trans-fronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa fronteras abiertas. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 10(1), 147-160.
<https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/31>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2011). *OCHA en Mensaje: Principios humanitarios*.
<https://reliefweb.int/report/world/ocha-en-mensaje-principios-humanitarios#:~:text=Los%20principios%20humanitarios%20constituyen%20la,%20de%20una%20emergencia%20compleja.>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. (2019). *Guía para Gobiernos: Acción Humanitaria Internacional*.
<https://www.refworld.org/es/docid/5cf6ecba4.html>
- Piedrahita-Ramírez, L. F. (2022). Solferino 21: Warfare, Civilians and Humanitarians in the Twenty-First Century, de Hugo Slim (2022), Hurst Publishers, 328 p. *Co-Herencia*, 19(36), 333–336.
<https://doi.org/10.17230/co-herencia.19.36.12>
- Rivera-Bermeo, L. E., Rivera-Cedeño, G., y Laz-Argandoña, J. (2020). Derechos humanos y ayuda humanitaria desde el contexto latinoamericano: Artículo de revisión bibliográfica. *Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada HAYKA*, 2(4), 9–15. <https://sociedes.org/index.php/hayka/article/view/10>
- Rodríguez Vázquez, H. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana. En: A. Pollack (Coord.), *Temas de cooperación internacional para el desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*, (pp. 9-34). Instituto Mora.
- Rysaback-Smith, H. (2016). History and Principles of Humanitarian Action. *Turkish journal of emergency medicine*, 15(suppl. 1), 5–7.
<https://doi.org/10.5505/1304.7361.2015.52207>
- Servicio Fitosanitario del Estado. (s.f.-a). *¿Qué hace el Servicio Fitosanitario del Estado?*.
<https://www.sfe.go.cr/SitePages/QuienesSomos/InicioQuienesSomos.aspx>
- Servicio Nacional de Aduanas. (2019). *Plan Estratégico del Servicio Nacional de Aduanas 2019-2023*.
https://www.hacienda.go.cr/docs/5ce826e7cf126_Plan%20Estrategico%20SNA%202019-2023.pdf
- Servicio Nacional de Salud Animal. (s.f.-a). *Historia*.
<https://www.senasa.go.cr/institucion/senasa/historia>
- Servicio Nacional de Salud Animal. (s.f.-b). *Misión, Visión y Valores*.
<https://www.senasa.go.cr/institucion/senasa/mision-vision-y-valores>

Servicio de Vigilancia Aérea. (2023a). *Funciones*.

https://www.seguridadpublica.go.cr/estructura/viceministrocpe-uc/vigilancia_aerea/paginas/Funciones.aspx

Servicio de Vigilancia Aérea. (2023b). *Servicio de Vigilancia Aérea*.

https://www.seguridadpublica.go.cr/estructura/viceministrocpe-uc/vigilancia_aerea/

Socas, N. y Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. En: A. Chiani y J. Scartascini (Coord.), *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*, (pp. 19-50). Konrad Adenauer Stiftung.

ANEXOS

ANEXO 1: TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS REALIZADAS A LAS PERSONAS REPRESENTANTES DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO ANTE EL CATAI Y A LA PERSONA ACADÉMICA EXPERTA EN AHI

Transcripción 1

Entrevista a representante de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Coordinadora/Titular
Fecha de la entrevista	Jueves 4 de mayo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuáles son los principales antecedentes del proceso de gestión de la AHI en Costa Rica, y cómo este ha evolucionado a lo largo de los años?

En el transcurso de los años, Costa Rica, no la CNE, sino Costa Rica ha procurado tener diferentes documentos o ha tenido diferentes documentos para sistematizar el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional. Inicialmente, el proceso estaba vinculado única y exclusivamente a gestión que desde la Cancillería y las embajadas se llevaba a cabo porque se consideraba que era una acción que lideraba la Cancillería. Sin embargo, en el transcurso de los años nos fuimos dando cuenta de que realmente en el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria intervienen muchísimas instituciones.

Entonces, los esfuerzos de los últimos años y en los cuales también hemos tenido algunos recursos de Cooperación Internacional para poder cambiar este proceso, logramos hacer un nuevo documento que no contemplara únicamente el procedimiento que la Cancillería utilizaba para la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional y la comunicación con la comunidad internacional, sino que pudiéramos incorporar todas las instituciones del Estado que de una u otra manera aplican ciertos procedimientos para dar un trámite más expedito al ingreso de Asistencia Humanitaria Internacional al país por situaciones de emergencia. En resumen, ha habido varios documentos de los cuales el último fue actualizado el año pasado y todavía este año estamos haciendo algunos ajustes para poderlo publicar.

Este manual, el actual, fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta en abril del 2020, y con esos ajustes tendremos que hacer un nuevo ajuste, no para la publicación, porque lo que se publicó la en el Diario Oficial fue link que da al documento; entonces lo que tendremos que actualizar es un nuevo documento con los ajustes que después de la pandemia se hicieron para efectos de que el link contenga el documento final, que eso es un tema importante porque es parte de ese proceso de actualización del documento, quizás si el evento más importante

de los últimos años que nos ha permitido hacer una actualización del documento fue el COVID, porque pudimos determinar que habían acciones de mejora que había que incorporar en el documento, porque la pandemia nos enseñó que debíamos hacerlo de esa manera.

- ¿Podría profundizar un poco más en los antecedentes? En especial en especial cuando la gestión se guiaba un poco más por el tema de la Cancillería, y ¿Cómo la Comisión Nacional de Emergencias llegó a tener este protagonismo y este rol de liderazgo que tiene ahora?

La Ley 8488 dicta en su artículo 14 que parte de las competencias ordinarias de la CNE justamente es hacer la gestión y liderar todo el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional. En el artículo 14 de la Ley 8488, que es del año 2006 indica que las dos atribuciones de la CNE. Una tiene que ver con realizar la gestión de la Ayuda Internacional de Agencias y países en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tanto para los programas de prevención como atención de emergencias. La ley faculta a la CNE para que lidere el proceso, siempre en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero liderado como competencia ordinaria para la CNE; y después dice en el inciso “m” de ese mismo artículo que la CNE debe coordinar la Ayuda Internacional que Costa Rica puede ofrecer a otras naciones que hayan declarado emergencia en sus territorios, cuando lo acuerde el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores. Sigue siendo un trabajo coordinado, pero es competencia de la CNE tanto la gestión de envío como de recepción de Asistencia Humanitaria Internacional; así lo dicta la Ley 8488. Y claramente indica que debe hacerse de manera coordinada tanto con el Ministerio de Relaciones Exteriores como con la Presidencia de la República.

Esto es un hito importante porque al final es la ley misma que le da la potestad a la CNE para liderar el proceso. Entonces la Cancillería se suma al esfuerzo liderado en este caso por la CNE como ente rector, porque también eso es importante mencionarlo; la Ley 8488 indica claramente que la CNE es la instancia rectora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y en este caso, lidera todas las instancias o lidera parte de las instancias, entre estas el Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional, que es el que regula toda la parte de gestión de la Asistencia Humanitaria.

2. ¿Cuál es su valoración sobre el rol de coordinación de la CNE en el CATAI, según lo dispuesto en la legislación nacional?

Como te mencionaba la Comisión Nacional de Emergencias es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. El Sistema está constituido por diferentes instancias de coordinación; una de esas instancias son los Comités Asesores Técnicos, de los cuales uno de esos es el Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional. Entonces la ley indica que esas instancias de coordinación vendrán a sumar a los esfuerzos tanto de liderazgo que ejerce la CNE como ente rector del Sistema en diferentes temas específicos. Entonces la Unidad de Relaciones Internacionales, por ser la unidad a nivel interno que ve en el tema de Asistencia Humanitaria Internacional como parte de sus funciones y procesos, lidera entonces así el Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional.

3. Desde su experiencia, ¿Cuáles son los principales desafíos en el rol de coordinación de la CNE?

Hay varios, un desafío siempre será el cambio de personal de las instituciones ¿Por qué? Porque muchas veces nos centramos en capacitar y en que la gente conozca el procedimiento y que logre aplicarlo desde sus instituciones y de repente hubo un movimiento interno, entonces ya perdimos a esa persona con toda la información y con todo el backup y hay que empezar de cero, ese es un gran desafío. Dos, a veces en las mismas instituciones no circula la información entonces podría ser que yo, como coordinadora del CATAI, tenga muy buena relación y muy buena coordinación con el representante de la institución, pero resulta que solamente esa persona maneja la información. Entonces resulta que al interno esta persona trata de aplicar el procedimiento, pero las demás personas no conocen el procedimiento ni conocen el CATAI más que en el punto de contacto, entonces muchísimas veces el proceso se atrasa o el proceso no camina de la mejor manera, porque la sensibilización y el conocimiento del procedimiento a nivel interno de las instituciones no fluye, no es conocido.

Otro de los desafíos es que los jefes de las instituciones que conforman el CATAI no conocen y eso es un trabajo que también que deben de ejercer los puntos de contacto o los representantes, tanto titular como suplente, dentro de sus instituciones en la parte de asesoría. Por ejemplo, el representante de alguna de las instituciones debe sí o sí tener algún tipo de acercamiento con su jefe de momento, para efectos de que esta persona conozca que hay un procedimiento, que es un procedimiento que fue publicado en la Gaceta, que fue construido de manera participativa dónde se definen las grandes líneas a seguir para la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional y entonces que esta persona lo conozca.

La parte de Asistencia Humanitaria Internacional también tiene un alto componente político, entonces en muchas oportunidades algunas autoridades, tal vez al desconocer que hay un procedimiento, podrían incurrir en un error en el hecho de gestionar algún tipo de asistencia que no sea necesaria, que no venga a suplir las necesidades y que más bien venga a hacer una carga en el país en una situación de emergencia. Me parece que ese podría ser otro de los desafíos. El cambio de personal a nivel interno, el conocimiento de los procedimientos a nivel interno de las instituciones, El conocimiento de los procedimientos de las y los jefes y le sumo uno adicional.

Por ejemplo, hay varias instituciones del CATAI que tienen representación regional o en fronteras, entonces podría ser que el representante en la oficina central si tenga el conocimiento del procedimiento y demás, pero resulta que los funcionarios de Paso Canoas o Peñas Blancas no conocen el procedimiento, entonces a la hora de que la información se les remite para que ellos puedan aplicarlo, no van a saber cómo hacerlo porque no saben que hay que dar un trámite diferente, un trámite más expedito para que logre pasar por frontera de mejor manera, etc.; ese es otro desafío que tenemos y que tenemos que abordar.

Me parece que otro desafío, y este lo digo en función también del resultado de la pandemia, necesariamente es la incorporación de algunos socios aliados estratégicos en el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional, y me refiero, por ejemplo, específicamente al sector privado. Nosotros, por ejemplo en pandemia, tuvimos que hacer algunas gestiones para recibir Asistencia Humanitaria por barco, venía a vía marítima.

Resulta que, por ejemplo, los administradores del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría ya están más o menos familiarizados con que existe un procedimiento, y que la Comisión Nacional de Emergencias lo lidera, y que participan varias instituciones, etc. Pero resulta que no habíamos recibido nunca Asistencia Humanitaria en puerto marítimo, entonces el administrador de los puertos no conocía el procedimiento.

En esa oportunidad logramos enviar una nota y tener una reunión de coordinación y al final fluyó el proceso. Sin embargo, me parece que deberíamos hacer algunas gestiones adicionales y en eso estamos trabajando, es parte del plan de trabajo de este año y el próximo, para tener un acercamiento con la parte privada y que logremos que ellos estén informados de estos y que sean facilitadores en procesos de Asistencia Humanitaria Internacional.

Otro desafío es que muchos de los ofrecimientos que nosotros recibimos en situaciones de emergencia, la mayoría se canalizan por las embajadas acreditadas en otros países. Muchas veces las embajadas, no conocen o los representantes de las embajadas no conocen que existe un procedimiento, entonces muchas veces -ya no pasa tanto- pero en algún momento y en algunas oportunidades los representantes se lanzaban “sí claro, recibámoslo”, y después nos llamábamos nosotros para decirnos aquí tenemos un camión lleno de asistencia, Comisión Nacional de Emergencias mándelo a traer, y eso no se puede. Nosotros no tenemos la capacidad económica para decir “ok, listo, mándemelo por un flete para traerlo”.

Número dos, me parece también que otro desafío en ese mismo sentido, son los ofrecimientos. Toda asistencia humanitaria internacional que se gestione debe necesariamente venir a responder a las necesidades que se derivan de una situación de emergencia, o sea, no todo lo que se ofrece. En el manual de procedimientos que se actualizó, se puso como uno de los pasos que debe haber un criterio de aceptación por parte de la institución que va a recibir la donación, porque eso es otro elemento importante que hay que tener claro. La CNE lidera el proceso, pero no significa que todo entra a las bodegas de la CNE; todo tiene que venir consignado a las CNE porque así lo establece la ley, que la Comisión debe canalizar todas las donaciones que por emergencias nacionales se gestionen, ero podría ser que lo que se reciba no sea directamente para la CNE, sino que sea para una institución del Estado. Por ejemplo, cuando recibimos vacunas por COVID que la recibió la Caja y listo, nosotros las gestionamos, pero ellos lo recibieron.

Al final la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional debe tener una visión de sistema, somos un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, y en el marco de ese Sistema no significa que todo lo centraliza la CNE, sino que la CNE los sistematiza, lo gestiona, pero al final son para las necesidades país. Entonces, dependiendo de lo que sea y del tipo de emergencia, así va a ser la institución que lo reciba y que posteriormente tendrá que elaborar un acta de recepción de lo recibido. Ese es un desafío, y será un desafío que todas las embajadas conozcan los procedimientos o quiénes representan -a quienes nombramos en el exterior- conozcan de procedimiento y además, que también esté vinculado a las necesidades país. Porque efectivamente, como te he mencionado, hay un alto componente político y relaciones internacionales, entonces muy feo decirle a un cooperante que no, pero si se debe decir que no, se debe decir que no, con mucho respeto y mucha diplomacia.

4. ¿Cuáles son las acciones que se implementarán a nivel institucional para la atención de futuras emergencias?

Bueno, el primer paso era la actualización del procedimiento que ya estamos trabajando en eso y estamos ahorita justamente en el proceso de revisión final y diagramación; eso número uno, número 2, hay un desafío que tenemos que enfrentar a nivel institucional y es que la CNE cuenta con este procedimiento de Asistencia Humanitaria Internacional, con visión de sistema, pero al interno tenemos debilidades en los procesos de gestión interna; digamos si algo viene para la CNE, ¿Quién da el visto bueno? ¿Quién da la carta de aceptación?

Ha habido algunos vacíos a nivel interno, estamos trabajando en eso. Ahorita estamos ejecutando un proyecto también financiado con fondos de Cooperación Internacional, donde buscamos, entre otras cosas, fortalecer todo el subsistema de preparación y respuesta, entre eso la parte de donaciones: Entonces se está trabajando en eso, el proyecto concluye el próximo año, sin embargo ya se está trabajando, o sea, va a empezar a trabajar en una segunda fase del proyecto, entonces eso es fundamental: el procedimiento interno de la CNE para la recepción de donaciones internacionales. Ese es uno de los grandes desafíos, y en lo que estamos trabajando, y en lo que debemos de ahora de apuntar, porque el proceso de gestión, tal vez hacia afuera, está bastante consolidado -con sus desafíos- pero bastante consolidado; pero a nivel interno nos falta fortalecer esa parte.

Esto me parece que es un desafío de todas las instituciones, porque tiene que haber un procedimiento interno y cuando exista el procedimiento interno, entonces se va a disminuir el riesgo de que solamente conozcan el procedimiento las personas titulares y suplentes, porque si va a ser ya un procedimiento institucional, entonces evidentemente, como lo dice la palabra, se va a institucionalizar y ya más gente lo va a conocer y ya lo va a aplicar con muchísima más facilidad.

- Si pudiera comentarme cuáles considera que son las principales fortalezas y los desafíos que CNE y el CATAI han podido sacar de toda su gestión en el marco de la pandemia

Del CATAI fortalezas es que contamos con el manual de procedimientos, que las personas que están nombradas como representantes del CATAI en la mayoría de las instituciones, ya tienen algún tiempo a estar con nosotros y conocen perfectamente el proceso, que al haber un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, ya poco a poco se ha ido vinculando el trabajo que hacemos entre las instituciones y una comunicación directa entre las instituciones en relación a las necesidades, a los criterios de aceptación, a todas las líneas de trabajo que establecen los procedimientos que ya los conocían las instituciones y que logramos también aplicar para la pandemia.

Después me parece que una de las grandes fortalezas, sin duda alguna, es la CNE como ente rector, para la visión que hay de afuera de la institución, es una visión sólida, y aunque somos poquitos si usted se pone a ver la cantidad de funcionarios de la Caja, y a ver la cantidad de funcionarios de la CNE, nosotros somos como 160 funcionarios para emergencias nacionales, pero ahí está la grandeza del trabajo en Comisión de Sistema.

Al final la CNE no es la que va a las comunidades a entregar el diario, es la Cruz Roja o son los bomberos que van y llevan el diario, pero si salen los diarios de acá. Al final, al final este creo que eso es una de las grandes fortalezas, la ley 8488 ha permitido que la CNE -evidentemente con procesos por mejorar- se establezca como el ente rector del sistema, y hay un reconocimiento de las demás instituciones del Estado en que la CNE es el ente rector en el tema. Eso nos facilita a nosotros y nos empodera nosotros para poder hacer proceso de gestión, tenemos poder de convocatoria, debemos poder para poder aplicar los procedimientos, hasta podemos inclusive, y en el buen sentido de la palabra, golpear un poquito la mesa, buscando siempre que se faciliten los procesos en momentos de emergencia.

Ahora, a mí me parece que la pandemia fue el momento ideal para aplicar procedimientos, para revisarlos, para detectar acciones de mejora, y para poder entonces sacar un nuevo documento. No ha habido momento en la historia reciente un momento como la pandemia, que nos diera tantas enseñanzas en el proceso de gestión Asistencia Humanitaria Internacional, porque fue una emergencia sostenida durante varios años. No es lo mismo aplicar un procedimiento de gestión de Asistencia Humanitaria por un terremoto o por un huracán, que es una emergencia que te puede durar máximo un mes, a una emergencia como el COVID, que nosotros por 3 años consecutivos recibimos Asistencia Humanitaria Internacional.

Fue tanto lo que lo aplicamos, tantas veces lo aplicamos, que fuimos haciendo mejoras y mejoras y mejoras, o fuimos detectando cosas; inclusive en muchas de las oportunidades tuvimos que ver cómo lo hacíamos porque ni siquiera lo contemplaba el procedimiento. Hubo momentos en que yo decía “bueno, listo, no vamos por aquí creyendo en el buen criterio”, y evidentemente no solo mío, sino de todas las personas que participan en el proceso, lo hicimos y creo que lo hicimos bien.

Me parece que una de las grandes enseñanzas, también de COVID fue la cuantificación de las de la Asistencia Humanitaria Internacional. El que pudiéramos tener una base de datos, donde pudimos identificar actores claves, ¿Qué nos dieron? ¿Cuándo nos dieron? ¿Cuánto en dólares significó esa donación? Me parece que es fundamental y es algo que debemos de rescatar porque siempre debemos tener claro en el resultado en emergencia, Costa Rica recibió tantos millones de colones o tantos millones de dólares Asistencia Humanitaria Internacional, ya después uno se va el detalle. Pero esa cuantificación es sumamente importante y eso no solamente porque lo digo yo, sino porque también la Contraloría y algunos entes fiscalizadores preguntan ¿Cuánto recibió? ¿Quién lo recibió? ¿Dónde está? ¿Cómo se distribuyó todo eso? Entonces eso es fundamental y me parece que la pandemia fue el escenario perfecto porque nos permitió cuantificar todo el proceso de gestión.

Ahora, recordemos que, en el caso de la Asistencia Humanitaria en COVID, nosotros desde la coordinación del CATAI presentamos ante la Junta Directiva e informes, hicimos al final creo que fueron 3 informes de gestión, de todo lo que se gestionó por Asistencia Humanitaria en COVID. La Junta Directiva de la CNE, que está constituida por Viceministros de diferentes instituciones y algunas como la Cruz Roja y otros, recibieron toda la información de todo lo que se gestionó y quién lo recibió. Todo ese proceso de sistematización de la información, cómo se sistematizó, los dashboards que se generaron de la información, y que permite tener en términos de control interno, la información con

claridad y de manera oportuna. Por ejemplo, nosotros presentamos toda esa información ante la Junta Directiva, que además participa la auditoría interna, y no hubo observaciones, ahí estaba toda la información, nosotros generamos un expediente de gestión por cada donación, entonces desde el ofrecimiento o la solicitud, hasta que lo recibimos, y el informe de gestión, y el cierre del expediente, entonces me parece que eso es una de las grandes lecciones y que seguiremos aplicando para futuras emergencias.

Me parece, con todas las instituciones, pero más aún un que hay binomio muy importante entre la CNE y la Cancillería. Creo que ellos entendieron mucho de nosotros y nosotros aprendimos también mucho de ellos y fue muy bueno, porque al final la Cancillería no movía o no aceptaba absolutamente nada si no pasaba por nosotros. Eso fue fundamental, porque quizás en emergencias anteriores no era así, hemos ido aprendiendo con el paso del tiempo y creo que la cereza del pastel fue la pandemia. Es un proceso constante de aprendizaje, porque todas las emergencias son diferentes, porque todas las emergencias tienen sus particularidades, no es lo mismo una emergencia de terremoto que una emergencia por una cuestión sanitaria como la pandemia, no es lo mismo el tiempo de respuesta de una emergencia sanitaria como el COVID, que el tiempo de respuesta en un terremoto. Por ejemplo, cuando hay un terremoto probablemente si pedimos asistencia, sea asistencia técnica para que vengan al país especialistas en búsqueda y rescate en estructuras colapsadas, entonces no lo mismo para COVID que todavía 3 años después estamos recibiendo Asistencia Humanitaria por ser una emergencia sostenida, a un terremoto que el tiempo corre, pero volando porque son vidas las que están metidas debajo de los escombros.

Tal vez me devuelvo, pero un desafío, por ejemplo, para nosotros, porque el proceso de gestión es para recibir y para enviar, es la parte logística administrativa de movilización al exterior. La mayoría de los países tienen ejército y tienen aeronaves para poder hacer traslados, si resulta que en Guatemala hubo un terremoto y queremos enviar equipos de nosotros, vamos a presentar siempre problemas para el envío, si se van en avión comercial o si alguien nos presta, porque nosotros no tenemos ejército. Entonces ese es un desafío, la movilización de la Asistencia Humanitaria de Costa Rica hacia otros países.

Cuando mandamos a Guatemala por el huracán ETA, logramos hacer un convenio con DHL y DHL lo mandó, nosotros pusimos los insumos e hicimos unas gestiones a nivel interno -que eso es una fortaleza del proceso- y DHL nos llevó la carga sin ningún costo, no un colón nos cobró, llevaron las raciones alimenticias hasta Guatemala. En el caso del terremoto en Haití en el año 2021, nosotros enviamos también algunos insumos y, no algunas cosas a Haití, pero tampoco teníamos como enviarlas. Al final el Gobierno de Chile nos prestó un avión, vino, recogió la carga y se la llevó a Haití. Por eso son importantes las alianzas privadas y las alianzas con otros gobiernos que sí tengan la capacidad de movilizar, pero ahí el desafío está en que podamos tener las pre negociadas, porque si nosotros en el momento en remoto nos vamos a poner a negociar, no llegamos a rescatar a nadie con vida. Que exista algún tipo de convenio o alguna acción previa que nos permita este activar en una situación para envío de Asistencia Humanitaria Internacional, eso es fundamental porque nos hemos enfocado mucho en la parte de recepción, pero recordemos que también está la parte de envío y que así lo hemos hecho.

¿Quisiera agregar algo más que consideré que podría tomarse en cuenta?

Primero, me alegra me hace sentir muy orgullosa que la Asistencia Humanitaria Internacional por primera vez en la historia, está siendo considerada en los informes que MIDEPLAN está gestionando de cooperación, porque ya se está viendo como una forma de cooperación internacional. Eso no pasaba antes, y eso es una de las ganancias también de COVID, porque nosotros empezamos a informar a MIDEPLAN de todo el proceso de gestión de la Asistencia Humanitaria como una forma de cooperación, y eso se incorporó en los informes que generó MIDEPLAN de cooperación internacional que recibió el país. Entonces eso me parece que es un gran éxito y me parece que hay que fortalecerlo y seguirlo manteniendo.

Lo hablo como Internacionalista, me hace sentir muy satisfecha de que haya un primer documento que aborde este tema en el que estás elaborando verdad con toda esta información, justamente por lo mismo, porque la Asistencia Humanitaria, de todo el proceso de gestión de Costa Rica es un proceso relativamente reciente. Me alegra saber que la Escuela de Relaciones Internacionales esté apoyando verdad este proceso, porque vendrán nuevas generaciones, y es importante que este proceso se conozca y que es parte de las Relaciones Internacionales.

Después, como coordinadora del CATAI, yo visualizo más. Aunque nosotros directamente no vemos acciones muy operativas, porque para eso está el Centro de Operaciones de Emergencia, que reúne a todas las instancias operativas en momentos de emergencias, si creo que podemos ir dando la milla adicional e ir dándole al CATAI un poco más de flexibilidad, podemos ir haciendo más cosas. Creo que es muy dinámico, creo que lo que te hablaba del sector privado podemos impulsarlo, lo que te hablaba de los acuerdos con algunos países podríamos también impulsarlo, de los acuerdos preliminares que eventualmente podríamos tener con algunas líneas aéreas también, algún tipo de cooperación o de acuerdo que podamos tener con la asociación de líneas aéreas en Costa Rica. Son acciones de mejora que pueden venir a fortalecer el proceso

Otro por ejemplo y que estamos trabajando en eso actualmente, es la generación de una herramienta para sistematizar toda la información del proceso de gestión de Asistencia Humanitaria, porque en COVID lo hicimos en Excel y funcionó, sí funcionó. Pero estamos con los compañeros de tecnologías de la información generando una aplicación para poder hacerlo de manera tal de que ya exista a nivel interno estructurado una herramienta que me permita sistematizar la información, y que una vez que sea sistematizada, me permita generar dashboard. gráficos de barras, etc. Ya estamos trabajando en eso, ya va adelantado, y la idea es fortalecerlo.

Es un tema que me apasiona, es un tema por el que siento mucha energía para seguir trabajándolo y espero que cuando usted presente de este informe o esta este trabajo, pueda generar en la Escuela de Relaciones Internacionales esa espinita para que sea incorporada inclusive en algún momento hasta como parte del currículo, porque es parte. Tal vez no como un curso, pero sí como algo verdad para que los estudiantes de Relaciones Internacionales, y sobre todo los que van a hacer el énfasis de cooperación lo conozcan.

Transcripción 2

Entrevista a representante de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Suplente
Fecha de la entrevista	Martes 21 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. En sus propias palabras, ¿Cuál es la importancia de la AHI a nivel nacional, regional e internacional?

Nosotros como internacionalistas, cuando se estudió el tema de la cooperación internacional, o más bien los ámbitos de las relaciones internacionales que es conflicto y cooperación, dentro de la cooperación nosotros podemos visualizar 2 mecánicas entre las cuales los países pueden cooperar. Cuando hablamos de cooperación internacional hablamos de proyectos claramente establecidos, en tiempos ordinarios, con un claro objetivo identificado entre las partes, con un proceso de negociación previa, con un inicio y un fin, etc.; eso es cooperación internacional. Pero paralelamente también tenemos Asistencia Humanitaria Internacional, que es la que se da en tiempos extraordinarios, en tiempos en los cuales nosotros no tenemos chance de hacer ninguna negociación a priori, ni tenemos chance de formular todo un documento en un formato o formulario que tengamos definido hoy, etc.

La Asistencia Humanitaria para mí es una forma muy solidaria de cooperación, es una forma muy linda de cooperar porque al final lo que está permitiendo es ayudarle a un Gobierno o a un país en momentos difíciles, poder hacer frente a cuestiones que tal vez por la emergencia, o que por su capacidad nacional no puede hacer frente.

Entonces, por supuesto que la Asistencia Humanitaria Internacional tiene un rol importantísimo momentos extraordinarios, en los cuales los países pues requieren de esa asistencia, una importancia muy grande por eso que te estoy comentando.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Bueno, ahí claramente tenemos la Ley 8488 que es la ley del sistema o es la Ley de Prevención del Riesgo, la ley país que establece todo un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Dentro de ese sistema hay una institución coordinadora, una institución rectora que es la CNE, y pues como tal dentro de ese mismo marco normativo, ahí se establece que una de las funciones ordinarias y extraordinarias de la CNE como ente rector de este sistema, es precisamente toda esa canalización de la Ayuda Internacional que nosotros recibimos, o que nosotros eventualmente estaríamos enviando, entonces obviamente el gran marco normativo es la ley en nuestro caso.

3. En el marco de la pandemia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de AHI desde su institución como coordinadora del CATAI?

Las fortalezas que visualizamos desde el CATAI o desde la coordinación del CATAI en el manejo específico de la Asistencia Humanitaria en momentos de pandemia, porque la pandemia definitivamente fue una cuestión completamente nueva y revolucionaria podríamos decir entre comillas, que nos permitió ver exactamente cuáles eran las debilidades en cuanto al manejo de Asistencia Humanitaria Internacional en el país. ¿Por qué? Porque las experiencias previas que habíamos tenido eran experiencias como muy “light” por así decirlo, cuestiones que nos está pidiendo un país x entonces armamos el paquetico y lo mandamos. Pero en realidad, en el marco de esta pandemia, nos permitió visualizar todas las debilidades que el proceso tenía, entonces eso para mí es una fortaleza, porque realmente nos permitió ir identificando esas esas fallas en los procedimientos y en los procesos esas -tal vez- debilidades en las coordinaciones interinstitucionales entre los miembros del CATAI, nos permitió mejorar los procesos y los procedimientos; los volvimos a revisar y los volvimos a ver con ojo crítico, principalmente lo que son los tiempos de respuesta, los pasos que debíamos tener.

Entonces sí, esas yo podría decir que son las fortalezas, además del trabajo interinstitucional, que sea como sea, somos las instituciones que tenemos que estar en el CATAI sí o sí, y la coordinación que hemos tenido ha sido bárbara, o sea, ha sido muy buena, de verdad todo el mundo está muy apuntado. Para mí esas son las fortalezas a partir del manejo de la asistencia durante la pandemia.

Entre debilidades yo lo que podría decir es, tal vez las propias instituciones del CATAI, porque nosotros como CATAI somos decisiones, la CNE es la coordinadora, tenemos muy claros los procedimientos generales, o el marco general, y cada institución tiene claro su rol dentro de ese marco general del manejo o de la gestión de la Asistencia Humanitaria que recibimos, enviamos o que transita. Pero las instituciones, a lo interno, también tienen que procedimentar ya eso a detalle en su propia institución, tienen que hacer sus propios procedimientos, que vayan empatados a esos procedimientos generales que tenemos como país. Entonces para mí es importantísimo que ellos se apropien de eso y también lo definan a lo interno de las instituciones.

Por ejemplo, Cancillería tiene muy claro lo que ellos tienen que hacer, ellos son los que en momentos de que un país solicita una Asistencia Humanitaria, a través de un llamamiento internacional, ya cancillería sabe que tienen que recibir el llamamiento, que nos lo tienen que pasar a nosotros, luego nosotros cuando le respondemos a ellos, ellos tienen que comunicarlo al país, ellos son el canal. Pero para hacer esa labor a lo interno, ellos también que procedimentar lo interno, tienen que hablar con sus representantes o representaciones de la Cancillería fuera el país, con nuestras embajadas y los consulados, para un poco guiarlos: el proceso de Asistencia Humanitaria Internacional es así y así, el procedimiento institucional para esto va a ser así y así. Entonces para mí es como una debilidad, es algo que las estaciones tienen que ir trabajando.

Yo sé que aduanas lo tiene muy bien procedimentado, ellos lo tienen dentro del manual aduanero, todo un capítulo que se refiere a eso, y eso en realidad para nosotros ha sido un

gran alivio, porque nos permite tener claridad qué es lo que aduana requiere para para hacer eso; pero hay situaciones que definitivamente aún les falta ese trabajo a lo interno.

Y por qué menciono por ejemplo a Cancillería, porque obviamente el tema de la Asistencia Humanitaria Internacional tienen una connotación política muy alta y en el marco de Relaciones Internacionales hay veces que nosotros, desde la parte técnica, nos hemos topado con la realidad de que tal vez técnicamente queremos decir que no podemos enviar asistencia a un país X, o no podemos recibir Asistencia Humanitaria Internacional de algún país X, pero ya políticamente están hablando, llegando a acuerdos y ya tienen todo montado en el avión, sin nosotros siquiera haber dado una aceptación formal o sin siquiera decir al país si realmente requerimos eso o no. Toda esa labor la tiene que desarrollar la Cancillería y para eso es importante que ellos mismos a lo interno definan sus propios procedimientos internos para empatar con los procedimientos nacionales que tenemos. Entonces para mí es como la gran debilidad.

Tal vez la otra debilidad que yo veo es que nos hace falta un poco más de blindaje, blindarnos más como CATAI ¿A qué me refiero con eso? El CATAI define sus procedimientos con la participación de personal técnico de las instituciones, nosotros definimos los procedimientos con la participación de funcionarios de cierto nivel de las instituciones. Pero al menos yo en lo personal, siento que no hay una validación o un apropiamiento de lo que es el CATAI por parte de los altos jerarcas de las instituciones, porque al final lo seguimos manejando como muy técnicamente. Ahora, no es que queremos una validación o un sello del Ministro X porque todos cambian cada cuatro meses en el mejor de los casos y hacer ese trabajo cuesta más. Pero al final el CATAI es un montón de normas que fueron definidas por gente técnica que al final yo me pregunto, ¿Dónde está esa validación política del CATAI y de los procedimientos para que nosotros a futuro no tengamos ningún problema legal? Por así decirlo, pero bueno, eso es algo en lo que podemos ir trabajando paralelamente, aunque de nuevo, técnicamente nosotros tenemos muy claro que es lo que tenemos que hacer y cómo lo tenemos que hacer.

4. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Básicamente las de las debilidades que le comenté, sería retomando esas debilidades. Me gustaría concluir y resumir todo: al final el CATAI es un ente facilitador, o sea nosotros facilitamos. Nosotros no es que somos un comité que tiene que aprobar, nosotros facilitamos que el país reciba, transite o envíe Asistencia Humanitaria, punto. En ese sentido, nosotros tenemos que movernos rápido, actuar rápido, en momentos de una emergencia nuestra o de otro país que necesite. Por ejemplo, lo que pasó con Turquía con el terremoto de febrero, ellos hicieron un llamamiento internacional de Asistencia, nosotros respondimos un poco tarde, como 2 semanas después, y en una emergencia esos niveles la respuesta tiene que ser inmediata. Pero si nos tardamos nuestro rato porque nosotros tratamos de facilitar, pero las instancias técnicas que son las que nos tienen que dar la información, tal vez no están respondido con la misma agilidad que nosotros requerimos.

- ¿Esas instancias técnicas serían el resto de las instituciones?

Sí, yo me refiero a que nosotros como CATAI no podemos decir “ah mira, Turquía hizo un llamamiento de Asistencia Internacional y está pidiendo a, b y c, y nosotros vamos a decir que sí”. Nosotros como CATAI no podemos decir que nosotros podemos enviar de una vez medicamentos, o que podemos enviar gente especializada en búsqueda y rescate, por ejemplo. Hay un procedimiento, y el procedimiento es que en el momento que el CATAI lo reciba por parte de Cancillería, nosotros tenemos que bajarlo al COE, que es el Centro de Operaciones de Emergencias, que se activa en una emergencia.

Básicamente él se activa cuando hay una emergencia nacional local, porque ahí están las instituciones, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Salud, Cancillería, obviamente la CNE que es la que dirige ese COE, está la Cruz Roja, está Bomberos; hay un montón de instituciones que se activan para dar respuesta a una emergencia. El que dirige ese COE es un funcionario de la CNE, es el Director de Gestión de Operaciones; él es el coordinador del COE. Entonces el COE obviamente se activa cuando hay una emergencia nacional, si hay un huracán, si hay una erupción volcánica, si hay un terremoto, ellos se activan; pero cuando hay un llamamiento Asistencia Internacional, ellos no tienen por qué activarse.

Lo que nosotros hacemos es que bajamos ese llamamiento de asistencia el coordinador del COE, que en este caso es el funcionario de la CNE que es el Director de Gestión de Riesgo, y él es el que tiene que hacer las consultas a lo interno del sistema para decir “Turquía está en emergencia ¿Podemos dar a, b y c, que es lo que pide Turquía?” Y son las mismas instancias las que le tienen que responder, es decir, nosotros como CATAI debemos tener información de si podemos dar respuesta o no según lo que nos indiquen los técnicos en la materia.

Ahí, pues obviamente complejidad no es que simplemente “ah, están pidiendo recursos humanos, mandemos tantas personas”, obviamente todo eso tiene una logística. Pero esos tiempos de respuesta son los que tal vez hay que acortar.

Transcripción 3

Entrevista a representante de la Caja Costarricense del Seguro Social en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
Fecha de la entrevista	Jueves 30 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia de la CCSS en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

En cuanto a la Caja nos corresponde revisar, como en toda la cooperación, en dos ramas: solicitar o recibir. La caja tiene un ente que se encarga de canalizar todo lo que es la ayuda humanitaria en 3 líneas. Primero, identificar que ocupamos y hacer el diagnóstico; luego del

diagnóstico, recibir las ofertas, y como parte de la oferta decir si sí o no le sirve lo que está mandándolo; y en la tercera etapa pues todo el proceso de recepción de esa ayuda si se aceptó como tal. Hay todo un procedimiento, que por ley tiene que ser a través de la CNE, sobre los requisitos para aceptar o no una donación. Ya cuando está desde antes indicado que sí lo ocupamos.

Y en la parte contraria, lo que es envío, para la Caja es difícil, porque nosotros como como institución pública no tenemos casi nada que donar, las donaciones son por parte del país y en otros niveles, nosotros lo haríamos muy poco; pero sí tenemos un equipo de atención especial, que es la unidad médica móvil, que sí se desplazaría en caso necesario como una ayuda técnica que lleva sus insumos también a algún país que así lo requiera. En este momento no es operativa la salida, pero esa es la meta en algún momento.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Nos regimos por la Ley General de Emergencias que es la que especifica que, como entidad pública, no podemos ser receptores en estos casos, sino que es a través de la CNE. Entonces ahí aplica todo lo de la ley de la CNE ley de emergencias.

Debo decirle que no todo se canaliza por medio de la CNE, porque hay algunas ayudas que se aceptan forma bilateral, o se aceptan por alianzas que hay; entonces a veces no todas entran por ahí. En el marco de la pandemia sí pudimos estandarizar y sistematizar algunas cosas que no eran no lo estaban, y se hizo mucha concientización de la normativa para que se mantuviera el procedimiento. Aun así, hay cosas que se hablaban solamente entre dos jefes, por lo que hubo muchas cosas que sí se salieron del proceso. Puedo decir que del principio al final se avanzó muchísimo en mantener la normativa establecida.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

La principal fortaleza es que tenemos un manual, donde si bien todavía tiene sus oportunidades de mejora, por lo menos nos da una línea base o un marco de acción para hacer un montón de cosas que antes se hacían a como cada uno pudiera, o que empezaban a tocar puertas a ver qué quieren, cómo quieren, o cómo se hace esto. Entonces la principal fortaleza es tener el manual CATAI que es mejorable, pero por lo menos existe.

Creo que otra fortaleza en el caso de la Caja es que las personas que hemos estado con CATAI tenemos alta trayectoria, tenemos mucho tiempo estar en CATAI, entonces lo conocemos muy bien por el momento; y segundo, trabajamos directamente con una de las de las oficinas o los departamentos que tienen que ver con emergencias y desastres, porque ha pasado con otras veces que mandan un representante institucional que trabaja para las sucursales financieras, entonces está muy aparte de todo el proceso de respuesta y desastres. En el caso de la Caja, estamos nosotros que somos los que lideramos todo el proceso de emergencias y desastres

Sobre los desafíos, esta las mejores que ocupa la herramienta en primer lugar y en segundo lugar, por lo menos para nosotros Caja, es el proceso de divulgación a lo interno de

la gerencia del procedimiento CATAI, cuando ya tenga la versión mejorada, porque antes de que saliera el manual cuando era apenas un borrador, se hizo alguna algunas cosas de divulgación con algunas gerencias, y de eso ya ha pasado mucho tiempo y no está ni la gente que estaba antes. Entonces, cuando el manual se mejore, pues empezar a algún proceso de socialización y divulgación del procedimiento para que, en la medida de lo posible, se mantengan en el marco de lo establecido.

4. A partir de la experiencia de la pandemia, ¿Cuáles son las acciones que deben implementarse para una mejor gestión de la AHI en la CCSS?

Por parte de la Caja como le mencioné, divulgarles a las autoridades actuales la existencia de procedimiento, mantener una estrategia que se hizo en alguna en pandemia que es un equipo técnico que evaluará las ofertas y que tramitará algunas cosas. Otra es un “checklist” de los requerimientos y los responsables de cada uno de los pasos del procedimiento CATAI para la Caja; e incluir algún tipo de ejercicios de simulación o simulacro para, en la medida de lo posible, confirmar que todos sabemos que hay que hacer o hacer los ajustes que se requieran.

-Veo que es de muchísima importancia la parte de la divulgación

Sí porque uno está ahí, y hace frente al CATAI y acciona montón de cosas que uno sabe, pero que los que están afuera no tanto, entonces uno tiene que devolverse a explicarles que existe un manual CATAI, que estamos en un decreto de emergencia, que esto no es así, es de otra forma; es casi una negociación casi para que se apeguen a lo legal.

También nos han puesto a correr porque entonces se ha coordinado una ayuda, y usualmente tenemos un proceso para revisar que todo está y entonces decirles a las representantes que activen el CATAI; pero nos han tocado momentos en los que nos dicen que ya está en el aeropuerto, sin nada preparado, porque la persona que recibió y se cerró todo el envío no sabía ni siquiera que existía CATAI. Pasa más que todo en la Caja porque somos muy grandes y se tramitan por diferentes elementos. No sé si a otras instituciones les pasa, pero a nosotros nos pasa eso porque somos muy grandes también.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Bueno, yo diría que en primer lugar es sacar el documento que hemos trabajado para con las mejores. De eso ya hay varias etapas que se hicieron, pero que todavía no está publicado o por lo menos está tercera propuesta de mejora que se planteó. Una vez con eso, empezar la divulgación no solo a través de CATAI interno, sino a través de la CNE propia, con las otras autoridades de la CNE, y con las otras autoridades de cada institución; porque la idea es que nosotros lo gestionamos desde abajo, pero también desde arriba que sea conocido que existe la reglamentación respectiva.

Igual que a lo interno se hagan algunos simulacros o simulación, creo que ahora con el ejercicio de Panamá se va a hacer algo; pero los ejercicios a lo interno de simulación son muy importantes para para verificar que todos estamos en lo mismo, o para considerar cosas que no sean considerado, pero que el escenario nos pone a pensar en eso.

