

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS  
VICERRECTORÍA ACADÉMICA**

**CARRERA DE COMERCIO INTERNACIONAL**

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA MEDIDA DE  
SALVAGUARDIA SOBRE LAS IMPORTACIONES DE AZÚCAR  
BLANCO A COSTA RICA EN EL AÑO 2020.**

**MODALIDAD DE TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE BACHILLERATO EN COMERCIO  
INTERNACIONAL.**

**JOAN FERNANDO PIEDRA MORA**

**TUTOR: LUIS CARLOS SERRANO MADRIGAL**

**SEDE ARANJUEZ**

**FEBRERO, 2021**

## Tabla de contenido

Índice de figuras .....	5
Índice de tablas .....	5
Dedicatoria y agradecimiento .....	6
Dedicatoria .....	6
Agradecimiento .....	6
Resumen Ejecutivo .....	7
<b>CAPÍTULO 1: PROBLEMA</b> .....	<b>8</b>
Planteamiento del Problema .....	8
Objetivos .....	10
Objetivo general .....	10
Justificación.....	10
Antecedentes .....	12
Historia .....	12
Antecedentes internacionales .....	13
Antecedentes nacionales.....	16
Proyecciones.....	18
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>19</b>
Salvaguardia y términos asociados .....	19
Introducción.....	19
Definición de salvaguardia y términos asociados .....	20
Marco legal asociado a las medidas de salvaguardia .....	21
Historia del Acuerdo Sobre Salvaguardias y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC) .....	22

Aplicación del marco legal al caso de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco .....	23
Imposición de una medida de salvaguardia al azúcar blanco en Costa Rica .....	26
Causas de la imposición de la medida .....	27
Afectaciones a la rama de la producción nacional. ....	27
Aumento de las importaciones de azúcar blanco y sus efectos en la producción nacional. ...	33
Competencia de la rama de la producción nacional de azúcar blanco de Costa Rica. ....	39
Consecuencias de la implementación de la medida de salvaguardia sobre el azúcar blanco .....	42
Deterioro de las relaciones con socios comerciales afectados. ....	43
Afectaciones al sector importador de azúcar blanco en Costa Rica. ....	45
Falta de incentivos a la innovación en el sector productor de azúcar blanco. ....	48
Análisis de las resoluciones y apelaciones del caso .....	50
Informe Técnico de la Autoridad Investigadora .....	50
Consultas realizadas por los socios comerciales interesados en el caso .....	52
Situación actual de la medida de salvaguardia .....	55
<b>CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>58</b>
Enfoque .....	58
Diseños .....	58
Fuentes de información .....	60
Criterios para selección de material bibliográfico .....	61
Muestra .....	64
Criterios de inclusión y exclusión .....	66
Criterios de inclusión .....	66
Unidades de análisis .....	66
Instrumentos .....	69

Entrevista.....	69
Análisis de contenido .....	70
Proceso de recolección y análisis de datos .....	70
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS .....</b>	<b>72</b>
Unidad de análisis 1: Causas que llevaron a la imposición de la medida .....	72
Categoría 1: Importaciones.....	73
Categoría 2: Competitividad.....	73
Categoría 3: Productividad .....	75
Categoría 4: Consumo nacional.....	76
Unidad de análisis 2: Consecuencias de la entrada en vigencia de la medida .....	77
Categoría 1: Sector importador .....	78
Categoría 2: Competencia justa .....	79
Categoría 3: Precios.....	80
Categoría 4: Accesibilidad del producto en el mercado .....	81
Unidad de análisis 3: Parámetros legales .....	82
Categoría 1: Resolución final.....	83
Interpretación de datos .....	87
<b>CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>89</b>
Conclusiones .....	89
Recomendaciones .....	90
<b>CAPÍTULO VI: PROPUESTA.....</b>	<b>92</b>
Descripción.....	92
Objetivos .....	93
Objetivo general .....	93
Objetivos específicos.....	93

Perspectiva teórica.....	<a href="#">9493</a>
Propuesta .....	95
Referencias .....	98