El CATAI tuvo en algún momento una continuidad en cuanto a reuniones y temas de ampliar con cada uno, eso se ha perdido, casi que nos reunimos una vez al año nada más. No cuenta lo de la pandemia porque si no vimos casi todas las semanas, pero en realidad las reuniones para ver qué mejoramos, o enfocarnos a que tengamos una reunión con autoridades de cada institución, o acompañar los procesos de divulgación. Aunque sea trimestralmente, CATAI ha perdido eso, ha perdido esa continuidad en las reuniones ordinaria, y casi que se lleva solo una anual de cierre, pero ninguna intermedia. La ventaja actual es que desde hace unos 6 o 7 años, es que por chat nos mantenemos en contacto, entonces uno no pierde algunos detalles, pero este sí las reuniones que en algún momento hubo casi mensuales se han perdido. Retomarlos con una agenda de análisis de casos o de ver tópicos o casos de estudio de alguna situación específica que nos acontece a todos, son cosas en que nos fortalezcan a nosotros como representantes para divulgarlo a lo interno de cada institución, pero generado a partir del CATAI mismo.

- Por último, si pudiera ampliar un poquito más sobre la gestión general que realizó la Caja en el marco de la pandemia

En general, yo le puedo decir que pusimos a trabajar muchísimo a CATAI, porque tratándose de una emergencia sanitaria, la mayor parte de las donaciones fueron a la actividad sanitaria, que somos la Caja. Entonces si bien hubo muchas donaciones y muchas cosas, si fue mucha cantidad en colones las que se dirigieron a la caja, algunas gestionadas desde el principio con sí, sí lo acepto, sí me sirve, sí le doy visto bueno a eso y todo el proceso efectivamente bien; y otros como “ya están en el aeropuerto y vean que es y que tienen que hacer”.

Hubo gran cantidad de donaciones de insumos, como guantes y cubre bocas; también de máquinas y equipos para el diagnóstico del virus, equipos para fortalecer la operación de la unidad médica móvil, hubo mucha ayuda técnica, hubo bastantes donaciones de vacunas, etc. O sea, hubo muchos tipos de cosas que se donaron y muchos tipos de oferentes, desde los oferentes que mandaban las cosas en chino y que nadie sabía que era, hasta los oferentes que más bien tenían un sistema de evaluación post para ver si lo habían usado, qué les había parecido, etc.

Entonces de todo hubo, inclusive hubo cosas que sé desecharon porque ya estaban vencidas o algo así, porque si bien se indicaba algo en la petición, cuando llegaba ya era otra cosa; o por algunas cosas internas que tuvimos en la Caja no se pudieron usar a tiempo. Nosotros tuvimos algunas donaciones que no pudimos utilizar, hubo algunas cosas que no se aprovecharon tal cual, aunque fueron donaciones.

Ahí también está esa parte de conocer muy bien y de mantener el no aceptar cualquier cosa. Nosotros a veces por el tema diplomático de que ya el Ministro o el Canciller dijo que sí se aceptaba, entonces lo aceptábamos, pero en realidad no eran cosas que nosotros quisiéramos o necesitáramos. Muchas cosas se apretaron por diplomacia

La Caja tiene muy buenos estándares de calidad en la recepción de cosas, entonces a veces las cosas que envían no tienen la calidad de lo que nosotros compramos, y como no

tienen esa calidad, no se usan. Si un sindicato se da cuenta de esto, sería un alboroto, por lo que tenemos que cuidar mucho los estándares de calidad.

Transcripción 4

Entrevista a representante de la Caja Costarricense del Seguro Social en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Suplente
Fecha de la entrevista	Jueves 27 de abril
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia de la CCSS en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

La Caja Costarricense del Seguro social con respecto a lo que es la parte de Ayuda Humanitaria Internacional, es parte de la iniciativa de equipos Médicos de Emergencia de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, en donde posteriormente al terremoto de Haití del 2010, la Organización Mundial de la Salud decidió que necesitaba estandarizar todo lo que era atención médica en Ayuda Humanitaria, ya que se dieron varias atrocidades a nivel médico a nivel de Haití y empezaron a arrojarse números como que más de 35000 personas murieron por falta de atención médica y de esas, murieron 5000 personas más por una mala práctica médica, donde por sobreinfección o falta de estándares sanitarios se complicaba.

Posterior a eso en el 2016 ya a nivel de Organización Panamericana de la Salud, se empezó a nivel de las Américas con esta iniciativa de estandarización de atención médica, en donde se necesitaba tener esa atención estandarizada en todos los países. Posterior a eso, Costa Rica inició en el 2016 el proceso de clasificación internacional como equipo médico de emergencia, en donde eso conlleva tanto personal sanitario como logístico, como atención de WASH, potabilización, autonomía en todos los aspectos, para poder brindar una atención con unos estándares a nivel global. Esto lo que pretende es que, si hay un desastre, la misma tipología de equipo médico que se usa en uno fijo, en uno móvil, 2 o 3, se aplique lo mismo que Suecia, que China, que Noruega, que Estados Unidos, para que los países tengan esa capacidad de decidir qué es lo que se necesita.

Para el 2017, Costa Rica fue el primer equipo con clasificación internacional de toda América, y desde el 2017 para acá, el segundo fue Ecuador, tercero y cuarto fueron 2 equipos de ONGS de Estados Unidos, y se están en proceso de varios equipos más.

Entonces lo que es la parte de cooperación internacional también Costa Rica ha sido un hub de entrenamiento para lo que son equipos médicos que están en proceso de clasificación de la Organización Mundial de la Salud. Varios cursos se han hecho, por lo menos 5 o 6 cursos internacionales para capacitar a diferentes equipos de varios países de América para que vayan y desarrollen la iniciativa en sus países.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Al igual que el resto de las instituciones, la caja está dentro de la sombrilla del manual de tránsito, ingreso y egreso de Ayuda Humanitaria de la Comisión Nacional de Emergencias.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Como fortalezas está de que gracias al CATAI, se agilizaron durante la pandemia un montón de procesos, especialmente de recepción de donaciones y recepción de vacunas, y un montón de elementos críticos para haber podido afrontar la pandemia de COVID, y eso fue parte de las estrategias que lograron que los sistemas de salud no colapsaran por falta de suministros como tal.

En los desafíos están de que, si Costa Rica quisiera dar Ayuda Humanitaria médica internacional, el equipo médico de emergencia de las Caja sólo podría salir bajo un convenio que se dé entre la Comisión Nacional de Emergencias, que es el ente rector en esto, y la Caja Costarricense, el cual todavía no se tiene. Entonces eso es un desafío que hay que ir trabajando para poder dar solución a ese problema.

4. A partir de la experiencia de la pandemia, ¿Cuáles son las acciones que deben implementarse para una mejor gestión de la AHI en la CCSS?

Si tomamos como referencia la pandemia, no podemos poner ningún otro referente porque la última pandemia que se manejó fue de la famosa Influenza Española de 1918, en donde la realidad del contexto donde se manejó esa pandemia es totalmente diferente desde el punto de vista de transporte, desde el punto de vista epidemiológico, desde el punto de vista de transporte de pacientes, etc. En realidad, cada pandemia tiene sus propias características desde el punto de vista epidemiológico, tanto el morbi o mortalidad del virus, lo que es la parte de virulencia y transmisión, entonces es muy difícil el poder tomar de referencia eso, ya que, si dentro de 5 años hubiera otra pandemia, probablemente sería con características diferentes, podría ser más virulenta o menos virulenta, podría requerir alguna cosa especial para el tratamiento.

Entonces, desde ese punto de vista de problemas bio peligrosos, hay que ir con el contexto de lo que se esté manejando en ese momento, y ahí es donde hay que ser muy flexible en las acciones y tomar lo que se necesite en ese momento para poder abordarlo, porque no es lo mismo desde el punto de vista de gestión de riesgos, de que haya un derrame de gasolina, sabemos que el próximo de derrame de gasolina así es en las mismas condiciones para ser igual; en cambio, cuando se está tratando con entes biológicos, hay muchas cosas de evolución, inclusive de las bacterias y virus que habría que ir afrontando a cómo se vaya dando.

-Entonces para reorientar en un poco esta pregunta, ¿Podría compartirme desde la experiencia de la Caja, algunas lecciones aprendidas de todo el proceso que vivieron desde la perspectiva de la asistencia humanitaria internacional?

Como experiencia y lecciones aprendidas en cuanto a la coordinación con cooperación internacional, fue que la Caja creó una instancia llamada “DonaCOVID”, que era la que se encargaba de todo el trámite a lo interno de la recepción de esas ayudas y la búsqueda de suministros, lo cual aceleró mucho los procesos de adquisición y de compra normales.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Mi recomendación sería que la Comisión Nacional de Emergencias llevará un proceso continuo con simulaciones y simulacros con el CATAI, para que toda la experiencia que se acumuló y todas las destrezas que se dieron por la pandemia, de aquí a 3 o 5 años, no se pierdan. Que se siga dando educación continua, ejercicios, seguimientos operativos de todo ese tipo de experiencias que se tuvieron, pero con diferentes escenarios para hacer que tanto a nivel de CATAI como en el resto de las instituciones, se mantenga los engranajes aceitados para en una siguiente afectación a gran escala, poder arrancar más fácil.

Transcripción 5

Entrevista a representante de la Dirección General de Aduanas en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
Fecha de la entrevista	Viernes 28 de abril
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuáles son los procedimientos que utilizan desde su institución para la recepción o envío de AHI? ¿Se llevan a cabo procesos de coordinación interno con los administradores privados de los puertos de ingreso de la AHI?

En la primera parte sobre el procedimiento, sé existe un procedimiento. El procedimiento se estableció y fue publicado por la Dirección General de Aduanas, está enumerado como Resolución RES-DGA 400-2019 y tiene fecha del 30 de octubre de 2019, fue publicado en La Gaceta y con forma todo el procedimiento que tenemos que aplicar, desde que el CATAI nos informa que hay una Asistencia Humanitaria, sea que ingrese, salga o que van tránsito, se empieza a aplicar CATAI, el procedimiento y ahí está qué documentos tienen que presentarse, quien lo recibe, todo el procedimiento está escrito ahí y este procedimiento lo aplica el CATAI y todas las instituciones que lo conforman, por aquello de presentar trámites aduaneros.

Con la parte privada nosotros netamente en la parte privada no coordinamos mucho. Nuestra coordinación se centra en la parte aduanera, existe una relación directa con lo que son cada una de las aduanas, desde la gerencia hasta los jefes y el personal que tiene que ver y tramitar en forma expedita un envío de socorro que es como le llamamos nosotros que son

los envíos de Asistencia Humanitaria. Con las empresas privadas, en ingreso en puertos, así como que coordinemos para esto no, pero en indirectamente ya la coordinación está establecida, es permanente y tal vez por eso no lo vemos. Si hubiera un ingreso de Asistencia Humanitaria por vía marítima, sea Limón o Caldera, la aduana tiene una coordinación permanente para todos esos ingresos, entonces inmediatamente nosotros coordinamos, o mi persona como titular del CATAI coordina inmediatamente con el gerente de la aduana, y este a su vez les informa a los puertos de ingreso que va a venir. Las coordinaciones ya existen, nada más se activa el procedimiento.

Entonces yo como representante de la Dirección General de Aduanas, que coordine directamente con ellos, con la gente privada, rara vez se hace. No obstante, si tiene que hacerse, se hace, que fue exactamente lo que pasó en pandemia; se dieron situaciones de ingreso, entonces tuve que coordinar directamente con personas de un puerto.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Tenemos bastante normativa. A nivel centroamericano, lo que está es en el CAUCA 4, actualmente ya ha publicado el RECAUCA 4 que es el Reglamento a este Código Aduanero. Tenemos a lo nacional, la Ley General de Aduanas y su reglamento, este nos establece los envíos de socorro, define el tipo de mercancía que se establece, que se regula para un envío de socorro que son los envíos de Asistencia Humanitaria Internacional.

Tenemos también actualmente el procedimiento que se estableció mediante el Decreto Ejecutivo 43514-H COMEX, este tiene fecha el 30 de mayo del 2022 y es una reforma a la resolución que teníamos del 386 y este decreto se publicó en la Gaceta 99. A raíz de estos, digamos, tenemos el procedimiento que le comenté anteriormente, que es la Resolución 400, entonces, con base en la Ley General de Aduanas y su reglamento, nosotros elaboramos el procedimiento y toda la actuación, y está establecida mediante la resolución. Esta sería toda la legislación que nos aplica para este ayuda de Asistencia Humanitaria.

3. En el marco de la pandemia, ¿Cuáles han sido las principales lecciones aprendidas en la aplicación de los procedimientos de AHI, que pueden ser replicadas en la atención de futuras emergencias?

La pandemia fue una situación muy muy provechosa, fue muy rica en contenido, fueron muchas lecciones que tuvimos ¿Por qué? Porque primero esta fue a nivel mundial, no fue solo Costa Rica, sino también muchos países. La ayuda de Asistencia Humanitaria que dieron diferentes países a Costa Rica fue muy inmediata, fue muy pronta. De igual forma, aprendimos todas las instituciones que conformamos el CATAI, fue una comunicación y una coordinación interinstitucional para aplicar los procedimientos.

En caso en casos esporádicos, que un procedimiento no estaba contemplado por parte de nuestra (de aduanas), se decretaron directrices y el trámite fue muy expedito, o sea nunca se quitó o se bloqueó el ingreso de una mercancía para Asistencia Humanitaria fue muy rápido; e inclusive con muchas instituciones privadas, hubo una coordinación tan bonita, tan complejo, tan de la mano, fue algo muy bonito porque no se dijo que no. En resumen, eso de

que normalmente le dicen que no porque es que tiene que firmarlo, que no se puede, no; todo fue de una vez, que haga y ya, fue como lo ideal.

Hubo una muy buena comunicación y coordinación. Fue muy enriquecedor porque todos estamos aprendiendo, estábamos aprendiendo esto, sin embargo, la recepción fue inmediata y muy ágil.

4. En general, ¿Cuáles son los principales desafíos que han logrado identificar y/o visualizar en el proceso de gestión de la AHI?

Bueno, el principal desafío que hemos tenido es actualizar el procedimiento existente a nivel CATAI, porque cada una de las instituciones tiene su propio procedimiento. El procedimiento que yo te dije que está en la Resolución 400, este es el procedimiento aduanero, y bien es cierto, menciona o involucra a otras instituciones del Estado, es cómo se debe actuar a nivel aduanero. Además de eso, tenemos un procedimiento como matriz que él lo tiene el CATAI, tiene ahí exactamente para cada una de las instituciones. Entonces uno de los desafíos que hemos tenido es, actualizar este procedimiento general y más que todo, ya este enfocarlo y ajustarlo a los beneficios y buenos logros retomados por la pandemia; todo esto se está haciendo, además de que a nivel centroamericano COMIECO actualizó el procedimiento, es la Resolución 4542 1021 del 17 de diciembre de 2021, ahí ajustó y actualizó el procedimiento, ahí nos está diciendo a todos los países centroamericanos con esa resolución cómo se tiene que actuar y Costa Rica la avaló mediante ya el Decreto Ejecutivo que le comenté anteriormente, que fue en mayo 2022.

Con eso ya se actualizó el procedimiento. A nivel de nosotros (aduanas) este estamos también en proceso de actualización del procedimiento interno, ya se presentó para revisión por parte de las autoridades aduaneras y el Director General de Aduanas y estaríamos próximamente a publicarlo. Lamentablemente, como el RECAUCA 4 fue aprobado hace poquito, hace unos 2 años, entonces nosotros en el departamento de procesos aduaneros, estamos actualizando todos los procedimientos aduaneros, y esa es una labor muy grande, porque todo el departamento este está abocado a eso.

Este manual de procedimientos de Asistencia Humanitaria Internacional se ha quedado como para una vez que terminemos la actualización de estos procedimientos que urgen. continuamos con ese, entonces no es algo así como que se estaría dando una pronta actualización, porque a nivel país hay otras prioridades. Entonces estamos actualizando estos procedimientos y creando procedimientos que la parte más difícil, a nivel de esta nueva normativa a nivel centroamericana, que es el Reglamento al Código Aduanero, que sería el RECAUCA. Ahí serían los principales desafíos: actualizar el procedimiento a nivel CATAI y el procedimiento aduanero también estaría contemplando como entre los principales desafíos.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Mis recomendaciones serían realizar bastantes capacitaciones, foros, talleres a nivel integral con todas las instituciones que conformamos el CATAI, precisamente para actualizarnos, para conocer y tener clara la normativa y su aplicación; para conocer y

compartir estudios que se han realizado, mapeos regionales, y así con esto estaríamos logrando reducir el riesgo de desastres. Por ejemplo, en época de pandemia se dio una situación, que Panamá le prestó a Costa Rica un hospital campaña, entonces si bien es cierto nosotros como Costa Rica teníamos claro, se coordinó entre todas las instituciones, y se dijo que íbamos a hacer esto y que vamos a hacer el otro; cuando ingresa el hospital campaña fue tipo “se va a tener aquí, se va a tener allá; se van a requerir tales permisos. Ingresó el hospital, se armó en el lugar establecido y a la hora de que de que ingresaran nuestros homólogos de Panamá, no tenían clara un montón de cosas, o sea, la comunicación que ellos dieron no fue como muy clara a lo interno, entonces empezaron a darse retrasos ¿Por qué? Porque son pequeñas situaciones que no, que no se conversan.

Por decir algo, si va a entrar un camión grande, llámese contenedor o camión de carga de los grandes, estos estos vehículos requieren pagar un impuesto al IMSS para prevenir cualquier accidente, y de hecho así es con todos los camiones internacionales; ellos pagan el seguro obligatorio automotriz (SOA), este seguro se le paga el IMSS y es precisamente un seguro para cualquier riesgo o accidente que el chófer, el camión, que más gente, una persona, pueda tener. Entonces este seguro se da y por pequeñas cosas en este ingreso, resulta que todo estaba bien coordinado y yo te digo que va a entrar esta persona con el camión 5 y que va a entrar ahí con el camión 6; resulta que quitan a esta persona y ponen ahí a otro, pero no comunica nada, entonces todos los documentos, todos los permisos, todos están a nombre de la primera persona, y de ahí que llegue a otra persona, entonces situación es así.

En Panamá nada más dijeron “Mira, la persona se enfermó, vaya usted, tome, necesitamos que se vaya con este club”. Pero no se ve toda la logística que uno tenía previamente realizada y entonces, ahora sí, cuando pasan este tipo de cosas, Panamá tenía que enviar nuevos documentos donde informara que el camión 5 lo iba a traer esta otra persona. Fueron pequeñas cosas que retrasan precisamente, entonces por este tipo de cosas, se hacen estos talleres, estas capacitaciones, para que yo llegue y le explique a los demás compañeros de las otras instituciones, a migración, a salud, o a los policía y la Cruz Roja, al mencionarles que nos pasó esto, ya ellos van a saber que para un próximo ingreso de Asistencia Humanitaria, ese tipo de situaciones se van a comunicar de previo al país que lo está recibiendo, entonces estaríamos evitando estos retos.

El hospital campaña no era algo así como mercancía perecedera que se dañara o cuestiones así, se podía esperar un rato. Lamentablemente digamos que con lo programado, no logró cumplir al pie; precisamente este tipo de capacitaciones las considero convenientes y por eso las recomiendo, porque es sano y bueno que nos actualicemos en este tipo de cosas, además del trato o el conocimiento con la persona, porque actualmente se está dando mucho teletrabajo y nosotros estamos aplicando un horario mixto -teletrabajo y asistencia presencial- y hay muchas personas dentro del departamento de nosotros (procesos aduaneros) han entrado como cuatro personas y no nos conocemos físicamente.

Sin embargo, es necesario ese contacto donde yo conozca a las y los compañeros que trabajan que trabaja en determinado ministerio, que conozca a otros ¿Por qué? Porque en estas situaciones que son de actuación inmediata, está ingresando una ayuda de Asistencia Internacional y resulta que yo no voy a tener la confianza de llamar a algún funcionario de algún ministerio, porque no lo conozco, porque no tengo su número de contacto. En cambio,

en ese tipo de capacitaciones uno viene, se presenta, se conoce y existe un contacto más personal, donde yo si voy a tener este una situación de ingreso de ayuda de Asistencia Humanitaria, voy a tener la confianza de llamar y consultar y solicitar cosas con urgencia, y así no atrasar las cosas porque no tenemos ese contacto directo.

Transcripción 6

Entrevista a representantes de la Dirección General de Aviación Civil en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
	Suplente
Fecha de la entrevista	Viernes 17 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia de la DGAC en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica? ¿Se llevan a cabo procesos de coordinación interno con los administradores privados de los aeropuertos en materia de AHI?

Titular: Efectivamente, tenemos una coordinación con AERIS en lo que es recepción, tránsito o envío, pero básicamente la experiencia que hemos tenido más reciente fue con el ingreso de vacunas y de otros suplementos médicos para poder atender la pandemia. El aeropuerto es frontera entrada aérea, y por tanto es un rol importante dentro del proceso, ya que el ingresa por la vía aérea principalmente la Ayuda Humanitaria o se remite a otros países que lo soliciten producto del llamamiento internacional también vía aérea; entonces esa sería la importancia desde mi punto de vista.

Suplente: Creo que en ese sentido ya la persona titular abarcó el punto.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Titular: Bueno, la Ley General de Aviación Civiles es la 9150, eso sería nuestro marco, y específicamente en lo que es los procedimientos, hay un manual de procedimientos que es el que rige en todo lo que en la recepción, tránsito y envío.

Suplente: Más bien me iba a enfocar en eso, en el tema de del manual que se había trabajado en conjunto con todo el resto en las instituciones.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Titular: Yo considero que una de las fortalezas es que el procedimiento es un marco orientador muy claro y detallado para todas las instituciones que intervienen, donde los roles y responsabilidades están bien definidos.

Después otra fortaleza es, por lo menos lo que hemos visto a nivel de las experiencias previas que hemos tenido que atender, es que cuando hay un llamamiento se actúa de parte de todas las instituciones de forma coordinada y eso ha permitido atender satisfactoriamente y exitosamente por lo menos todo el tema de ingreso de vacunas, ventiladores, y toda la ayuda y donaciones que vino a través de la comunidad internacional, entonces yo siento que eso es una gran fortaleza porque al final lo que pretendemos es hacer llegar en el menor tiempo posible y tener un tiempo de respuesta adecuado porque estamos en situaciones de Ayuda Humanitaria producto de una emergencia. Creo que el camino está claro, las instituciones que estamos involucradas tenemos claro el mecanismo de actuación.

Ahora, oportunidades de mejora siempre hay, yo creo que uno de los desafíos es con los otros actores o incluso con los mismos actores que están identificados, en algunos momentos hay información que se solicita específica que no está mapeado todo a detalle, entonces cuando hay algún detalle que no está bien identificado, pues genera también algún tipo de distorsión en el proceso. Por ejemplo, me acuerdo de las guías, que requerían guías aéreas, información relacionada con aduanas que estaba requiriendo en algún momento en específico, pero quizás como en todo proceso, nada en ese totalmente a prueba balas, siempre hay algún tema que se sale de lo ordinario y que se debe atender, pero siento que por lo menos yo no visualizo como que haya una oportunidad de mejora significativa que hacer, producto también de la revisión que se hizo del manual y de las observaciones que y ajustes que se hicieron.

Suplente: De mi parte tampoco digamos, nada más sí enfatizar ahí que entre la DGAC y el operador aéreo, en este caso a AERIS, existe una buena comunicación entonces cuando se han tenido que hacer las coordinaciones, ellos siempre responden a tiempo y demás.

Sobre esto de que en ocasiones hay información que no está disponible en el momento. ¿Podrían especificarme un poco más sobre a qué tipo de información hace referencia?

Titular: Bueno, hubo cosas muy puntuales y, trayendo a la memoria temas que fueron en algún momento objeto de algún tipo de requerimiento de información adicional, creo que tenía que ver con guías que pedía Aduanas, que se lo estaba pidiendo a la caja, o el tiempo que duraba la Caja del Seguro Social en mandar la información al proceso para que pudiera atenderse oportunamente. Pero era así como remisión de documentación que se estaba pidiendo y el tiempo de respuesta de las instituciones.

4. En el marco de la pandemia, ¿Cuáles han sido las principales lecciones aprendidas en la aplicación de los procedimientos de AHI, que pueden ser replicadas en la atención de futuras emergencias?

Suplente: Bueno, con esto de la pandemia, como decía ahora la persona titular, el principal movimiento se dio por el tema de ingreso de vacunas y demás implementos médicos, más que todo eso llegaba por el tema de base 2, casi toda la coordinación siempre se hacía con ellos (Servicio de Vigilancia Aérea) porque ingresaba ahí y todo salía por ese mismo lado, por ahí ingresaban a los camiones y demás. Entonces creo que, para recalcar ese tema, la coordinación siempre fue buena, se daba el llamamiento y se hacía toda la coordinación nosotros a nivel de con AERIS, ellos también me imagino que internamente

coordinan con ellos por el ingreso y demás de los camiones hacia el sitio, creo que toda esa parte es la que se podría llegar a replicar, esa buena comunicación entre instituciones y que todo está delimitado y bien demarcado dentro del del procedimiento.

Creo que después de la pandemia fue donde vino el tema de volver a revisarlos. La iniciativa que tuvo la Comisión de volvernos a decir “bueno, ya después de que todo esto pasa, vuelvan a leer, hay que cambiar algunas cosas y demás”; y bueno ahí fue de donde vino ese cambio, pero más bien para mejorar, ya con la experiencia de todo este montón de traslado de vacunas y demás que se dio.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Titular: La recomendación que yo veo principal sería, dependiendo de qué tipo de emergencia se trate, y si producto de la atención de esta emergencia se requiera de recursos adicionales, eso sería un tema porque dada la aplicación de la regla fiscal, tenemos bastantes limitaciones en tener acceso recursos. Pienso en el tipo de emergencia, sí producto de la atención se requiere elaborarlo fuera de la jornada ordinaria, tener la disponibilidad de recursos asociados para poder hacerlo de forma oportuna a nivel de sistema, porque el aeropuerto sí está abierto, el tema serían las demás instituciones que nos vemos involucradas con el personal que está presente para poder atenderlo inmediatamente. Me imagino también por los horarios de cargueros, que generalmente llegan de noche, entonces inmediatamente no esperar hasta el día siguiente en jornada laboral ordinaria de 8 a 4, si la capacidad que tengan todas las instituciones de poder estar esperando esa carga y movilizarla inmediatamente, porque volvemos al punto, si es un tema de emergencia, dependiendo del tipo de emergencia, se requeriría de manera inmediata. Eso podría ser una recomendación.

Suplente: De mi parte también, así parecido a lo que hizo la persona titular, yo lo pensaba decir con otras palabras. Es como tal vez darle más peso a nivel nacional, sé que en nuestro caso lo conocemos y se hace de conocimiento a nivel interno pero que, en ese sentido, también como decía la persona titular, es como darle más peso para que a nivel país se sepa que existe el procedimiento, y que van a haber momentos en que digamos los funcionarios que estemos involucrados con el CATAI, no importa el día, no importa la hora, tenemos que atender la situación. Entonces es como como eso, como para que se hiciera más de conocimiento, se le diera como mayor importancia y tal vez de conocimiento de los altos jerarcas, que se haga del conocimiento de ellos.

Transcripción 7

Entrevista a representantes de la Dirección General de Migración y Extranjería en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
	Suplente
Fecha de la entrevista	Lunes 20 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia de la DGME en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

Titular: El rol de la DGME es sumamente importante porque somos lo que hacemos el control migratorio entonces, por ende, todo lo que sean personas, tenemos que hacerles un procedimiento de control migratorio que se llaman, que eso es verificarlos en las bases de datos nacionales e internacionales para ver si la persona cumple con los requisitos básicos para que pueda ingresar a Costa Rica o para que pueda salir. Porque incluso si una persona costarricense o extranjero tiene un impedimento de salida, nosotros como fiscalizadores no podríamos darle la salida a la persona. Entonces yo creo que el hablando de Ayuda Humanitaria y de personas, fungimos en una parte muy importante de muchas.

Suplente: Para agregar a lo que dice mi comandante, además del control migratorio que ejerce, también se ejerce lo que es coordinación la antes, durante y después, cuando me refiero a la coordinación es, antes de que ingresen los equipos de Atención Humanitaria, ya sea por tierra o aéreo, se ejerce una serie de controles previos al arribo de estas personas para verificar todo lo que el comandante dijo; y también se coordina con las diferentes fronteras, tanto terrestres como aéreas a nivel nacional, el paso de estas personas para que puedan darse un paso lo más rápido posible sin ningún tipo de contratiempo, entonces es prácticamente eso, la anticipación del ingreso, el control durante y la coordinación para que puedan egresar del país. Además, cuando se da el retorno de estas personas, también se coordina el ingreso por las fronteras, el tiempo que duren cruzando el país, y para la salida de los mismo, para que tenga ningún contratiempo en ese control de rutina.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Titular: Nosotros nos basamos por la Ley 8764, es la ley que nos rige a nosotros, entonces ahí no habla de una situación humanitaria más, sin embargo, al nosotros el parte del COE - el COE es el de la CNE, y la CNE tiene toda una estructura para la ayuda internacional, tanto enviar como recibir. Al ser parte de él, ya hay protocolos, como el CATAI, somos parte del CATAI activo, entonces al ser parte de ellos, tenemos un reglamento y tenemos todo un manual de procedimientos y quedamos como parte del manual. Entonces yo creo que esa es la base de nosotros para poder colaborar y ayudar, porque lo que hacemos es hacer nuestro trabajo, nada más que de una forma más expedita para poder minimizar o mitigar el tiempo de auxilio que podamos tanto brindar o que nos brinden.

Suplente: Es la Ley 8764: Ley General de Migración y Extranjería y el Reglamento, entonces prácticamente que es el marco legal o estructura medular por la que nosotros operamos. Es lo que delimita la acción propia de la policía como tal y de la Dirección General de Migración, pero como dice el comandante, lo que se hace es acelerar los procesos para dar una atención oportuna en el momento.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Titular: Bueno, la fortaleza es el pertenecer al CATAI y tener una comunicación eficiente y rápida, ya sea por WhatsApp, todo lo hacemos por WhatsApp y lo oficializamos

por el correo, y ya la coordinadora envía los oficios y ya sabemos qué hacer, cada quien coordina a lo interno.

Tal vez uno de los desafíos es que no hay un protocolo interno, no hemos hecho un protocolo interno. Como yo conozco a todo mundo, si van a entrar por la frontera de Peñas Blancas, yo llamo al de Peñas Blanca y le digo; ya la gente sabe que es CATAI, que somos parte del CATAI, cómo funciona CATAI. Hemos traído en otros años capacitaciones para los jefes, que hasta que no renuncien van a ser los jefes de esos lugares, pero la fortaleza es el pertenecer al CATAI, y que nosotros en CATAI tengamos un proceso y nosotros mismos a lo interno, los que somos la persona titular y suplente, podamos estar en contacto a lo interno.

Tal vez el desafío más grande que tenemos nosotros es aquí a lo interno, y que no lo hemos hecho, es hacer un procedimiento interno para que ya sepamos cuando hay algo. Prácticamente, cuando le mandamos algo a algún compañero, ya le hemos avisado a la Directora, ya tenemos el visto bueno, porque esto también a lo interno del proceso, según el tipo de nacionalidad, así de expedito va a ser el ingreso, porque hay nacionalidades que ocupan visas. Entonces si no traen la visa, porque ser un asunto de que estamos pidiendo Ayuda Humanitaria, la directora debe dar una resolución, todo tiene que ir debidamente legal en el proceso, y si lo permite. Estos serían como la virtud y el desafío.

Suplente: Igual dentro de las fortalezas comparto lo que dice el comandante. Es la articulación que tenemos dentro del CATAI con las demás organizaciones que están adscritas al CATAI, el tener una comunicación oportuna.

Una de las debilidades que tenemos igual recalco nuevamente lo que dice el comandante es el tema del protocolo ya establecido, un ABC de qué hacer en caso de. Se ha venido haciendo de una forma empírica, pero al interno hay que respetar plazos, y hay casos estresantes donde algunos equipos de Costa Rica que necesitan salir del país por una emergencia x, nos hemos topado que cuando van a salir del país algunos tienen los pasaportes o vencidos o punto de vencerse, y para eso se ocupa unos tiempos previsorios de ley, hay que respetar los plazos entonces a veces hay que estar corriendo contra reloj. O si no, los equipos que ingresan de otro país, algunos requieren algún tipo de visa especial y no se les permite el ingreso, entonces todo eso afecta la movilidad de ese equipo.

Hay un tema -y es un tema hasta cultural también- porque otros países que ingresan a Costa Rica o hacen tránsito creen en este caso que la policía de migración es la que tiene la competencia a nivel de aduanas y no, aquí no. Aquí es una policía de control de casos y esa es la diferencia, entonces tenemos que explicarles que nuestra injerencia es nada más de este tipo, y canalizarlo a través de la autoridad que le compete.

4. A partir de la experiencia de la pandemia, ¿Cuáles son las acciones que deben implementarse para una mejor gestión de la AHI en la DGME?

Titular: Como nosotros al principio le decíamos, nosotros vemos más que todo el asunto de personas, si viene una ayuda humanitaria, y digamos vienen mascarillas y viene un lote, eso pasa a aduanas, eso es fiscal. Nosotros en pandemia propiamente como tener una experiencia y digamos “mira fallamos en esto, o tenemos que ponerle en esto” no hemos

tenido, porque lo que han venido son Ayudas Humanitarias, pero no de personas, no en físico. Las veces que hemos hecho algunos simulacros, hemos tenido alguna situación, pero no es propiamente a la atención, si no que nosotros somos fiscalizadores de más de un proceso.

En el caso de cuando estaba en pandemia, nosotros éramos fiscalizadores de que las personas trajeran el seguro de viajes de pandemia, que tenían que pagar un seguro, no podían entrar sino tenían vacunas etc. Entonces eso al final se veía como vigilancia, pero en realidad nosotros cada vez que había algo de CATAI, había dos oficiales esperando para pasar el pasaporte, el lector lo lee, se hace la consulta en los sistemas, y me dice si esta persona es apta; pero tiene que traer el impuesto de salida en caso de que vayan saliendo, tiene que traer los seguros, tienen que venir con las vacunas. Al ser fiscalizadores nosotros, entonces esas cositas nos afectan, pero al final como todo queda en aduanas, y migración está en la parte de aduanas, ya por un permiso de aduanas, si no le dan el permiso, entonces nosotros no podemos ayudar, todo va de la mano.

Nosotros siempre estamos en la mayor anuencia, siempre estamos pendiente cuando nos activan en CATAI, preguntamos cuantos vienen, nos pasan las listas, hacemos el chequeo, ya decimos si pueden entrar todos. Por parte de migración, hemos tratado de ser expeditos en ese sentido, porque eso es de lo que se trata, de hacer lo ordinario de forma extraordinaria, y hacerlo más rápido porque el tiempo ahí es oro, nosotros entendemos que para pueda darse una situación efectiva, tiene que ser rápida la respuesta, entonces esto que le digo ya ha sido un tema en CATAI, porque en realidad nosotros tenemos dos judiciales ahí, y si fueran mucho 30 personas, no duramos ni 20 minutos haciendo el chequeo migratorios si viene todo en regla, por eso nosotros somos enfáticos.

Suplente: Para agregar a lo que dice el comandante, además de que somos un ente fiscalizador durante el tema de la pandemia de COVID-19, aprendimos durante la practica cómo funciona un centro de operaciones conjuntas, al ser parte de un COC logramos delimitar cuales son nuestras funciones, y delimitar nuestro accionar durante la operatividad de la emergencia, y como mencionó el comandante, prácticamente nuestra respuesta ha sido bastante optima, cuando han habido algún tipo de atrasos es porque alguien no trae un requisito X, o puede pasar que nos envían una lista con 40 rescatistas y a última hora cambian a 3 de esa lista, entonces hay que correr y a verificar, y hacer los contactos, etc. Porque muchas de esas personas al hacer tránsito y por ejemplo, van hacia Nicaragua, Nicaragua tiene otros requisitos en los que no tenemos injerencia por un tema de Derecho Internacional, pero sí tenemos el deber de preguntar a nuestro homólogo en la frontera y generar un canal articulado, pero si nos hemos con temas de estos.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Titular: Las recomendaciones van más en observaciones positivas, no negativas, porque a veces yo que tengo más tiempo de estar en CATAI que la persona suplente, lo que pasa es que cuando traen Ayuda Humanitaria, la institución que la trae a veces carece de alguna información que para nosotros es importante, por decirle, nosotros ocupamos saber el nombre de la persona, la fecha de nacimiento, el número de pasaporte o una foto del pasaporte, por donde van a entrar, que día va a entrar, si traen los requisitos; nosotros agilizamos el trámite,

pero si no tenemos una resolución, una orden, o un documento que nos diga que solo sellemos y hagamos el control, no paga el impuesto, y no trae vacunas; ya con un documento nosotros acatamos la orden, pero si no eso es un trámite ordinario como cualquier persona que va ingresando. Entonces en algún momento hemos visto que la fortaleza de nosotros es estar comunicado, entonces pedimos alguna información y esta tarda un poco, entonces la respuesta de nosotros va a ser más tarde.

No en son de verlo destructivo, sino más bien para fortalecerlo es, que cuando una de las instituciones ya sea migración, CCSS, bomberos, Ministerio de salud, según donde sea la Asistencia Humanitaria, que tenga la información a mano y que la pueda facilitar según el protocolo, porque hubo momentos en los que venían con unas tiendas hospitales -por ejemplo, la Caja- y la información la Caja no la sabía, la persona que estaba en CATAI no la sabía, entonces al no saberla duraba un poquito más. No es decir que está malo, pero si se puede mejorar en ese aspecto para que todo el sistema nos funcione de la mejor manera.

Nosotros tenemos participación cuando vienen personas, si no vienen personas nuestra participación es casi nula, porque ahí va más aduana, lo fiscal, y otras instituciones involucradas según los cargamentos que vengas; pero cuando viene una persona a dejar las cosas, entonces ya sí porque tenemos que sellar el pasaporte y todo eso. Si ya a mí me llega una nota de CATAI yo veo dónde está, paso la información, hablo con la persona, le explico que es lo que tiene o viene a hacer, para que estén pendiente.

Suplente: Como buena práctica, porque se han hecho buenas prácticas, es el tiempo de respuesta, han sido tiempos de respuesta muy buenos y la idea es seguir mejorando; y como parte de la comunicación es muy fluida, igual es bueno seguir manteniendo este tipo de estructura, porque eso nos garantiza lograr en tiempo y forma los tramites. Nuestra injerencia a veces es muy limitada, pero como buenas prácticas que quiero rescatar en el tiempo que tengo es la comunicación, ha sido fluida, anticipada, con todos los formalismos habidos y por haber, para dar una respuesta lo más clara posible. Siempre van a haber por supuesto sus bemoles, por ejemplo, con temas de listas, de personas que van transitando, que tal vez vengan con un documento vencido, o haya un cambio en la lista, eso también puede afectar el tiempo de respuesta, pero por lo demás para mí son esas buenas prácticas las que han dado resultados inmediatos.

Transcripción 8

Entrevista a representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
	Suplente
Fecha de la entrevista	Jueves 16 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. En el marco de la política exterior de Costa Rica en materia de AHI ¿Cuáles son las principales acciones que se realizan en el área?

Titular: Las principales son la recepción de Asistencia Humanitaria, somos un canal de entrada para recibir Ayuda Internacional y también somos el canal de salida para enviar Ayuda Internacional a otros países. Así en resumidas cuentas es lo que hacemos.

Suplente: Efectivamente como indico la persona titular, el papel que juega específicamente el Ministerio de Relaciones Exteriores ahí particularmente es que somos el enlace con la Comisión Nacional de Emergencias. Si estamos en una situación de un desastre natural, somos el enlace para la solicitud de la Ayuda Internacional dirigida hacia el país, pero lo que dichosamente hemos tenidos que realizar principalmente en varias ocasiones no es tanto solicitar ayuda de parte de Costa Rica, si no ser receptores de solicitudes de Ayuda Internacional de otros países, que a su vez también se canalizan precisamente y desarrollamos esa función en conjunto entre el Ministerio de Relaciones Exteriores como miembro del CATAI, con la Comisión Nacional de Emergencias.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Suplente: esencialmente existe un manual que es el que desarrolla esas competencias, y que establece específicamente el vínculo que existe entre la Comisión Nacional de Emergencias y el Ministerio de Relaciones Exteriores, ese es un manual que fue elaborado por ambas instituciones, y que tiene desarrollado en un organigrama cuales son los pasos que se siguen entre ambas instituciones. De hecho, ese es el sustento normativo que sirve de base para el desarrollo de las actuaciones de parte nuestra en conjunto con la Comisión Nacional de Emergencias.

3. ¿Cuál es el papel que juegan las Embajadas y Consulados de Costa Rica en el exterior en el proceso de gestión de la AHI? ¿La cancillería coordina algún tipo de capacitación para las representaciones de Costa Rica en el extranjero en esta materia?

Titular: Bueno en cuanto a la segunda pregunta, empezando por ahí, no ha habido hasta donde yo sé una capacitación dirigida a las embajadas o a los consulados para la coordinación. Normalmente eso lo hacemos nosotros en cancillería y solicitamos la ayuda puntual de las embajadas, porque realmente no son tantas las solicitudes que recibimos, ni tampoco son tantas las solicitudes de parte nuestra que hacemos hacia el exterior. Entonces la verdad es que ha sido durante el tiempo cosas muy puntuales, cancillería sí coordina con las embajadas efectivamente o los consulados un poco, porque a veces las solicitudes de Ayuda Humanitaria se hacen a través de las embajadas, entonces las embajadas nos la remiten a cancillería, y nosotros remitimos al CATAI, básicamente a la CNE que es el enlace institucional para o que corresponda; y luego cuando la Comisión Nacional de Emergencias responde, nosotros remitimos la respuesta que corresponda a través de nuestras embajadas. En algunos casos también contactamos a las embajadas de esos países en Costa Rica, si es que tienen alguna sede en el país, pero ciertamente la relación es muy puntual y no ha habido ninguna capacitación al respecto. En todo caso, le digo que los manuales que ha hecho la Comisión Nacional de Emergencias han sido repartidos a las embajadas.

Suplente: También para ejemplos puntuales, se puede mencionar en los últimos 3 o 4 años, tanto la persona titular como yo hemos recibido solicitudes inclusive un poco antes de la etapa de la pandemia, que fue una etapa que tiene características particulares, pero inclusive desde antes habíamos recibido solicitudes de Ayuda Humanitaria de Honduras, de Guatemala, de Bahamas, San Vicente y las Granadinas y Haití. No es solamente el aspecto hipotético-teórico, si no que ya hemos participado en el desarrollo y proceso de solicitud o de recepción de Ayuda Humanitaria, y el vínculo con Cancillería.

Titular: También es interesante e importante que se tome en cuenta en la investigación, de que hay un procedimiento que no siempre se sigue. Por ejemplo, en el caso de Haití, la solicitud nos llegó por medio de la Presidencia, incluso la Comisión Nacional de Emergencias recibió la solicitud por parte de la presidencia, y eso no es lo que está establecido. En algunos casos, la ayuda o la solicitud de colaboración no sigue el canal apropiado, puede ser muchas veces por razones políticas o por razones de emergencia.

- Con respecto a estas ocasiones en las que no se sigue el procedimiento, ¿Cómo ha afectado esto?

Titular: Pues yo diría que en realidad es al inicio, en que no se sigue el procedimiento al inicio; pero al final se canaliza mediante la Comisión Nacional de Emergencias y entonces ya sigue su curso a nivel técnico, es simplemente que -sobre todo al inicio- no se sigue el procedimiento, como le comenté, puede ser o por razones de emergencia o por decisiones políticas.

4. En el marco de la pandemia, ¿Cuáles han sido las principales lecciones aprendidas en la aplicación de los procedimientos de AHI, que pueden ser replicadas en la atención de futuras emergencias?

Suplente: Dentro del marco de lo que sería la pandemia, y no exclusiva o directamente relacionado con la Comisión Nacional de Emergencias, pero sí con aspectos de la gestión y de intercambio de experiencias en materia relacionada particularmente con ese caso. En la DCI de Cancillería, hicimos y planteamos la posibilidad de desarrollar acciones de oferta de compartir los protocolos desarrollados por el Ministerio de Salud para el manejo de la pandemia, eso se hizo en muchos casos. No digo que hubo infinidad de conferencias entre expertos, yo puedo decirlo totalmente porque estuve participante en conferencias de expertos de Estados Unidos, de expertos del Ministerio de Salud nuestro, de la CCSS, con países centroamericanos; que si bien es cierto no está enmarcado exactamente en el mecanismo de CATAI, pero sí sirvió hasta con temas como el ICT que desarrollaron 16 o 18 protocolos precisamente sobre el tema de salud para ayudar a que se pudieran ir retomando las actividades turísticas, sin dejar de lado los controles de salud que tenían que tenerse y eso se puede mencionar como aspectos que fueron desarrollados en el marco de la pandemia, y también a nivel de otras organizaciones u organismos internacionales también conferencias de ese tipo a nivel de Secretaría General Iberoamericana y a nivel bilateral.

Puede ser que no estuviera enmarcado exactamente dentro de las actividades de la Comisión Nacional de Emergencias, pero a final de cuentas era un mecanismo o una

modalidad de Asistencia en cuanto Ayuda Humanitaria en la medida de las posibilidades que tiene Costa Rica, creo que eso es importante de resaltar.

Titular: En realidad creo que él tiene razón, yo me estaba enfocando más en el proceso que había tenido CATAI dentro de la Asistencia Humanitaria, creo que la que hubo funciono bien, porque ya había un manual que nos decía por dónde ir y había un orden; eso yo lo veo en comparación con los otros países de Centroamérica que no estaban tan ordenados. Entonces para nosotros ciertamente el tener ese manual nos sirvió de mucho para poder guiarnos y poder guiar a las embajadas.

Tengo que resaltar que la comunicación con la Comisión Nacional de Emergencias, particularmente con el área de asuntos internacionales y cooperación ha sido excelente, entonces eso también a nosotros nos ha facilitado mucho el poder estar interactuando de manera ordenada y de manera eficaz aun cuando en algunos casos no teníamos tan claro por donde ir, porque también era una situación espacial en donde había cierre de fronteras en algunos casos y las situaciones no eran las normales; era una cuestión global, no tenía que ver específicamente con un país en particular sobre la regla del traslado, el tránsito se hacía un poco complicado, pero ese manual era una base importante para saber cómo actuar, y la interacción con la Comisión Nacional de Emergencias también ayudo mucho.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Titular: En realidad el papel de la Cancillería es un papel de canalización, entonces para nosotros la comunicación con el enlace interinstitucional del CATAI es fundamental y eso hasta la fecha se ha llevado muy bien. Entonces por un lado para mí, que esa comunicación tan abierta que hemos tenidos con la Comisión Nacional de Emergencias es fundamental para la Cancillería.

Creo que también es importante que haya una coordinación entre despachos, que esa comunicación que tenemos nosotros a nivel técnico también se pueda establecer a nivel del despacho del canciller y del presidente de la comisión nacional de emergencias cuando lo amerite.

También el tener un presupuesto, para poder hacer efectiva la Asistencia Humanitaria que recibimos y que damos, eso también fortalecería mucho lo que hacemos, porque en muchos casos tenemos la posibilidad de donar ciertas cosas y de enviar cierto material de Asistencia Humanitaria que se requiere a un país X que está solicitándolo, pero no tenemos la posibilidad del traslado o no tenemos la posibilidad de enviar al funcionario que debe acompañar la carga; esas son cosas que al final del día no hacen que la Asistencia Humanitaria sea efectiva, o que llegue a destiempo, o simplemente cuando ya podemos enviarla nos digan “no gracias, ya no es necesario”. Eso nos ha pasado, por ejemplo, con Colombia, con un huracán que arrasó la Isla de San Andrés y Providencia no hace mucho, nosotros teníamos la oportunidad de darles alguna asistencia y no había forma de llevar la carga hasta San Andrés. Cuando finalmente pudimos hacerlo después de un montón de gestiones, ya Colombia dijo que no la necesitaba, que muchas gracias.

Siempre dependemos de un tercer país que nos ayude, o de empresa privada, institución u organismo internacional que nos ayude para poder llevar la carga, pero esas gestiones conllevan mucho tiempo y la Asistencia Humanitaria normalmente es urgente, por lo que eso limita nuestra posibilidad de colaborar. Otro ejemplo con Haití, se envió una carga importante de agua, y se pudo realizar porque un avión militar chileno pasó por Costa Rica y se llevó esa carga para allá, de otra forma no hubiera sido posible.

-Con esto que me comenta, la parte de las alianzas estratégicas con otros países, sector privado, organizaciones internacionales y no gubernamentales, parecen ser bastante importantes en estos casos específicos

Titular: Ciertamente son muy importantes, porque es un canal de Asistencia que de otra forma no tendríamos, pero el tema es que pienso que es algo puntual, creo que sobre no hay un protocolo, no hay una hoja de ruta, sino que es lo que sale. En el caso de Chile es donde entra el tema político, la Presidencia de Costa Rica habló con la Presidencia chilena, o se enteraron de que Chile iba a mandar un avión y que tenía posibilidades de bajar a Costa Rica. En sí misma esta gestión es una Asistencia al país para poder generar Ayuda Humanitaria a un tercero, pero son cosas que se dan puntualmente.

Transcripción 9

Entrevista a representantes del Ministerio de Salud en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
	Suplente
Fecha de la entrevista	Viernes 31 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia del MS en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

Titular: En términos macro y en tiempos ordinarios -no en pandemia- parte de lo que regula el ministerio para donaciones que entran -porque siempre tenemos tres momentos: entrada, salida y transito- siempre nos corresponde verificar que lo que tiene registro sanitario, pueden ser medicamentos, cualquier material biomédico, productos químicos, productos alimenticios, cosméticos, todo lo que el Ministerio regula y tiene ese cintillo de registro sanitario; tenemos que verificar que la donación esté alineada y que tenga su homólogo del producto ya registrado. Por ejemplo, si la donación es acetaminofén, se revisa y gestiona que la Dirección de Regulación de Productos de Interés Sanitario me confirme que ese acetaminofén, en esa cantidad de miligramos y en esa presentación, está autorizado para su uso en el país. Existen casos, y pandemia fue el ejemplo perfecto de esto, en que el producto tal cual no está registrado como las vacunas, porque no había concluido su ciclo ordinario de tiempo de desarrollo; pero las vacunas en particular tenían el permiso de uso de emergencia que daba la OMS respaldado por las autorizaciones de uso de emergencia que daba la FDA en Estados Unidos, o la EMA de la Unión Europea.

En estos casos hay como un mecanismo de equiparación de esos permisos que ya dieron la FDA y la EMA, entonces no se va a poner uno tan “picky” como Ministerio de decir “no, me cumple el procedimiento ordinario”, porque por más que se han tardado de reducir los tiempos, pueden ser meses y en un contexto de pandemia o emergencia, no se pueden esperar meses. El otro elemento que revisamos igual aplica para equipo y material biomédico, si la donación incluye equipo que se viene a dejar como donación o viene como parte de un equipo médico de emergencia que viene a apoyar en campo, tenemos que revisar ese equipo que traigan igual estén autorizado para uso en el país.

Lo otro que gestionamos, aunque no lo autorizamos nosotros directamente es al personal, aquí en el país los Colegios Profesionales son los que autorizan el ejercicio de cualquier profesión y sobre todo particularmente en el área de salud, los colegios son fuertísimos. En el caso de los colegios profesionales, el equipo que viene debe facilitarnos de previo los atestados, si vienen 5, para cada uno se ocupa el certificado de graduación, certificados de actualización que consideren pertinentes en virtud de lo que van a venir a hacer, y la licencia de ejercicio de su país, como el carnet de médico; toda esta documentación nosotras la hacemos llegar al colegio correspondiente, y ellos por medio de su unidad de fiscalía y los mecanismos que tengan a lo interno de cada colegio hacen esa revisión.

Normalmente, cuando viene un equipo con médicos, el requisito número 1 es estar todos graduados y colegiados en su país, pueden venir estudiantes en el entendido que si acaso llenan registros médicos o pasan lista, pero no pueden ni tocarle el pulso a un paciente acá; si se recibe hoy viernes la solicitud, y se manda hoy al colegio, junta de médicos sesiona todos los martes, el martes ellos ven esa solicitud del ministerio, lo pasan a la fiscalía y le dan una semana para que revise -ya van dos martes, al tercer martes la fiscalía emite una recomendación de acuerdo con la junta (aprobado o no) y el acuerdo de junta queda en firme hasta el martes siguiente cuando leen el acta de la reunión anterior; entonces para un trámite ordinario se dura un mes.

En pandemia, todo el mundo estaba hipercomprometido con que todo saliera bien hecho, pero más rápido, y sí logramos que cuando hubo personal que iba a entrar al país para apoyar alguna gestión personal sanitario, esas autorizaciones se hicieron en tiempo record por eso es otro de los grandes ejes que trabajamos desde el ministerio.

Cuando es emisión de donaciones, ahí curiosamente baja mucho el volumen, porque el ministerio en sí puede facilitar expertos que acompañen a esa delegación nacional, pero insumos no porque no hay, entonces por ejemplo medicamentos o equipo y material biomédico es de la Caja, entonces ellos harán sus procedimientos internos para poderlo autorizar y esas cosas. Ahí lo único sería que dentro del paquete de insumos que lleva el equipo de la Caja, que vayan las autorizaciones específicas del ministerio para medicamentos controlados, para que no haya un trasiego ilegal, pero es una autorización de escritorio, por lo que el volumen o la demanda de gestiones por parte del Ministerio baja muchísimo. Lo mismo sucede cuando es tránsito de Ayuda Humanitaria, hacemos las autorizaciones de que si vienen rayos x, que el equipo venga con el personal capacitado para poderlo operar, porque también tiene que haber como cierto resguardo de esa mini fuente radioactiva, que no vaya a ocurrir un accidente. Pero como son equipo y material biomédico o medicamentos que nada

más van de paso y no se van a usar acá, no revisamos que tenga registro sanitario y no se revisa el personal porque no van a ejercer acá.

En términos de la importancia, nos toca salvaguardar la salud pública, es una responsabilidad constitucional y de ahí para abajo todas las leyes que se puedan encontrar, Es una competencia muy explícita y muy clara, y si bien el ministerio puede delegar la ejecución, no podemos delegar la responsabilidad, aunque haya otro montón de actores, no nos queda más que referente que el curso. Por ejemplo, esta medio equiparación con FDA, que es tanto en términos de alcance como de recursos para poder hacer lo que hacen, nosotros nos quedamos cortos. Pero, aun así, si por alguna razón la FDA después dice que con ese medicamento metieron la pata porque tiene tal contraindicación, nos tocaría a nosotros como institución asumir la responsabilidad de cualquier reclamo a nivel nacional a raíz de esa autorización que se hizo equiparando el registro con la FDA

Suplente: Y tal vez ahí, viéndolo desde un sentido de si el ministerio de salud de CATAI por los procesos que se llevan en el marco de una emergencia, entonces diríamos que ahí la importancia está en que somos una institución clave, porque es tanto lo que nos otorga la ley general de salud en procesos y demás, que para cualquier tipo de insumo básicamente hay algún tipo de papeleo que otorga el ministerio de salud, entonces la importancia de pertenecer aquí es porque somos un actor clave, tal vez hay otras instituciones que solo como invitados, o dependiendo del insumo que se vaya a movilizar, se requiere o no. Pero siento que el ministerio de salud en un 100% va a estar involucrado, en cualquier movilidad que se dé sea cual sea el insumo, ya sea para recepción, tránsito o envío, estamos siempre allí detrás, porque es tanto lo que se hace. Básicamente en cualquier cosa se ocupan papeles del ministerio de salud, entonces eso es parte la importancia, que sí o sí somos uno de los actores principales.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Titular: En este momento no sabría decirte si en la ley general de salud hay algo que menciona las operaciones en caso de emergencia, sí habla del trabajo que se tiene que hacer en emergencias, pero no en términos de cooperación o donaciones. El quehacer de la institución es otro, en medio de una emergencia climatológica, un derrame químico, deslizamientos, o una pandemia, el poder canalizar donaciones, cooperación o asistencia humanitaria no es la prioridad. Por eso el CATAI es un brazo asesor técnico, porque puede ser que se dé o puede ser que no se dé. Pero digamos, no sabría decirte que haya normativa explícita en salud para eso. Obviamente nos apoyamos en la ley del del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, su reglamento; si ya estamos en modo emergencia es de eso de lo que nos agarramos para poder ejecutar.

Suplente: Tal vez la Lley General de Salud no indica el accionar de la institución en el marco una emergencia, porque de verdad no dice así textual, pero al fin y al cabo es lo que respalda toda la labor que hace misterio, todo el papeleo que se encarga, toda la tramitología que debe realizar. Entonces en el momento en que se aborde uno de estos temas en el marco de una emergencia o en una situación normal, el ente rector para eso va a ser el Ministerio de Salud, en el momento en que se necesite, en el marco de una emergencia, un trámite de

autorización X, pues quien nos da la competencia para hacer esa autorización X sin importar las circunstancias, es la ley general de salud.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Titular: Digamos uno de los principales retos que tenemos para gestionar lo que entra, porque en tiempos de paz es muy sencillo porque ahí es como cuentagotas, es que por ejemplo, yo soy la persona titular, está la persona suplente y se acabó, si bien tenemos otros compañeros en la unidad, los roles son un tanto distintos, entonces están tan involucrados con el CATAI que en medio de una emergencia yo diga a alguien “Ok, encargarte de eso, tiene que empezar desde el puro inicio” y eso no sé qué tan contraproducente sería para el proceso, entonces yo creo que lo primero que ocupamos es más gente, porque no es nada más decirles “sí sí, entren”, en verdad hay todo un rollo de coordinación a lo interno del Ministerio y si bien no somos tan complicados estructuralmente como la Caja por ejemplo. somos bastante complicados, siempre hay un tema de que se requiere darle seguimiento súper cercano a 1000000 de cosas y somos solo la persona suplente y yo.

En pandemia, muchísimas de las coordinaciones no eran solo internas nuestras, por ejemplo nos decían “que le puedo donar mascarillas”, pero yo ministerio, digamos, si bien se emitieron lineamientos de en qué espacio usar, qué tipo de mascarilla, nosotras no podemos decir “sí, mándelas”, ocupamos sí o sí verificarlas con la Caja porque habían una serie de hojas de especificaciones técnicas que mandaban para cada cosa, o sea porque nosotras siendo de RI no estamos metidas en todo lo que has cadena de suministro, insumos, etc; yo veía eso como en arameo antiguo. Con el paso del tiempo le hemos ido agarrando el toque ciertas cosas, entonces una tenía un poquito el chance de medio de decir no cuando las mascarillas no sirven. ¿Por qué? Porque con lo que dice ahí sé qué son de tela y sé que tiene un respirador, era como la CAJA me mata si yo siquiera le mando preguntar si esto le sirve. Pero eso fue ya entrada la emergencia, ya habiendo recorrido un poco.

Todas estas acciones requerían siempre de coordinaciones internas y externas del Ministerio, y que además nos tocaba también entre la persona suplente y yo acomodarnos a la estructura, por ejemplo, que había definido la Caja para la atención de emergencia, porque por ejemplo, si bien teníamos otra parte, digamos que tenemos nuestros homólogos en el CATAI, uno de esos homólogos lo reubicaron en otro proceso donde se ocupaba a esa persona más fuerte, entonces los suplentes de los suplentes estaban recién acostumbándose. Había un grupo que se llamaba Dona COVID que era para gestionar todas las donaciones que entraban a la Caja, era desde almuerzos y cafés, hasta respiradores; ellos tenían que ver absolutamente todo.

El primer elemento que creo que todos vamos a ocupar, es más recurso humano en el marco de una emergencia. Como le digo, en tiempo de paz es bastante sencillo, e incluso son más las solicitudes que recibimos de “tiene de casualidad vacunas contra el sarampión y rubeola que me pueda donar, ocupo 900000 dosis”, obviamente les urge, pero no es mi urgencia nacional, entonces tendrá que esperar hasta que la Caja me conteste.

Una de las mayores fortalezas que tuvimos fue el nivel de compromiso todo el mundo, o sea en ocasiones nos daban las 10 de la noche revisando cosas, y eso lo sentimos también con el resto del sector. Muchas veces con el antiguo gerente logístico de la Caja, nos llegaban donaciones y las ponían en el en el aeropuerto, y a veces eran donaciones que o venían en congeladores este o eran congeladores, que donaban al Ministerio para pasarlo a la Caja, y la Caja un 1000000 de veces nos apoyó en eso. Entonces si no hubiera sido por ese compromiso no hubiéramos podido tramitar 1000000 de cosas.

Hubo incluso que una vez que tuvimos un corto circuito en la comunicación con la Caja y las cosas estaban en la pista del Juan Santamaría y el camión estaba en Pavas en la CNE, y no era ahí, y fueron como “no hay problema”.

Yo creo que a final de cuentas esa actitud que tuvo la gente fue en la mayor fortaleza en todo el proceso, o sea, ya tenemos gente muy comprometida, gente que además respetaron los niveles y competencias de los demás, porque en ningún momento la persona suplente y yo nos íbamos a poner a autorizar de previo una mascarilla sin preguntar al que sabe, incluso un montón de veces con INCIENSA nos pasaba que ya sabíamos qué tipo de reactivos ocupaban, cómo se llamaba la máquina o la o la tecnología para correr las pruebas, pero yo era como “¿Dra. verdad que esto sí le sirve?”. Pero se alinearon un montón de cosas igual, hoy uno puede decir que otro montón de cosas se podrían haber hecho mejor, pero creo que se hizo lo mejor que se pudo con lo que se sabía en el momento inicial y teniendo presente que cada 15 días cambiaba todo.

Hay otra oportunidad de mejora con respecto a la coordinación interna externa, como en la apropiación del proceso, por lo que si cambian con frecuencia a las personas representantes en el CATAI este proceso no será muy fluido.

Suplente: Tengo varios puntos que se relacionan con lo que venía diciendo Adri, dentro de los desafíos que ya ella tocó lo del recurso humano que eso va a ser siempre, la comunicación en tiempo, forma, completa. ¿Qué es lo que sucede? En el marco de una emergencia hay que actuar ya, pero no es lo mismo cuando desde el primer momento se tiene toda la información con lujo de detalles, a estar ahí de gota en gota, que es algo que entra en dos días, pero entonces hoy les pase un dato, mañana les pase otro, pasado mañana les pasé otro; uno desearía que realmente no se active nada hasta que tengan toda la información que se ocupa, porque a veces se puede adelantar, a veces no se puede ir adelantando. Eso siento que es un desafío que también tiene que ver con el hecho de que en una emergencia no tenemos tiempo.

Por el otro lado fortalezas, yo siento que una fortaleza nuestra propia de la institución, es el hecho de que las que estemos en el CATAI seamos justamente nosotras, que estamos en la Unidad de Relaciones Internacionales dentro del despacho, porque por otro lado siempre hemos sido el puente de la institución con todo el mundo, eso nos permite que hayamos trabajado de manera interna con las demás direcciones, nos conocen y cuando uno les busca por algo ya nos conocen, eso nos ha permitido trabajar rápidamente. También no se va a tener al Director de Vigilancia de la Salud en un comité de estos, cuando él solo en su materia está completamente dedicado a la emergencia, como en la pandemia, esa persona está abocada a otras cosas; hay ciertas posiciones, jerarquías o puestos que definitivamente no son para

manejar algo que se puede volver de toda la institución, cada uno está en su área, y nosotras desde la URI conocemos de todo un poco y podíamos hacer las consultas.

Eso nos permitió que, aunque ya nosotras tuviéramos las especificaciones técnicas del día 1 de las mascarillas, cuando nos ofrecían las mascarillas, volvíamos a hacer las consultas y siempre se consultaba, nosotras nunca decidimos nada por conocimiento nuestro, y siempre necesitábamos un respaldo técnico de lo que estábamos moviendo, avalando, etc.

Por otro lado, otra fortaleza es que ya a nivel interno en nuestro equipo técnico de gestión del riesgo, ya nos identificas, ya nos conocen, y ya conocen el CATAI. Ellos saben que nosotras formamos parte de este equipo técnico de gestión del riesgo que ve otras cosas en el día a día. Ya saben cuándo tienen que llegar a tocarnos la puesta, entonces eso también es una fortaleza, esa fluidez y libertad de moverse entre contactos y que pesquen la información rápidamente.

4. A partir de la experiencia de la pandemia, ¿Cuáles son las acciones que deben implementarse para una mejor gestión de la AHI en el MS?

Titular: Es importante hacer una diferenciación clara entre las competencias de la CNE y las competencias del MIDEPLAN. Una cosa es la cooperación tradicional con un proyecto que va a comisión mixta o en el marco de una convocatoria de proyectos, y otra cosa es, en el marco de una declaratoria de emergencias, donde hay que olvidarse de plazos, y debe ser todo para ayer. En la pandemia en particular, teníamos dos ventanas: mes y medio de tiempo de lo que pasaba en Europa, y tres meses de lo que pasaba en China; había cierto colchón para hacer algún tipo de proyección de lo que se viene, pero en las demás emergencias no, y hay que ver como se gestiona. La diferencia es que antes eran eventos puntuales, no eran sostenidos en el tiempo y además crecientes como la pandemia, por lo que no había forma de compararlo con nada más que una ola, donde entran con clases básicas de natación, con un flotador en cada brazo, en medio del océano atlántico en época de huracanes, lo último que se va a acordar es de la técnica para la brazada, o sea patear.

La pandemia fue así, por lo que, si bien la declaratoria de emergencias no implica que se levanten todos los requisitos, sino que es que todo se haga más rápido, en esa tramitología el registro de la donación en MIDEPLAN se puede hacer después, porque no es un proceso prioritario.

Otro tema es la cooperación continua y sostenida, por ejemplo, Costa Rica con la OPS, que tiene una oficina física en el Ministerio, tienen asesores propios de la oficina nombrados por Washington, y contratan consultores nacionales para proyectos específicos, pero los contratan bajo un producto X como cualquier consultoría, peor no está amarrado a un documento de proyecto como los que MIDEPLAN trabaja, responde a la estrategia de cooperación de la OPS con el país. Y no necesariamente podemos traducirlo en un documento de proyecto. Cosas como esas, el estar en una camisa de fuerza tan socada por parte de MIDEPLAN, que su marco normativo sí entendemos que es muy claro, pero no han logrado integrar estos bemoles en casos de emergencias y ajustar las normas a lo que está sucediendo.

Creo que hay un tema con cada administración con respecto al cambio de autoridades. Las autoridades no tienen por qué saber que hay procedimientos y protocolos, y líneas de

comunicación, e instancias creadas, y se las brincan siempre. Eso efectivamente afecta, porque son los que aceptan asistencia sin ser necesaria o útil, y desafortunadamente no hay espacios técnicos en estos contextos para decirles que no, y nos damos cuenta cuando ya hubo una aceptación explícita de una autoridad.

Se ha avanzado bastante en el tema de sistemas de información, la OPS por ejemplo tiene sistemas de información (CICOM) que es para la gestión de todas las comunicaciones en el marco de una emergencia, pero hay otras áreas que tienen que coordinarse que no necesariamente tienen las mismas herramientas, y que al final de cuentas va a quedar supeditado de nuevo a dos o tres personas en el ministerio que recibieron capacitación. Entonces muchas veces, aunque hay herramientas, no necesariamente tenemos todo lo que se ocupa para sacarles el máximo provecho, porque como cualquier sistema de información, si no se usa diario se pierde la práctica.

Hay cosas estructurales que se pueden ir mejorando, y hay otras que son un poco más difícil de contener.

Suplente: También creo que sucede con los procesos, que en el marco de la emergencia no hemos tenido chance de tener reuniones de CATAI, pero es importante volvernos a ver y sentarnos para procesos de retroalimentación, porque por ejemplo, movimos un montón de donaciones, de esas como tres vinieron por tierra, y esas tres veces se reconsultaba cuál era el proceso, requisitos exactos, y las tres veces algo pequeñito había cambiado, porque en este lapso de tiempo para bien dijeron que el documento ya no va a ser de tal forma, ahora el encargado cambia; entonces cada vez se tuvo que preguntar otra vez. Entonces ese tema de que ante un cambio en una institución falta que a nivel interno compartan el proceso definitivo con todo el equipo, por lo que esas reuniones para revisar procesos por institución son importantes.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Titular: Yo creo que algo clave es poder sistematizar la experiencia, porque obviamente se trabajó montones, pero no ha habido oportunidad o recursos humanos y económicos para sistematizar todo lo que se hizo, porque si bien se han hecho reportes constantes al COE de cuanto ha entrado y cuanto ha salido, pero no ha habido mucho análisis de en qué nos tropezamos y que hicimos bien. Porque esta parte de sistematización es lo que realmente va a poder identificar de forma clara esas fortalezas y oportunidades de mejora más allá de lo que cualquiera tenga fresco.

Suplente: Conuerdo con la importancia del proceso de sistematización. Es importante identificar para las compañeras de la CNE qué ocupan o necesitan, el sistema que están usando es un Excel, es un Power BI, cómo se les puede fortalecer, ya que la base nuestra es la CNE como el que está liderando todo el CATAI.

Transcripción 10

Entrevista a representante del Servicio Fitosanitario del Estado en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
Fecha de la entrevista	Jueves 30 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia del SFE en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

Bueno, nuestro rol es fundamental porque muchas de las mercancías entrando o saliendo, dentro del proceso de ayuda internacional son o bien alimentos perecederos, alimentos frescos, o algún tipo de equipo que también se usa en emergencias, tanto los alimentos como los equipos requieren la aprobación de la nota técnica nuestra. Una nota técnica básicamente es un requisito no arancelario, es un requisito técnico que las diversas instituciones imponen a las diversas mercancías.

Nosotros manejamos varias notas técnicas; en caso de exportación, si tuviéramos que mandar Ayuda Internacional desde Costa Rica o a otro país, tramitamos la nota técnica 265, la nota técnica 267, y eso se hace desde una plataforma ya sistematizada que está a cargo de PROCOMER, que es una dependencia de comercio exterior. En el caso de importaciones, cuando son productos perecederos, básicamente granos y demás, tramitamos la nota técnica 35 y la nota técnica 53, que es madera, y la nota técnica 59 que son equipos.

Antes de que la donación salga o que la donación puede entrar al país, nosotros tenemos que constatar el cumplimiento de todos los requisitos fitosanitarios. Si va saliendo una donación, si le donamos a un país X 10 toneladas de arroz, nosotros tenemos que verificar que ese arroz va cumpliendo todos los requisitos de fitosanitarios del país receptor, porque antes de dejarlo entrar, va a decir no lo queremos porque tiene gorgojos, por ejemplo, porque tiene hongos o lo que sea.

Nosotros somos la entidad responsable de garantizar que sean los que se haya donado, sea de acorde a las normas de calidad establecidas, este apto para consumo y que cumplamos con las autoridades del país receptor, porque las autoridades que reciben hacen valer su soberanía. En el pasado se daba mucho que los países donaban desordenadamente y los países recibían desordenadamente, aquí en el aeropuerto Juan Santamaría o en el Tobías Bolaños, llegaron a haber un montón de contenedores ahí apilados de donaciones que 1, nunca pedimos y 2, no cumplían con los requisitos. Entonces por más emergencia y por más hambre que tenga un país, por ejemplo, no está obligado a recibir comida en mal estado o contaminada o que arriesgue el patrimonio agrícola de ese país con la introducción de una plaga nueva.

Desde ese punto de vista, nuestro trabajo es muy importante porque garantizamos que los donativos cumplan con todos los requisitos del país al cual van a ser enviados y funciona exactamente a la inversa, si nosotros somos los afectados y pedimos la ayuda internacional y decimos que producto del incidente nos quedamos, por ejemplo, si vegetales frescos, todas esas donaciones que vengan de productos frescos de otros países, por ejemplo, europeos o latinoamericanos, antes de liberarlos nosotros aquí para que lo consuman, los costarricenses,

deberían muestrearlos y pasarlos por laboratorios, y que cumplan con los requisitos que nosotros ya tenemos de fijo y de previo establecidos para la importación de esos vegetales. Sí le digo que en ese tipo de donativos se usa poco el producto fresco, precisamente por ser muy perecedero, entonces normalmente estamos hablando de otro tipo de insumos, por ejemplo, granos.

Pero lo que quiero decir es que hemos tenido poca participación en los últimos años en los llamamientos de ayuda internacional porque normalmente, ni pedimos ese tipo de productos, ni los países afectados piden ese tipo de productos. Imagínese nosotros donando a Turquía, que acaba de pasar el terremoto terrible, 10 contenedores de papa por puerto limón; mientras se embarcan, mientras llega a Turquía y todo el asunto, va a llegar la papá en mal estado. No es que no se pueda, pero la gente está en ese tipo de emergencias requiriendo insumos no perecederos, entonces básicamente nuestro rol fundamental es hacer valer y cumplimiento de los requisitos fitosanitarios y las notas técnicas.

Hora con los requisitos definidos por el CATAI, no aceptamos nada que no hayamos pedido. Sí se ve muy mal a nivel internacional que un país en emergencia deseché una donación; da la imagen de que somos autosuficientes y que no necesitamos nada y la comunidad internacional no lo ve muy bien, pero cuando se justifica técnicamente -y creo que eso ya ha cambiado bastante- es lo más adecuado. En una emergencia estar recibiendo donativos que no se ocupan, más el papeleo y los trámites y donde los pongo y dónde lo llevo, es bastante engorroso y es como crear una emergencia dentro de una emergencia.

Pasa mucho con el agua, que es un insumo muy importante en las emergencias, pero en este país tenemos la bendición de qué es lo que nos sobra, difícilmente nosotros ocupamos agua. Más bien cuando hay emergencias aquí, las empresas nacionales se solidarizan y donan agua y se trasladan los camiones cisterna a donde se requiera, pero aun así nos mandan agua cuando no la necesitamos.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

En realidad, no tenemos la normativa específica para ayuda internacional, excepto los procedimientos de CATAI, pero en nuestra fundamentación técnica y legal, se fundamenta en la Ley 7664, que es la ley de protección fitosanitaria. Ahí más o menos está de forma general, todo lo que son nuestros objetivos, nuestras responsabilidades y toda la estructura interna cómo está conformada. También tenemos más operativamente, el decreto ejecutivo 26921, que es el de la misma ley, que ya habla más específicamente de la responsabilidad de cada departamento. Así que estoy seguro de que ninguno de los 2 documentos. Va a encontrar Ayuda internacional como tal, pero si enmarca bastante y certeramente nuestro accionar y nuestras competencias que básicamente son hacer cumplir los requisitos fitosanitarios de lo que hablamos, y lo que recibimos en cumplimiento de las normas técnicas. En general, lo macro es la Ley 7364 y el Reglamento.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Creo que fortalezas, básicamente que hemos estado desde el principio desde la constitución del CATAI se nos consideró y se nos tomó en cuenta, entonces tanto nosotros como nuestro hermano o brazo derecho que es el SENASA, que es la parte nuestra igual, pero de salud animal. Desde el principio hemos estado muy de lleno participando en todas las actividades de capacitación, los seminarios, participamos en la elaboración del procedimiento y creo que se ha consolidado a un grupo muy compacto. Por dicha, no ha habido mucha movilidad de personal, entonces los puntos focales en aduanas, en migración, en salud, en SENASA y el SFE han variado muy poco, tal vez un 10%. Entonces nos tenemos bastante confianza y eso ayuda a la coordinación, para nadie es un secreto que la coordinación está establecida y hay un mecanismo formal de coordinación, pero la cercanía hace que sea bastante ágil los procesos de coordinación.

Insisto, básicamente todas las donaciones y los procesos los han estado manejando aduanas y migración porque no ha habido mucho impedimento ni tampoco donaciones de artículos tanto veterinarios como agropecuarios en general; no ha sido mucho nuestra participación, pero sí se coordina bastante bien.

Desafíos, bueno siempre hay objetivos de mejora, el trabajo que está haciendo es muy importante porque es un documento más amigable y escrito en prosa, lo que puede facilitar los procesos. Otro objetivo de mejora podría ser hacer un poco de conciencia en las autoridades gubernamentales -nuestras jefaturas- en la importancia de mantenernos activos, mantenernos vigentes incluso teniendo algún tipo de reunión anual o semestral para la revisión de los procedimientos; qué se hacen, lo que pasa es que a veces las jefaturas ponen peros de que no hay permiso para ir a tal capacitación o actividad. En el caso nuestro tenemos la ventaja de que la persona titular es el director ejecutivo, ahora es la máxima autoridad, pero está totalmente empapado y nos da todo el apoyo. Pero no lo mismo con otros instantes y situaciones que sí podrían ver en algún momento algún tipo de cooperación, pero poca cooperación de parte de las autoridades, porque algunas veces tienen a verlo como una actividad ordinaria y es una actividad absolutamente extraordinaria la ayuda internacional, que requiere moverse muy rápidamente, muy rápidamente y muy hábilmente, ya sea para donar o para recibir o por efecto de revisión de tránsito internacional.

A veces quieren o nos exigen que cumplamos con los procedimientos ordinarios y lo que se trata es de darle agilidad al tema, no es que quebrems ni doblems la ley ni cambiemos los procedimientos o hagamos cosas ilegales, pero eso sí, siempre se pone de primero en la fila. La primera carpeta es esa, el resto puede esperar. Hoy parte del problema que el Estado ha comentado que algunas actividades no están matriculadas con el asunto o desconocen, es responsabilidad nuestra. Yo como miembro del CATAI debería preocuparme por tener informadas a las jefaturas de qué se trata el asunto. Muchas veces comunicamos solamente hacia abajo y no hacia arriba. Yo comunico hacia abajo a mis subalternos, que son los que hacen al final el trámite de autorizar los permisos de importación y exportación, pero hacia arriba uno da por un hecho que ya están enterados y no es el caso. Hoy entonces creo que es una responsabilidad muy nuestra elevar eso, y también a través de la Comisión Nacional de

Emergencias mandar esos mensajitos a las instituciones de cooperación, que recuerden que estamos articulados, que somos un organismo por ley establecido

Hay que recordar que los comités asesores técnicos, que CATAI es uno de esos, están oficializados por ley, y nuestras decisiones y asesoría son vinculantes para la atención de emergencias. Entonces sí, creo que es una responsabilidad compartida tanto de los miembros actuales, compartir la información y alertar, y de la Comisión bajar un poco la información hacia las instituciones.

4. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Básicamente pienso que la mejor recomendación sería no tanto a nivel de instituciones, sino a nivel de fortalecimiento del CATAI dentro de la Comisión Nacional de Emergencias. No sé en este momento cuántas personas están colaborando dentro del CATAI, pero sí creo que, hablando de lejos porque tengo rato de no interactuar con la gente de la Comisión, creo que se requiere mucho mayor apoyo estructural y de personal para el CATAI para que puedan desarrollar mejor sus funciones.

En caso de una emergencia real y devastadora, es muy importante que esa figura de la asistencia humanitaria esté muy consolidada, muy estructurada, casi que en automático para que podemos estar articulados debidamente. ¿Qué pasa si en la emergencia se derrumbó la casa de Gabriela y ella estaba dentro? ¿Quién nos convoca, quién va a suplirla mientras ella no está disponible? Entonces creo que sí tenemos que tratar que dentro de la Comisión se fortalezca más ese comité asesor técnico; es importante garantizar su funcionamiento, el del CATAI a pesar de cualquier calamidad.

Diría que nosotros debemos preocuparnos porque en cada puesto de salida, puerto, frontera, aeropuerto, haya una o 2 personas que al igual que los puntos focales, conozcan todos los procedimientos al dedo. Perfectamente, la emergencia puede ser tal que la se cayeron todos los sistemas informáticos, celulares y demás; deberíamos preocuparnos también a lo interno que cada punto de entrada tenga personal capacitado que tenga los procedimientos muy claros. Eso podríamos tratarlo vía CATAI con una especie de taller para todos o que cada institución se encargue de capacitar a sus propios colaboradores.

Transcripción 11

Entrevista a representante del Servicio Fitosanitario del Estado en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Suplente
Fecha de la entrevista	Lunes 20 de abril
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia del SFE en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

El rol del servicio fitosanitario del Estado en beneficio de nuestro país, Yo diría que gira bajo varios ejes, pero los 2 más esenciales o prioritarios son: evitar que plagas que no están presentes en nuestro país vayan a ingresar, se vayan a establecer y se vayan a diseminar hoy, pudiendo generar algún daño no sólo desde el punto de vista fitosanitario y agrícola, sino también que vaya a haber alguna afectación desde el punto de vista social porque si hay afectación de los cultivos, probablemente las empresas o los agricultores van a tener que contratar menos gente y eso reúne también una afectación social; el otro gran eslabón de apoyo a la sociedad de nuestro país es que el Servicio Fitosanitario del Estado también hace análisis o diagnóstico para determinar que los productos de ingesta humana, o sea lo que la gente se come, ya sea manzanas, lechugas, aguacates, no vengyan excediendo los límites máximos de residuos de agroquímicos, hay límites que están debidamente establecidos, sustentados en ciencia y en técnica y por encima de esos límites, si un fruto viene excediendo sus límites, estaría generando daño a la salud de las personas.

¿Cuál es el beneficio que podríamos generar nosotros ante un eventual siniestro para poder generar apoyo a nuestra población? Hubo, por ejemplo, un terremoto y un país va a donar x toneladas de arroz, nosotros podríamos generar facilitación en el punto de ingreso si eso viene aéreo, llega en la madrugada y es un viernes Santo. Nosotros podremos generar facilitación para que se ingrese de una manera más expedita, pero no nos podíamos apartar de repente de tomar una muestra para tener certeza de que no estaríamos poniendo en riesgo el estatus fitosanitario del país desde el punto de vista de plagas o desde el punto de vista de que el arroz como se trae para que la población lo consuma, venga excediendo en alguna medida algún límite máximo de algún plaguicida y lejos de estar generando un beneficio, estaríamos generando un perjuicio.

Hoy lo explico porque de repente, ante alguna situación de ayuda humanitaria, podría pensarse que no somos todo lo rápido que deberíamos ser, pero detrás de ese pequeño retraso que pudiese haber, estaría sujeto a esos análisis de los cuales le estoy comentando, eso sí algo viene hacia dentro del país. Si algo va hacia afuera porque somos nosotros los que vamos a donar, es un poco más simple; nosotros igual elaboraríamos un certificado fitosanitario de exportación, que haciendo una analogía es como el pasaporte de la carga, rápidamente lo estaríamos emitiendo para que ese producto pueda ir hacia ese país que tuvo algún problema.

Obviamente a través del CATAI, nosotros tenemos claro que antes de mandar cualquier cosa tiene, que haber una debida coordinación con el país para ver si este realmente quiere recibirlo o no quiere recibirlo. Si quisiera recibirlo, nosotros estaríamos apoyando con la elaboración de este certificado fitosanitario que lleva información básica de hacia dónde está viajando, quién es el exportador, quién es el importador, cuál es el nombre científico del producto, etc.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Indistintamente de que sea una importación o la exportación ordinaria como la que ocurre en ese momento o por cualquier vía que puede estar ocurriendo en cualquier punto de ingreso aéreo marítimo terrestre. La normativa es la misma. Es la Ley 7664. Qué es la ley de protección fitosanitaria y el Reglamento 26921, que es el Reglamento a la ley que le acabo de mencionar. Obviamente, lo interno de la institución, hay procedimientos, Tenemos un sistema de gestión de calidad, entonces tenemos procedimientos sobre, por ejemplo, cómo se debe proceder ante una importación y cómo se ha de proceder ante una exportación. Pero de punto de vista macro, sería la ley 7664 y el Reglamento 26921 a dicha ley.

- Con respecto a los procedimientos para importaciones y exportaciones ¿Tienen algo interno en la institución, alguna hoja de ruta o algún documento que les guíe en caso de emergencias cuando trabajan en conjunto con el CATAI?

Tenemos el flujograma en el CATAI que tiene cada una de las instituciones, y como cada institución debe proceder según sea lo que van a donar. Si son asuntos médicos interviene el Ministerio de Salud, si sólo asuntos animales, llámese de origen animal, ahí sería SENASA. Pero los procedimientos que están establecidos en la página web nuestros se asocian.

Por ejemplo, nosotros ejercemos controles a través de lo que se conoce como notas técnicas, que son barreras no arancelarias. Si lo que va a traer son insumos agrícolas, llámese fertilizantes, plaguicidas, equipos de aplicación, esa nota técnica es la 50; si usted va a exportar es la 267; si usted va a traer productos de ingesta humana, de consumo fresco, si las va a importar es la nota técnica 35; si usted va a traer algo en material procesado como el arroz precocido, canasta de mimbre, la nota técnica es la 53 porque tiene menor riesgo que la 35. Todo eso tiene requisitos fitosanitarios establecidos, se tiene que estar debidamente registrado como importador de insumos agrícolas o como importador de material vegetal, entonces una vez que usted está registrado, deben existir requisitos fitosanitarios.

Si usted va a traer bulbos de lirio de Holanda, los requisitos pueden ser a, b, c y d, porque los bulbos usted los va a sembrar y los va a propagar entonces hay un mayor riesgo de que si hay una plaga asociada, esta se pueda establecer y diseminar. Pero si usted va a traer flores de lirio, como usted las va a meter a un florero y del florero van al basurero, entonces pueden ser que los requisitos sean a y b, y no c y d.

Todos estos pasos están establecidos en un procedimiento que está en el sistema de gestión de calidad de un departamento determinado que tienen que ver con todo el proceso de trámites de importación en los puntos de ingreso. Entonces sí hay procedimientos que están asociados y amparados a nuestra ley y a nuestro Reglamento que le dicen a usted país, persona física o persona jurídica.

Sí hay procedimientos asociados a la ayuda humanitaria, indistintamente que sea ayuda humanitaria o algo comercial el procedimiento es el mismo. ¿Qué es la conciencia que debemos tener? Que estamos hablando de que ahí hay algo que urge porque esa situación humanitaria, entonces eso es lo que tratamos de hacer de la forma más expedita;

ahondaríamos en lo que representa riesgo, pero la parte documental en estos casos no sería tan importante o prioritaria para nosotros.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Creo que las fortalezas las tenemos. Quizás en lo que yo me preocupé porque yo participé en el CATAI cuando se elaboró el documento, es que la fortaleza tiene que ir de la mano de que usted realmente pueda permear la información a las personas que ante un evento de estos van a tener que reaccionar. Porque se participó y tuvimos la oportunidad de reunirnos con todos los jefes de punto de ingreso, explicarles en qué consistía y hacerles ver que es un asunto de sentido común a la hora de que llegará acontecer una situación de estas, de cómo tenemos que reaccionar.

El desafío, como dice el dicho “no es lo mismo verla venir que bailar con ella”. El desafío es -ojalá y nunca nos pase- ver si todo lo que como instituciones nos sentamos a desarrollar en el momento, reaccionamos de manera expedita y eficaz para resolver la situación. Podría ser que haya un producto contaminado y que tengamos que decirle la Comisión Nacional de Emergencias que donde tienen ese producto, que podría estar ya alrededor del país o en las bodegas de la Comisión Nacional de Emergencias, pero hay que decirles que este producto viene contaminado con tal cosa y hay que desecharlo.