### Índice de figuras

Figura 1. Producción de producto similar, en volumen, en el período. ....	28
Figura 2. Producción de producto similar, en valor, en el período. ....	29
Figura 3. Ventas del producto similar en volumen, período. ....	30
Figura 4 . Empleo total de los ingenios. ....	31
Figura 5. Empleo total de LAICA. ....	32
Figura 6. Participación de la producción de los 4 ingenios y sus importaciones .....	33
Figura 7. Ventas del Producto objeto de investigación en volumen de los importadores. ....	35
Figura 8. Comportamiento de los costos de importación por TM, en colones. ....	36
Figura 9. Comportamiento de las ganancias y pérdidas promedio por la importación. ....	36
Figura 10. Índice de Precios al Consumidor de azúcar. ....	38
Figura 11. Volumen total de exportaciones de azúcar blanco. ....	39
Figura 12. Exportaciones de Canadá de azúcar refino. ....	40
Figura 13. Importaciones del producto objeto de investigación según importador .....	45
Figura 14. Empleo promedio anual de los importadores. ....	47

### Índice de tablas

Tabla 1 Calendario de liberación progresiva de la medida de salvaguardia .....	56
Tabla 2 Criterios de selección .....	62
Tabla 3 Muestra de la investigación.....	65
Tabla 4 Unidades y categorías de análisis.....	67

## **Dedicatoria y agradecimiento**

### **Dedicatoria**

Este trabajo de graduación quiero dedicarlo a mi madre Andrea Mora Gómez y a mi padre Erick Fernando Piedra Garro, que han sido mi apoyo y motivación en cada paso importante que he dado.

A mi querida abuela Cecilia, quien siempre ha sido incondicional al impulsarme a seguir estudiando y luchando por superarme cada día.

A mi tía Denia, a quien debo tanto y quiero agradecer con la finalización de mi carrera.

### **Agradecimiento**

A mis familiares, quienes siempre me apoyaron incluso en los momentos más difíciles.

A mi abuela Marita, quien siempre estuvo ahí para aconsejarme cuando lo necesité.

A Diana Aguilar, por su apoyo, paciencia y motivación durante todo el proceso de finalización de mi carrera.

A los profesores con los que tuve la dicha aprender y crecer como estudiante y persona, durante estos años en la Universidad Internacional de las Américas.

## Resumen Ejecutivo

El objetivo de la presente investigación es evaluar la situación actual de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco, implementada en Costa Rica en el año 2020, lo anterior con la intención de analizar el impacto que ha tenido la medida sobre los productores e importadores de dicho producto, tomando en cuenta las causas y consecuencias de su uso. A raíz de lo expuesto anteriormente, se plantea la siguiente pregunta del problema de investigación: ¿Cuál es la situación actual de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica en el año 2020?

El tipo de investigación utilizado es el mixto, esto debido a la necesidad de realizar tanto una revisión extensa del marco legal y los antecedentes relacionados a la medida estudiada, como un análisis de los datos estadísticos que permitan entender de manera objetiva y realista sus causas y consecuencias. Es así que la investigación se basa principalmente en el análisis de los acuerdos internacionales, los diversos documentos legales del caso estudiado y las investigaciones previas relacionadas al tema.

Como principal conclusión, se tiene que la medida de salvaguardia si bien ha generado alivio dentro de la rama de la producción nacional, no soluciona la principal causa de su aplicación, que es la falta de competitividad dentro de la misma, lo que provocó una cada vez mayor participación del azúcar blanco importado en el mercado nacional. Ante esta situación se recomienda al sector productor nacional, enfocar sus esfuerzos en diversificar su industria, aumentando la producción de productos como el etanol o el azúcar orgánico.

## **CAPÍTULO 1: PROBLEMA**

### **Planteamiento del Problema**

En el ámbito del comercio internacional los países pueden verse expuestos a prácticas comerciales u otras condiciones de carácter económico, natural o social que afecten a su rama de producción nacional e incluso sus finanzas. Para afrontar este tipo de escenarios, los países poseen diversas medidas especiales de protección al comercio, una de ellas es la medida de salvaguardia. Estas, según la Organización Mundial del Comercio (OMC, s.f.a), y basado en el artículo XIX del GATT de 1994, se definen como “medidas de urgencia con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador” (párr. 1).

Se han creado diversos tratados internacionales referentes a las medidas de salvaguardia, esto con la intención de establecer bajo qué condiciones es prudente utilizar este mecanismo especial de protección al comercio. El acuerdo sobre salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio es el más importante referente a este tema, este brinda a los países un marco legal en el cual respaldarse en caso de una disputa y promueve el diálogo entre los socios comerciales involucrados, asimismo, dota a las naciones de una guía a seguir para poder utilizar estas medidas especiales de manera correcta y sin caer en prácticas que afecten el libre comercio.

En Costa Rica se ha hecho uso de las medidas de salvaguardia en diferentes momentos y sobre diversos productos, un ejemplo de ello es la medida impuesta a las importaciones de azúcar blanco en el año 2020, luego de que se realizara una petición por parte de un segmento de la rama de la producción nacional asociada a este producto en el año 2019. La medida de salvaguardia elevaría el porcentaje de Derechos Arancelarios a la Importación que deben pagar las importaciones de azúcar blanco que ingresen a territorio nacional, dicho porcentaje se iría rebajando en los tres años siguientes a su entrada en vigencia (Ruíz, 2020).

Una necesidad de imposición de medida de salvaguardia sobre las importaciones puede ser síntoma de una falta de competitividad y de preparación de la rama de producción nacional

involucrada ante la competencia internacional, lo que puede derivar en un agravamiento de la problemática a largo plazo si no se toman medidas para cambiar ese panorama.

Lo anterior supone que la medida de salvaguardia no llega a solucionar permanentemente las carencias en el sector productivo, puesto que es una medida de protección temporal y considerada de emergencia. Es mencionado por la OMC (2009), que la necesidad de aplicar una medida de salvaguardia yace en la imposibilidad para los países de prever en ciertas ocasiones una subida acelerada de las importaciones y el efecto que esto tendrá en alguna de sus ramas de la producción nacional, siendo así las medidas de salvaguardia una ayuda a las industrias, ya sea para tomar medidas que mejoren su competitividad, o bien para que el ajuste de los empleos perdidos por la caída de la productividad en la rama de la producción nacional no sea tan acelerado y permita la colocación de ese personal en otras áreas.

Debido a que el país y sus socios comerciales se han comprometido a seguir lo estipulado en el acuerdo sobre salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio, este y otros documentos oficiales acerca de esta medida son vitales para entender las posibles causas y consecuencias de su imposición, así como las razones por las que el país se mantuvo o no dentro del marco legal de dichos acuerdos para poder realizar este proceso.

Para alcanzar los objetivos planteados, en la presente investigación se consultará el acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, documento oficial de la resolución del caso de salvaguardia sobre el azúcar blanco, y diversas investigaciones relacionadas con las medidas especiales de protección al comercio. Además, se realizarán entrevistas a algunos representantes de las partes implicadas, esto para exponer las consecuencias de la imposición de la medida de salvaguardia estudiada a estos grupos de la población. Por lo tanto, la pregunta relacionada al problema de la presente investigación sería: “¿Cuál es la situación actual de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica en el año 2020?”.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

-Evaluar de manera cualitativa y cuantitativa la situación actual de la imposición de una medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco a Costa Rica en el año 2020.

### **Objetivos específicos**

-Identificar las causas que llevaron a la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica.

-Exponer las posibles consecuencias de la entrada en vigencia de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco en el país.

-Argumentar si la imposición de la medida de salvaguardia sobre la importación de azúcar blanco cumple con los parámetros del acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.

## **Justificación**

Las medidas de salvaguardia tienen una gran importancia dentro de las políticas de comercio internacional de los países, puesto que su principal función es proteger a una rama de la producción nacional ante alguna afectación externa, ya sea antes o después de que ésta ocurra.

Entender el funcionamiento de estas medidas comerciales es fundamental, tanto para las entidades encargadas de implementarlas, como para las personas que conforman el sector importador y exportador del país. Comprender estas políticas puede ayudar a un exportador a prever de qué manera se puede ver afectado su negocio si se aplica, lo mismo ocurre con una

persona que se dedique a la importación de algún bien, puesto que le permite saber bajo qué condiciones y que requisitos necesita para poder exigir la aplicación de una medida de salvaguardia, si siente que se está viendo afectada la rama de producción nacional a la cual pertenece.

El caso de la medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco a Costa Rica en el año 2020 es un ejemplo reciente de la aplicación de esta medida especial de protección. Dicho caso ha levantado diversas opiniones, tanto en contra como a favor. Se han llegado a pronunciar sobre este caso desde socios comerciales de Costa Rica que alegan verse afectados como lo es Brasil, hasta diputados de la república que están a favor de su implementación (Ruíz, 2020).