Pero como no hemos tenido la oportunidad de vivir una situación, sino lo que hemos tenido son simulacros, habría que ver si lo que hemos escrito en prosa, si lo que hemos practicado como simulacro a la hora de una situación real. Como todo en la vida, me imagino que habrá cosas que habrá qué mejorar y ahí es donde se pueden ver las, habría que analizar en una situación real qué fue lo que falló, y convertir esas debilidades en fortalezas.

4. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Hoy yo creo que las recomendaciones que uno podría dar estarían sujetas a lo que le comenté con anterioridad al tener algún cualquier de evento. Yo creo que cada una de las instituciones según sean las circunstancias y el tipo de material o envíos que estén haciendo llegar para la ayuda humanitaria. Cada institución tendrá que analizar cómo reaccionó, si funcionó, si no funcionó y a partir de ahí es que yo creo uno podría generar recomendaciones. Uno creería que lo que se elaboró interinstitucionalmente con los jefes del CATAI es como el documento ideal, pero habrá algunas cosas que a pesar de que está muy detallado, el documento pudiese fallar. Entonces es ahí donde hay que valorar lo que le decía, que fue lo que falló, fue el recurso humano, fallaron los análisis, descubrir qué fue lo que falló para poder entonces externar algún tipo de recomendación.

Transcripción 12

Entrevista a representantes del Servicio Nacional de Salud Animal en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
	Suplente
Fecha de la entrevista	Lunes 29 de mayo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia del SENASA en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

Titular: Bueno, nosotros tenemos una coordinación plena con todos los actores del CATAI. En las emergencias, se convoca al CATAI en pleno o parcial, dependiendo del tipo de emergencias, si se va a requerir asistencia que requiera del ingreso, por ejemplo, de caninos de búsqueda y rescate, el SENASA participa directamente, y si además se solicita alimentos para las personas, ahí también está desde hace tiempo claro que van a ingresar los alimentos de los establecimientos que ya Costa Rica tiene aprobados para exportar. Con eso lo que se quiere decir es que si permitimos que ingrese, por ejemplo, un producto de un país no aprobado, se va generar una emergencia dentro de otra emergencia, entonces no es lo que queremos, porque un alimento puede ser inocuo, pero para el consumo humano, pero los restos pueden ser altamente riesgosos para la salud animal, entonces entró el alimento la gente se alimentó, pero se suscitó un brote o una enfermedad exótica, o sea inexistente en el país en los cerdos que tomó por sorpresa a las autoridades, y ahora hay que matar a todos los cerdos para eliminar la enfermedad, y creamos una enfermedad sin vacuna como la peste porcina africana.

Entonces los productores que están produciendo se quedaron sin esas unidades productivas, y luego las personas se alimentaron con lo que vino en donación, pero es muy riesgoso para el país y recibir este tipo de productos cuando los elementos sean aprobados, entonces se tiene una lista de establecimientos que está colgada en la página y puede ser consultada en cualquier momento. De todas formas, la coordinación está establecida que cuando se va a solicitar alimentos para consumo humano, se revisan esas listas y las solicitudes de asistencia se les dirigen a países específicos que no ofrezcan riesgos sanitarios al país. Básicamente así es como se está trabajando.

Suplente: Con respecto a lo que mencionó la persona titular, en el caso de nosotros, por ejemplo, el doctor trabaja en la parte de SA que son cuarentena animal y en temas de importación y reexportación de productos para alimentación animal o de aplicación animal propiamente; nosotros nos hacemos cargo de lo que es la exportación de productos de origen animal, pero para consumo humano. Como lo explicó el Dr. va ampliamente interrelacionado y en las actividades del CATAI, siempre participamos porque somos parte del mismo proceso de respuesta en diferentes niveles y en este caso, nosotros velamos por todos los aspectos de inocuidad relacionados a nuestro estatus en el país desde el punto de vista de inocuidad.

Titular: hay otro asunto que agregar, porque una cosa es cuando Costa Rica es país de tránsito, una cosa es cuando Costa Rica es un país asistido y otra cosa es cuando Costa Rica es un país que asiste a otro. Lo que dice la persona suplente, todo lo que tiene que ver con la

exportación, son establecimientos aprobados por determinados países. Si fuera para Centroamérica, se busca que la donación que se vaya a hacer solo vaya de los establecimientos que son aprobados por el país que solicita la asistencia.

En el caso de país de tránsito, nosotros revisamos eso con anticipación y ya se sabe qué es lo que va a transitar; si Costa Rica es un país asistido, aplica lo que le dije de los listados de establecimientos que ya sean debidamente probados por Costa Rica, de los cuales podrían recibirse alimentos sin que representen un riesgo sanitario ni para el consumidor ni tampoco para la salud animal, porque ya eso sería importar más productos de donde ya comercialmente se están importando, entonces no va a representar un riesgo sanitario alto, sino que se busca mantener un riesgo sanitario bajo en ambos sentidos: salud pública y salud animal.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Titular: nosotros tenemos colgado en la página la declaración de San José, tenemos también la ley de SENASA, y la Ley 8488 de la Comisión Nacional de Emergencias. Después hay una resolución con IECO sobre la movilización de asistencia humanitaria, también tenemos una resolución de la Dirección Administrativa Financiera, donde las tarifas de SENASA que se cobra por los servicios en puestos fronterizos, no se cobran si la Comisión Nacional de Emergencias así lo solicita.

Suplente: es la misma información que la persona titular le dijo, manejamos la misma legislación.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Titular: Yo creo que la principal fortaleza que tenemos es la coordinación que hemos tenido ya por años entre los diferentes centros que participan en el CATAI, una de las fortalezas puede ser la poca variación entre las personas que lo conforman porque entonces cuando hay que hacer alguna gestión, ya nos conocemos, nos podemos comunicar por vía telefónica, no necesariamente solo por un correo electrónico, sino que buscar vías más rápidas para coordinar, ya sea para el tránsito o para asistir a un país de acuerdo a lo que solicitan. Relaciones exteriores, en este caso es ágil y también comunica a los diferentes miembros del CATAI según corresponda.

Entonces yo diría que mientras se mantenga de esa forma, que haya una comunicación rápida y que las personas se conozcan, porque en pandemia, afortunadamente, todos los que estábamos seguían siendo los mismos, y eso digamos que propicia que la comunicación fluya, pero sí van cambiando las personas, puede hacer que esa facilidad de comunicación se vaya perdiendo poco a poco. Sí le digo que es muy importante que se mantengan las personas, veo que es poco lo que ha cambiado, pero en las reuniones presenciales propician que las personas entonces se conozcan y poder mantener esa fortaleza en agilidad de la comunicación.

Ahora desafíos hay muchos, siempre circulan las asistencias como en una lista. Si esa lista resulta que no es la real, podría ser que haya alguna demora en un puesto fronterizo, no sólo por SENASA, sino por alguna otra institución que no se declaró exactamente lo que

viene. Ya lo había dicho muy claramente migración, podría ser que en la lista que vinieron, cambiaron una persona a último momento y es el que viene manejando el vehículo y entonces hasta ahí llegaron. Entonces tiene que haber una agilidad cuando hay cambios para que todo pueda fluir y eso depende mucho del país que esté solicitando el tránsito o el que esté solicitando la asistencia humanitaria, pero al menos en los simulacros no hemos tenido ese tipo de problemas.

Suplente: En el caso mío, opino exactamente igual que la persona titular de las experiencias que hemos tenido, pues una de las fortalezas es que se mantiene en personal que se ha venido asistiendo, que ha venido a participar de todas las actividades. De igual manera, el desarrollo y el uso de otros métodos de comunicación se hace más efectivo, como en el caso del WhatsApp, tenemos un WhatsApp para la parte CATAI donde se nos notifica de forma más expedita cualquier tipo de solicitud o situaciones de emergencia. Por lo tanto, yo pienso que eso ayuda mucho a la toma de decisiones a la parte de comunicación y en las actividades o talleres que hemos participado, eso es una fortaleza muy grande porque se valida mucho a la hora de la toma de decisiones.

Igual como lo comentaba la persona titular, hay una gran cantidad de situaciones que se pueden mejorar y que pueden ser un obstáculo. Hasta el momento creo que siempre se ha buscado alguna forma de poder salir adelante con todos los pendientes. Pero hay temas de coordinación logística, hay temas hasta de recursos en algunos casos y depende mucho del tipo de emergencia que estemos abordando. Al final creo que se ha hecho de una forma bastante efectiva.

4. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Titular: En el caso de los tránsitos, si los tránsitos como ya dijimos al principio está todo notificado y todo listo, simplemente ya los funcionarios nuestros tienen la conciencia y se han reunido en diferentes ocasiones con funcionarios de la Comisión Nacional de Emergencias y con nosotros, de tal forma que simplemente la revisión es totalmente documental y se da el tránsito de la asistencia.

Ahora cuando es Costa Rica como país, ha asistido, si es por un terremoto, pues van a venir caninos en búsqueda y rescate en estructuras colapsadas, los requisitos están establecidos de acuerdo con lo que está en los manuales en cuanto a las vacunas y todo está debidamente comunicado, la Comisión lo sabe y lo envía en el momento en el que se solicita la asistencia; los alimentos que vienen para los cuerpos de búsqueda y rescate también está establecido qué es lo que podría traer al país sin que represente un riesgo para nosotros y también cuando sea alimento para los caninos que tiene que venir de países de riesgo insignificante para vaca loca.

En el caso de asistencia, pues no hemos recibido en particular solicitudes de asistencia en las que tenga que intervenir SENASA, porque se han recibido solicitudes, pero tendría que ver con la gente de la Caja, con el Ministerio de Salud, sí se ha prestado asistencia a Haití y a otros países en determinadas situaciones, Cruz Roja ha ido para ver esas otras alternativas. Pero en cuanto a que soliciten, únicamente lo que se ha tratado es cuando sale un cuerpo de

rescate que va con caninos, pero no se ha solicitado intervención en la parte de proporcionar asistencia y la parte de alimentos para el consumo humano.

Suplente: Básicamente ha sido la misma experiencia, los 2 hemos venido trabajando los temas de forma conjunta y básicamente el enfoque ha sido hacia una parte, principalmente hacia la gente que viene, que pasa de forma transitoria y en el caso de perros. Entonces me parece que lo que comentó la persona titular es exactamente el mismo. La misma opinión.

Titular: Después nada más para agregarle, toda la mercancía, sea que venga o que vaya, y los perros todos van con certificados sanitarios, los cuales se expiden de forma prioritaria sobre las mercancías que están de interés comercial. Entonces eso no va a causar un retraso.

Transcripción 13

Entrevista a representantes del Servicio de Vigilancia Aérea en el CATAI

Puesto de representación en el CATAI	Titular
	Suplente
Fecha de la entrevista	Lunes 20 de marzo
Tipo de entrevista	Virtual

1. ¿Cuál es el rol y la importancia del SVA en el proceso de gestión de la AHI en casos de emergencia en Costa Rica?

Titular: La importancia de vigilancia aérea en esta parte es un enlace del cual todas las ayudas humanitarias que lleguen del exterior, lleguen a nuestra base de una forma rápido, ágil, donde aquí se les va a dar las comodidades de lo que es Aduanas, Salud, pata que ahí chequeen y revise, y para que sea más rápido sacarlo de la base hacia los puntos de interés, igualmente, si Costa Rica va colaborar con otros países, la base va a ser la salida y el punto de reunión, y se va a agilizar cualquier trámite para migración, aduanas, cualquier cosa para la ayuda internacional.

Igualmente, la persona suplente en la parte de arriba va a tratar de colaborar en lo que son las salidas de ellos procesos, agilizar más rápido, si son los grupos los grupos USAD que son los más complicados, que los pasaportes están al día, esa tramitología se trata de minimizar el tiempo para que sea más rápida la salida.

Suplente: La persona titular lo dijo muy bien, abarcó todo los puntos, en resumen el SVA somos un enlace de todas las autoridades, de toda la cadena de producción a nivel de aeropuertos, entonces nosotros lo que hacemos es una facilitación de la conducción de cada uno de los procesos, sin brincarlos el debido proceso, y según lo que dice la norma del CATAI, los tiempos, la documentación; venimos a hacerla de una manera expedita y rápida para no atrasar ningún proceso, ya sea entrando o saliendo ayuda humanitaria.

2. ¿Qué legislación o normativa respalda el accionar de la institución para la aplicación de los procedimientos de AHI?

Suplente: Estamos a nivel de ley, el de Comisión Nacional de Emergencias. Hay un decreto ejecutivo que se llaman CATs y a través de los CATs viene el tema del CATAI específicamente, que viene a establecer estos enlaces que va muy relacionado a la parte del engranaje que debemos tener todas las autoridades para trabajar de la mano. Además, por ley cualquier de desastre de cualquier tipo, la comisión nacional de emergencias por medio del COE es el que va a liderar a todas las autoridades, directa e indirectamente, la atención de estos procesos.

Titular: Completamente de acuerdo, así se debe realizar. Lo importante es que con la ayuda y la implementación el manual de procedimientos a nivel internacional del CATAI, viene a facilitar los procesos, en el cual vigilancia aérea puede participar sin ningún problema, sin violentar las leyes que nos vayan a amparar o no amparar a todos nosotros.

3. Con su experiencia, ¿Cuáles considera que son las fortalezas y los desafíos del proceso de gestión de la AHI desde su institución como miembro del CATAI?

Suplente: A nivel personal, la fortaleza es que exista el manual, el cual nos viene a fortalecer porque nos pone a prueba en este tipo de situaciones. De hecho, en años anteriores previo a pandemia, se han hecho dos simulacros del este tipo poniendo a prueba el manual, entonces la fortaleza es que exista normativa, que exista un manual de procedimientos que nos diga que hacer, y lo más importante es ponerlo en práctica.

Los desafíos es seguir realizando este tipo de estrategias de simulacros, ya que es importante estar practicando, es importante ver los cambios. El desafío es la mejora continua.

Titular: Conforme a las fortalezas, con todo lo que indicó la persona suplente, voy nada más a decir que una de las fortalezas que tiene vigilancia aérea es el personal, el cual se involucra día a día con las operaciones. El manual de procedimientos fue una herramienta más porque anteriormente vigilancia aérea con toda la parte operativa, lo realizaba sin haber tenido un manual, el personal ya está capacitado con el día a día.

Como cada cuatro años se cambian las jefaturas, no tal vez de aquí, si no el gobierno central que es lo principal que mueve y fortalece el CATAI; empezar de cero con todas las personas es muy complicado. EL engranaje para que la herramienta siga trabajando al 100% se va cada principio de cada 4 años con el cambio de gobierno, se baja como a un 60% porque tenemos que empezar a volver a decirles -en este caso Gabriela- a los altos jefes a explicarles que es CATAI, a enseñarles y empezar de cero. Tal vez esa es la deficiencia que tenemos como país.

4. A partir de la experiencia de la pandemia, ¿Cuáles son las acciones que deben implementarse para una mejor gestión de la AHI en el SVA?

Titular: Por parte de vigilancia aérea creo que no tenemos mucho que prepararnos, ya que nosotros somos una institución en la cual, por los procedimientos internos que ya tenemos, son casi los mismo procesos o procedimientos que le CATAI nos vienen a reforzar.

Cuando nos solicitan una ayuda, lo que hacemos es acoplarlo a la operatividad de vigilancia aérea del departamento de operaciones, y se va a manejar de una manera fácil y sencilla. Igualmente, la terminal aérea es algo que ellos manejan sin ningún problema en el día a día; lo que hacemos es adaptar todo esos procedimientos, todas las llegadas o ayudas que viene se van a trabajar muy fácil puesto que ya tenemos establecido de año para atrás, en el cual la pandemia con la llegada de las vacunas, ya todo eso lo teníamos implementado, fue más ben facilitar las cosas, saber que vigilancia aérea está preparado para cualquier sistema operativo, cualquier operación a nivel nacional e internacional, podemos colaborar con todas las instituciones sin ningún problema.

5. ¿Cuáles serían sus recomendaciones para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias?

Suplente: Creería que por lo menos encuentros semestrales o anuales del repaso de los procesos, actualización de acciones, por ejemplo, y otros.

Titular: Concuero en lo que dijo la persona suplente, lo que falta es seguir capacitándonos más, y más información a nivel de jerarcas.

Transcripción 14

Entrevista a persona académica de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional

Fecha de la entrevista	Miércoles 30 de agosto
Tipo de entrevista	Virtual telefónica

1. ¿Cuál es la vinculación entre el Derecho Internacional Humanitario y la Asistencia Humanitaria Internacional?

La gente tiende a confundirlo, pero son conceptos distintos. El Derecho Internacional Humanitario son las reglas, las normas, las costumbres que regulan la conducción de las hostilidades, tiene que ver con conflictos armados, no necesariamente con emergencias o catástrofes de otra naturaleza. Lo que pasa es que se confunde porque la asistencia humanitaria también se brinda en el contexto de conflictos armados, pero son conceptos distintos y aplican a escenarios distintos.

La asistencia humanitaria es un concepto mucho más amplio que fue, digamos, acuñado en el marco de Naciones Unidas y liderado en particular gracias al trabajo de lo que hoy día es OCHA, que es la agencia de asuntos humanitarios de Naciones Unidas, pero tiene que ver con otros tipos de contextos más frágiles, de asistencia humanitaria en contextos de fragilidad, donde el Estado es débil, conflictos armados y guerras civiles; aplica hoy en día, por supuesto, el concepto de asistencia humanitaria, entonces de desastres de origen natural, pandemias por supuesto, como ya hemos experimentado, pero no sé confundir con el DIH porque el DIH es una rama muy, muy específica del Derecho internacional Público que regula la conducción de las hostilidades de un contexto de conflicto armado, interno o internacional.

El concepto asistencia humanitaria es mucho más amplio y también abarca situaciones de conflicto, así como abarca situaciones de pandemia o desastres de origen natural. La asistencia humanitaria, digamos, tiene otro tipo de lo que en inglés se llama el “governance”. No hay un Derecho internacional que regule la asistencia humanitaria como si existen ramas muy específicas del Derecho Internacional Público, que regula tres ramas muy específicas: el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional de los Refugiados y el Derecho Internacional Humanitario; esas son las tres ramas específicas de protección del ser humano que derivan del Derecho Internacional Público.

No existe una rama del Derecho Internacional Público específica para la asistencia humanitaria, lo que existen son principios, otro tipo de normas y de procedimientos. Lo que tiene que revisar y tiene que estar a su trabajo es, por supuesto, la famosa resolución de Naciones Unidas, creo que es de los noventa, de OCHA que también regula los principios de la asistencia humanitaria, en donde está el tema de la no intervención en los asuntos internos, respeto a la soberanía, la asistencia humanitaria se da cuando el país lo solicita y no al revés, es una resolución de Naciones Unidas muy famosa; esa es la Biblia de la asistencia humanitaria y a partir de ahí, lo que existen son declaraciones, principios, procedimientos. A nivel regional existen órganos, como en el caso nuestro CEPREDENAC, también sus manuales y protocolos, pero digamos que hay una dispersión, una mayor dispersión en la gobernanza de la asistencia internacional humanitaria.

Muchos temas de gestión de riesgo de desastres integra temas humanitarios, los temas humanitarios de OCHA por sí mismos son humanitarios, la Federación de la Cruz de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja es todo un movimiento humanitario, es el movimiento humanitario más grande del mundo, inclusive más grande que Naciones Unidas, entonces hay mucha dispersión; está CEPREDENAC en Centroamérica, OCHA en Naciones Unidas, la Federación de la Cruz Roja, están las ONG’s que también generan sus propias acciones de asistencia humanitaria, la empresa privada se suma a los esfuerzos del Gobierno para apoyar a los fondos del Estado. No hay una rama específica como si existe en el caso de DIH.

2. ¿Conoce el procedimiento para la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica? Si la respuesta es afirmativa, ¿Cuál es su valoración sobre la aplicación de estos procedimientos en el marco de la pandemia?

Si los conozco en términos generales, de hecho, yo escribí un libro de la Escuela de RI sobre eso en 2014, me imagino que ya lo vio en la revisión bibliográfica, Pero han cambiado mucho, se han actualizado y entiendo que se aplicaron para la recepción y también creo que, para el envío, creo que enviamos algo.

3. ¿Qué recomendaciones brindaría para fortalecer el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica para la atención de futuras emergencias, con base en su experiencia en el área?

Todo lo que se ha diseñado hasta el año 2020, todo lo que el país avanzó tuvo un fuerte peso en el tema de desastres de origen natural. En el caso nuestro, lo más usuales son los desastres de origen hidrometeorológicos, inundaciones, tormentas, etc. Pero yo creo que el mayor aprendizaje que nos deja la pandemia es eso, que el SNGR y su CATAI tienen que integrar dentro de esa lógica otras contingencias no previstas como la pandemia, pero

también porque no adelantarse a los tiempos e incluir otros temas como radiación o temas bacteriológicos. Eso es lo que tiene que actualizarse en ese sentido, obviamente ahora los procedimientos o protocolos, lo que sea que terminen actualizando, obviamente tiene que incluir esa dimensión y que tenga muy claro cuál es el rol del SNGR en ese en esa materia para que no les tome por sorpresa como les ha tomado ya en dos ocasiones con temas distintos.

Con el tema migratorio fue exactamente lo mismo, se utilizó el SNGR para dar respuesta al tema migratorio desde la crisis de 2015- 2016 y unos años después viene una pandemia para la cual tampoco estaba el Sistema preparado y aun así, fue utilizado el SNGR para dar respuesta tanto la pandemia como para el tema migratorio. Entonces ahora el sistema de contingencia tiene que estar ya en cualquier procedimiento o protocolo o lo que sea que se vaya a crear en el futuro.

ANEXO 2: RESPUESTA DEL CUESTIONARIO DIRIGIDO AL PERSONAL ACADÉMICO EN MATERIA DE CI

Persona académica 1

¿Está de acuerdo en que la información que brinde en este formulario sea utilizada para la construcción del documento de sistematización?

Sí

¿Considera usted que la Asistencia Humanitaria Internacional es una forma de Cooperación Internacional? Justifique su respuesta

Si lo es, considerando su especificidad en el amplio ámbito de Cooperación Internacional que se enfoca en brindar ayuda y alivio y a personas que viven crisis humanitarias y desastres ya sea por conflictos, desastres naturales, fenómenos migratorios, entre otros, con el objetivo de aliviar el sufrimiento y preservar la dignidad humana.

¿Tiene conocimientos del proceso de gestión la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica? Especifique su respuesta

Supongo que Costa Rica se guía por el principio de protección a los derechos humanos; y que la institución líder en este proceso de gestión es la CNE que coordina, de acuerdo con la temática de la crisis con otras instituciones nacionales, el Ministerio de Relaciones debe tener un rol en coherencia con el tipo de crisis, así como coordinación con Organismos Internacionales, Cruz Roja, ONGs, entre otros.

En una escala de 1 a 5 ¿Cómo evaluaría su conocimiento en la materia?

3

En el área académica, ¿Considera que deben reforzarse los conocimientos en materia de Asistencia Humanitaria Internacional en los cursos impartidos en la carrera de Relaciones Internacionales? Justifique su respuesta

Si, se trata de un tema prioritario para el Estado costarricense como lo es la protección humanitaria de las personas, es garantizar el acceso y cumplimiento a derechos humanos, siendo esto una prioridad fundamental debe de estar fortalecido en los profesionales de RRII graduados de la Escuela.

¿Ha tenido la oportunidad de trabajar o colaborar en el área de la Asistencia Humanitaria Internacional?

Sí

Describa su trabajo/colaboración en el área de Asistencia Humanitaria Internacional

Representante del gobierno de Costa Rica en la Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional en Ginebra, Suiza.

¿Tiene conocimientos del proceso nacional para la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en el marco de la emergencia por COVID-19? Desarrolle su respuesta

No

¿Considera que es necesario brindar una mayor visibilidad a esta modalidad de cooperación en Costa Rica, tanto en los espacios académicos como profesionales?

Sí

Justifique su respuesta

Por la naturaleza y objetivos de esta cooperación en pro de la protección de los derechos humanos y la dignidad debería ser más visible, para ello se requieren datos y rendiciones de cuantas que permitan mostrar el impacto que tiene en el país y en la sociedad.

¿Tiene algún aporte adicional en la materia al cual quiera hacer referencia en el marco de este proceso?

Considero de la misma forma que por la naturaleza de esta cooperación me parece podría estar desvinculada de MIDEPLAN y quizá debería existir una mejor articulación.

**ANEXO 3: LA ASISTENCIA HUMANITARIA INTERNACIONAL EN
SITUACIONES DE EMERGENCIA EN COSTA RICA:
SISTEMATIZACIÓN DE PROCESOS Y BUENAS PRÁCTICA**

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de
Emergencias

Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación

La Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de
Emergencia en Costa Rica: Sistematización de Procesos y Buenas
Prácticas

Costa Rica
Octubre, 2023

Contenidos

Portada.....	114
Contenidos.....	115
Abreviaturas.....	116
I. Introducción.....	118
A) Contexto en el que se Desarrolla.....	118
B) Generalidades de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica.....	119
C) Justificación e Importancia de la Asistencia Humanitaria Internacional.....	123
II. Concepción y Desarrollo de la Sistematización.....	125
A) La Sistematización.....	125
B) Concepción de la Sistematización.....	125
C) Desarrollo Metodológico.....	128
D) Replicabilidad y Sostenibilidad.....	132
III. La Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica.....	141
A) La Gestión.....	141
B) La Asistencia.....	165
IV. Caso de Estudio – La Pandemia por COVID-19: Principales Hallazgos de la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica.....	171
A) Introducción.....	171
B) Metodología.....	171
C) Discusión y Análisis.....	172
D) Conclusiones del Caso de Estudio.....	182
V. Oportunidades, Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas de la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica.....	184
VI. Conclusiones.....	187
VII. Recomendaciones.....	189
VIII. Referencias.....	191
IX. Anexos.....	195
A) Anexo 1. Antiguo flujograma del proceso general para la recepción de AHTI en situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica 2017.....	195
B) Anexo 2. Antiguo flujograma del proceso general para el tránsito de AHTI en situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica 2017.....	196
C) Anexo 3. Antiguo flujograma del proceso general para el envío de AHTI en situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica 2017.....	197

Abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AHI	Asistencia Humanitaria Internacional
AHTI	Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CATAI	Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional
CCAH	Centros de Coordinación para la Asistencia Humanitaria
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CDC	Centros para el Control y Prevención de Enfermedades
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
CI	Cooperación Internacional
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIRDN	Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Centro de Operaciones de Emergencias
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
COVAX	Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19
CP	Casa Presidencial
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTri	Cooperación Triangular
DGA	Dirección General de Aduanas
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIH	Derecho Internacional Humanitario
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
FONDEM	Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia

MecReg – SICA	Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGIR	Plan Regional de Gestión Integral del Riesgo en América Central y República Dominicana
RIMD	Red Interamericana de Mitigación de Desastres
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIGECI	Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional
SNGR	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo
SVA	Servicio de Vigilancia Aérea

I. Introducción

A) Contexto en el que se Desarrolla

La Asistencia Humanitaria Internacional (AHI) como modalidad de cooperación ha cobrado una importante relevancia en los últimos años en la atención de las emergencias de diversa naturaleza; con la llegada de nuevas e impredecibles situaciones, algunas incluso sin precedentes como la pandemia por COVID-19, el rol de la AHI se ha destacado por ser esencial para hacer frente a dichos incidentes, adquiriendo así una mayor importancia en el abordaje de las emergencias a escala nacional, regional y mundial.

En situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica, tanto los recursos recibidos como los enviados se canalizan bajo esta modalidad de cooperación, por medio de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Esta es por ley el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR), el cual se define como la “articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada” (Ley N° 8488, 2006, Artículo 6), lo que es de vital importancia en materia de prevención y atención de emergencias.

La CNE también está encargada de coordinar, a través de su Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación, el Comité Asesor Técnico de Asistencia Internacional (CATAI), conformado por varias instituciones del Estado que participan activamente en la gestión de la AHI, y cuyo objetivo es facilitar de manera coordinada e interinstitucional durante situaciones de emergencia:

1. La **RECEPCIÓN** por parte de Costa Rica de la AHI, a partir de una declaratoria de estado de emergencia o bien, a partir de un llamamiento de asistencia internacional que emita el país;
2. El **ENVÍO** de AHI de Costa Rica hacia otros países, a solicitud de estos mediante mecanismos formales; y
3. Un efectivo y ágil **TRÁNSITO** por el espacio (territorial, aéreo o marítimo) nacional de AHI de un tercer país hacia otro (CNE, 2022a).

A pesar de esto, la óptima gestión de la AHI se ha visto parcialmente obstaculizada por el desconocimiento, por parte de algunos actores, de los procedimientos y acciones específicas que esta conlleva. Considerando que el proceso de gestión es diferente a aquel realizado en la cooperación internacional tradicional, se ha vuelto cada vez más evidente la necesidad de visibilizar y socializar los principales aspectos de la estructura procedimental y operativa de esta modalidad de cooperación, así como los resultados y buenas prácticas derivados de sus acciones que pueden ser replicadas en otras coyunturas.

Fundamentado en lo anterior, se presenta este documento de sistematización de procesos de buenas prácticas de la AHI en Costa Rica, en el cual además se exponen detalladamente los flujos de cooperación en los últimos cinco años, los socios cooperantes de mayor relevancia en la materia y los principales aspectos referentes al proceso de gestión de la AHI en el país. Aunado a esto, el alcance de esta información pretende sobrepasar a las instituciones que intervienen en el proceso, tomando en consideración la importancia del involucramiento de sectores como el privado, la academia y la sociedad civil.

Considerando que este es el primer documento focalizado en la gestión de la AHI en el país, su contenido no solo resulta beneficioso para las instituciones, sectores y actores que actualmente están vinculados al proceso, sino que también es un recurso innovador para cualquier parte interesada en profundizar y estudiar esta modalidad de Cooperación Internacional (CI) desde una perspectiva amplia y actualizada.

Los resultados obtenidos de la presente investigación, además de ser una fuente de información detallada y completa, representan la oportunidad de optimizar los procesos y acciones existentes en la materia y de explorar nuevas oportunidades que permitan un accionar adaptable y consecuente con las necesidades y condiciones presentes en cada emergencia.

B) Generalidades de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica

La gestión de la AHI en Costa Rica está caracterizada por una serie de procesos específicos que involucran la participación de actores de diversos sectores, cuyo fin es garantizar la atención integral de las emergencias en cada etapa del suceso. Para profundizar en el tema, se debe partir desde la creación de la CNE como institución rectora en la materia y analizar como esta ha evolucionado en función de las necesidades y posibilidades del país.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488 (2006), la CNE "...será la entidad rectora en lo que se refiera a la prevención de riesgos y a los preparativos para atender situaciones de emergencia" (Artículo 14). De acuerdo con lo anterior, como parte de sus competencias ordinarias de prevención están las acciones relacionadas directamente con la gestión de la asistencia humanitaria en el país, considerando que:

La CNE tiene a su cargo coordinar la ayuda internacional que Costa Rica pueda ofrecer a otras naciones que hayan declarado emergencia en sus territorios, cuando lo acuerden el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Dicha asistencia estará constituida por recurso humano, asesoramiento técnico o donaciones de bienes y servicios, según lo permitan las posibilidades del país. Tiene a su cargo además, la labor de canalizar y coordinar todas las donaciones nacionales o internacionales, que se obtengan para atender situaciones de emergencia en nuestro país. (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias [CNE], s.f.-a)

De este modo, con la creación de la CNE y el establecimiento de sus competencias y funciones, se cimentaron bases sobre las cuales se formularon los procedimientos que en la actualidad son utilizados en el país para la gestión de la AHI. Es así como en la actualidad es posible determinar la ruta de acción para las diversas emergencias que el país afronta a nivel nacional, regional e internacional.

Para el envío, tránsito y recepción de AHI, se debe seguir el procedimiento establecido en el Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia. En el caso específico de la recepción, la solicitud formal de AHI se realiza una vez agotada la capacidad de respuesta del país ante determinada emergencia, la cual puede ser de cualquier naturaleza.

Costa Rica, desde su posición como país receptor y oferente de AHI (rol dual), ha logrado atender exitosamente emergencias de gran impacto a nivel nacional y apoyar a las autoridades regionales e internacionales cuando la asistencia ha sido solicitada por los canales oficiales. En los últimos 5 años, se ha evidenciado la importancia y el impacto positivo de los recursos gestionados a través de esta modalidad de cooperación, que responden a las necesidades puntuales derivadas de la emergencia. En la Tabla 1.1 se destacan los flujos de cooperación desde el año 2018 hasta el 2022.

Tabla 1.1

Donaciones en especie y financieras no reembolsables recibidas, transportadas y enviadas por Costa Rica, Mayo 2018 a Marzo 2022

Modalidad	Emergencia	Asistencia Humanitaria Internacional	
		<i>en especie</i>	<i>financiera no reembolsable</i>
Recepción	COVID-19 (N°42227-MP-S)	Se recibieron donaciones en especie de gobiernos amigos como: Alemania, Arabia Saudita, Austria, Canadá, Rep. Popular China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos de Norteamérica, España, la Federación Rusa, Francia, Catar, Rep. Dominicana y Singapur; de organismos internacionales como el BCIE, el CEPREDENAC, la FICR, la OIM y la OPS; de agencias de cooperación	Se recibieron en total: \$1748299,00 de parte del BCIE, Colombia, los Países Bajos y de la comunidad organizada de Corea del Sur en el país.

		como la AECID, JICA, BHA; así como de empresas privadas, valoradas (a marzo 2022) en <u>US\$53877765,00</u> siendo los beneficiarios directos la CCSS, el Ministerio de Salud y la CNE principalmente.	
Recepción	Efectos del Huracán Eta (N°42705-MP y N°42875-MP)	Se recibieron donaciones en especie de Argentina, la FICR, México, OPS y UNICEF, por un valor total de US\$80000,00, siendo los beneficiarios directos el ICAYA, la Cruz Roja Costarricense y la CNE.	Se recibieron en total US\$825000,00 de parte del BCIE, el BID, la Cruz Roja de la República Popular China y de la OEAFondem.
Recepción	Temporal en la vertiente Caribe (N°43131-MP)	Se recibieron donaciones en especie de UNFPA, la FICR, la Embajada de Corea en Costa Rica, la Embajada de la República Popular China y de la UNICEF, por un valor total de US\$187380,00 canalizados a las comunidades afectadas a través de la Comisión de Asuntos de Afrodescendencia, la Cruz Roja Costarricense, el Servicio Nacional de Salud Animal-SENASA y el PANI.	Se recibieron en total: US\$200000,00 de parte del BID, y € 15000,00 de parte de la Embajada de Francia.
Envío	a Honduras por la epidemia de Dengue (2019)	<ul style="list-style-type: none"> ● 192 lt de Permetrina ● 300 lt de Piretina ● 2.500 pastillas Spinosad ● 200 lt de BTI-líquido *facilitado por el Ministerio de Salud de CR	n.a.
Envío	a Bahamas por los efectos del Huracán Dorian	<ul style="list-style-type: none"> ● 10.000 pastillas de potabilización de agua ● 120 kits de higiene personal 	n.a.

	(2019)	<ul style="list-style-type: none"> ● 98 Reservorios colapsables para agua ● 25 kits de potabilización de agua ● 40 reservorios para agua ● 100 pajillas personales de potabilización de agua ● 1.000 pastillas de potabilización de agua <p>*facilitado por el AyA, CNE, Ministerio de Salud, Cruz Roja, entre otros, con el apoyo del Servicio de Vigilancia Aérea de CR para su traslado aéreo</p>	
Envío	a Guatemala por los efectos del Huracán ETA (2020)	<ul style="list-style-type: none"> ● 500 diarios de frazadas ● 500 unidades de diarios <p>*facilitado por la CNE, con el apoyo de la empresa DHL para su traslado aéreo</p>	n.a.
Envío	a Haití por los efectos del Terremoto 7.2 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> ● 4 toneladas de atún ● 4 toneladas de pasta ● 1 tonelada de agua ● 1 tonelada de equipo de protección personal <p>*facilitado por la CNE, con el apoyo del Gobierno de Chile para su traslado aéreo</p>	n.a.

Nota. En el documento original, la emergencia en Honduras aparece categorizada en el año 2018, cuando en realidad la emergencia se dio en el año 2019, razón por la cual se hace la corrección. De “Informe de Gestión Institucional 2018-2022: Alexander Solís Delgado, Presidente.”, por CNE, 2022b (https://www.cne.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_gestion/Informe%20de%20gestion%20Alexander%20Solis%202018-2022%20CNE%20OFICIAL.pdf)

Estos datos reflejan el trabajo de la CNE en la coordinación de acciones específicas con diversos actores para garantizar que la respuesta brindada cuente con una estrategia sólida, estructurada y en función de las necesidades identificadas y la naturaleza de las emergencias a lo largo de los años.

Para lograr esto, es imperante que la información en materia de gestión de la AHI esté completa y sea accesible tanto para las partes involucradas en el proceso, como para los actores interesados que representan posibles alianzas estratégicas que permitan optimizar las estructuras actuales.

C) Justificación e Importancia de la Asistencia Humanitaria Internacional

El presente documento responde a la necesidad de sistematizar en un único recurso la información más importante en materia de gestión de la AHI en Costa Rica y de visibilizar los beneficios y aportes obtenidos por medio de esta modalidad de CI. Para esto, no sólo se recopila la información sobre los procesos y etapas para la recepción, envío y tránsito de recursos bajo la modalidad de AHI, sino que también se exponen buenas prácticas que pueden replicarse en otros contextos y emergencias, así como varias recomendaciones que permitirán mejorar progresivamente el accionar de las instituciones y actores involucrados.

La creación de este documento, que integra lo mencionado y logra visibilizar el impacto positivo que esta modalidad de cooperación ha tenido a lo largo de los años, supone un gran beneficio para Costa Rica; este ofrece una visión integral de la gestión de la AHI, comprendiendo las dinámicas, oportunidades, lecciones aprendidas y procesos operativos que forman parte de esta estructura.

Aunado a lo anterior, el análisis detenido de las acciones llevadas a cabo en el marco de la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, en la cual el país tuvo que aplicar procesos extraordinarios para lograr contener en la medida de lo posible los efectos de la emergencia a nivel sanitario, económico, social y político, es de suma importancia. En vista del papel que la AHI tuvo en esta coyuntura, resulta fundamental la realización de un caso de estudio que permita profundizar en la estrategia implementada para la atención de la emergencia más desafiante de los últimos años.

Por otra parte, cabe destacar que la documentación existente sobre esta modalidad de cooperación se resume en informes técnicos, manuales y documentos orientados a la rendición de cuentas. Además de esto, la información suele estar dispersa entre los documentos mencionados, o incluso suele ser difícil o imposible ubicarla de forma completa. Debido a esto, la sistematización resulta ventajosa a nivel institucional, proporcionando un recurso completo y detallado sobre los principales aspectos relacionados a la gestión de AHI y a la gestión realizada en el marco de esa emergencia.

Con esto, también se crea la oportunidad de continuar con los procesos de sistematización a nivel institucional, e inclusive a nivel externo; desarrollando nuevos casos de estudio y brindando un seguimiento a las posibles modificaciones que puedan incorporarse en la actual gestión de la AHI. Así, la generación de nuevas herramientas que fomentan la exploración de áreas de conocimiento relacionadas con esta temática otorga un valor agregado a la institución y le permite compartir estos recursos en espacios a nivel nacional, regional e internacional, consolidando nuevas alianzas estratégicas y fortaleciendo las existentes.

Así mismo, este documento creará una ventana de oportunidades para la disciplina de las Relaciones Internacionales, mediante la cual se estudia lo referente a la CI y sus modalidades, incluyendo la AHI. Al ser este el primer documento que expondrá detalladamente los procesos y la gestión de esta modalidad específica en Costa Rica, se abrirá una nueva línea de investigación bajo la cual se podrán desarrollar diversos recursos e investigaciones aplicando diferentes metodologías de investigación y abordajes diversificados que impulsen el interés en esta área de la CI.

En la misma línea, es de gran importancia resaltar que el proceso de gestión de la AHI tiene importantes diferencias con el proceso de gestión de la CI tradicional; esto no se encuentra indicado explícitamente en los principales documentos y manuales que guían el proceso, por lo que resulta necesario realizar esta diferenciación, que a su vez permitirá obtener un panorama más amplio sobre la pluralidad de estrategias y estructuras metodológicas en esta área.

El proceso de gestión de la AHI ha cobrado especial importancia en el marco de la atención de emergencias en Costa Rica, ya sean estas derivadas de amenazas de origen natural u antrópico. Con la llegada de la emergencia a causa de la pandemia por COVID-19, se evidenció la necesidad de brindar una atención adecuada a las diversas emergencias con visión de sistema.

Esta modalidad de cooperación resulta esencial como complemento a las capacidades nacionales de respuesta ante las emergencias, ya que provee los recursos e insumos que el país no es capaz de generar u obtener por su cuenta. Si bien la AHI solo se solicita o envía una vez se hayan agotado los recursos internos, es primordial garantizar que la información completa e íntegra referente a estos procesos, sea accesible en todo momento.

II. Concepción y Desarrollo de la Sistematización

A) La Sistematización

El documento titulado “La Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia en Costa Rica: Sistematización de Procesos y Buenas Prácticas”, consiste en una sistematización de procesos y buenas prácticas en materia de AHI. El contenido de este abarca los pasos a seguir para la recepción, envío y tránsito de recursos mediante esta modalidad de cooperación, la cual se coordina directamente desde la CNE y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), a diferencia de la cooperación tradicional que se gestiona desde el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el MREC.

Este recurso informativo es el resultado de un proceso de investigación realizado en el marco de una práctica dirigida de licenciatura en Relaciones Internacionales con énfasis en Gestión de la Cooperación Internacional, que tomó aproximadamente 11 meses en concretarse. Se encuentra disponible en formato digital, en idioma español y es de libre acceso.

La información utilizada para la creación de este documento se encuentra en su mayoría disponible como parte de los recursos digitales y publicaciones en el sitio web de la CNE, mientras que un porcentaje de esta se obtuvo como parte del proceso de investigación. Además, se generó nueva información en el proceso de sistematización, específicamente la relacionada con el caso de estudio de la emergencia generada por la pandemia y las lecciones aprendidas que surgieron a partir de la atención brindada.

B) Concepción de la Sistematización

La sistematización es un proceso innovador en el que se reúnen y estudian las partes desagregadas de un todo, con el fin de generar nuevos conocimientos y presentar la información esencial de las experiencias y/o procesos de forma íntegra. Mediante esta, el abordaje de temáticas complejas o con pocos antecedentes de estudio se vuelve factible y a su vez, sienta las bases para su continuo desarrollo.

Sobre esto, Jara Holliday (2011) brinda una conceptualización en la que afirma que:

La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. (...) Produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse de los sentidos de las experiencias, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora. (p. 4)

Con esto, se entiende que la sistematización de experiencias es más que la recopilación y narración de los elementos que integran el objeto de estudio; conlleva una interpretación

crítica del mismo, orientada a mejorar los procesos que dieron origen a esta y otras experiencias. Por lo tanto, resulta necesario identificar las buenas prácticas, fortalezas y lecciones aprendidas que pueden replicarse, así como los puntos de mejora que deben aplicarse para optimizar el proceso y los resultados en el futuro.

La presente sistematización fue concebida con el fin de integrar en un solo documento los procesos utilizados para la gestión de la AHI en Costa Rica, y así facilitar el acceso a esta información para los actores participantes e interesados y visibilizar su importancia e impacto en la atención de emergencias.