Es por esto, que los resultados obtenidos de la presente investigación tienen como fin exponer las afectaciones o beneficios que esta medida de salvaguardia puede implicar para los diversos sectores involucrados, cuáles han sido los argumentos de las partes y brindar un punto de vista que tome en cuenta dichos datos, todo esto de una manera imparcial y objetiva.

De igual manera, reconocer mediante el estudio de las causas de la imposición de la medida de salvaguardia estudiada, si la rama de producción nacional involucrada posee las herramientas para competir en el mercado internacional, y de no ser así, evaluar cuáles son sus principales debilidades. Lo anterior puede servir como base para la implementación de medidas que fortalezcan la rama de producción nacional afectada y la proteja de un futuro incremento en las importaciones de azúcar blanco.

Además, se pretende evaluar si el proceso de solicitud, implementación e investigación de la medida se realizó dentro de lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Con respecto a la implementación, según la Organización Mundial del Comercio (s.f) “sólo puede adoptar una medida de salvaguardia (es decir, restringir temporalmente las importaciones de un producto) si se ha constatado que el aumento de las importaciones del producto ha causado o amenaza causar un daño grave” (párr. 8). Por lo anterior es importante determinar si las autoridades encargadas en el país han cumplido o no con lo establecido por el ente internacional, en este caso la OMC.

Se prevé que se beneficiarán de los datos expuestos en este texto, los estudiantes relacionados con el ámbito del comercio internacional y la macroeconomía, debido a que esta investigación brindará un análisis a las consecuencias y causas relacionadas a la imposición de una medida de salvaguardia abordando un caso real y no solo desde la teoría. Sumado a esto, se busca que la presente investigación sirva como base para pequeñas y medianas empresas dedicadas a la exportación y/o importación de bienes a comprender la manera en que sus negocios se pueden ver beneficiados o afectados con la imposición de una medida de salvaguardia, y así puedan tomar medidas anticipadas en un caso similar al estudiado en este texto.

## **Antecedentes**

### **Historia**

Alvear (s.f) menciona que las importaciones y el comercio en general surgen de una necesidad, en este caso de obtener una variedad de bienes que las personas no son capaces de encontrar en sus países de origen, esto se debe en parte a que los diversos pueblos a lo largo de la historia han sido incapaces de ser completamente autosuficientes, convirtiendo así al comercio en la principal herramienta para contrarrestar esta problemática. El comercio se vio impulsado además por el surgimiento de los imperios coloniales, ya que impulsaron la creación de rutas comerciales que les permitiera extraer los recursos de sus colonias hacia sus mercados internos y al exterior también.

El comercio no solo llegó a satisfacer una necesidad de obtención de recursos, sino que también se convirtió en una manera de intercambio cultural, abriendo así las fronteras y provocando un crecimiento acelerado de la economía de muchos países.

En cuanto a las medidas especiales de protección al comercio (incluidas las medidas de salvaguardia) estas surgen de la necesidad de hacer más transparentes y seguras las condiciones en que comercian las naciones, para esto se firmaron diversos acuerdos incluidos el acuerdo internacional sobre salvaguardias en 1994, promovido por el entonces denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fue hasta el año 1995 que fue constituida

la Organización Mundial de Comercio, reformando importantes aspectos sobre el comercio, ~~incluidos~~incluidos los mecanismos de resolución de controversias, y creando así la base para la economía global que existe en la actualidad (Organización Mundial de Comercio, s.f).

### **Antecedentes internacionales**

Una primera investigación corresponde a Delpiano (2015) y se denomina: “Medidas de salvaguardia y exclusiones regionales en la jurisprudencia de la organización mundial de comercio”. En este trabajo se analizaron diversos documentos oficiales como acuerdos internacionales y tratados de libre comercio con la intención de comprobar si en diversos casos de imposición de medidas de salvaguardia ha habido una exclusión de socios comerciales con los que se han firmado acuerdos de libre comercio previamente, y de qué manera han respondido los Grupos especiales y Órganos de apelación de la Organización Mundial de Comercio ante esta práctica.

La investigación se centró en el análisis de los artículos del GATT y el acuerdo sobre salvaguardias que se referían específicamente a las medidas de salvaguardias globales, y a los que citaban las limitaciones que deben poseer los tratados de libre comercio, analizando también algunos casos donde el Órgano de Apelación se enfrentó a una disputa relacionada con la exclusión de miembros de acuerdos comerciales de la imposición de una medida de salvaguardia. El texto llega a la conclusión de que actualmente no hay una jurisdicción clara dentro de los acuerdos internacionales que regule efectivamente la exclusión de miembros de un tratado de libre comercio de la imposición de una medida de salvaguardia global, permitiendo así que formen parte de estos tratados diversas cláusulas que prohíben explícitamente a los miembros imponer estas y otras medidas especiales de protección a los demás países que lo conforman.