Para esto, se formuló como objetivo general "Sistematizar el proceso de gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia en Costa Rica, con el fin de compilar en un documento los principales aspectos de esta modalidad de cooperación". Por su parte, los objetivos específicos que orientaron este proceso son:

- Determinar la importancia de la asistencia humanitaria internacional en la atención de las emergencias en Costa Rica.
- Realizar una interpretación crítica del proceso de la gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia, con el fin de establecer su vinculación con la cooperación internacional para el desarrollo.
- Exponer los principales aspectos de la gestión de la asistencia humanitaria internacional durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19.

Esta sistematización tiene como propósito informar y promover el análisis crítico y el desarrollo de nuevos conocimientos para la gestión de la AHI en Costa Rica. Debido a que la información mencionada anteriormente se encuentra dispersa entre varios documentos y recursos, y considerando que no se ha realizado un análisis objetivo sobre la AHI en Costa Rica, la creación de este documento permite ahondar y estudiar sus procesos y gestión, así como analizar las acciones llevadas a cabo durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19.

Uno de los principales elementos a destacar sobre los beneficios de esta sistematización, es el potencial alcance e impacto en los diversos actores que actualmente participan en estos procesos (actores directos), así como en los actores interesados que no son partícipes directos en la gestión de la AHI (actores indirectos).

Primero se encuentra la CNE como institución que lidera y coordina los procesos relacionados con la AHI en Costa Rica, desde donde se realizó esta sistematización. Para el cumplimiento de las funciones en la materia, es necesario el dominio de los procesos existentes, por lo que la disponibilidad de la información recopilada en un solo recurso de libre acceso es esencial y sumamente positiva para la gestión general de esta modalidad de cooperación.

Aunado a lo anterior, para las instituciones que también participan por medio del CATAI, esta sistematización es fundamental para comprender y familiarizarse con los procesos de la AHI en Costa Rica. Como instituciones cuya labor es esencial para la atención de emergencias y amenazas de diversa naturaleza, el contar con la información presentada de forma clara, concisa y completa es clave para el abordaje de estas situaciones y para la optimización de las respuestas brindadas en función el contexto.

Para los enlaces de cooperación con los que se gestiona el envío, tránsito y recepción de los recursos (ya sean financieros, técnicos, en especie, etc.), la sistematización es una fuente de información que les proporciona un panorama amplio sobre la gestión de esta modalidad de cooperación en Costa Rica, lo cual a su vez permite tener mayor claridad y más conocimiento para los espacios de diálogo y negociación. Además, es una fuente mediante la cual se podrían identificar áreas de oportunidad para implementación de proyectos, iniciativas, o actividades por medio de la CI.

Además, existen diversos actores tanto en CI, como en las relaciones internacionales en general, que son de gran interés e importancia en la AHI. Estos incluyen a todas aquellas entidades, instituciones y organizaciones que, si bien por el momento no tienen una alianza o enlace directo con la CNE en la materia, pueden llegar a tener un potencial involucramiento en el abordaje de las emergencias en alianza con el país. Considerando esto, el documento representa un primer y detallado acercamiento de estos actores a la gestión de esta modalidad de cooperación Costa Rica.

Por otra parte, la colaboración de los actores del sector privado en la implementación de proyectos, acciones y/o iniciativas en el área de AHI es invaluable y representa una ventana de oportunidad para ampliar la red de coaliciones bajo las cuales se llevan a cabo estas acciones; por esto, la sistematización es una herramienta para la consolidación de alianzas estratégicas público- privadas que apoyen la apertura de nuevos espacios de acción en la materia.

Como se ha mencionado anteriormente, este documento es también un valioso recurso para la comunidad universitaria, especialmente para la Escuela de Relaciones Internacionales. La sistematización no solo es una fuente de información completa en un área poco explorada desde la institución y la disciplina de las Relaciones Internacionales y la CI como tal, sino que también es un precedente que permitirá el desarrollo de nuevas y actualizadas investigaciones y trabajos científico-académicos tanto por parte de las personas estudiantes y docentes, así como por parte de personas expertas e investigadoras en esta área.

Por último, debido a que la sistematización es de acceso libre, las personas interesadas y el público general también se ven beneficiados. Así, la información sobre la gestión de la AHI en Costa Rica, sus procesos y sus resultados puede ser consultada en un solo documento claro y conciso, pero a su vez exhaustivo.

C) Desarrollo Metodológico

Para la construcción de este documento, se retomó la metodología expuesta por Jara Holliday (2011), en la que establecen 5 etapas principales para la sistematización. Dicho proceso consta de pasos simples pero efectivos, que permiten no solo la recopilación de la información, sino también su interpretación crítica en función de los objetivos y resultados de la investigación.

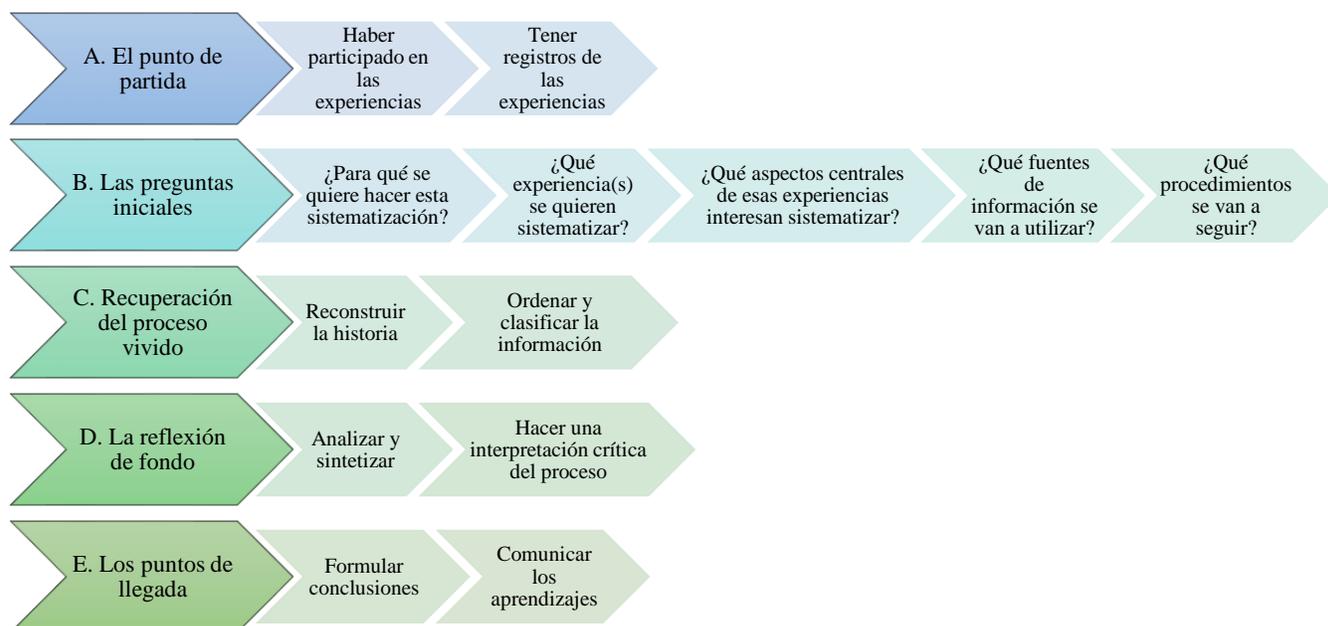
Antes de iniciar el proceso de sistematización, deben existir al menos cuatro condiciones a nivel institucional que permitan su óptima ejecución:

- Búsqueda de coherencia para el trabajo en equipo, ubicándola como una oportunidad de reflexión crítica, de inter-aprendizaje y de construcción de un pensamiento compartido.
- Definición de un sistema integral de funcionamiento institucional, que articule la planificación, la evaluación, la investigación, el seguimiento y la sistematización como componentes de una misma estrategia.
- Impulsar en la organización procesos acumulativos, que den cuenta del camino andado y que busquen avanzar a nuevas etapas.
- Darle prioridad real, asignando tiempo y recursos que garanticen que se pueda realizar adecuadamente. (Jara Holliday, 2011, p. 6)

Seguidamente, se procede a la realización de la sistematización, para lo cual se retoman las 5 etapas del proceso ya mencionadas (ver Figura 2.1), las cuales siguen un determinado orden que se detalla a continuación.

Figura 2.1

Metodología de sistematización de experiencias



Nota. Adaptado de “Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias”, por O. Jara Holliday, 2022(https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf)

Para iniciar el proceso de sistematización de experiencias, es fundamental familiarizarse con la experiencia y generar desde el principio un análisis crítico de la misma desde las experiencias propias, tomando en consideración dos requisitos indispensables:

- Haber participado de alguna forma en alguna de las etapas de la experiencia a sistematizar, idealmente ser protagonista en esta; o ser un agente externo que colaborará con estos actores y/o entidades participantes.
- Contar con registros de todo lo acontecido durante la experiencia (documentos, actas, informes, etc.), con el fin de brindar bases sólidas que respalden el proceso.

La segunda etapa consiste en formular las preguntas iniciales que orientaran el proceso de sistematización:

- *¿Para qué se quiere hacer esta sistematización?:* su propósito es **definir el objetivo** de la investigación, tomando en consideración la misión de la institución y sus estrategias, así como las posibilidades e intereses personales que influyen en el proceso.

- *¿Qué experiencia(s) queremos sistematizar?:* con esta pregunta, se busca **delimitar el objeto** a sistematizar. Esto es la selección específica de la o las experiencias que se van a sistematizar, indicando los elementos más relevantes y el periodo de tiempo que se escogerá para la misma. Esto se definirá en función de criterios como el objetivo, las personas participantes, el contexto y su impacto en la actualidad.
- *¿Qué aspectos de la(s) experiencia(s) nos interesan más?:* busca **precisar un eje de sistematización** que atraviesa la o las experiencias. En otras palabras, esta será la ruta que se va a seguir para definir los aspectos centrales, evitando perderse en el análisis de información poco relevante para la sistematización.
- *¿Qué fuentes de información vamos a utilizar?:* consiste en el proceso de **identificación y categorización de la información** referente a la experiencia en función del objetivo definido; en esta etapa se determina además la información faltante que debe conseguirse por medio de entrevistas, revisión documental, etc.
- *¿Qué procedimientos vamos a seguir?:* se trata de **hacer un plan detallado** sobre los elementos fundamentales para la materialización de la sistematización. Esto incluye las tareas a realizar, las personas responsables, los actores que participarán del proceso, los instrumentos, técnicas y recursos que se utilizarán en el proceso, el cronograma, etc.

Después, se procede con la recuperación del proceso vivido, lo cual implica tanto la reconstrucción de la historia detrás de la experiencia a sistematizar, como el ordenamiento y clasificación de la información. En la primera, se trata de establecer una línea cronológica según el periodo delimitado, de los principales eventos y momentos significativos en la experiencia. En la segunda parte, la información disponible sobre la experiencia es ordenada y clasificada en función del eje de sistematización; la información se puede clasificar en función de variables y categorías, que permitan analizar los componentes de la sistematización por separado.

Una vez realizado esto, se llevan a cabo las reflexiones de fondo, interpretando la información ya ensamblada y analizando el comportamiento de los diversos componentes tanto de forma individual como conjunta; esto constituye el análisis y síntesis de la información. En la misma línea, con la interpretación crítica se retoman las interrogantes planteadas en un inicio, lo que permite entender por qué pasó lo que pasó y no pasó de otro modo. En esta etapa, se confrontan los hallazgos y reflexiones resultantes con otras experiencias, con el fin de generar posibles relaciones entre estas.

La quinta y última etapa son los puntos de llegada, en los cuales se formulan las conclusiones y recomendaciones, ya sean teóricas o prácticas, en función de los objetivos planteados; se resaltan los principales resultados del proceso, que a su vez serán un valioso insumo para nuevos aprendizajes y futuras experiencias. El proceso de sistematización concluye con la elaboración de productos de comunicación a través de una estrategia definida, que permita compartir los aprendizajes y lecciones aprendidas con las partes

involucradas y con actores interesados, así como comparar los resultados obtenidos del proceso con otras experiencias.

Con esta metodología como base, el desarrollo de la sistematización tuvo diversos momentos clave que guiaron el proceso. Para iniciar, se procedió con la identificación de la necesidad a nivel institucional en materia de AHI, determinando la importancia de tener un recurso documental que reuniera toda la información referente a la gestión general de esta modalidad de cooperación en Costa Rica. Además, tomando en consideración el impacto de la pandemia por COVID-19, se estableció también la necesidad de contar con un análisis de los principales aspectos de la gestión de la emergencia desde la perspectiva de la AHI. Es así como se concluyó que la creación de una sistematización, que además de contar con la recopilación de la información incluyera un análisis crítico por medio de un caso de estudio sobre la mencionada emergencia, era la opción más factible.

Una vez establecido esto, se procedió a una etapa de diseño y estructuración en la cual se determinaron los principales puntos de información que debían estar incluidos, así como la metodología, técnicas e instrumentos que se utilizarían en el proceso. Así, se comenzó el mapeo de la información en materia de AHI y CI en Costa Rica, por medio de la revisión documental.

Como parte del proceso de sistematización, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con las personas representantes de las diversas instituciones del Estado en el CATAI. Además, también se realizó un proceso de consulta por medio de cuestionarios a personas expertas en materia de CI; esto con el fin de analizar a profundidad el estado actual de la AHI en Costa Rica y generar recomendaciones viables y realistas que logren optimizar la gestión y atención de futuras emergencias.

De igual forma, se determinó la importancia de contrastar los procedimientos aplicados durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, que han estado vigentes desde el 2017, con los nuevos procedimientos que se aplicarán a partir del año 2023. En la misma línea, se identifica la importancia de resaltar las diferencias entre el proceso de gestión de la AHI y el proceso de gestión de la CI en el país. Para esto, se llevó a cabo un proceso de análisis comparativo entre ambas modalidades, esquematizando cada proceso por medio de flujogramas.

Por otra parte, se requirió de insumos de diversa naturaleza para materializar esta sistematización. En primer lugar, fue necesario realizar una investigación sobre el tema y su estado a nivel nacional para evaluar la viabilidad de este documento, así como para determinar el mejor modelo para presentar la información. Una vez se decidió que una sistematización de la experiencia era la opción más viable, se procedió con la investigación ya descrita, la cual se llevó a cabo con el apoyo de bases de datos, documentos digitales y plataformas de videoconferencias que permitieron recolectar toda la información plasmada en esta sistematización. Para esto, fue necesario aplicar los conocimientos adquiridos durante

la formación profesional de la persona encargada de liderar la sistematización en áreas como CI, AHI, implementación de técnicas de investigación, entre otros.

Una vez terminada la sistematización, se llevó a cabo la revisión del documento, de la cual surgieron las correcciones necesarias para garantizar que la información estuviera clara y estructurada en función de la necesidad identificada en las primeras etapas. Posterior a esto, se realizó la validación del documento a nivel institucional para su publicación.

D) Replicabilidad y Sostenibilidad

Uno de los factores que determinan el éxito de este proceso es la replicabilidad de la sistematización en otros contextos y escenarios, así como su sostenibilidad en el tiempo. Con el fin de garantizar esto, se identificaron diversas lecciones aprendidas que pueden brindar un valor agregado a futuras sistematizaciones de experiencias. Esto es el resultado de una valoración crítica de las acciones llevadas a cabo para la construcción de este documento; tanto las que pueden replicarse en futuros escenarios, como las que deben mejorar.

Una parte fundamental para realizar una sistematización es contar con el apoyo y colaboración de los actores que participaron de la experiencia. En este caso, el acompañamiento por parte de la institución en las diversas etapas ya citadas, junto con el apoyo para la difusión de los resultados fueron esenciales para la exitosa creación del documento. Aunado a esto, la comunicación efectiva entre estos actores a lo largo de las diversas etapas de la sistematización permitió que el proceso fuera fluido y claro, con lo cual se logró determinar la ruta más apropiada desde la fase de planificación.

Otro factor que debe prevalecer es el óptimo manejo de recursos como el tiempo; considerando que en muchas ocasiones pueden presentarse imprevistos en el transcurso de la investigación, su aprovechamiento es esencial para compensar en la medida de lo posible las demoras en el cronograma establecido. También, es importante establecer una ruta de acción según los posibles riesgos que puedan comprometer la realización exitosa de la sistematización, para lo que se pueden realizar estrategias de gestión de riesgos siempre que se considere necesario.

Por otra parte, la investigación debe ser lo más integral y exhaustiva posible, intentando analizar la mayor cantidad de información para construir un panorama amplio sobre la experiencia que se está sistematizando, lo que a su vez permite realizar un análisis crítico y objetivo. Así mismo, en este proceso debe existir cierto grado de adaptabilidad y flexibilidad con el que se puedan realizar los cambios necesarios en aspectos como los contenidos, metodologías, cronogramas, etc. Con esto, no se pretende desestructurar la ruta ya establecida ni cambiarla constantemente, por el contrario, se busca enriquecer el proceso, aplicando diversas mejoras con el fin de alcanzar los objetivos establecidos.

En general, debe procurarse que la sistematización se realice con metodologías completas pero amigables, que permitan la replicabilidad y la sostenibilidad del producto en el tiempo; ya sea para la continuación de la sistematización aquí presentada, o para la creación de nuevos productos en este y otros campos de estudio. Para esto, la sistematización debe ser adaptable a otros contextos.

Aunado a lo anterior, la posibilidad de adaptar y replicar este recurso a nivel regional dotaría a las contrapartes en Centroamérica con un documento enfocado en el estudio de los procedimientos vigentes y en la identificación de oportunidades de mejora en el marco de la atención de emergencias. Para esto, es necesario el aprovechamiento de los canales de comunicación y enlaces con las entidades encargadas de la gestión de la AHI en cada país.

En el plano centroamericano, el principal organismo en materia de AHI en la región es el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC), el cuál:

Es un organismo regional de carácter intergubernamental, perteneciente al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como Secretaría Especializada. Ha sido creado por leyes nacionales en los países de Centroamérica, con el mandato de promover actividades, proyectos y programas que conduzcan a la reducción de riesgos a desastres que provoquen pérdidas humanas y económicas causadas por los factores socio-naturales. (Sistema de la Integración Centroamericana [SICA], s.f.-a)

Como la principal entidad en la materia a nivel regional, este se encarga de liderar la implementación y ejecución de diversos instrumentos como el Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana MecReg – SICA y el Procedimiento Centroamericano para la Facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro, ambos en el marco de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (SICA, s.f.-b).

Partiendo del importante rol del CEPREDENAC en la gestión de la AHI en la región y de la importancia de las iniciativas que actualmente se implementan para el abordaje de las emergencias en las naciones que lo integran, la creación de este documento representa un insumo valioso para las contrapartes institucionales en estos países, el cual además de brindar un panorama sobre la gestión de la cooperación internacional en Costa Rica, propondrá una nueva forma de recopilar y presentar la información, adaptable a las estructuras internas de los Estados miembros por medio de sus respectivos CATAI, o como se les conoce en otros países de la región, los Centros de Coordinación para la Asistencia Humanitaria (CAAH).

Por otra parte, en la esfera nacional esta sistematización será de gran trascendencia para la CNE como institución rectora en la materia y para los actores mencionados en el apartado anterior, dado que su estructura podrá ser tomada como referencia y/o replicada para la construcción de nuevas herramientas, ya sea para complementar otras estructuras de sistematización de experiencias, o para la actualización y mejora de los documentos existentes.

Junto a esto, es importante resaltar la vinculación de esta información con las políticas públicas e instrumentos vigentes en el país. A nivel internacional, los tratados, convenios, marcos de acción, resoluciones, entre otros, que han sido firmados y/o ratificados por Costa Rica en esta área temática, son esenciales para analizar las acciones y compromisos adquiridos con la comunidad internacional. En la Tabla 2.1 se recopilan los principales instrumentos a nivel internacional que deben tomarse en consideración.

Tabla 2.1

Principales instrumentos vigentes en materia de AHI a nivel internacional

Nombre	Año	Descripción
Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	2015-2030	<p>Como instrumento sucesor del Marco de Hyogo 2005-2015, su objetivo es orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles, así como en todos los sectores y entre un sector y otro. Presenta una serie de innovaciones derivadas de una serie de consultas y negociaciones entre los actores y partes interesadas, y se basa en elementos que garanticen la continuidad del trabajo bajo las disposiciones del Marco de Hyogo. Sus cuatro esferas prioritarias son:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres ● Prioridad 2: Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo ● Prioridad 3: Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia ● Prioridad 4: Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción^a.
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	2015-2030	<p>Son 17 objetivos globales adoptados por las Naciones Unidas como un llamamiento universal para abordar las diversas problemáticas globales en materia de desarrollo sostenible. Al estar interconectados entre sí, las acciones llevadas a cabo en un área, afectará los resultados de otras áreas^b. En materia de AHI, destacan los siguientes ODS:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 1: Fin de la pobreza ● 2: Hambre cero ● 3: Salud y bienestar ● 5: Igualdad de género

		<ul style="list-style-type: none"> ● 6: Agua limpia y saneamiento ● 11: Ciudades y comunidades sostenibles ● 13: Acción por el clima ● 16: Paz, justicia e instituciones sólidas ● 17: Alianza para lograr los objetivos
Resoluciones de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Resolución 31IC/11/R7: Fortalecimiento de los marcos normativos y superación de las barreras regulatorias en la mitigación, la intervención y la recuperación a raíz de desastres (2011)
Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Resolución 76/128. Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre de origen natural, desde el socorro hasta el desarrollo (2021); ● Resolución 76/124. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas (2021); ● Resolución 76/204. Reducción del riesgo de desastres (2021); ● Resolución 76/119. Protección de las personas en caso de desastre (2021); ● Resolución 59/231. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (2005); ● Resolución 57/150. Fortalecimiento de la eficacia y la coordinación de la asistencia internacional a las operaciones de búsqueda y salvamento en zonas urbanas (2002).
Resolución 46/182. Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas	1999	<p>“Reconoce la soberanía de los Estados y da prioridad al papel y la responsabilidad de los Estados en la coordinación, la aplicación y la realización de la acción humanitaria imparcial y neutral”^c. Bajo esta resolución, se establecieron los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad, y constituye la base de la AHI. El principio de independencia se añadió en 2003 con la resolución 58/114 de la Asamblea General de la ONU.</p>
Convenios de Ginebra y sus	1949	<p>“Son tratados internacionales que contienen las principales normas destinadas a limitar la barbarie de la guerra”^d. Existen cuatro convenios en la actualidad, que</p>

<p>Protocolos Adicionales</p>		<p>son la base del Derecho Humanitario Internacional (DIH):</p> <ul style="list-style-type: none"> ● I Convenio de Ginebra: protege, durante la guerra, a los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña. ● II Convenio de Ginebra: protege, durante la guerra, a los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. ● III Convenio de Ginebra: se aplica a los prisioneros de guerra. ● IV Convenio de Ginebra: protege a las personas civiles, incluso en los territorios ocupados. <p>Por su parte, existen también tres protocolos adicionales a los mencionados convenios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Protocolo adicional I: conflictos internacionales ● Protocolo adicional II: conflictos no-internacionales ● Protocolo adicional III: emblema distintivo adicional <p>Estos instrumentos fueron concebidos específicamente para la asistencia en contextos o situaciones bélicas y no aplican a aquellas emergencias de origen natural o antrópico.</p>
<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos</p>	<p>1948</p>	<p>Este documento estableció por primera vez en la historia, los derechos humanos fundamentales que deben gozar todas las personas y que deben protegerse en todo el mundo. Es un importante precedente en materia de derechos humanos, puesto que ha sido la base de una gran cantidad de tratados e instrumentos a nivel nacional, regional e internacional^e.</p>

Nota. Elaboración propia con base en ^aOrganización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). ^bPrograma de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (s.f.). ^cComité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2016). ^dCICR (2014). ^eONU (1948).

De los instrumentos presentados en esta tabla, resulta importante destacar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; este es el primer acuerdo principal de la agenda de desarrollo posterior a 2015 que además va de la mano con otros instrumentos como el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Nueva Agenda Urbana y los

Objetivos de Desarrollo Sostenible (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], s.f.).

Además, es importante retomar que la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, constituye el instrumento base en materia de AHI que guía las acciones de los países en cuanto a la atención de emergencias.

Por otra parte, existen instrumentos a nivel regional en materia de AHI (ver Tabla 2.2) cuya vinculación, ya sea directa o indirecta, es importante para la gestión de esta modalidad de cooperación.

Tabla 2.2

Principales instrumentos vigentes en materia de AHI a nivel regional

Nombre	Año	Descripción
Plan Regional de Gestión Integral del Riesgo en América Central y República Dominicana (PRGIR) 2019-2023	2019-2023	El PRGIR es una respuesta para reducir el impacto de las diversas amenazas (sequías, inundaciones, actividad volcánica, deslizamientos de tierra, terremotos e incendios forestales) en de los países y comunidades de la Región SICA, con el fin de aumentar la capacidad de reducción y gestión del riesgo por parte de las instituciones nacionales y regionales ^a .
Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana (MecReg – SICA)	2016	Es el instrumento que, con el propósito de mejorar, producir y preparar un esfuerzo común que permita brindar una asistencia humanitaria de forma ágil, expedita y oportuna ante una situación de emergencia o desastre, utilizan los países de América Central para abordar oportunamente las emergencias y desastres que requieran de asistencia humanitaria por parte de los demás países de la región ^b .
Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR)	2015-2030	Es un instrumento de política pública regional en materia de gestión de riesgos de desastres, creado para brindar una respuesta adecuada en tales situaciones. La PCGIR contiene ejes que orientan las medidas, compromisos y acciones generales a implementar en la región, ajustadas y armonizadas con los marcos conceptuales y de acción derivados del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 ^c .

Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/Emergencia	2014	“Recoge la visión integral del manejo de la asistencia humanitaria, técnica y la colaboración entre los países del SICA. Articula los esfuerzos que cada uno de los países realiza en la aplicación de los Manuales Nacionales (Cancillerías, CATAI, CCAH (I)) que contienen todas las acciones que, a nivel interno, se ejecutan para el envío, tránsito y recepción de la asistencia humanitaria y técnica internacional” ^d .
Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)	-	<ul style="list-style-type: none"> ● Resolución AG/RES. 2750 (XLII-O/12). Los mecanismos existentes sobre prevención, atención de los desastres y asistencia humanitaria entre los Estados Miembros (2012)
Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD)	2006	Este instrumento regional surge con el fin de asistir a los países en el intercambio de información y experiencias en materia de gestión integral del riesgo en situaciones de desastres de origen natural en aspectos como la evaluación de la vulnerabilidad, el desarrollo de medidas de mitigación y el fomento de los programas de preparación y respuesta ^e .
Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN)	1999	Es el foro principal de la OEA para el análisis y el abordaje de los temas vinculados con los desastres de origen natural, en coordinación con las organizaciones nacionales competentes ^f .
Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia (FONDEM)	1995	“El objetivo primordial del FONDEM es apoyar el papel político de la OEA en la materia y demostrar la solidaridad de los Estados miembros de la Organización, participando en la coordinación de ayuda frente a desastres naturales en el Hemisferio” (Artículo II) ^g . “Este suministrará auxilio disponible de naturaleza social, humanitaria, material, técnica y financiera, tanto en especie como en servicios, a cualquier Estado miembro de la Organización que estuviese amenazado, hubiera sufrido o estuviera pasando por una situación de emergencia, ocasionada por desastres naturales” (Artículo III) ^g .

Nota. Elaboración propia con base en ^aCEPREDENAC (2019). ^bCEPREDENAC (2016). ^cCEPREDENAC (2017a). ^dCEPREDENAC (2014, p.3). ^eOrganización de los Estados

Americanos (OEA) (2006). ^fAG/RES. 1682 (XXIX-O/99) (1999). ^gAG/RES. 1327 (XXV-O/95) (1995).

En la Tabla 2.3 se enlistan las políticas públicas, leyes, decretos y planes que se han adoptado a nivel país han sido las bases sobre las cuales se desarrollaron los procesos y acciones estratégicas para la atención de emergencias.

Tabla 2.3

Principales instrumentos vigentes en materia de AHI a nivel nacional

Nombre	Año	Descripción
Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025	2021-2025	Para la aplicación de la política de Gestión del Riesgo, la Comisión queda obligada al diseño y la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación estratégica, que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte de los Subsistemas y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control (Artículo 7) ^a .
Política Nacional de Gestión de Riesgo	2016-2030	La política de gestión del riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases. Toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control (Artículo 5) ^a .

Nota. Elaboración propia con base en ^aLey N° 8488 (2006).

Por último, en la Tabla 2.4 se presenta un resumen de la cantidad de instrumentos a nivel internacional, regional y nacional, que permite dimensionar que tanto se ha concretado en materia de AHI en estos tres niveles.

Tabla 2.4

Cuadro resumen de instrumentos internacionales, regionales y nacionales en materia de AHI

Instrumentos internacionales en materia de AHI	Instrumentos regionales en materia de AHI	Instrumentos nacionales en materia de AHI
Cantidad: 12	Cantidad: 8	Cantidad: 2

Nota. Elación propia.

III. La Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica

A) La Gestión

Para comprender el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica, se debe empezar por analizar sus componentes clave, tales como las etapas en las que se divide, las entidades e instituciones participantes y sus respectivos roles. El funcionamiento armónico de estos componentes es lo que permite la exitosa materialización de los procesos de recepción, envío y tránsito de recursos en esta modalidad de cooperación.

Como se ha mencionado anteriormente, la CNE tiene a su cargo la gestión y coordinación de los procesos en la materia; desde la institución, estos han evolucionado con el paso de los años para brindar asistencia de calidad, con estrategias actualizadas y acordes a las necesidades identificadas a nivel nacional, regional e internacional. Sin embargo, en el proceso también participan otras instituciones y actores, que son clave para lograr la exitosa gestión de la AHI.

En primer lugar, es importante destacar que existen dos instancias de coordinación presentes en todos los procesos de recepción, tránsito y envío, independientemente de las instituciones que reciben el llamamiento para la atención de una determinada emergencia. Una de estas es el Centro de Operaciones de Emergencia (COE), el cual:

Es la instancia permanente de coordinación, responsabilidad de preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia.

La CNE reúne periódicamente a los integrantes del COE y en momentos de emergencia, es activado de forma permanente para el trabajo articulado a nivel nacional por parte de todas las instituciones públicas y los organismos no gubernamentales que conforman el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. (CNE, s.f.-b)

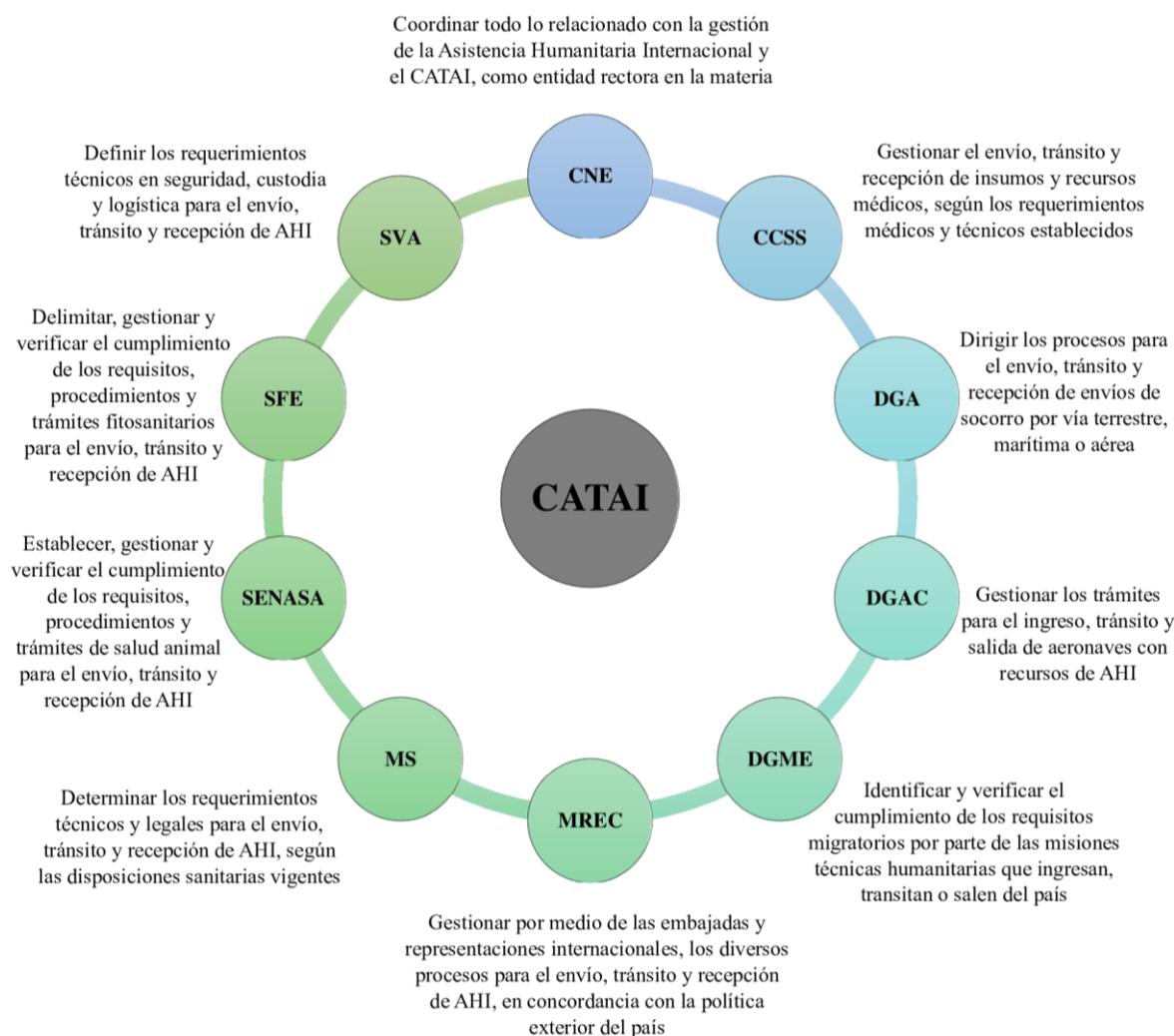
La otra instancia de coordinación es el CATAI, bajo el cual se gestiona la AHI en el marco de una emergencia una vez convocado por el COE. Lo integran 10 instituciones estatales, las cuales participan de los procesos según la naturaleza de la emergencia y la vinculación de esta con sus respectivas competencias. Estas son:

- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Dirección General de Aduanas (DGA)
- Dirección General de Aviación Civil (DGAC)
- Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC)
- Ministerio de Salud (MS)
- Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)
- Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA)
- Servicio de Vigilancia Aérea (SVA)

Las instituciones participan activamente en la gestión de la AHI, brindando apoyo técnico y operativo en las emergencias cuya naturaleza sea de su competencia. Considerando que cada una tiene un rol diferente en los procesos de gestión, es necesario resaltar la importancia de su participación, haciendo énfasis los momentos específicos en los que cada una interviene. En la Figura 3.1, se muestran las instituciones que componen el CATAI y su rol principal en los procesos de la AHI.

Figura 3.1

Instituciones Estatales que conforman el CATAI y sus principales objetivos



Nota. Elaboración propia.

En cuanto a las emergencias que estas instituciones abordan en el marco de la AHI, estas deben ser abordadas en función de su naturaleza y particularidades, por lo que cada institución participa en aquellos procesos donde la amenaza compete a sus objetivos

institucionales, con la excepción de la CNE y el MREC, que participan activamente en todos los procesos de gestión de la AHI.

Costa Rica, al ser un país multiamenaza, es afectado por emergencias de diversa naturaleza que pueden ser derivadas de los desastres de origen natural y el cambio climático, provocadas por el ser humano, y causadas por una emergencia sanitaria, entre otras. Sin embargo, muchas de estas emergencias tienen una alta recurrencia en el territorio nacional (ver Tabla 3.1) y suelen ser atendidas con recursos de AHI solamente cuando superan la capacidad de respuesta del país.

Tabla 3.1

Amenazas más frecuentes en Costa Rica

Tipo	Descripción
Amenaza por deslizamientos	Son desplazamientos de suelos, rocas y biomasa ladera-abajo, ocasionados por acción de la gravedad y en función de la susceptibilidad de los materiales que constituyen la ladera. Suelen ser ocasionados por lluvias de intensidad alta, socavación por ríos u oleaje, sismos, acción antrópica (excavación, socavación, sobrecarga) y actividad humana (excavaciones, rellenos, fugas en conductos de agua, vibraciones del tránsito, extracción de materiales).
Amenaza por inundación	Consiste en el desbordamiento de un cuerpo de agua fuera de sus límites (río, lago, mar, redes de drenaje naturales y construidas), sumado a la acumulación en terrenos cuyo drenaje no funciona eficazmente. Se produce cuando los caudales y volúmenes de agua, originados por aspectos meteorológicos, hidrológicos, hidrogeológicos e hidráulicos de las cuencas y micro-cuencas, superan la capacidad de retención e infiltración del suelo o de transporte del agua.
Amenaza por sismos	Se manifiestan con la vibración de la tierra, la cual se produce por una liberación rápida y dispersión superficial de la energía tectónica y mecánica. Está caracterizada por los movimientos ondulatorios y representada por variables físicas que relacionan la fuente sismogénica (magnitud, profundidad hipocentral, ubicación del epicentro, atenuación de la energía entre la fuente hasta el lugar estudiado) y la respuesta del suelo.
Amenaza por licuefacción de los suelos (derivada de la amenaza sísmica)	Se produce cuando los depósitos aluviales arenosos, no arcillosos, principalmente arenas, gravas finas y limos no cohesivos, saturados o parcialmente pierden temporalmente su resistencia al corte y se comportan como un líquido viscoso en lugar de un sólido. Cuando las ondas sísmicas (principalmente las “S”) aumentan la presión del agua en los poros del suelo, logran separar los granos, anular las presiones

	“efectivas” y causar el colapso de las estructuras del suelo, ocasionando que este pierda su capacidad de soporte, generando fracturas, desplazamientos laterales, “volcanes de arena” en la superficie e incluso el efecto de boya.
Amenaza por tsunami	Son una serie de grandes olas marinas causadas por el súbito desplazamiento del agua, lo cual a su vez es causado por terremotos, erupciones volcánicas o deslizamientos del suelo submarino. Estas olas son capaces de recorrer largas distancias y llegar a las costas, donde aumentan su altura antes de reventar.
Amenaza por vulcanismo	Está constituida por diferentes peligros según el material expulsado, la forma y la potencia de las erupciones, así como la extensión de las áreas cubiertas, tales como caída de piroclastos, flujos piroclásticos, lahar, coladas (flujos) de lava, dispersión de gases, vapores, lluvia ácida y sismicidad volcánica.
Amenaza por incendios forestales	Pueden ser de origen natural o antrópico, controlados o no controlados. Se pueden clasificar según su origen en naturales (rayos, erupciones volcánicas, combustión espontánea, impacto de meteoritos, coladas de lava o flujos de piroclastos); antropogénicos (negligencia, descuidos, quemas agrícolas, quemas de pastoreo, quemas de caña de azúcar, colmeneros, carboneras, manejo incorrecto de fogatas, botaderos de basura); intencionales (acciones por piromanía, causas políticas, vandalismo, cacería furtiva); y accidentales (fallas en el tendido eléctrico, fuegos pirotécnicos, prácticas militares, accidentes tecnológicos e industriales).

Nota. Elaboración propia con base en “Gestión municipal del riesgo: Normas y elementos básicos de gestión municipal del riesgo de desastre con énfasis en prevención, control y regulación territorial”, por CNE, 2017 (https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/biblioteca/gestion%20municipal/Gestion%20Municipal%20del%20Riesgo%20Ordenamiento%20Territorial.pdf).

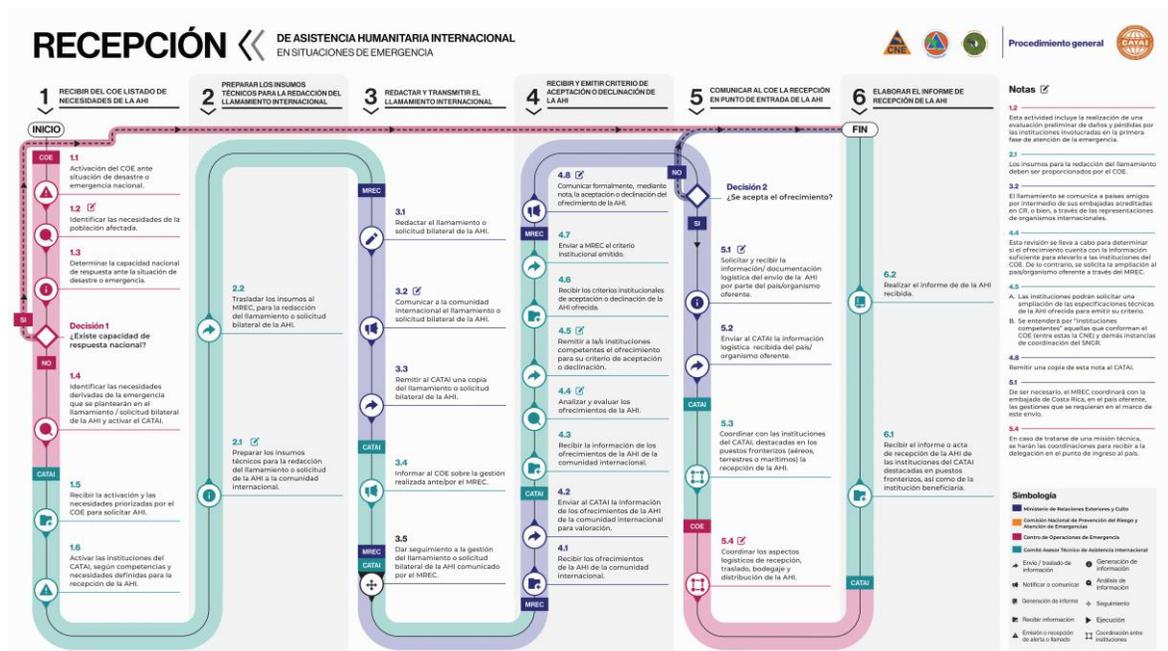
Para profundizar en el papel de las instituciones, se deben analizar los procesos generales de recepción, tránsito y envío, y sus respectivas etapas. Para ello, se toman como punto de referencia los flujogramas actualizados recientemente por la CNE, con el propósito de analizar la estructura y profundizar en los pasos a seguir para la gestión de la AHI. Retomando que el propósito de esta sistematización es brindar con el mayor detalle posible un panorama completo sobre la materia, también se ha elaborado una comparación estructural entre los procedimientos aplicados antes y durante la emergencia por COVID-19 para la recepción (ver anexo 1), el tránsito (ver anexo 2) y el envío (ver anexo 3) de AHI; y los nuevos procedimientos aprobados posterior a esta emergencia y que son el resultado de un largo proceso de evaluación y aprendizaje institucional. Cabe resaltar que las imágenes que

a continuación se presentarán son documentos de trabajo aún no oficializados, por lo que es posible que sufran cambios después de la publicación de este documento.

En primer lugar, se muestra el nuevo flujograma para la recepción general de AHI en Costa Rica, el cual tiene como propósito guiar las acciones necesarias para concretar el recibimiento de insumos, mercancías, equipos humanitarios y otros tipos de asistencia en el país (ver Figura 3.2).

Figura 3.2

Procedimiento general actualizado para la recepción de AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica



Nota. De CNE (comunicación personal, 25 de agosto de 2023).

El proceso para la recepción de AHI en Costa Rica consta de seis etapas definidas, en las cuales participan un total de tres instituciones y entidades ejecutoras: el MREC, el COE y CATAI. De los tres procedimientos generales de gestión, este es el más largo. Uno de los principales aspectos a tener en consideración es que la solicitud de AHI se realiza una vez se han agotado los recursos y las capacidades nacionales para atender la emergencia.

El proceso inicia con la activación del COE ante una situación de desastre o emergencia nacional; esta instancia de coordinación se encarga de identificar las necesidades de la población afectada que deben atenderse mediante una evaluación preliminar de daños y pérdidas por parte de las instituciones involucradas, para determinar si existe capacidad de respuesta nacional.

Si se concluye que el país tiene los recursos para hacer frente a la emergencia, el procedimiento de AHI no se activa, pero si las capacidades han sido sobrepasadas por los efectos del evento, se procede a comunicar las necesidades derivadas de la emergencia que se plantearán en el llamamiento, y por consiguiente se activa el CATAI. Esta instancia recibirá la activación y será informado de las necesidades priorizadas para la solicitud de AHI, para luego proceder a activar las instituciones del CATAI en función de sus competencias.

La segunda etapa es la preparación de los insumos técnicos para la redacción del llamamiento internacional. Consta de dos acciones por parte del CATAI: primero se preparan los insumos técnicos para la redacción proporcionados por el COE, para luego trasladar dichos insumos al MREC para la redacción del llamamiento.

En la tercera etapa consiste en redactar y transmitir el llamamiento internacional por parte del MREC, el cual posterior a la redacción se encarga de comunicar a la comunidad internacional el llamamiento o solicitud bilateral de AHI a través de las embajadas acreditadas en Costa Rica o de las representaciones de organismos internacionales. Acto seguido, debe remitirse una copia del llamamiento o solicitud al CATAI, el cual procede a informar al COE sobre la gestión realizada ante/por el MREC, y a dar seguimiento en conjunto (MREC y CATAI) a la gestión del llamamiento.

El MREC debe recibir los ofrecimientos de AHI de la comunidad internacional y enviar al CATAI la información referente a esto. Luego de recibir esta información, el CATAI analiza y evalúa los ofrecimientos de AHI con el fin de determinar si estos cuentan con la información suficiente para elevarlos a las instituciones del COE o si, por el contrario, es necesario solicitar la ampliación al país/organismo oferente a través del MREC. Seguidamente, el CATAI remite a las instituciones competentes (aquellas que conforman el COE, entre estas la CNE, y demás instancias de coordinación del SNGR) el ofrecimiento para su criterio de aceptación o declinación, donde podrán de igual forma solicitar una ampliación de las especificaciones técnicas de la AHI ofrecida para emitir su criterio. Después de recibir los criterios de aceptación o declinación, se envía al MREC con copia al CATAI, el criterio institucional emitido.

De proceder la recepción de la asistencia, en la quinta etapa el CATAI comunica al COE la recepción en el punto de entrada de la AHI. Para los ofrecimientos declinados se da por finalizado el proceso con el posible cooperante, emitiendo desde el MREC una nota así indicándolo. Para la recepción de los ofrecimientos aceptados, se procede a solicitar y recibir la información y documentación logística de la AHI por parte del cooperante, lo cual puede ser coordinado con la embajada de Costa Rica en el país oferente de ser necesario. Una vez realizado este trámite, se envía al CATAI la información logística recibida, quien procede a coordinar con sus instituciones destacadas en puestos fronterizos (aéreos, terrestres y marítimos) para la óptima recepción de la AHI.

Posteriormente, el COE se encarga de coordinar los aspectos logísticos relacionados con la recepción, traslado, bodegaje y distribución de la AHI. Cabe mencionar que cuando la AHI consiste en misiones técnicas, se hacen las coordinaciones para recibir a la delegación en el punto de ingreso de Costa Rica.

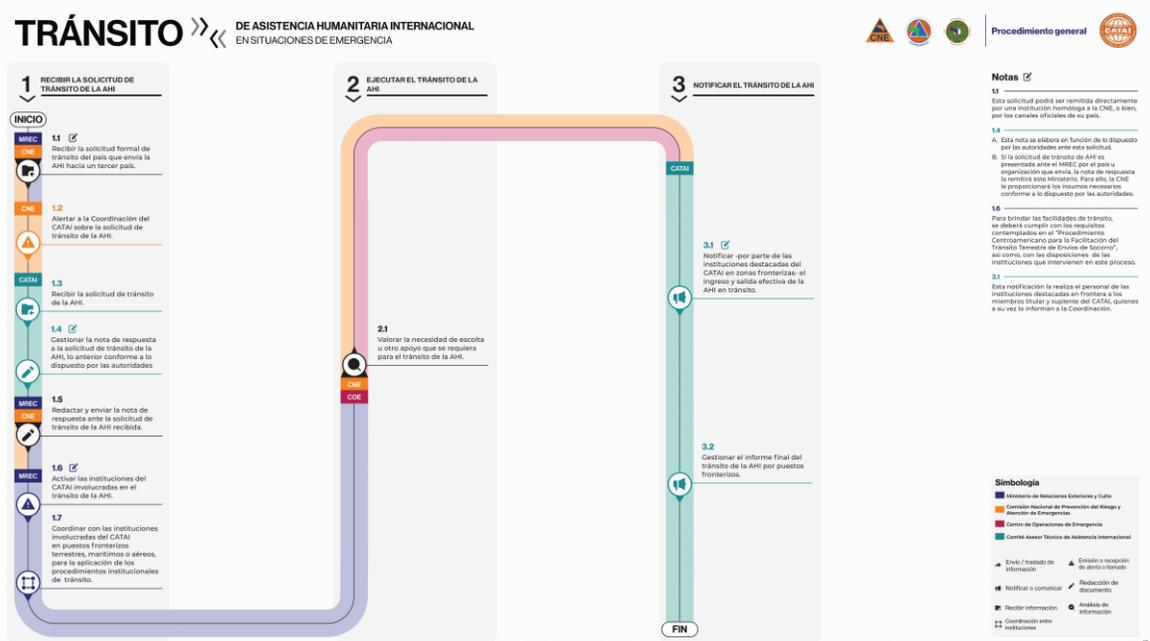
La última etapa consta de dos acciones determinadas que finalizan el proceso: primero, el CATAI recibe el informe o acta de recepción de la AHI por parte de las instituciones destacadas en los puestos fronterizos y de la institución beneficiaria; para finalizar, se realiza el informe correspondiente sobre la AHI recibida.

Es importante mencionar que a pesar de que el proceso para la recepción de AHI ya está estructurado y socializado con los actores participantes, este puede sufrir alguna alteración bajo condiciones sumamente complejas y particulares, que requieran un abordaje no contemplado en el manual.

Con respecto al proceso de gestión para el tránsito de AHI en Costa Rica, es importante señalar que en este participan la CNE, el MREC, el COE y el CATAI, además de las instituciones que gestionan lo relacionado al ingreso y egreso de los recursos transportados. Contrario al proceso de recepción, el tránsito de AHI en Costa Rica es más corto (ver Figura 3.3). Si bien el proceso es mucho más expedito, se debe garantizar la constante y fluida comunicación entre todos los actores involucrados.

Figura 3.3

Procedimiento general actualizado para el tránsito de AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica



Nota. De CNE (comunicación personal, 25 de agosto de 2023).

La primera etapa consta en recibir la solicitud formal de tránsito por parte del país que envía la AHI hacia un tercer país, la cual se recibe por parte del MREC y la CNE de forma simultánea. Esta solicitud podrá ser remitida directamente por una institución homóloga a la CNE, o por los canales oficiales de su país. Seguidamente, la CNE alerta a la coordinación del CATAI sobre la solicitud de tránsito de la AHI. Una vez recibida la solicitud de tránsito de la AHI por parte del CATAI, este gestiona la nota de respuesta según lo dispuesto por las autoridades. Si la solicitud de tránsito de AHI es presentada ante el MREC por el país u organización que envía, la nota de respuesta la remitirá este Ministerio, para lo cual la CNE le proporcionará los insumos necesarios. La CNE en coordinación con el MREC redactan y envían la nota de respuesta a la solicitud, para que posteriormente la Coordinación del CATAI proceda activar las instituciones involucradas en el tránsito. Cabe mencionar que, en el caso de tratarse de un tránsito terrestre, se deberá cumplir con los requisitos contemplados en el “Procedimiento Centroamericano para la Facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro”, el cual tiene como objetivo:

Facilitar, armonizar y simplificar el tránsito terrestre de mercancías bajo la modalidad de envíos de socorro, para satisfacer necesidades urgentes y de asistencia para la recuperación inicial, así como la supervivencia de las poblaciones afectadas en casos de desastre, emergencia o calamidad pública en uno o varios Estados Parte de la región centroamericana. (CEPREDENAC, 2017b, p.1)

La coordinación del CATAI mantendrá comunicación constante con las instituciones presentes en los puestos fronterizos para la aplicación de los procedimientos institucionales de tránsito, cumpliendo a su vez las disposiciones internas de cada una.

En la segunda etapa se ejecuta el tránsito de la AHI, donde la CNE y COE valoran la necesidad de escolta u otro apoyo que se requiera para el tránsito. Por último, la tercera etapa consiste en notificar el tránsito. Las instituciones destacadas en los puestos fronterizos notificarán el ingreso y salida efectiva de la AHI en tránsito. Esta notificación la realiza el personal de las instituciones destacadas en frontera a los miembros titular y suplente del CATAI, quienes a su vez lo informan a la Coordinación. Por último, se gestiona el informe final del tránsito de la AHI por puestos fronterizos.

Este proceso requiere principalmente de la colaboración de instituciones como la DGA, DGAC, DGME, SENASA, SFE y SVA si es un tránsito aéreo y DGA, DGME, SENASA y SFE si es tránsito terrestre. Estas instituciones encargan de gestionar, a través del CATAI, los trámites necesarios para el ingreso de las mercancías y su salida hacia el siguiente país.

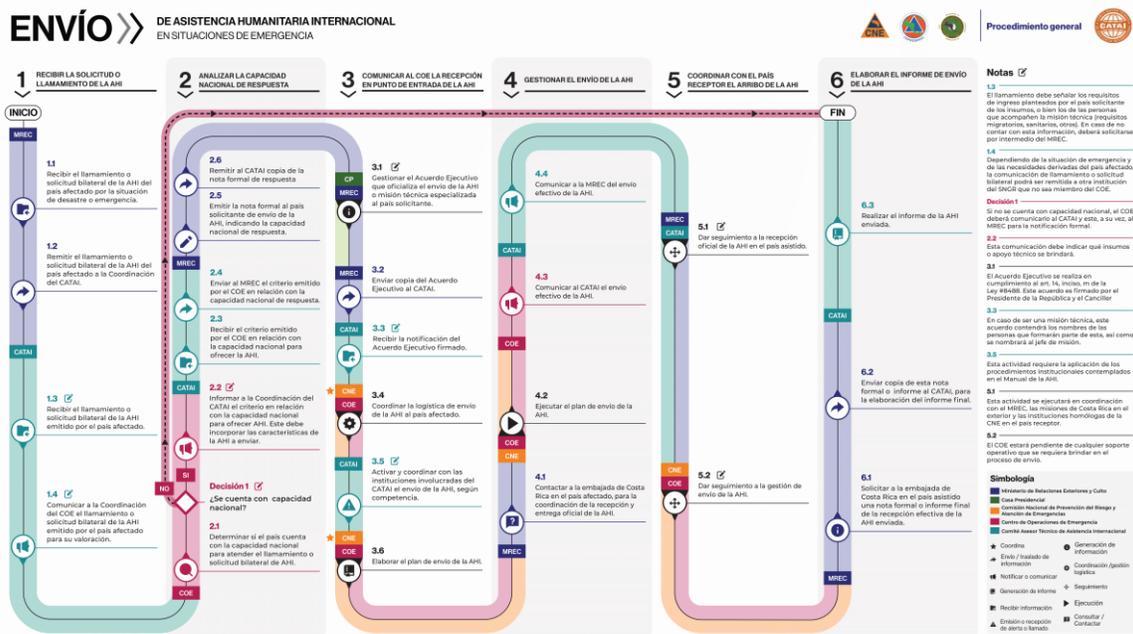
Si la situación lo requiere, el COE solicitará el apoyo de otras instituciones para salvaguardar la integridad de las cargas y asegurar que estas cumplan con los requisitos establecidos para ser transportadas por el territorio nacional.

El tercer procedimiento general corresponde al envío de AHI (ver Figura 3.4), el cual cuenta con la participación de 5 actores clave: además del COE, la CNE, el CATAI y el

MREC, la Casa Presidencial (CP) tiene un importante rol en la formalización de la AHI que se enviará a los países afectados.

Figura 3.4

Procedimiento general actualizado para el envío de AHI en situaciones de emergencia en Costa Rica



Nota. De CNE (comunicación personal, 25 de agosto de 2023).

El proceso comienza con la recepción de la solicitud o llamamiento de la AHI por parte del país afectado por una situación de emergencia. Esta se recibe por intermedio del MREC. Posteriormente, el MREC remite el llamamiento o solicitud bilateral de la AHI del país afectado a la coordinación del CATAI. Este documento señala las necesidades del país solicitante, así como los requisitos de ingreso de los insumos, o bien los de las personas que acompañen la misión técnica (requisitos migratorios, sanitarios, otros). Si no se cuenta con esta información deberá solicitarse por intermedio del MREC.

Luego de recibir el llamamiento, el CATAI debe comunicarlo a la coordinación del COE o podrá ser remitida a otra institución del SNGR que no sea miembro del COE, lo anterior dependiendo de la situación de emergencia y de las necesidades derivadas del país afectado.

La segunda etapa se basa en analizar la capacidad nacional de respuesta, por lo que el COE debe determinar si el país cuenta con los recursos para atender el llamamiento. Posterior a este análisis, deberá comunicarlo al CATAI y este, a su vez, al MREC para la notificación formal al país solicitante. Si se determina que se cuenta con la capacidad nacional para responder a dicha solicitud, se procede a informar a la coordinación del CATAI el criterio.

Esta comunicación debe indicar qué insumos o apoyo técnico se brindará. El CATAI recibe el criterio emitido por el COE y lo envía al MREC, para que este Ministerio emita la nota formal al país solicitante de AHI, indicando la capacidad nacional de respuesta y remitir al CATAI copia de la nota.

En la tercera etapa es necesario que el MREC en conjunto con la CP gestionen el Acuerdo Ejecutivo que oficializa el envío de la AHI o misión técnica especializada al país solicitante. El Acuerdo Ejecutivo se realiza en cumplimiento al Artículo 14, inciso, m de la Ley #8488. Este acuerdo es firmado por el Presidente de la República y el Canciller. Una vez realizado esto, el MREC envía copia del Acuerdo Ejecutivo firmado al CATAI.

En caso de que la AHI consista en el envío de una misión técnica, este acuerdo contendrá los nombres de las personas que formarán parte de esta, así como se nombrará al jefe de misión. Posterior a esto, la CNE y el COE coordinan la logística de envío de AHI al país afectado. Por su parte, la Coordinación del CATAI activará y coordinará con las instituciones involucradas según sus competencias la aplicación de los procedimientos institucionales contemplados en el Manual. Finalmente, la CNE y el COE elaboran y ejecutan de forma conjunta el plan de envío de la AHI.

De acuerdo con lo anterior, la siguiente etapa consiste en realizar la gestión del envío de la AHI, para lo cual el MREC contacta a la embajada de Costa Rica en el país afectado, con el fin de coordinar la recepción y entrega oficial de la AHI. En segundo lugar, la CNE y el COE ejecutan el plan de envío realizado previamente, y este último comunica al CATAI el envío efectivo de la AHI. El CATAI finalmente se encarga de comunicar al MREC el envío efectivo de la AHI.

La quinta etapa del proceso engloba todo lo relacionado a coordinar con el país receptor el arribo de la AHI. El CATAI en coordinación con el MREC, las misiones de Costa Rica en el exterior y las instituciones homólogas de la CNE en el país receptor se encargan de dar seguimiento conjunto a la recepción oficial de la AHI en el país asistido. Por otra parte, la CNE y el COE estarán pendientes de cualquier soporte operativo que se requiera brindar en el proceso.

La última etapa consiste en elaborar el informe de envío de la AHI, para lo cual el MREC solicita a la embajada de Costa Rica en el país asistido una nota formal o informe final de la recepción de AHI, envía copia de esta nota o informe al CATAI, para que este realice el informe final correspondiente.

En cada una de las etapas del envío de AHI desde Costa Rica, la comunicación fluida es fundamental para que las instituciones que participan coordinen de manera óptima entre sí la puesta en marcha de los procedimientos. De igual forma, es importante resaltar el papel que juegan las representaciones y misiones diplomáticas del país en el exterior, puesto que las Embajadas son el canal de información primario entre Costa Rica y el país afectado.

En materia de emergencias humanitarias y desastres, cada evento tiene sus particularidades y condiciones únicas, por lo que cada caso debe analizarse cuidadosamente y no desde una perspectiva generalizada de las emergencias o desastres ya abordados. Si bien las experiencias anteriores son un gran insumo, siempre se debe brindar una atención especializada a la emergencia determinada que se está abordando.

Uno de los aspectos fundamentales a tomar en consideración en la gestión de los procesos de recepción, tránsito y envío de AHI es la coordinación interinstitucional; considerando que cada paso depende del éxito del anterior, es importante respetar el orden establecido entre los actores e instituciones, para así alcanzar los objetivos propuestos y brindar una asistencia que responda adecuadamente a la emergencia. Esto incluye tener conocimientos del rol de cada una de las partes en el proceso de gestión y socializar los posibles cambios y recomendaciones implementadas como resultado de la atención brindada, especialmente si afecta de forma significativa la participación de cualquiera de las partes.

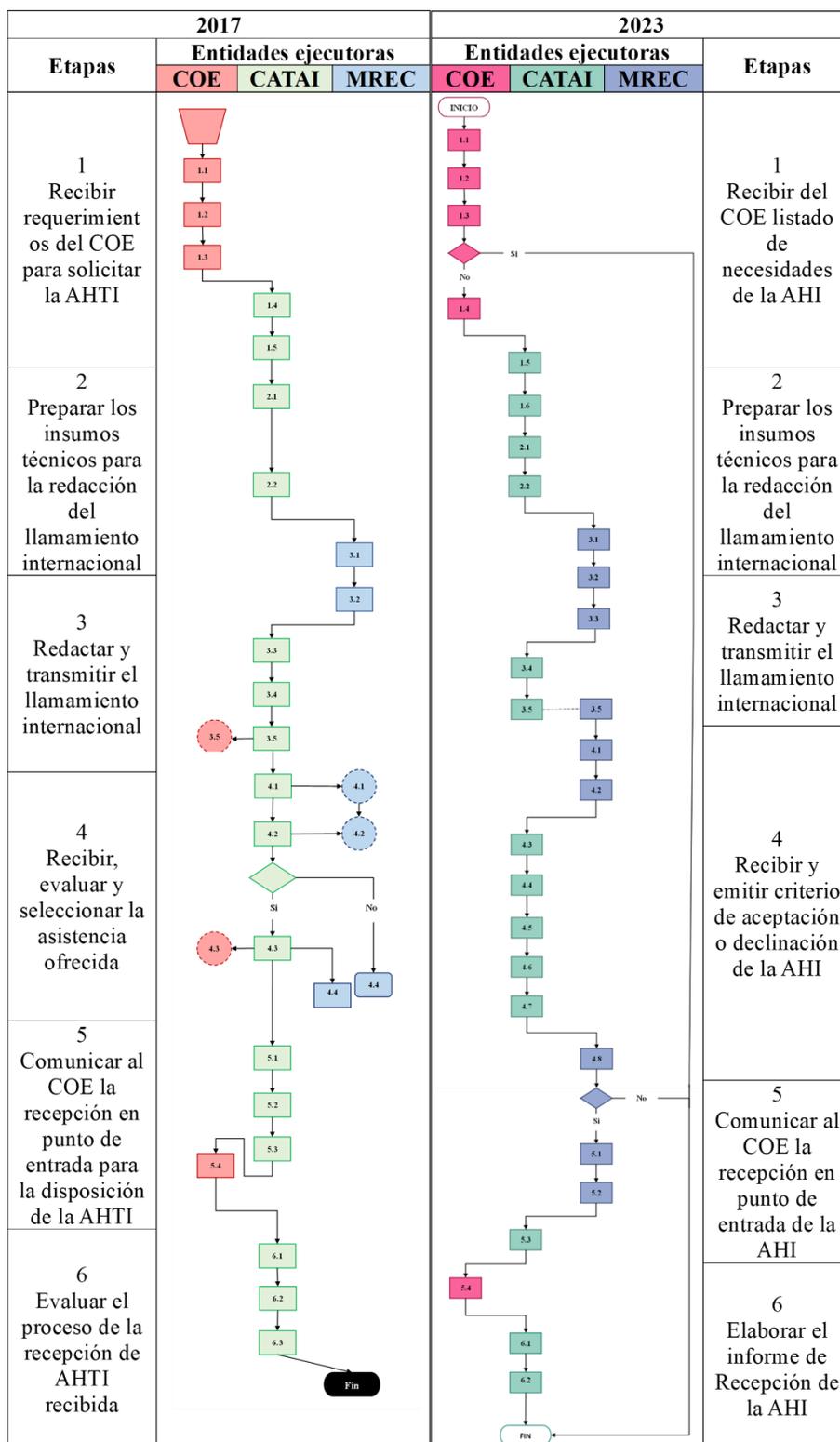
Aunado a lo anterior, el proceso de gestión de la AHI ha sufrido cambios importantes como resultado de las lecciones aprendidas durante la atención de la emergencia por COVID-19. Tal y como se mencionó al principio de este apartado, los flujogramas presentados arriba son el resultado de un proceso de actualización exhaustivo, sin embargo, es importante mencionar que los mismos aún no están oficializados, por lo que pueden sufrir cambios y modificaciones posterior a la publicación de este documento.

El primer cambio a nivel general está relacionado con la denominación utilizada para identificar este tipo de asistencia; pasa de llamarse Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional (AHTI) a Asistencia Humanitaria Internacional (AHI) lo anterior por cuanto se determinó que este último término engloba cualquier tipo de asistencia. Además, también se cambian los nombres de las etapas del proceso de recepción, utilizando denominaciones que brindan más claridad sobre su propósito.

Para profundizar en los principales cambios realizados con respecto al antiguo manual, se han construido flujogramas estructurales para comparar cómo han evolucionado los procedimientos para la recepción, el tránsito y el envío de AHI en Costa Rica. La Figura 3.5 ejemplifica los principales cambios y diferencias entre el proceso aplicado desde el año 2017, y el que se aplicará a partir del año 2023.

Figura 3.5

Flujograma comparativo entre los procesos de recepción de AHI en Costa Rica



Nota. Elaboración propia.

A continuación, se enlistan las principales diferencias identificadas en cada una de las seis etapas del proceso para la recepción de AHI con respecto al antiguo manual:

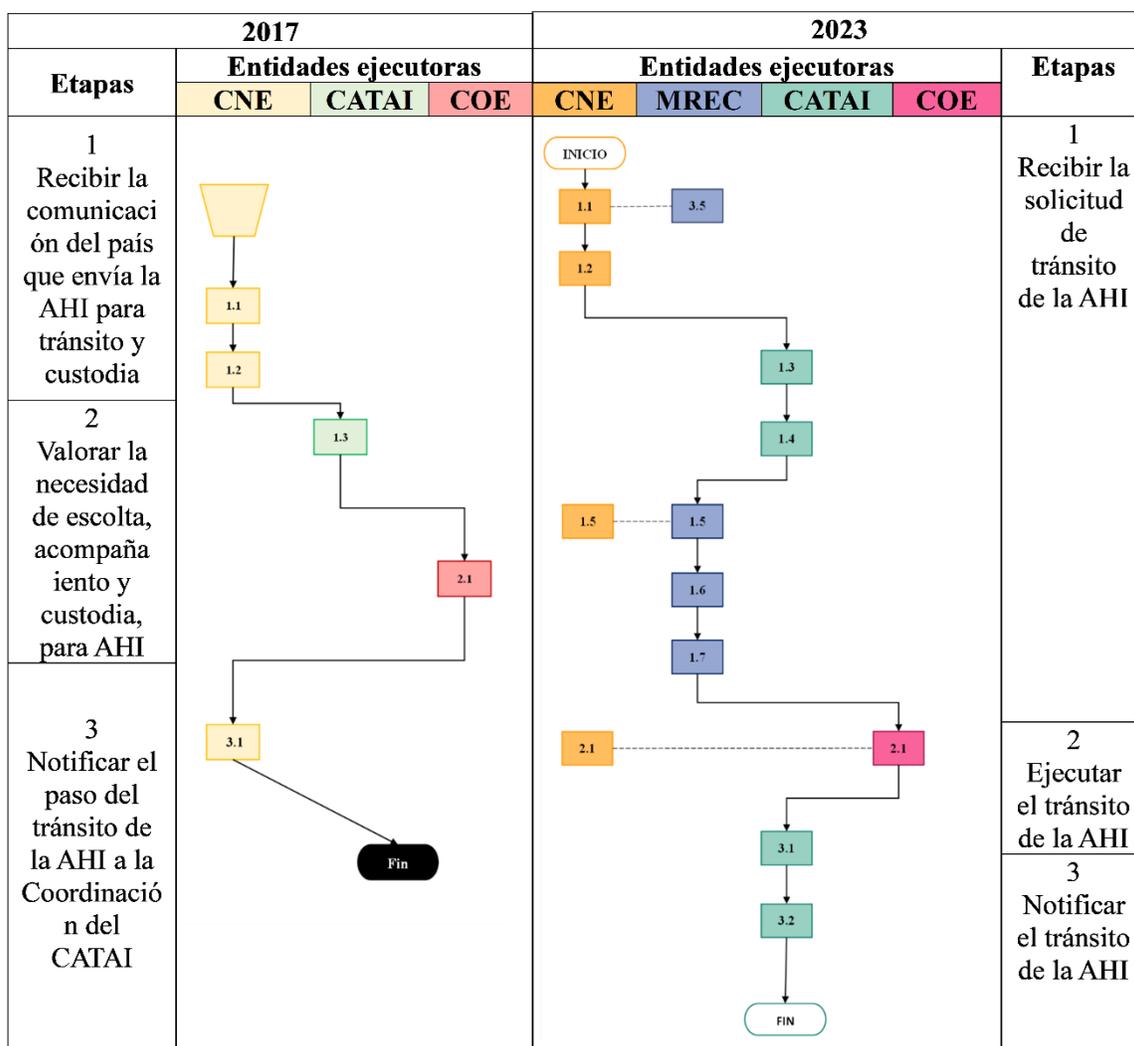
- Etapa 1
 - Ahora consta de 6 pasos en lugar de 5.
 - El proceso comienza con la activación del COE y no con la identificación de necesidades de la población afectada; esto se traslada al paso 1.2.
 - Se agrega un punto de decisión entre el paso 1.3 y 1.4 para definir si existe capacidad de respuesta nacional y si efectivamente es necesaria la AHI.
 - El COE ahora tiene 4 pasos en lugar de 3, agregando en el paso 1.4 “identificar las necesidades derivadas de la emergencia que se plantearán en el llamamiento / solicitud bilateral de la AHI y activar el CATAI”.
- Etapa 2
 - Sin cambios.
- Etapa 3
 - Ahora el MREC debe emitir una copia del llamamiento al CATAI como paso 3.3.
 - El CATAI debe informar de la gestión del MREC al COE en el paso 3.4, en lugar de solo remitir una copia.
 - El seguimiento a la solicitud ahora es competencia del CATAI junto al MREC, y no del CATAI junto al COE.
- Etapa 4
 - Ahora consta de 8 pasos en lugar de 4.
 - El paso 4.1, que es recibir los ofrecimientos de AHI de la comunidad internacional, es ahora competencia solamente del MREC; en lugar del CATAI y el MREC.
 - El paso 4.2, 4.3 y 4.4 se resume en el traslado de información del MREC al CATAI, para que éste reciba y analice/revise las ofertas; antes esto se realizaba de forma conjunto entre MREC y el CATAI.
 - Se agregan en el nuevo procedimiento tres pasos en el CATAI previos a la selección del ofrecimiento. El paso 4.5 consiste en remitir a las instituciones competentes el ofrecimiento para su criterio de aceptación o declinación: el 4.6 es recibir dichos criterios; y el 4.7 es enviar al MREC el criterio institucional remitido.
 - La selección del criterio es ahora competencia solamente del CATAI, mientras que antes se realizaba en conjunto con el COE.
- Etapa 5
 - Se agrega en el nuevo un punto de decisión por parte del MREC, sobre la ruta a seguir en caso de que no se acepte el ofrecimiento (finaliza el proceso), y en el caso de aceptación, donde continúa con los siguientes pasos en esta etapa.

- Ahora los pasos 5.1 y 5.2 son competencia de la CNE y corresponde a solicitar y recibir la información y documentación logística del envío de la AHI por parte del oferente, y enviar al CATAI dicha información. Antes estos pasos eran la coordinación de la recepción y comunicación a instituciones involucradas, que era competencia del CATAI.
- El paso 5.3 ahora resalta que la coordinación de la recepción se realiza con las instituciones destacadas en puestos fronterizos.
- Ahora corresponde al COE específicamente la coordinación de los aspectos logísticos para la recepción, traslado, bodegaje y distribución de la asistencia, una aclaración no presente en anteriormente.
- Etapa 6
 - Ahora se ha simplificado y reducido a dos pasos, enfocados en recibir el informe o acta de recepción de parte de las instituciones destacadas en puestos fronterizos y la institución beneficiaria, para así realizar el informe correspondiente al final. Antes eran 3 pasos divididos en realizar un registro e informe, evaluar el proceso y realizar informe de resultados con la evaluación realizada.

Avanzando hacia los cambios realizados en el procedimiento para el tránsito de AHI en Costa Rica (ver Figura 3.6), se resalta la adición del MREC como una de las entidades ejecutoras y la creación de nuevos que especifican el rol de cada una de las partes. A pesar de esto, se mantienen solo tres etapas en todo el proceso.

Figura 3.6

Flujograma comparativo entre los procesos de tránsito de AHI en Costa Rica



Nota. Elaboración propia.

A continuación, se analizan las principales diferencias identificadas en cada una de las tres etapas del proceso para el tránsito de AHI con respecto al antiguo manual:

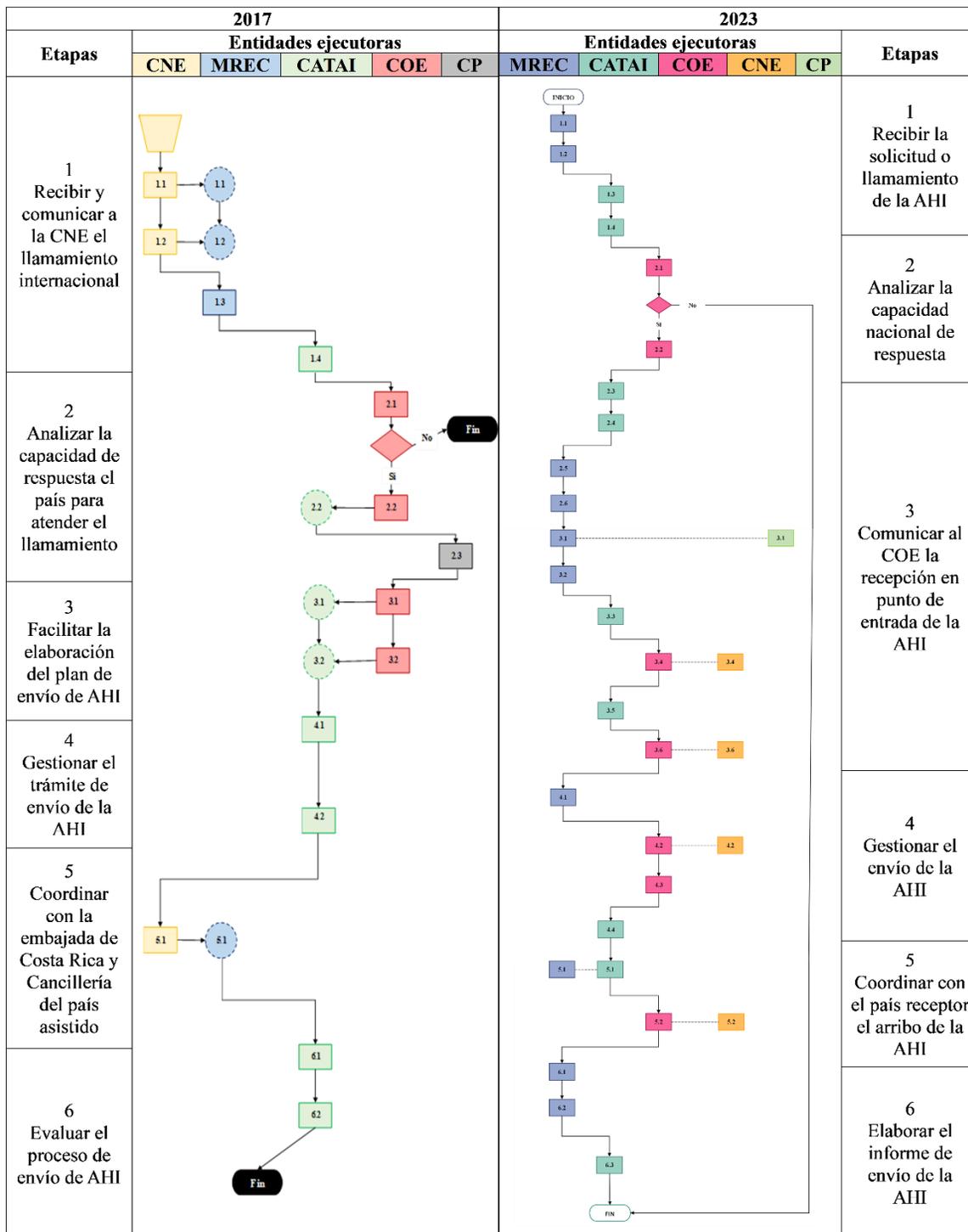
- Etapa 1
 - Consta de 7 pasos en lugar de 3.
 - En el paso 1.1, la recepción de la solicitud de tránsito está a cargo de la CNE y el MREC, antes era solo la CNE.
 - Los pasos 1.3 y 1.4 constan respectivamente de recibir la solicitud y gestionar la nota de respuesta conforme lo dispuesto por las autoridades, lo cual no estaba explícito anteriormente.

- La redacción de la nota de respuesta está a cargo de la CNE y el MREC, lo cual no estaba contemplado antes.
- Los pasos 1.6 y 1.7, que consisten respectivamente en activar a las instituciones del CATAI involucradas en el tránsito y en coordinar con las instituciones en puestos fronterizos la aplicación de los procedimientos, no estaban contemplados anteriormente.
- Etapa 2
 - El paso 2.1 sobre la necesidad de escolta durante el tránsito de la AHI está a cargo de la CNE y el COE de forma conjunta, mientras que antes solo era competencia del COE.
- Etapa 3
 - Esta etapa se divide en dos pasos en lugar de uno como anteriormente lo disponía el manual, agregando como paso final (3.2) la gestión del informe final a cargo del CATAI.

Con respecto a la evolución del proceso para el envío de AHI en Costa Rica (ver Figura 3.7), también se aumentó el número de pasos a seguir en la mayoría de las etapas, y se refleja un claro aumento en las responsabilidades que deben asumir el MREC y la CNE.

Figura 3.7

Flujograma comparativo entre los procesos de envío de AHI en Costa Rica



Nota. Elaboración propia.

Finalmente, las principales diferencias identificadas en cada una de las seis etapas del proceso para el envío de AHI con respecto al antiguo manual son:

- Etapa 1
 - Ahora no se requiere la intervención de la CNE en esta etapa específica.
 - El paso 1.2 a cargo solamente de MREC, consiste ahora en remitir el llamamiento o solicitud bilateral de la AHI del país afectado a la coordinación del CATAI; antes consistía en la comunicación entre el MREC y la CNE sobre el llamamiento.
- Etapa 2
 - Consta ahora de 6 pasos en lugar de 3.
 - El COE debe informar al CATAI en el paso 2.2 el criterio en relación con la capacidad del país para ofrecer AHI, en lugar de hacerlo en conjunto con el CATAI.
 - El CATAI ahora se encarga de recibir el criterio y enviarlo al MREC, lo que corresponde al paso 2.3 y 2.4. Su responsabilidad de coordinar con las instituciones involucradas el envío de asistencia se traslada para la tercera etapa (paso 3.5).
 - El MREC se encarga de emitir la nota formal al país solicitante sobre la capacidad nacional de respuesta y remitir al CATAI la copia correspondiente (pasos nuevos 2.5 y 2.6).
- Etapa 3
 - Consta de 6 pasos en lugar de 2.
 - La gestión del Acuerdo Ejecutivo que oficializa el envío de AHI ahora se realiza de forma conjunta entre Casa Presidencial y el MREC; ya no es solo competencia del primero.
 - El MREC debe enviar copia del Acuerdo al CATAI, algo que no estaba explícito en el antiguo manual.
 - La CNE y el COE son ahora las entidades encargadas de coordinar la logística de envío de la AHI en el paso 3.4 y de elaborar el plan de envío en el paso 3.6, en lugar del COE y el CATAI.
 - En lugar de coordinar la logística, al CATAI le corresponde en esta etapa activar y coordinar con las instituciones miembro el envío de AHI en función de las competencias (paso 3.5).
- Etapa 4
 - Consta de 4 pasos en lugar de 2.
 - En esta etapa, al MREC le corresponde contactar a la embajada del país afectado para coordinar la entrega de la AHI, algo que anteriormente se hacía en la primera etapa del proceso (previo a la evaluación de las capacidades del país y la logística).

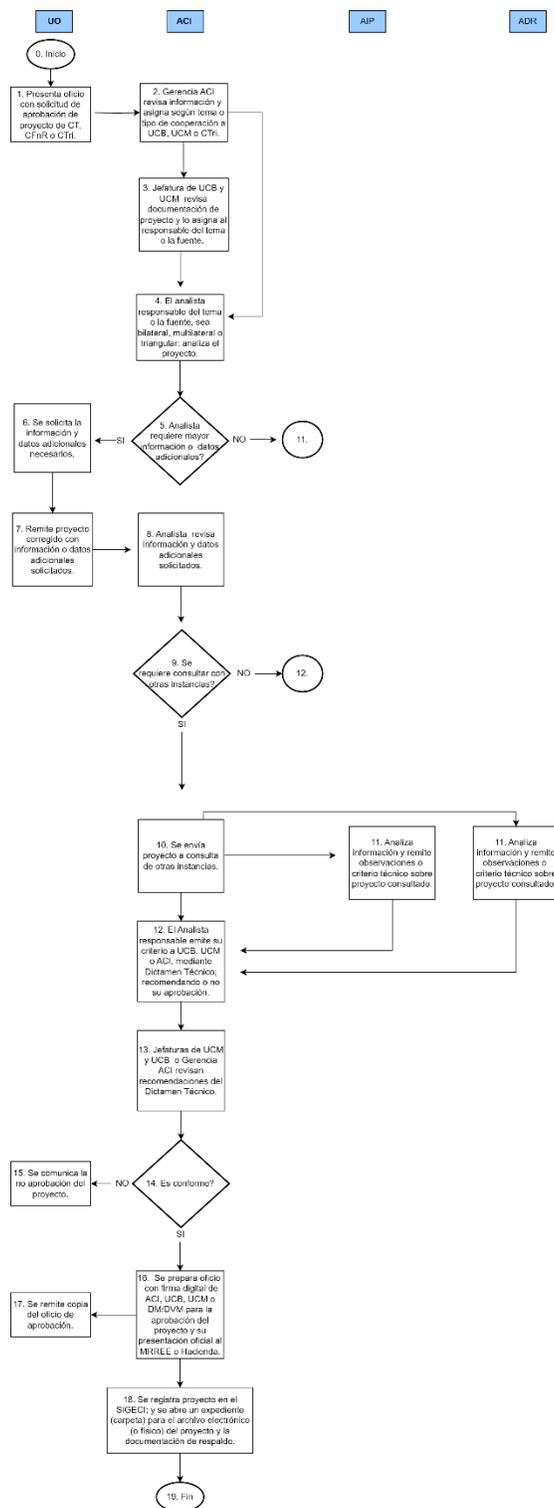
- Se agrega el paso 4.2 correspondiente a la ejecución del plan de envío de la AHI por parte de la CNE y del COE, y el paso 4.3 que consiste en comunicar al CATAI el envío efectivo de la AHI.
- Etapa 5
 - Consta de 2 pasos en lugar de 1.
 - Se modifica el paso 5.1 sobre seguimiento a la recepción oficial de la AHI por parte del país asistido, que ahora es competencia de la MREC y el CATAI; antes era competencia del MREC y la CNE.
 - Se agrega el paso 5.2 sobre seguimiento a la gestión del envío de la AHI por parte de la CNE o el COE.
- Etapa 6
 - Consta de 3 pasos en lugar de 2.
 - Los primeros dos pasos a cargo del MREC consisten respectivamente en solicitar a la Embajada de Costa Rica en el país asistido una nota formal o informe final de la recepción efectiva de la AHI enviada, y enviar copia de esto al CATAI. Esto sustituye a la evaluación del proceso realizada anteriormente por CATAI.
 - El último paso se mantiene a cargo de CATAI, que es la realización del informe correspondiente.

Tomando como referencia la comparación realizada en esta sección, es necesario retomar otro de los puntos abordados anteriormente: el proceso de gestión de la AHI en comparación con el de la CI tradicional. La primera es una modalidad de cooperación que se aplica en contextos de emergencia y/ o desastres, que requiere de una gestión rápida y de procesos expeditos, mientras la segunda se aplica en el marco de iniciativas para el desarrollo, con el objetivo de alcanzar metas a corto, mediano o largo plazo.

Para analizar las principales diferencias entre ambas la Figura 3.8, correspondiente al flujograma del Área de Cooperación del MIDEPLAN, ilustra la estructura del proceso general de gestión de la CI en Costa Rica. Además, se incluyen también los procedimientos derivados de la gestión general, los cuales corresponden a la gestión de la Cooperación Sur-Sur (CSS) (ver Figura 3.9) y al procedimiento para la gestión de la Cooperación Triangular (CTri) (ver Figura 3.10).

Figura 3.8

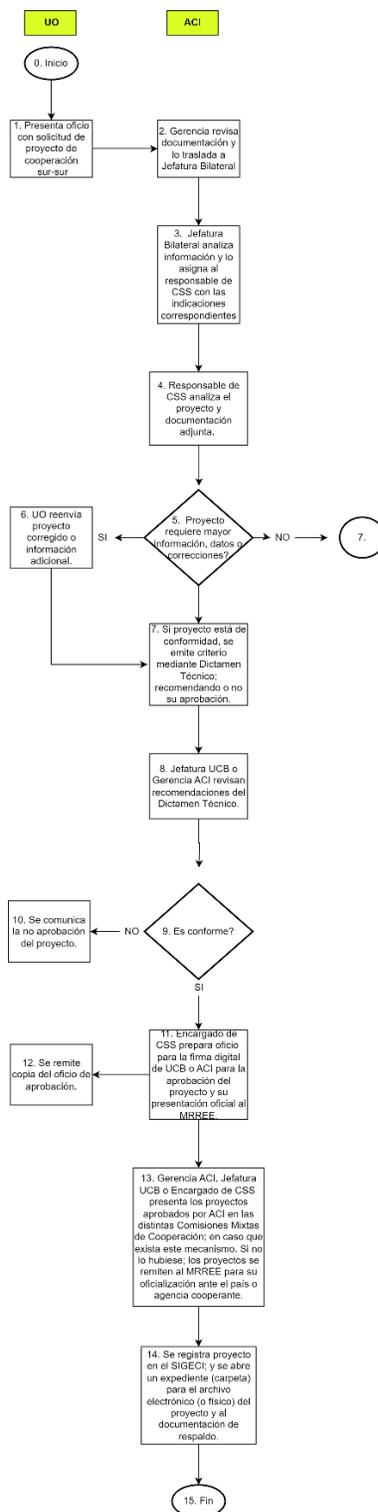
Flujograma general del proceso de gestión de la CI en Costa Rica



Nota. De MIDEPLAN (comunicación personal, 13 de junio de 2023).

Figura 3.9

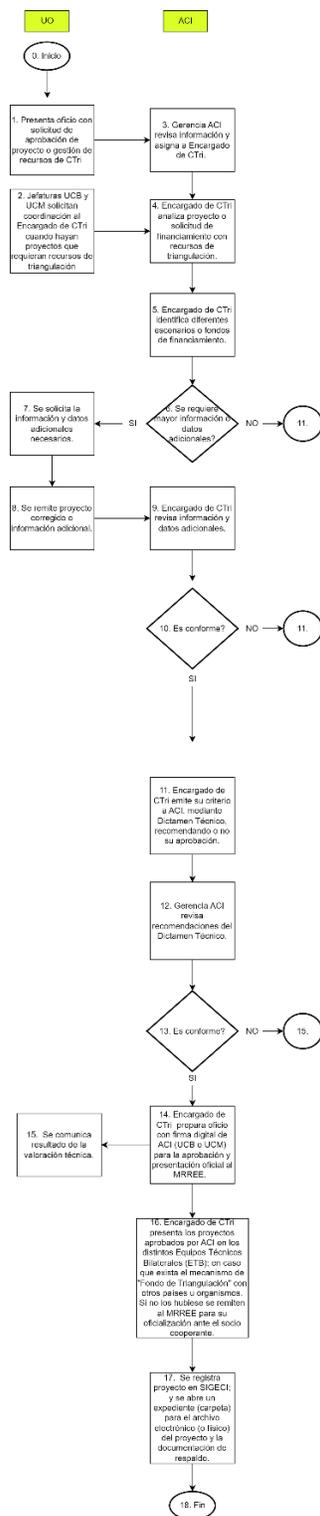
Flujograma detallado del proceso de gestión de la CSS en Costa Rica



Nota. De MIDEPLAN (comunicación personal, 13 de junio de 2023).

Figura 3.10

Flujograma detallado del proceso de gestión de la CTri en Costa Rica



Nota. De MIDEPLAN (comunicación personal, 13 de junio de 2023).

La primera diferencia por destacar es que la AHI aún y siendo una modalidad de CI, se gestiona de manera diferente. Para profundizar en esto, es importante entender el concepto de CI, la cual se define como:

Acciones llevadas a cabo por Estados- nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores. (Socas y Hourcade, 2009, p. 21)

Esto quiere decir que, desde una perspectiva teórica, la AHI es una parte integral de la CI y, por consiguiente, parte de su mandato. Sin embargo, en la práctica, debido a los contextos en donde se aplica la AHI y a la urgencia con la que las acciones deben implementarse, se gestiona con un procedimiento diferente al resto de modalidades de CI.

En Costa Rica, el instrumento base para la gestión de la CI es la Política de Cooperación Internacional (POLCI) 2014-2022, la cual “sintetiza en un mismo documento todos los aspectos medulares necesarios para dar un rumbo al país en esta materia, contemplando el contexto internacional y los marcos normativos existentes” (MIDEPLAN, 2014, p. 10); la AHI por su parte, tiene su principal marco legal en la ya mencionada Ley N°8488. Esta es una de las principales diferencias entre ambas.

Aunado a esto, estas diferencias destacan también en la estructura de su gestión: mientras la AHI se divide en tres procesos diferentes para la recepción, tránsito y envío. Por su parte, la gestión de la CI está definida por la oferta y demanda de cooperación debido a su rol dual; por lo que los procesos para solicitar, recibir solicitudes y ofrecer CI son diferentes.

Con respecto a la CI, cuando es Costa Rica quien funge como solicitante, la gestión empieza desde el MIDEPLAN hacia el exterior. Si, por el contrario, el país es el oferente de CI, se procede a divulgar la oferta técnica a todos los países con el envío del Catálogo de Oferta Técnica de Costa Rica. Por último, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 43951-PLAN-RE, cuando se trata de solicitudes de CI realizadas a Costa Rica, estas se canalizan por medio de la Dirección de Cooperación Internacional del MREC, que a su vez transmite la información a MIDEPLAN (2023).

La Tabla 3.2 compila otras de las principales diferencias presentes entre la gestión de la AHI y la gestión de la CI en Costa Rica.

Tabla 3.2*Cuadro comparativo de las diferencias entre el proceso de gestión de la AHI y la CI*

Asistencia Humanitaria Internacional	Cooperación Internacional
La AHI busca brindar atención en situaciones de emergencia por medio de procedimientos extraordinarios específicos, según la naturaleza y características del evento, la población afectada y las necesidades identificadas.	La CI está enfocada en alcanzar metas específicas para el desarrollo, para lo cual se formulan o reciben proyectos, programas y acciones puntuales de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable para abordar diversos desafíos.
El tiempo con el que se cuenta en los procesos que se implementan en el marco de una emergencia es sumamente limitado, por lo que la atención durante un evento de este tipo debe brindarse lo más rápido posible. La gestión de la AHI se lleva a cabo bajo el principio de la inmediatez y la urgencia.	En la CI tradicional, los proyectos de cooperación internacional, independiente de su modalidad, cuentan con un margen de tiempo más amplio para su formulación, aplicación y evaluación. Estos proyectos pueden durar meses o incluso años.
Para la gestión de la AHI, se requiere la participación articulada de las instituciones que conforman el CATAI, bajo la coordinación de la CNE. Así mismo, se ha contado con la participación de actores externos (sector privado) en casos específicos, según se considere necesario.	Para la gestión de la CI, se requiere también del trabajo coordinado y articulado del subsistema de cooperación internacional que está conformado por las 2 entidades rectoras (MIDEPLAN y MREC), más los tres Poderes de la República, las Universidades Públicas, los gobiernos locales y la sociedad civil organizada junto a la empresa privada.
La AHI se enfoca principalmente en la atención de emergencias y desastres. En algunos casos, derivado de una situación de emergencia, se podrían negociar iniciativas de CI de más largo plazo para apoyar los procesos de reconstrucción y recuperación posterior al evento. Esto podrá concretarse a través de un proyecto de cooperación en la materia.	La CI tiene un amplio enfoque temático, por lo que los proyectos pueden estar dirigidos a múltiples áreas.
El proceso de gestión de la AHI varía considerablemente según modalidad (envío, tránsito o recepción). Bajo la coordinación de la CNE, se llevan a cabo las acciones	En la gestión de la CI, los proyectos deben ser presentados en primer lugar ante MIDEPLAN para su análisis, dictamen, y registro en el Sistema de Gestión de

<p>necesarias en función de las necesidades identificadas, que a su vez se oficializan por medio del MREC el cual, por competencia, coordina con los actores de la comunidad internacional.</p>	<p>Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI). Luego el MIDEPLAN lo trasmite ante la DCI- MREC para su oficialización ante los cooperantes. En el caso de la cooperación técnica proveniente de los organismos financieros internacionales (Bancos de Desarrollo), MIDEPLAN lo trasmite ante la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda para su oficialización ante el banco correspondiente.</p>
---	--

En conclusión, si bien la AHI se gestiona de forma separada de las otras modalidades de cooperación internacional, el accionar de la CNE -enfocado en la atención de emergencias y desastres- permite brindar una atención focalizada y con bases sólidas, gracias a los insumos y recursos técnicos que solo una institución especializada en la materia puede brindar, logrando así la correcta implementación de los procedimientos establecidos.

B) La Asistencia

En los últimos 5 años, los procesos de gestión de la AHI en Costa Rica han sufrido importantes ajustes. Estos se deben en su mayoría a aquellos que se han tenido que incorporar después de la atención de la pandemia por COVID-19, puesto que se pasó de atender emergencias derivadas de amenazas de origen natural y antrópico, a esta emergencia sanitaria; lo que requirió que se concentraran la gran mayoría de los recursos y esfuerzos en su atención y a su vez, en dar continuidad a la atención de las situaciones habituales en el país.

Una de las áreas en donde se pueden evidenciar estos cambios está relacionada con los socios cooperantes. La gestión de la AHI es caracterizada por la participación de múltiples actores y entidades; además de las instituciones del Estado que conforman el CATAI, los gobiernos amigos, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas y las agencias de cooperación internacional son también emisoras y receptoras dentro de esta modalidad de cooperación.

Con la llegada de la pandemia por COVID-19, las dinámicas de cooperación cambiaron considerablemente en cuanto a los socios cooperantes, por lo que identificar cuáles son los principales socios o los socios regulares de Costa Rica en materia de CI es importante para contrastar la información pre-pandemia con la información post-pandemia. La Tabla 3.3 enumera los principales socios cooperantes de Costa Rica para el periodo 2018-2022 según el tipo de cooperación.

Tabla 3.3

Socios cooperantes regulares de Costa Rica en materia de Cooperación Internacional, periodo 2018 - 2022

N°	País/Socio cooperante	Año	Tipo de cooperación
1	Estados Unidos	2018 ^a	Bilateral
2	Alemania		
3	China		
4	Japón		
1	Banco Centroamericano de Integración Económica		Multilateral
2	Banco Interamericano de Desarrollo		
3	Fondos GEF		
4	Unión Europea		
1	Alemania	2019 ^b	Bilateral
2	China		
3	Corea del Sur		
4	Francia		
1	Banco Centroamericano de Integración Económica		Multilateral
2	Banco Interamericano de Desarrollo		
3	Corporación Andina de Fomento		
4	Unión Europea		
1	Francia	2020 ^c	Bilateral
2	Alemania		
3	Estados Unidos		
4	China		
1	Banco Centroamericano de Integración Económica		Multilateral
2	Fondo Monetario Internacional		
3	Banco Interamericano de Desarrollo		
4	Banco Mundial		
1	Francia	2021 ^d	Bilateral
2	España		
3	Corea del Sur		
4	Estados Unidos		
1	Fondo Monetario Internacional		Multilateral
2	Banco Centroamericano de Integración Económica		
3	Banco Interamericano de Desarrollo		
4	Corporación Andina de Fomento		

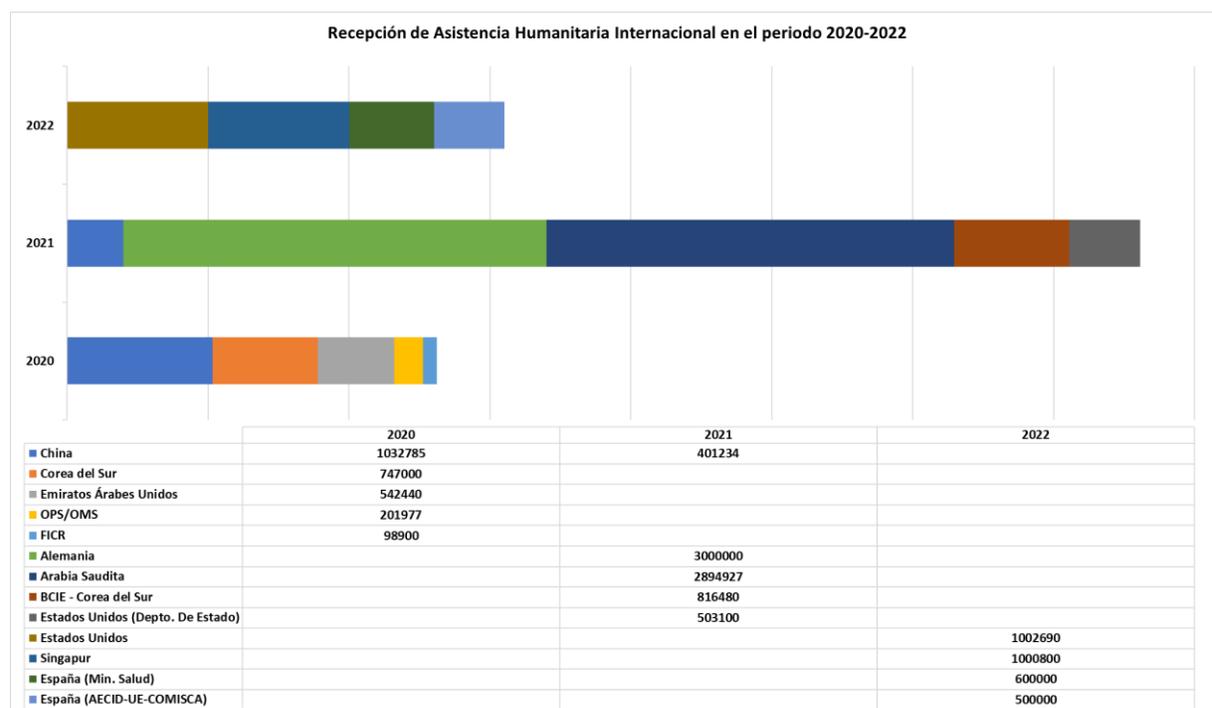
1	Francia		Bilateral
2	Estados Unidos		
3	Corea del Sur		
4	España		
1	Banco Centroamericano de Integración Económica	2022 ^e	Multilateral
2	Fondo Monetario Internacional		
3	Banco Interamericano de Desarrollo		
4	Banco Mundial		

Nota. Elaboración propia con base en ^aMIDEPLAN (2019). ^bMIDEPLAN (2020). ^cMIDEPLAN (2021). ^dMIDEPLAN (2022). ^eMIDEPLAN (comunicación personal, 15 de septiembre de 2023).

Para profundizar en estas tendencias, se muestran en la Figura 3.11 los principales socios cooperantes en el proceso de recepción de AHI para el periodo 2020-2022. Esta representación gráfica reduce el periodo de estudio inicial (2018-2022) debido a que, según los datos disponibles, en los años 2018 y 2019 no se declararon emergencias a nivel nacional que requirieran de AHI.

Figura 3.11

Principales socios cooperantes para la recepción de AHI por cantidad de insumos, periodo 2020-2022



Nota. Elaboración propia con base en “Donaciones Internacionales”, por CNE, 2022a (https://www.cne.go.cr/covid/DONACIONES_INTERNACIONALES.aspx)

En el periodo representado en esta Figura, la totalidad de la asistencia recibida de los principales cinco socios en cada año fue destinada para la atención de la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, lo que refleja la priorización y urgencia con la que el país debía gestionar esta situación.

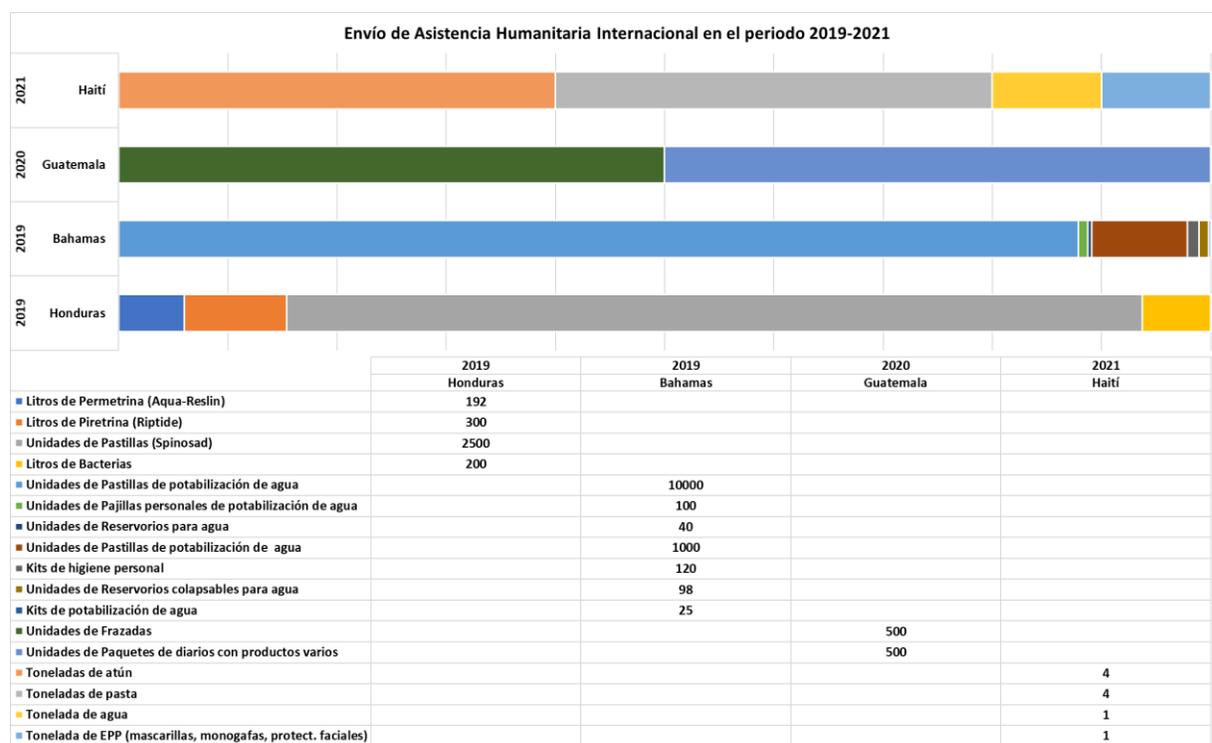
Entre marzo de 2020 y diciembre de 2022, se recibieron recursos tanto de países como China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Alemania, Arabia Saudita, Estados Unidos, España y Singapur; como de organismos y entidades internacionales tales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Fondo de Acceso Global para Vacunas COVID-19 (COVAX), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA), la Unión Europea, entre muchas otras.

Además de lo anterior, también se recibieron recursos no reembolsables y en especie de varios socios cooperantes para atender otras emergencias declaradas en Costa Rica. Específicamente, esta asistencia fue destinada para la mitigación de los efectos del huracán Eta (2020), del temporal del Caribe (2021), de la tormenta tropical Bonnie (2022) y de la zona de convergencia intertropical (2022).

Con respecto al envío de AHI desde Costa Rica, se presenta en la Figura 3.12 los principales socios cooperantes en el proceso de envío en el periodo 2019-2021. Al igual que en la figura anterior, esta representación gráfica reduce el periodo de estudio inicial debido a que, según los datos disponibles, en los años 2018 y 2022 no se envió asistencia a otros países en el marco de una emergencia.

Figura 3.12

Principales socios cooperantes para el envío de AHI por cantidad de insumos, periodo 2019 - 2021



Nota. Elaboración propia con base en CNE (comunicación personal, 7 de julio de 2023).

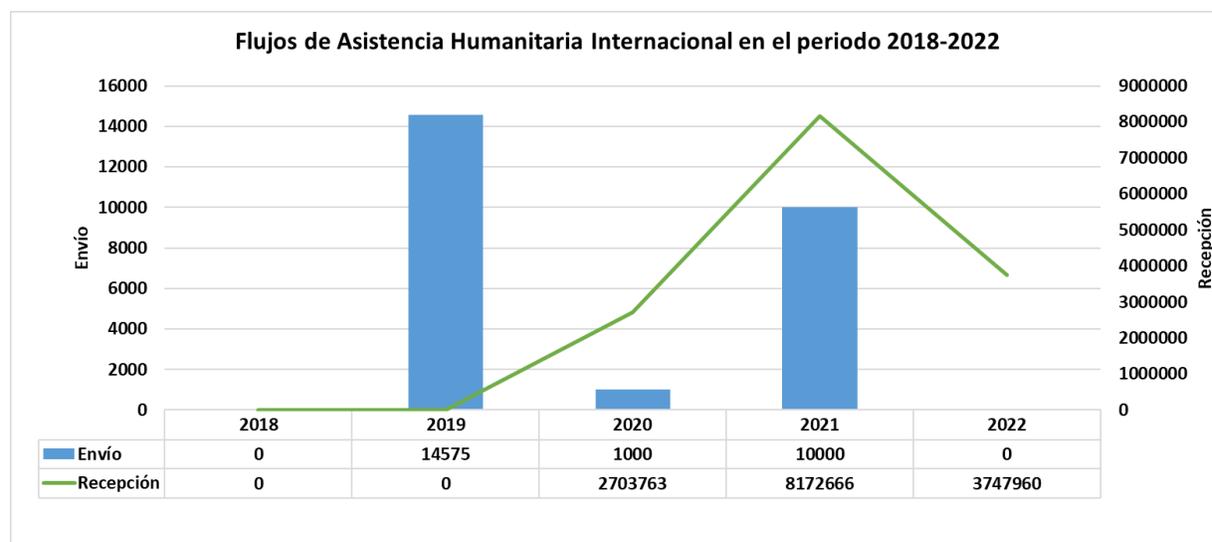
Como puede apreciarse en el gráfico, el envío de recursos al exterior es más reducido que los que el país recibe. Durante el periodo estudiado, Costa Rica envió AHI en especie a Bahamas en 2019 para mitigar los efectos del Huracán Dorian; a Honduras en el mismo año para colaborar con la atención de la epidemia de dengue. En 2020, se enviaron recursos a Guatemala en el marco de la emergencia generada por el Huracán Eta; y finalmente en 2021, se envió asistencia como parte de los esfuerzos realizados por muchos países y organizaciones en el marco del terremoto de 7,2 grados que azotó a Haití. Cabe resaltar que todas estas donaciones fueron realizadas en especie, ya que Costa Rica como país en vías de desarrollo, no brinda asistencia financiera en el marco de las emergencias en el mundo.

En cuanto a las operaciones para el tránsito de AHI a través de Costa Rica, no se cuenta con datos disponibles, en parte debido a que, en los últimos años, la gestión de esta modalidad de cooperación ha estado enfocada casi por completo en el abordaje de la pandemia y en la estabilización del país posterior a esta emergencia. Sin embargo, es importante mencionar que los procedimientos de tránsito han sido puestos a prueba en el marco de los Simulacros Regionales organizados por el CEPREDENAC en los últimos años, en los que Costa Rica ha participado como país de tránsito y país de envío de AHI.

Para analizar los flujos de AHI en Costa Rica, entendidos como la suma de la AHI recibida, transportada y enviada, y como esta se comporta cada año en el marco de las emergencias, se presenta a continuación la Figura 3.13. Es importante aclarar que esto se mide a partir del aumento, disminución o constancia en cuanto a la cantidad de asistencia que se gestiona y las características específicas del periodo estudiado.

Figura 3.13

Flujos de AHI en Costa Rica por cantidad de insumos, periodo 2018 - 2022



Nota. Elaboración propia con base en CNE, (comunicación personal, 7 de julio de 2023).

Costa Rica ha tenido un mayor flujo en materia de recepción de AHI con respecto a los envíos; esto en gran medida es una consecuencia de la pandemia, y de cómo a partir de esta se redujeron considerablemente los envíos que se realizaban a otros países. En la misma coyuntura, se produjo un drástico aumento en los flujos generales de AHI, generando una mayor apertura en esta área y reafirmando la importancia de contar con asistencia técnica especializada en estas situaciones tan complejas y particulares.

En conclusión, las nuevas tendencias generadas en el marco de las emergencias que se atienden en Costa Rica resultan interesantes para el análisis de la AHI y su dinámica. Desde el abordaje de eventos usuales o frecuentes para el país hasta la gestión para atender o apoyar en situaciones extraordinarias, las acciones, procesos y esfuerzos recopilados en este documento son primordiales para visibilizar y fomentar el conocimiento en un área en constante desarrollo.

IV. Caso de Estudio – La Pandemia por COVID-19: Principales Hallazgos de la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica

A) Introducción

La Asistencia Humanitaria Internacional se caracteriza por operar en contextos donde el grado de urgencia y complejidad de la emergencia puede llegar a ser sumamente elevado, sin embargo, el mayor desafío que se ha tenido que afrontar en la época contemporánea no tenía precedente alguno que orientara la gestión de la asistencia para ningún país en el mundo.

Con los primeros anuncios a finales de 2019, que indicaban la presencia de un nuevo virus llamado SARS-CoV-2 -conocido luego como COVID-19- se activaron protocolos básicos para la contención del virus que, debido a su naturaleza altamente contagiosa, no fueron exitosos. Ante esto, el mundo se sumió en un estado de emergencia total, en el que todas las actividades que no fueran esenciales para la atención de la emergencia o la mitigación de sus efectos en otras áreas quedaron paralizadas y/o cambiaron por completo.

En Costa Rica, fue hasta el 6 de marzo del 2020 que se confirmó el primer caso positivo por COVID-19. A partir de esto, el Gobierno de la República declaró el estado de emergencia y se procedió con la activación del COE como primer paso para la recepción de la AHI que sería gestionada por el CATAI.

A pesar de afrontar una emergencia que tuvo consecuencias devastadoras a nivel social y económico, la respuesta brindada por Costa Rica fue inmediata y congruente con la situación, logrando establecer en tiempo récord un plan para la atención de la emergencia. Por este motivo, se desarrolla este caso de estudio enfocado en la gestión de la AHI en Costa Rica en el marco de la pandemia y en resaltar los principales hallazgos que pueden ser de gran utilidad para esta modalidad de cooperación internacional. Para esto, se busca dar respuesta a la pregunta: ¿Cómo fue la gestión de la asistencia humanitaria internacional durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19 en Costa Rica?

Para respaldar el desarrollo de este caso de estudio, se utilizaron métodos cualitativos de investigación, tales como recolección, mapeo y análisis de la información, análisis crítico de los contenidos, y entrevistas a las personas involucradas en el proceso de gestión de la AHI durante esta emergencia específica. Además, este tendrá un enfoque descriptivo, puesto que lo que busca es “identificar y describir los distintos factores que ejercen influencia en el fenómeno” (Martínez Carazo, 2006, p. 171).

B) Metodología

El presente caso de estudio se construyó bajo una metodología cualitativa, basada en la revisión de fuentes primarias y secundarias sobre la gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19.

Específicamente, se realizó una revisión documental exhaustiva sobre los diversos procedimientos que se llevaron a cabo para la recepción de donaciones en el marco de la emergencia, sobre el accionar de las instituciones que conforman el CATAI y que participaron en la gestión de esta emergencia, y sobre los efectos de la gestión de la AHI para la estabilización y mitigación de las consecuencias derivadas de la pandemia en el país.

Además, para la realización del análisis FODA sobre la gestión de la AHI y la posterior evaluación crítica de los procedimientos que implementaron durante la emergencia, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con las personas representantes -tanto titular como suplente- de las diez instituciones que forman parte del CATAI, con el objetivo de profundizar tanto en el rol general que cada persona tiene dentro del proceso de gestión de la AHI, como en su accionar específico durante la pandemia.

C) Discusión y Análisis

Como ya se ha expuesto, la AHI durante la pandemia se gestionó según las disposiciones específicas del Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastre o Emergencia de 2017, donde además del procedimiento general analizado en el apartado anterior, también se incluyen los procesos específicos que cada una de las instituciones que integran el CATAI debe seguir en las situaciones que requieren de su apoyo técnico en específico.

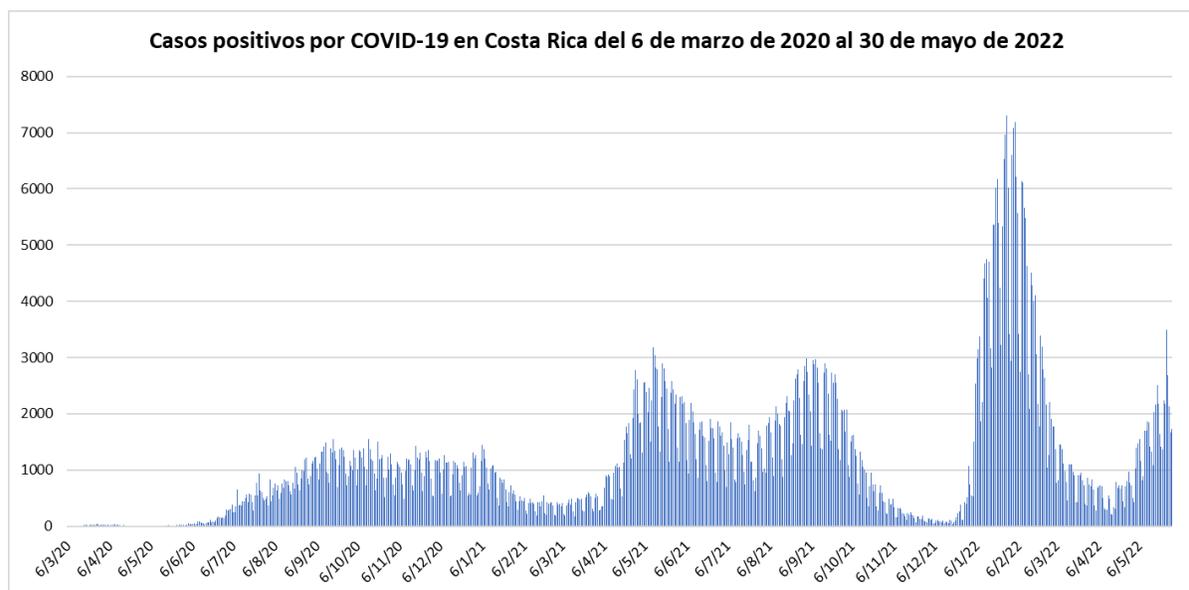
En el marco de la emergencia generada a causa de la pandemia por COVID-19, la gestión de la AHI se basó en este manual, y el accionar de las instituciones clave para la atención de la emergencia estuvo guiado en su mayoría por los procesos previamente establecidos que facilitaron el abordaje de la situación.

Aunado a esto, es de importancia resaltar que una de las principales ventajas que el país tuvo con respecto a Asia o a Europa es que, desde la CNE se empezó con la planificación para la gestión de la emergencia desde enero del 2020. Anticipando la inminente llegada del primer caso positivo en Costa Rica y el impacto que la enfermedad tendría para los sistemas de salud y las estructuras sociales en el país, se procedió con la activación del COE en ese mismo mes, con el fin de preparar y coordinar la respuesta del país ante la emergencia.

Con la confirmación del primer caso positivo por COVID-19 en marzo del 2020, se activaron los protocolos sanitarios para reducir el riesgo de contagio entre las personas. Sin embargo, al ser una enfermedad altamente contagiosa que no contaba con un tratamiento, vacuna o antídoto para su mitigación; y a pesar de que las medidas sanitarias tomadas por el país fueron efectivas para tratar a los pacientes y adaptar las dinámicas sociales al contexto de la emergencia, el número de contagios creció exponencialmente en poco tiempo. En la Figura 4.1 se muestra el comportamiento de los contagios desde el inicio de la emergencia.

Figura 4.1

Casos positivos por COVID-19 por día en Costa Rica hasta el 30 de mayo de 2022



Nota. Adaptado de “Situación Nacional COVID-19: Excel General”, por MS, 2022 (<https://oges.ministeriodesalud.go.cr/>)

Como se evidencia en el gráfico presentado, la tendencia que se mantuvo durante el primer año de la pandemia fue de relativa estabilidad en el número de casos nuevos por día, lo que refleja a su vez un seguimiento riguroso de las medidas sanitarias por parte de la población. Sin embargo, en los dos años posteriores se evidenció una mayor cantidad de casos positivos por día, lo que responde a varios factores. En primer lugar, con la llegada de las vacunas al país, se generó un sentimiento de seguridad que ocasionó que muchas personas volvieran participar de actividades restringidas en el marco de la emergencia, bajo la errónea creencia que las vacunas les hacía inmunes ante la enfermedad, cuando estas en realidad disminuyen el riesgo de contagio y la mortalidad.

Otro de los factores que influyeron considerablemente en el aumento de casos positivos, fue la aparición de variantes más contagiosas y agresivas que no podían ser mitigadas con las vacunas desarrolladas. De acuerdo con los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (CDC por sus siglas en inglés) (2023), “los virus como el SARS-CoV-2 evolucionan constantemente a medida que se producen cambios en el código genético (provocados por las mutaciones genéticas o la recombinación viral) durante la replicación del genoma”. Esto quiere decir que las mutaciones del virus son impredecibles, así como los síntomas y consecuencias que tienen sobre las personas que lo contraen.

Finalmente, es esencial resaltar que el incumplimiento de las medidas sanitarias durante los días festivos generó un importante aumento en la cantidad de contagios, especialmente

durante las celebraciones de final de año. Esto se ve reflejado en el pico entre enero y febrero de 2022, que muestra un aumento desproporcionado de los casos positivos.

Ante tal situación, la AHI fue una de las principales fuentes de recursos para atender la emergencia y mitigar, dentro de lo posible, sus efectos a nivel nacional. Debido a la magnitud de la emergencia, se planteó una estrategia extraordinaria para la recepción de los insumos y la cooperación que se basó en seguir las disposiciones específicas del manual y en realizar algunos ajustes en estos procesos extraordinarios.

En esta coyuntura, el trabajo de las instituciones que conforman el CATAI fue fundamental puesto que cada institución debió prepararse para dar respuesta a la emergencia con un expedito manejo de los procedimientos existentes, pero también con la capacidad de buscar soluciones inmediatas a situaciones no contempladas que no podían ser abordadas con el procedimiento establecido.

Para profundizar más en el papel de cada institución que integra el CATAI, la Tabla 4.1 corresponde al resumen del rol general de cada una y de las principales acciones implementadas en el marco de la pandemia:

Tabla 4.1

Descripción del rol de las instituciones del CATAI para la gestión de la AHI en Costa Rica

Institución	Descripción
CNE	<ul style="list-style-type: none"> ● Según la Ley 8488, las competencias ordinarias de la CNE son hacer la gestión y liderar todo el proceso de gestión de la AHI, siempre en coordinación con el MREC. Es además competencia de la CNE tanto la gestión de envío como de recepción de AHI. ● Es también la entidad rectora del SNGR, el cual a su vez está constituido por diferentes instancias de coordinación como el CATAI, que regula toda la parte de gestión de la AHI. ● Durante la pandemia, se encargó de gestionar la recepción de AHI a nivel nacional, así como de la coordinación del CATAI y, por consiguiente, de las acciones que cada institución llevó a cabo para garantizar la óptima recepción y manejo de los recursos.
CCSS	<ul style="list-style-type: none"> ● Les corresponde el envío o recepción de AHI en materia de insumos y recursos médicos. La recepción de AHI la canalizan a través de la CNE en 3 líneas principales: identificar que se necesita y realizar el diagnóstico; posterior al diagnóstico, se reciben las ofertas, y comunican si esta es aceptada o no; y finalmente ejecutar el proceso correspondiente para la recepción de la AHI. ● Tratándose de una emergencia sanitaria, la mayor parte de las donaciones e insumos (guantes, cubre bocas, máquinas y equipos para el diagnóstico

	<p>del virus, equipos para fortalecer la operación de la unidad médica móvil) estuvieron destinados a la atención brindada por la Caja.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● A nivel interno de esta institución, la recepción de la AHI se gestionó mediante una instancia llamada “DonaCOVID”, encargada de todo el trámite interno para la recepción de la asistencia y la búsqueda de suministros.
DGA	<ul style="list-style-type: none"> ● Encargada de coordinar los procedimientos correspondientes para el ingreso, salida o tránsito de AHI, según las disposiciones establecidas desde el CATAI. ● La coordinación se centra en la parte aduanera, para lo cual existe una relación directa con cada una de las aduanas, desde la gerencia hasta los jefes y el personal, para el trámite expedito de la AHI. ● En el marco de la pandemia, además de los procesos ordinarios, se realizaron gestiones adicionales con instituciones privadas para la recepción de AHI. Así mismo, se decretaron directrices especiales para los casos en los que un procedimiento no estaba contemplado por parte de aduanas, logrando así un trámite expedito y una gestión en la que no se bloqueó el ingreso de alguna mercancía de AHI.
DGAC	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordina la recepción, tránsito y envío de AHI por vía aérea en coordinación con AERIS, que es el operador en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. ● El aeropuerto es el punto de ingreso aéreo y, considerando que la AHI ingresa o sale por vía aérea principalmente, la óptima coordinación y ejecución de los procesos establecidos es vital. ● En la reciente experiencia con la pandemia, se encargó del ingreso expedito y seguro de las vacunas y de otros suplementos médicos para la atención de la emergencia en coordinación con el SVA y su Base 2.
DGME	<ul style="list-style-type: none"> ● Es la encargada de realizar el control migratorio con las personas que entran, transitan y salen del país, verificando en las bases de datos nacionales e internacionales que cumplan con los requisitos básicos para ingresar o salir de Costa Rica. ● Ejerce la coordinación con las diferentes fronteras, tanto terrestres como aéreas a nivel nacional, de los equipos de AHI antes, durante y después de la emergencia, con una serie de controles previos al arribo de estas personas, el control durante y la coordinación para que puedan egresar del país de forma expedita y sin contratiempos. ● Durante la pandemia, la labor principal se centró en fiscalizar de forma expedita que las personas trajeran el seguro de viajes de pandemia, ya que

	<p>no podían entrar si no tenían las respectivas vacunas, entre otros documentos y requisitos para su ingreso, tránsito o salida del país.</p>
MREC	<ul style="list-style-type: none"> ● Es el canal oficial para recibir los ofrecimientos de AHI y también el canal para recibir las solicitudes de envío de AHI a otros países, la cual se canaliza a través de las embajadas. Así mismo, es el enlace con la CNE en caso de una emergencia o desastre, para la gestión de la asistencia. ● Tiene uno de los roles más importantes en el proceso de gestión de la AHI, ya que participa en todos los procedimientos (envío, tránsito y recepción), convirtiéndose en uno de los actores cuyo apoyo es necesario en todo momento, independientemente de la naturaleza de la emergencia. ● Durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, además de ser el principal canal para la recepción de ofrecimientos de AHI en el país, también se llevaron a cabo acciones para el intercambio de experiencias por medio del desarrollo de acciones de oferta para compartir los protocolos desarrollados por el Ministerio de Salud enfocados en el manejo de la pandemia.
MS	<ul style="list-style-type: none"> ● Les corresponde verificar en la entrada, salida y tránsito que la AHI tenga el cintillo de registro sanitario y estén autorizados para uso en el país; estos pueden ser medicamentos, cualquier equipo y material biomédico, productos químicos, productos alimenticios, cosméticos, etc. Así mismo, gestiona la documentación necesaria que debe enviarse al Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica, para que los profesionales extranjeros puedan ejercer como médicos en el país en el contexto de una emergencia. ● Su principal propósito es salvaguardar la salud pública en concordancia con la Ley General de Salud; es una institución clave puesto que cualquier insumo debe llevar el papeleo y documentación correspondiente por parte del Ministerio. ● En el marco de la pandemia, la coordinación entre el MS y la CCSS fue fundamental en la recepción de insumos para atender la emergencia. Muchas de las coordinaciones no eran solamente a nivel interno del MS, si no que se debía trabajar bajo los lineamientos emitidos sobre qué tipo de recursos se podían recibir, por lo que la verificación con la CCSS en función de las hojas de especificaciones técnicas que enviaban para cada trámite era necesaria.
SVA	<ul style="list-style-type: none"> ● Es un apoyo para la institucionalidad nacional para que toda la asistencia humanitaria que llegue al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría pueda ser recibida en el área de Base 2 de una forma rápida y ágil. De esta manera, es más rápido sacar el cargamento hacia los puntos de almacenaje o

	<p>distribución. Si se va a enviar AHI a otros países, se podrá utilizar el área de Base 2 como punto de reunión y salida.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● En materia de AHI, los procedimientos internos a nivel institucional son muy similares a los procesos o procedimientos que se aplican en el marco de una emergencia a través de CATAI. ● En el marco de la pandemia, el proceso que se debía implementar para la llegada de las vacunas ya era conocido por el personal de la institución debido a que era similar o igual a los implementados en el marco de las emergencias más frecuentes; esto permitió minimizar la tramitología y los tiempos de espera, logrando una salida más rápida lo recibido.
SFE	<ul style="list-style-type: none"> ● Tiene un rol importante ya que mucha de la AHI que entra o sale corresponde a alimentos perecederos, alimentos frescos, o algún tipo de equipo que se usa en emergencias, que requieren de una nota (requisito no arancelario). ● Antes de que una donación salga o entre al país, se debe constatar el cumplimiento de todos los requisitos fitosanitarios. El cooperante es el responsable de garantizar que la donación corresponda a lo indicado en la documentación, debe asegurarse que los recursos estén de acorde a las normas de calidad establecidas, que sean aptos para consumo y que cumplan con las disposiciones de las autoridades para el envío, tránsito o recepción. ● En el marco de la pandemia, el SFE no tuvo participación en la recepción de insumos y recursos, puesto que no estaba dentro de sus competencias institucionales.
SENASA	<ul style="list-style-type: none"> ● Participa directamente si se va a requerir asistencia en la que se solicite el ingreso, por ejemplo, de caninos de búsqueda y rescate. Si además se solicitan alimentos para las personas, estos pueden presentar un posible riesgo para la salud animal, creando una emergencia sobre otra emergencia. ● Cuando Costa Rica es país receptor, se toman en cuenta los alimentos que ya son importados en el país y los listados oficiales de SENASA, con el fin de que la recepción pueda concretarse sin que represente un riesgo sanitario para el consumidor o para la salud animal. En el caso del tránsito, se revisa con anticipación para tener conocimiento de qué es la mercancía que está de tránsito. Y para el envío, se centra en el envío de equipos con caninos, lo cual también requiere la gestión de la institución. ● En el marco de la pandemia, SENASA no tuvo participación en la recepción de insumos y recursos, puesto que no estaba dentro de sus competencias institucionales.

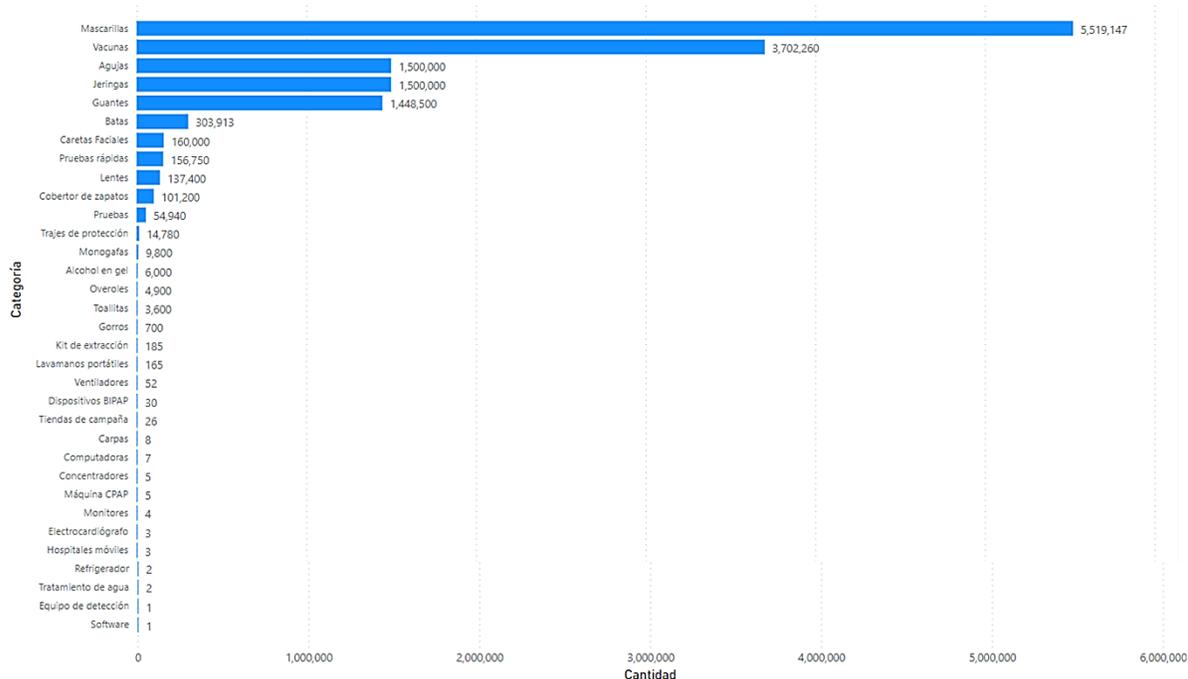
Nota. Elaboración propia.

Además de aplicar procedimientos en el marco de la gestión de la AHI en función de sus competencias ordinarias, estas instituciones se enfrentaron a múltiples retos y desafíos asociados a la pandemia, teniendo que aplicar los procesos de forma aún más expedita, e incluso adaptarlos a situaciones específicas que no estaban contempladas en un principio, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos para el abordaje de la situación.

Durante esta emergencia, la recepción de AHI fue un proceso participativo en el que, si bien la mayoría de los insumos eran de tipo médico y por consiguiente estaban destinados a la CCSS, todas las instituciones aportaron su criterio técnico y llevaron a cabo los procedimientos correspondientes para facilitar la llegada de estos recursos tan necesarios. La Figura 4.2 ilustra detalladamente las donaciones en especie que el país recibió como parte de la AHI proporcionada por los socios cooperantes.

Figura 4.2

Donaciones en especie recibidas por Costa Rica en el marco de la pandemia, periodo 2020 - 2022



Nota. De “Donaciones Internacionales”, por CNE, 2022a (https://www.cne.go.cr/covid/DONACIONES_INTERNACIONALES.aspx)

Según datos proporcionados por la CNE (2022), el total de donaciones en especie enviadas por otras naciones, organizaciones y organismos internacionales a Costa Rica es de 14,624,389, los cuales a su vez están valorados en \$53,877,765. Es importante destacar que estas cifras comprenden los insumos recibidos en los años 2020, 2021 y los primeros meses

del año 2022, por lo que la cifra real de insumos recibidos en el marco de la pandemia puede superar los números actuales.

En cuanto a la asistencia enviada a Costa Rica en forma de donaciones financieras no reembolsables, estas se recibieron durante el año 2022 y principios del 2021. Fueron considerablemente menores al valor de las donaciones en especie recibidas, puesto que los insumos médicos eran más necesarios para atender la emergencia que los recursos financieros, por lo que el total recibido fue de \$1,748,299 para el periodo 2020-2022.

Estas cifras son el resultado de la aplicación de los procesos de AHI bajo condiciones aún más adversas y en un contexto de incertidumbre que, con el tiempo, terminó por convertirse en la mayor emergencia contemporánea de carácter humanitario que el mundo ha tenido que enfrentar. Sin embargo, la pandemia generó el escenario ideal para evaluar los procedimientos para la gestión de la AHI en Costa Rica, identificando las buenas prácticas y los aspectos por mejorar con más precisión.

Como resultado de la necesidad de evaluar los procedimientos actuales en la materia, se ha realizado un análisis FODA sobre la gestión general de la AHI, y su aplicación en el marco de la emergencia por COVID-19. En primer lugar, se definen las dos grandes categorías o áreas: factores internos y factores externos. Estos a su vez se dividen en dos subcategorías en las que se ordenarán y evaluarán los componentes derivados de la investigación en fortalezas y debilidades dentro de los factores internos; y oportunidades y amenazas dentro de los factores externos. Los detalles de cada uno se presentan a continuación:

- Factores internos: son aquellos factores que pueden ser o son controlados por la institución o entidad y, por consiguiente, pueden ser abordados con más facilidad. En el caso de la AHI, los factores internos hacen referencia a la gestión en general y a los procedimientos y dinámicas internas del CATAI y las instituciones que lo conforman. Estos incluyen:
 - Fortalezas: son todas las acciones o procesos internos en la gestión de la AHI que funcionan bien, y que deben seguirse implementando y/o replicando para alcanzar los objetivos propuestos.
 - Debilidades: representan todos los aspectos internos sobre el proceso de gestión de la AHI que deben y pueden mejorarse desde la institución o entidad.
- Factores externos: son aquellos factores que están fuera del control de la institución o entidad, por lo que no son sencillos de solucionar y pueden causar afectaciones desde fuera hacia dentro. Estos hacen referencia a todos los elementos que pueden afectar el proceso de gestión de la AHI, tales como la naturaleza de las emergencias o el accionar de entidades externas. Estos incluyen:
 - Oportunidades: son todos los elementos externos que resultan positivos para la gestión de la AHI y que permiten la mejora continua de los procesos actuales.

- Amenazas: engloba a todos los elementos o factores externos que son potencialmente problemáticos o pueden obstaculizar la óptima gestión de la AHI.

Para evaluar la información obtenida, se ha desarrollado la siguiente matriz (ver Tabla 4.2), la cual facilita la clasificación de los componentes según sean factores internos que representan fortalezas o debilidades para la gestión de la AHI, o si en cambio representan factores externos que podrían convertirse en oportunidades o amenazas para la ejecución de los procesos.

Tabla 4.2

Análisis FODA de la gestión general de la AHI en Costa Rica y de los procedimientos aplicados durante la pandemia.

Factores Internos	
Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> ● Contar con el Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia, que contempla el procedimiento de todas las instituciones participantes. ● La actualización periódica de los procedimientos contemplados en el manual, como resultado de las experiencias tales como la gestión realizada durante la pandemia. ● La incorporación de los criterios de aceptación por parte de la institución que va a recibir la donación, en la nueva actualización del manual. Esto es muy importante por cuanto en el pasado, mucha de la AHI que se gestionaba no respondía a las necesidades reales del país. ● Las personas nombradas como representantes del CATAI en la mayoría de las instituciones, ya tienen tiempo de estar en el puesto, se conocen bien entre sí y conocen perfectamente el proceso. ● Al haber un Sistema Nacional de Gestión de Riesgo que engloba las acciones 	<ul style="list-style-type: none"> ● En ocasiones, la información con respecto al proceso de gestión de la AHI no se difunde dentro de las mismas instituciones que conforman el CATAI, ocasionando que, en caso de que se necesite apoyo de otras personas que no sean representantes ante el Comité, se generen retrasos importantes por el desconocimiento y la poca sensibilización sobre el tema. ● Los jefes y autoridades de las instituciones que conforman el CATAI, así como las personas representantes en el exterior (embajadas y consulados), no conocen el proceso de gestión de la AHI, el cual posee un alto componente político; en situaciones de emergencia esto puede influir negativamente al gestionarse algún tipo de asistencia que no sea necesaria o que no venga a suplir las necesidades, y en su lugar represente una carga. ● La falta de procedimientos internos en las instituciones representantes ante el CATAI en materia de AHI, lo cual representa un riesgo para la óptima aplicación de los procesos en casos de emergencia.

<p>realizadas en materia de AHI, la comunicación directa y la coordinación entre las instituciones que conforman el CATAI es sumamente sólida.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Que la CNE, a través de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación, sea el ente rector en la materia, puesto que la Ley 8488 le brinda las competencias y facultades para gestionar lo referente a emergencias en el país. ● Los Comités Asesores Técnicos, CATAI incluido, están oficializados por ley y las decisiones y asesoría son vinculantes en la atención de las emergencias. ● La capacidad de las instituciones para resolver y tomar decisiones rápidas sobre asuntos complejos no contemplados en los procesos ordinarios. ● La creación de una base de datos en el marco de la pandemia, que permitiera cuantificar las donaciones recibidas de forma detallada. ● Mantener toda la información ordenada para brindar una rendición de cuentas completa y transparente a través de informes sobre la gestión y los procedimientos específicos aplicados. ● A partir de la experiencia de la pandemia, se está generando una herramienta/aplicación para sistematizar toda la información del proceso de gestión de AHI, que a su vez permite generar gráficos y dashboards, sustituyendo el uso de la herramienta Excel. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Limitados o nulos recursos nacionales para llevar a cabo de manera periódica simulacros o simulaciones nacionales, que permitan poner en práctica los procedimientos con funcionarios de las instituciones miembros del CATAI. ● No tener continuidad con respecto a las reuniones ordinarias entre las personas representantes de las instituciones ante el CATAI y otros actores pertinentes. ● En ocasiones no se han seguido los procedimientos establecidos en el manual para el envío, la recepción o el tránsito, omitiendo pasos y/o etapas importantes para garantizar la correcta gestión de la AHI, lo anterior por cuanto en algunas de las gestiones interviene personal que desconoce el procedimiento. ● Contar solo con dos representantes oficiales por institución ante el CATAI, limitando el número de personas que podrían ayudar en emergencias complejas tales como la pandemia.
---	--

Factores Externos	
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> ● La posibilidad de incorporar formalmente a socios y aliados estratégicos del sector privado en el proceso de gestión de la AHI, tomando como base las experiencias en el marco de la pandemia. ● Existen oportunidades de cooperación internacional que pueden fortalecer todo el subsistema de preparación y respuesta para el envío, tránsito y recepción de AHI. ● La pandemia, siendo la primera emergencia sostenida por más de 3 años, fue una ventana de oportunidad no solo para aplicar los procedimientos vigentes, sino también para revisarlos, identificar áreas de mejora y visualizar las debilidades en la coordinación interinstitucional entre los miembros del CATAI, para finalmente incorporar los cambios necesarios. ● Como resultado de las acciones en materia de AHI realizadas durante la pandemia, por primera vez en la historia se está incorporando oficialmente como una modalidad de cooperación en los informes de MIDEPLAN. ● La creación de futuros insumos a partir del documento de sistematización de la AHI, que continúen profundizando y desarrollando el tema desde diversos espacios. ● La coordinación y comunicación entre despachos, específicamente entre el despacho del/ de la Canciller de la República y el/la Presidente de la CNE, para fortalecer el trabajo que ambas instituciones realizan. 	<ul style="list-style-type: none"> ● El cambio de personal de las instituciones complica la aplicación de los procesos en casos de emergencias; con los movimientos internos en las instituciones, se pierden a las personas que han sido previamente capacitadas en materia de gestión de la AHI en Costa Rica, lo que obliga a retomar todo desde el principio. ● Los aspectos logísticos-administrativos para la movilización de AHI desde Costa Rica al exterior, ya que el país no tiene ejército y, por consiguiente, no tiene aeronaves para trasladar los insumos y mercancías a otros países en situaciones de emergencias. ● No contar con los recursos disponibles (humanos, financieros, logísticos e institucionales) para afrontar emergencias sin precedentes o poco comunes, tales como la pandemia por COVID-19. ● Que la información proveniente de los socios donadores con respecto a los detalles de las personas que acompañan un cargamento o que ingresaran como parte de una misión/equipo de AHI, sea incompleta, incorrecta, cambie con poca anticipación o no cumpla con los requisitos.

Nota. Elaboración propia.

D) Conclusiones del Caso de Estudio

Costa Rica tuvo un importante reconocimiento a nivel mundial en cuanto al manejo de los efectos y consecuencias de la pandemia, gracias a la implementación de medidas para disminuir el número de contagios y la tasa de mortalidad. Como se refleja en el caso de estudio, la gestión de la AHI realizada por la CNE logró dotar al país de los recursos necesarios para atender las demandas generadas por el estado de emergencia.

Todos los procedimientos se realizaron manteniendo los estándares de calidad para recibir insumos del exterior, acortando los tiempos de respuesta e implementando procesos extraordinarios no contemplados para asegurar la llegada de los valiosos recursos que marcarían la diferencia en el momento de mayor dificultad.

De este modo, es preciso concluir que los procesos llevados a cabo con este nivel de firmeza han generado importantes beneficios a nivel nacional, regional e internacional. Las capacidades del país para gestionar una situación sin precedentes de gran magnitud han sido excepcionales y ha permitido evaluar de forma crítica si los procedimientos y recursos disponibles previos a la emergencia son suficientes para garantizar el bienestar de la población en contextos de vulnerabilidad.

Los principales hallazgos de la gestión de la AHI en el marco de esta emergencia en específico apuntan a que se cuenta con una estructura organizativa sólida, que ha permitido la coordinación interinstitucional en las diversas etapas del proceso. Sin embargo, hay cambios importantes que deben implementarse en aras de optimizar los procesos actuales y generar nuevas oportunidades de desarrollo para este sector de la cooperación internacional.

Por último, entre las áreas de mejora en materia de AHI, destacan la inclusión de nuevos actores, la formalización de convenios, la definición de procedimientos internos en las instituciones que conforman el CATAI, entre varios otros factores. Esto puede ser alcanzados por medio de la planificación estratégica, el compromiso institucional y el respaldo de los actores políticos que confluyen en el sistema para la atención de emergencias.

V. Oportunidades, Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas de la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Costa Rica

En concordancia con el análisis FODA realizado en el apartado anterior, es importante determinar cómo se puede mejorar el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica. La investigación realizada muestra que existen diversas oportunidades de mejora y lecciones aprendidas que derivan en una serie de buenas prácticas replicables en la atención de otras emergencias en el futuro.

Primero, es importante identificar las oportunidades y lecciones aprendidas obtenidas durante la atención de emergencias y desastres, tanto en el marco de emergencias más comunes, como en el abordaje implementado durante la pandemia. Las oportunidades corresponden a posibles mejoras que pueden realizarse a partir de las experiencias previas, mientras que las lecciones aprendidas son los aprendizajes que se han obtenido en el marco de la atención de emergencias. La Tabla 5.1 corresponde a la matriz derivada del análisis FODA, que detalla estos componentes.

Tabla 5.1

Oportunidades y lecciones aprendidas identificadas en el proceso de gestión de la AHI en Costa Rica

	Oportunidades	Lecciones Aprendidas
Gestión General	<ul style="list-style-type: none"> ● Determinar los criterios de aceptación que deben cumplirse en el envío, tránsito y recepción de AHI. ● Contar con datos cualitativos y cuantitativos actualizados y accesibles. ● Difundir la información referente a la gestión de la AHI a nivel interno en las instituciones que integran el CATAI. ● Brindar capacitaciones en la materia a los representantes diplomáticos del país en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La permanencia a mediano/largo plazo de las personas representantes de las instituciones en el CATAI facilita la gestión de la AHI. ● Seguir el procedimiento establecido en el manual produce una gestión más ordenada y óptima.
Gestión en la Pandemia	<ul style="list-style-type: none"> ● Realizar simulacros y simulaciones periódicamente con funcionarios pertenecientes a las instituciones que conforman el CATAI. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La comunicación efectiva, rápida y directa entre las instituciones es fundamental para atender las emergencias.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Involucrar a más personal de las instituciones en el proceso de gestión de la AHI. ● Oficializar las alianzas estratégicas con actores del sector privado. ● Definir los procedimientos institucionales internos para la atención de emergencias convocadas por el CATAI. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La coordinación y articulación interinstitucional debe ser sólida para cumplir con los procedimientos establecidos de forma eficaz. ● Los planes y estrategias institucionales deben considerar la llegada inminente de emergencias de diferente naturaleza, no contempladas en los procesos ordinarios. ● Los procedimientos deben evaluarse constantemente y a la luz de nuevas coyunturas que permitan identificar los cambios que se requieren y las fortalezas que deben replicarse.
--	---	---

Nota. Elaboración propia.

Como resultado del análisis de oportunidades y lecciones aprendidas, se identifican un conjunto de buenas prácticas existentes que pueden replicarse en otros contextos y que deben prevalecer como parte de la ejecución óptima de los procesos en el marco de la gestión de la AHI. Además, se proponen acciones estratégicas que son necesarias para subsanar las debilidades identificadas y reducir el riesgo que las amenazas representan.

En primer lugar, es importante continuar con el aprovechamiento de las oportunidades de mejora en materia de atención de emergencias por medio de la participación en proyectos e iniciativas de cooperación, congresos, encuentros, foros y otros espacios. Esto permite adquirir nuevos conocimientos en la materia y participar en el intercambio de experiencias, los cuales pueden enriquecer la forma en la que los procesos se llevan a cabo en el país mientras se comparten insumos con actores estratégicos.

Otra acción recientemente implementada que es de suma importancia para estos procesos es el fortalecimiento de la alianza y trabajo conjunto con MIDEPLAN. Por primera vez, los datos cualitativos y cuantitativos sobre la gestión de la AHI en Costa Rica fueron incluidos en los informes realizados por el Ministerio en materia de CI, lo cual brinda el reconocimiento a la AHI como modalidad de cooperación en Costa Rica. A pesar de que ambas tienen un enfoque diferente en el sector, el trabajo en conjunto fortalece la generación de información y datos en la materia, los procesos internos de cada institución, y la respuesta país en materia de emergencias y cooperación.

Una buena práctica que debe retomarse es la realización de reuniones periódicas del CATAI y de todas las personas que representan a las instituciones que lo conforman. Esto además de fortalecer la relación entre las partes, lo cual es fundamental al momento de

atender una emergencia, permite evaluar las acciones implementadas en los últimos meses, planificar las actividades por realizar a corto y mediano plazo, e implementar cambios en el proceso según se considere pertinente.

En cuanto a las propuestas estratégicas, es necesario contar con más apoyo y respaldo por parte de los actores y el sector político de Costa Rica. Esto implica socializar a nivel político la información referente a la gestión de la AHI en el país y brindar una mayor visibilidad a estos procesos. El respaldo político antes, durante y posterior a la atención de una emergencia permite actuar con mayor autonomía en contextos donde las acciones deben concretarse con la mayor urgencia.

Aunado a lo anterior, los aspectos logísticos y administrativos del envío, recepción y tránsito de AHI deben continuar siendo prioritarios dentro de las instituciones. Sin una base bajo la cual se coordine toda la gestión, sería imposible brindar la asistencia de forma integral y en concordancia con las necesidades identificadas. Con el envío de AHI, puesto que al ser un país sin ejército y por consiguiente sin aeronaves propias para el transporte, es necesario destinar presupuesto para el transporte de insumos o equipos/misiones humanitarias a otros países, o bien generar convenios con líneas aéreas desde la parte operativa.

En general, es de vital importancia mantener una estructura adaptable en el tiempo, que permita realizar cambios de forma rápida en función del contexto en el que se esté brindando la asistencia; debido a que en estos casos pueden presentarse situaciones inesperadas no contempladas, los procesos deben estar estructurados para brindar una respuesta inmediata sin importar que tan adversas sean las condiciones.

VI. Conclusiones

La AHI comprende una serie de procesos que deben llevarse a cabo con la mayor agilidad y efectividad para ofrecer una atención integral en los casos de emergencia o desastre. Bajo la coordinación de la CNE, esta modalidad de cooperación se ha desarrollado progresivamente con los años, consolidándose como una de las más importantes a nivel nacional, regional, e internacional. Esto se ha evidenciado a lo largo del documento, en el cual además de analizar detenidamente la gestión general de la AHI, se ha hecho hincapié en el gran potencial que el sector humanitario posee para el desarrollo de nuevas estrategias y metodologías que permitan el continuo mejoramiento de la asistencia brindada en el país.

En estos contextos, el nivel de compromiso al gestionar la asistencia debe ser total, por lo que la sensibilización de las personas funcionarias que aún no están familiarizadas con estos procedimientos es un factor de gran importancia. A lo largo de esta investigación, se ha demostrado que las emergencias se caracterizan por ser diversas en cuanto a su naturaleza, efectos e impacto y, por consiguiente, los actores encargados de atenderlas antes, durante y después de su paso, deben considerar que están trabajando con vidas humanas y que esto requiere un mayor grado de responsabilidad y empatía.

Sin embargo, es importante destacar que, si bien el propósito de la AHI es brindar asistencia en casos de emergencia o desastre a pesar de las dificultades y la naturaleza peligrosa de las emergencias y conflictos, esta debe responder a las necesidades que se derivan de una determinada situación y que, con base en eso, no todas las propuestas y solicitudes de asistencia serán aceptadas. En estos casos, se ha concluido que para generar una gestión óptima de la AHI y para el buen uso de los recursos recibidos y brindados, los criterios previamente establecidos por las instituciones que conforman el CATAI, deben cumplirse y respetarse en toda ocasión.

Otro factor decisivo en este escenario son los tiempos de respuesta, que deben ser lo más cortos posibles para todas las emergencias, independientemente de su naturaleza. Así mismo, el procedimiento establecido para los trámites en el marco de la AHI debe seguirse con rigurosidad, pero al mismo tiempo con agilidad para completar las solicitudes en el menor tiempo. Por este motivo, todo lo que entre como parte de un proceso de envío, tránsito o recepción de AHI se aborda de forma prioritaria sobre otros, garantizando así el cumplimiento de las leyes y las disposiciones institucionales sin comprometer la capacidad para atender las emergencias.

Las diez instituciones estatales que participan en la gestión de la AHI en Costa Rica juegan un papel fundamental; cada una tiene un rol específico según sus competencias que debe cumplir durante el envío, tránsito o recepción de asistencia, por lo que es imprescindible que las personas representantes de estas instituciones tengan un conocimiento y dominio total tanto de los procedimientos generales, como de las acciones específicas que deben llevar a cabo cuando sean llamados a brindar asistencia.

Del mismo modo, la coordinación interinstitucional es uno de los pilares que sostienen dichos procesos, puesto que en la mayoría de los casos intervienen múltiples instituciones o unidades ejecutoras en un mismo paso de los procesos. Debido a esto, se ha concluido que mantener una buena comunicación que permita definir las responsabilidades de cada una de las partes es decisivo para concretar los procesos operativos necesarios en el marco de la atención de emergencias; esto ha probado ser uno de los factores más importantes para el cumplimiento de las acciones específicas que deben llevarse a cabo.

La reciente emergencia derivada de la pandemia por COVID-19 paralizó al mundo casi en su totalidad; los efectos de la pandemia superaron cualquier proyección realizada, generando una afectación absoluta en la vida diaria de las personas y en las estructuras internas de los Estados. Sin embargo, también evidenció la importancia de contar con sistemas de asistencia humanitaria sólidos y con los recursos necesarios para la atención de emergencias.

Otro de los principales hallazgos de esta investigación es la necesidad de fortalecer y actualizar constantemente los sistemas y estructuras actuales en materia de AHI, para que estos sean adaptables a las emergencias contemporáneas y futuras. Con base en lo anterior, la atención de nuevas emergencias implica la necesidad de reestructurar los procesos existentes cuando se considere necesario, con el fin de que, en casos sin precedentes como la pandemia, se logre atender la emergencia con estrategias actualizadas y eficaces que se adapten a estas nuevas amenazas. Costa Rica es el reflejo de esto, puesto que durante la pandemia se tuvieron que implementar varios ajustes en los procedimientos, lo que dio motivo la actualización de todo el documento con las lecciones aprendidas durante esta situación.

La gestión de la AHI es un proceso en constante desarrollo y transformación, que además de procurar el bienestar de las personas en los momentos más complejos y peligrosos, ha tomado especial relevancia en el sector académico como resultado de la pandemia. Por este motivo, se ha vuelto necesario ahondar más en el impacto de esta modalidad de cooperación en el escenario nacional, regional e internacional, y promover la creación de proyectos académicos enfocados en el desarrollo de esta área y su importancia en el marco de la CI. Esta sistematización es un primer acercamiento al estudio de la AHI desde la perspectiva de las relaciones internacionales, que servirá como base para el desarrollo de futuros productos, recursos e insumos en un área que ha sido, es y será siempre trascendental.

VII. Recomendaciones

A pesar de que la AHI en Costa Rica se gestiona exitosamente desde hace varios años, ningún procedimiento es perfecto. En este caso se identificaron varios factores que deben ser mejorados para poder brindar una atención de calidad y en función de los estándares establecidos. En primer lugar, se recomienda institucionalizar los procesos para la evaluación rutinaria de los procedimientos vigentes y asegurar que estos respondan a las necesidades de las personas en situaciones de emergencias.

Aunado a esto, se debe apuntar siempre a mejorar las condiciones para el envío, tránsito y recepción de AHI, aprovechando las oportunidades para agilizar y reducir los tiempos de respuesta en el marco de las emergencias y proveer ayuda inmediata. Para esto, los actores del proceso deben comunicar la información completa a la brevedad y estar alineados en la estrategia que utilizarán, por lo que es recomendado que estos mantengan y repliquen en todas las emergencias el nivel de comunicación interna que han tenido hasta el momento.

Otro de los puntos de mejora, que es resultado directo de las experiencias vividas durante la pandemia, es la necesidad de prever la llegada de emergencias poco comunes que puedan causar una afectación total. Si bien existen planes ya establecidos para el abordaje de amenazas como, por ejemplo, la radiación, es recomendable actualizar constantemente estos planes y procedimientos para brindar una mejor asistencia en caso de que otro evento de naturaleza desconocida afecte el país.

La formalización de alianzas estratégicas con otros gobiernos y con el sector privado por medio de instrumentos y/o acuerdos que sean vinculantes para las partes, para que los socios cooperantes puedan asistir al país en la movilización de mercancías y recursos de la AHI a otros países es otra de las grandes necesidades que se recomienda priorizar. La pandemia demostró la importancia de las alianzas público-privadas y cómo estos actores pueden ser la diferencia entre cumplir o no con los objetivos propuestos.

Además, es importante retomar las reuniones periódicas entre las instituciones que conforman el CATAI, en las que puedan evaluar el estado de la asistencia que han brindado, realizar análisis o estudios de casos que les permita fortalecer su capacidad de respuesta, y planificar capacitaciones, foros, simulacros y talleres a nivel institucional en los que puedan adquirir nuevos conocimientos y actualizarse en temáticas asociadas al sector. Para lograr esto, es recomendado designar los recursos necesarios para llevarlas a cabo preferiblemente de forma presencial, siempre que exista un compromiso por parte de las instituciones del CATAI para realizarlas de forma regular y participativa.

Con respecto a las personas que representan a las diez instituciones del Estado ante el CATAI, se sugiere valorar la posibilidad de incorporar más representantes al comité, que puedan brindar apoyo en las emergencias complejas o que funjan como puntos focales en puestos fronterizos, puertos y aeropuertos, con los que se pueda gestionar la entrada, tránsito o salida de AHI de forma más expedita.

Por otra parte, el desarrollo de este tema en los espacios académicos es crucial. La creación de nuevos y actualizados productos académicos en la materia es importante para el desarrollo de la disciplina de las relaciones internacionales; considerando que es un área que no se ha explorado a profundidad antes de esta sistematización, también representa una importante ventana oportunidad para estudiantes, académicos y profesionales.

Es importante tener en claro la diferenciación entre las competencias de la CNE y las competencias del MIDEPLAN, puesto que la CI tradicional gestionada a través de proyectos, programas y acciones puntuales en el marco de una convocatoria determinada es completamente diferente a la gestión que debe realizarse en el marco de una declaratoria de emergencia, donde hay que prescindir de los plazos preestablecidos y en su lugar, actuar con el mayor nivel de urgencia. Si bien la AHI es una modalidad de CI, ambas responden a situaciones, objetivos y misiones completamente diferentes, en lapsos de tiempo desiguales, y con el apoyo de actores con funciones específicas para cada uno de los procesos.

A pesar de esto, el MIDEPLAN cuenta ahora con un módulo específico para el registro de la AHI en el SIGECI, por lo que se recomienda que la CNE realice reportes periódicos que detallen el ingreso, tránsito y egreso de AHI en Costa Rica posterior a la atención de las emergencias, con el fin de contar con datos y registros ordenados que puedan consultarse para propósitos académicos, investigativos o profesionales.

La recomendación final se basa en la necesidad de desarrollar aún más este importante tema, por lo que es fundamental generar procesos de capacitación para que las entidades e instituciones estén sensibilizadas con respecto a los procedimientos establecidos para la atención de la AHI en Costa Rica. Para su óptima gestión, es primordial subsanar los vacíos existentes en la materia, para así garantizar que se continúe brindando AHI de calidad y bajo los estándares vigentes.

VIII. Referencias

- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (2014). *Protocolo Centroamericano de Envío, Tránsito y Recepción de Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastres/Emergencias*. <https://www.cepredenac.org/wp-content/uploads/2023/01/Protocolo-Centroamericano-2-3.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (2016). *Mecanismo regional de asistencia humanitaria ante desastres del Sistema de la Integración Centroamericana, MecReg – SICA*. https://www.sica.int/documentos/mecanismo-regional-de-asistencia-humanitaria-ante-desastres-del-sistema-de-la-integracion-centroamericana-mecreg-sica-octubre-2016_1_118556.html
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (2017a). *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR)*. <https://ceccsica.info/sites/default/files/docs/Politica%20Centroamericana%20de%20Gestion%20Integral%20de%20Riesgo.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (2017b). *Procedimiento Centroamericano para la Facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro, Anexo a la Resolución 386-2017*. https://www.sica.int/documentos/procedimiento-centroamericano-para-la-facilitacion-del-transito-terrestre-de-envios-de-socorro-anexo-a-la-resolucion-386-2017_1_118557.html
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana. (2019). *Plan Regional de Gestión Integral del Riesgo en América Central y República Dominicana (PRGIR) 2019-2023*. https://www.cepredenac.org/wp-content/uploads/2023/01/Plan-Regional_con-portada.pdf
- Centros para el Control y Prevención de Enfermedades. (2023). *Clasificaciones y definiciones de las variantes del SARS-CoV-2*. <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/variants/variant-classifications.html>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (s.f.-a). *Asistencia Humanitaria Internacional*. https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_humanitaria.aspx
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (s.f.-b). *Centro de Operaciones de Emergencias*. https://www.cne.go.cr/rectoria/instancias_coordinacion/centro_operaciones_emergencias.aspx
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2014). *Gestión municipal del riesgo: Normas y elementos básicos de gestión municipal del riesgo de*

- desastre con énfasis en prevención, control y regulación territorial.*
https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/biblioteca/gestion%20_municipal/Gestion%20Municipal%20del%20Riesgo%20Ordenamiento%20Territorial.pdf
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2017). *Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastre o Emergencia.*
https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_internacional/MANUAL%20PROCEDIMIENTOS%20AHTI.pdf
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022a). *Donaciones Internacionales.*
https://www.cne.go.cr/covid/DONACIONES_INTERNACIONALES.aspx
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2022b). *Informe de Gestión Institucional 2018-2022: Alexander Solís Delgado, Presidente.*
https://www.cne.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes_gestion/Informe%20de%20gestion%20Alexander%20Solis%202018-2022%20CNE%20OFICIAL.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2014). *Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.* <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2016). *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria y de socorro en caso de desastre que prestan las Naciones Unidas, 2016.* <https://www.icrc.org/es/document/fortalecimiento-de-la-coordinacion-de-la-asistencia-humanitaria-y-de-socorro-en-caso-de#:~:text=Resoluci%C3%B3n%2046%2F182%20de%20la%20Asamblea%20General%20La%20resoluci%C3%B3n%2046&text=Reconoce%2C%20adem%C3%A1s%20la%20importancia%20de,fortalecimiento%20de%20la%20respuesta%20humanitaria.>
- Decreto Ejecutivo N° 43951 de 2023 [Presidencia de la República de Costa Rica]. Por el cual se establece el Reglamento del Artículo 11 de la Ley de Planificación Nacional N°5525 del 2 de mayo de 1974. 26 de julio de 2023.
- Jara Holliday, O. (2011). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias.* https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf
- Ley N° 8488 de 2006. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. 11 de enero de 2006. D.O. N°. 8.
- Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Política de Cooperación Internacional Costa Rica 2014- 2022.*
https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/X5G_7lvYQoifd1_0swkJYQ

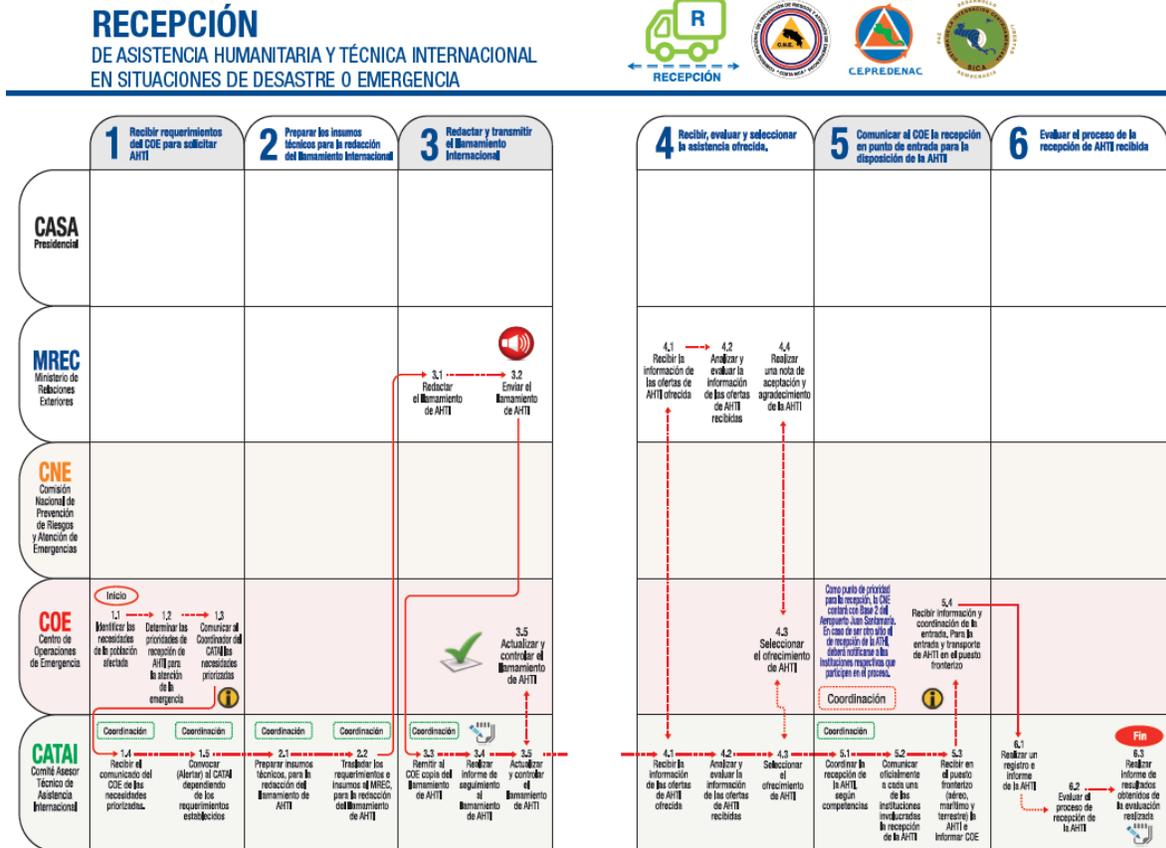
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2019). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2018*. Área de Cooperación Internacional.
https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/0snvZ6UVT9KYAY9_muUoDA
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2020). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2019*. Área de Cooperación Internacional.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/hNxYMeZGTzS8HfT1AmgMDA>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2021). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2020*. Área de Cooperación Internacional.
<https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/nCoPEeZqR7-4Ypdp6QERSg>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2022). *Cooperación Internacional en Costa Rica 2021*. Área de Cooperación Internacional.
https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Mga6frQmRQsv7EKSwI0A_w
- Ministerio de Salud de Costa Rica. (2022). *Situación Nacional COVID-19: Excel General*.
<https://oges.ministeriodesalud.go.cr/>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR]. (s.f.). *¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?*
<https://www.undrr.org/es/implementando-el-marco-de-sendai/que-es-el-marco-de-sendai-para-la-reduccion-del-riesgo-de>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.
https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (2006). *Red Interamericana de Mitigación de Desastres*. <http://www.oas.org/dsd/Nat-Dis-Proj/RIMD.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (s.f.). *Los ODS en Acción*.
<https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>
- Resolución AG/RES. 1327 (XXV-O/95) [Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos]. Estatuto del Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia. 9 de junio de 1995
- Resolución AG/RES. 1682 (XXIX-O/99) [Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos]. Mecanismos de la OEA para la Reducción de los Desastres Naturales”. 7 de junio 1999
- Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.-a). *¿Qué es el CEPREDENAC?*.
https://www.sica.int/preguntas/que-es-el-cepredenac_1_27600.html

Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.-b). *Mecanismos regionales para la asistencia humanitaria ante desastres y para la facilitación de envíos de socorro*. <https://www.sica.int/iniciativas/mecreg>

Socas, N. y Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. En: A. Chiani y J. Scartascini (Coord.), *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*, (pp. 19-50). Konrad Adenauer Stiftung.

IX. Anexos

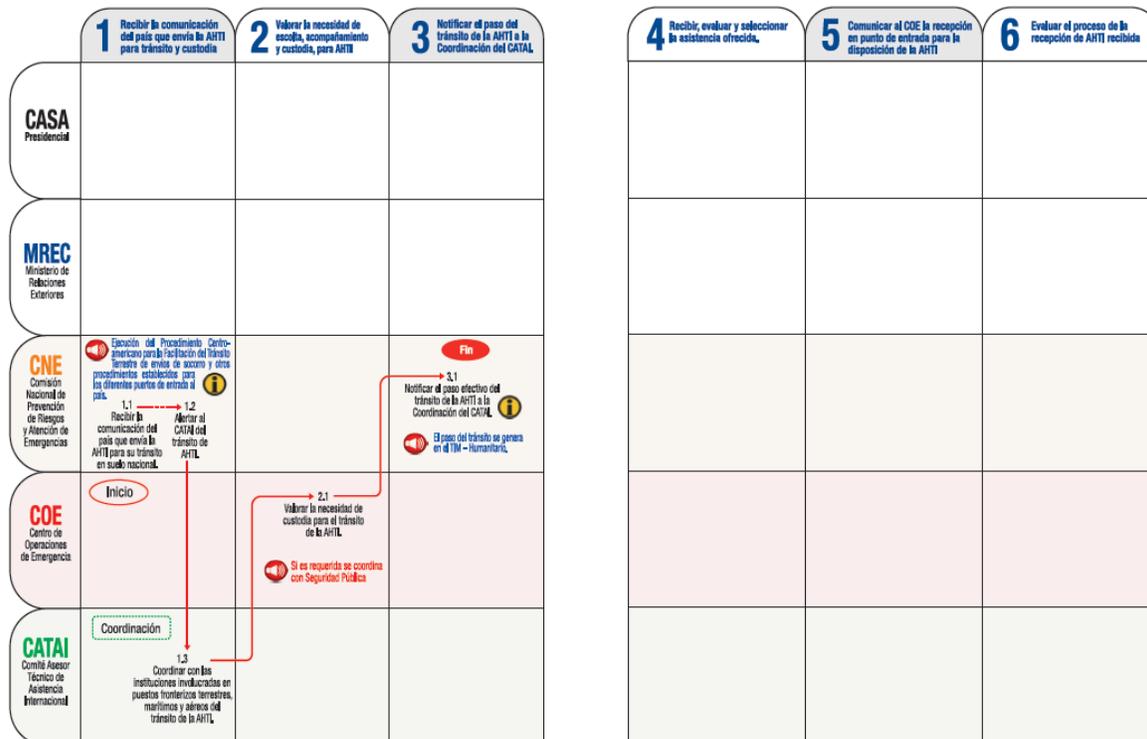
Anexo 1. Antiguo flujoograma del proceso general para la recepción de AHTI en situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica 2017



Nota. De “Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastre o Emergencia, en y en el Manual”, por CNE, 2017 (https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_internacional/MANUAL%20PROCEDIMIENTOS%20AHTI.pdf)

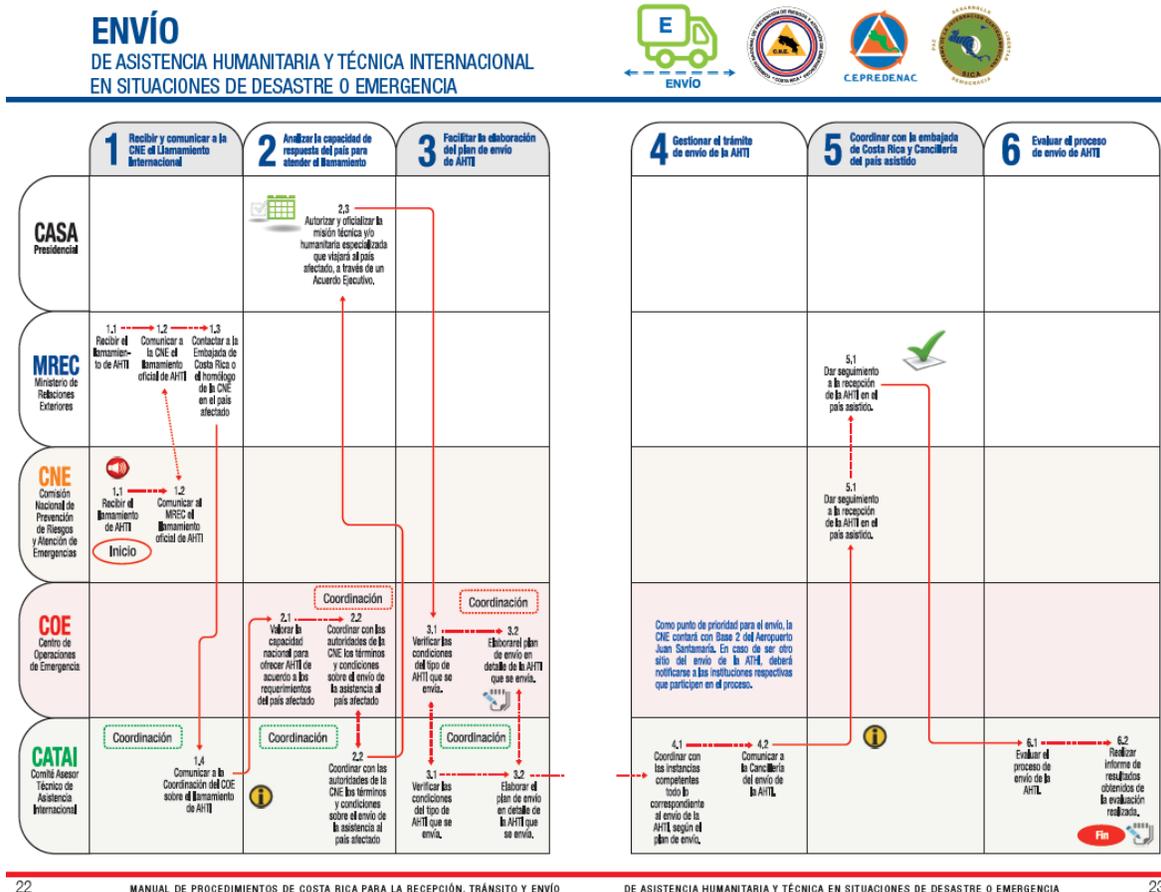
Anexo 2. Antiguo flujograma del proceso general para el tránsito de AHTI en situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica 2017

TRÁNSITO DE ASISTENCIA HUMANITARIA Y TÉCNICA INTERNACIONAL EN SITUACIONES DE DESASTRE O EMERGENCIA



Nota. De “Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastre o Emergencia, en y en el Manual”, por CNE, 2017 (https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_internacional/MANUAL%20PROCEDIMIENTOS%20AHTI.pdf)

Anexo 3. Antiguo flujograma del proceso general para el envío de AHTI en situaciones de desastre o emergencia en Costa Rica 2017



Nota. De “Manual de Procedimientos de Costa Rica para la Recepción, Tránsito y Envío de la Asistencia Humanitaria y Técnica Internacional en Situaciones de Desastre o Emergencia, en y en el Manual”, por CNE, 2017 (https://www.cne.go.cr/preparativos_respuestas/asistencia_internacional/MANUAL%20PR OCEDIMIENTOS%20AHTI.pdf)