Esta investigación posee una relación con el presente texto ya que expone un método de analizar la imposición de una medida de salvaguardia y las disputas relacionadas a estas, basado en casos reales y documentos internacionales oficiales. Brinda, además, una conclusión a una problemática existente en la resolución de controversias relacionadas a las medidas especiales de protección al comercio, dando así un aporte importante a la hora de evaluar la legalidad de la

medida de salvaguardia estudiada en esta investigación y de la importancia de los acuerdos de libre comercio a la hora de estudiar las consecuencias derivadas de la misma.

Un segundo estudio de Brown y Tovar (2017) denominado: “Liberalización preferencial, antidumping y salvaguardias: evidencia de stumbling block para Mercosur”. En esta investigación se estudió si la liberación preferencial lleva o no a una mayor liberalización multilateral del comercio entre países, y de qué manera afectan las medidas antidumping y de salvaguardia los beneficios de la liberalización comercial. El análisis se enfocó en el estudio de la formación y evolución del Mercosur y la experiencia de Argentina y Brasil en este proceso.

Este estudio revela que tanto Argentina como Brasil comenzó a imponer con mayor frecuencia medidas antidumping y de salvaguardia a inicios de la década de los 90 (luego de la creación del Mercosur), asimismo, los niveles de cierto tipo de aranceles (nación más favorecida) eran prácticamente los mismos en el 2014 comparándolos con el año 1995. Además, se utilizaron gráficos que estudiaron la cantidad de importaciones que se vieron afectadas por barreras temporales al comercio han aumentado desde 1990 hasta el 2013 en los dos países en que se enfocó el estudio, demostrando así que aumentaron las barreras temporales al comercio después de conformar la unión aduanera del Mercosur, disminuyendo así los beneficios de libre comercio obtenidos por los países.

Este estudio tiene una relación con la presente investigación, debido a que muestra una relación entre las medidas antidumping y de salvaguardia con los resultados obtenidos de un tratado de libre comercio o una unión aduanera, utilizando como ejemplo el caso de Mercosur. Expone además una metodología para estudiar este fenómeno que incluye no sólo los aranceles implementados, sino que también las medidas de política comercial implicadas en este fenómeno. Dando así una guía para el estudio del impacto de la medida de salvaguardia estudiada sobre la economía nacional y los tratados de libre comercio del país.

En un tercer estudio de Zavala (2017), denominado: “influencia de las medidas de salvaguardia del 2015 en las ventas de la empresa Sistelesa S.A. para los períodos del 2014 al 2016”. Consiste en un proyecto de investigación enfocado en estudiar el impacto de una medida de salvaguardia impuesta en Ecuador en el año 2015 en las finanzas de una empresa dedicada a la compra y venta de materiales y maquinaria eléctrica.

En la investigación se utilizaron estados financieros de la empresa, para posteriormente analizar el impacto que tuvo sobre el costo de los productos importados y afectados por la medida de salvaguardia y sobre el nivel de ventas correspondiente a los períodos posteriores a la implementación de la misma. Llegando así a la conclusión de que los costos de diversos productos afectados incrementaron en comparación a períodos posteriores, y que además el nivel de ventas disminuyó, demostrando así una relación entre la entrada en vigencia de la medida de salvaguardia y una afectación a la rentabilidad de la empresa estudiada.

El proyecto de Zavala mantiene una relación con el presente trabajo de investigación, ya que demuestra una afectación al sector importador de su país, producto de la entrada en vigencia de una medida de salvaguardia, además brinda una metodología orientada a estudiar este fenómeno. Lo anterior se relaciona con el objetivo del presente texto de investigar las consecuencias que ha tenido la medida de salvaguardia a la importación de azúcar blanco en los diversos sectores de la economía del país involucrados.

Como cuarto antecedente internacional se consultó el proyecto de investigación realizado por Bermeo (2016) y que tiene como título: “Análisis de las medidas de salvaguardia aplicadas al régimen aduanero de importación para el consumo y propuesta para solucionar el déficit comercial en el Ecuador”. En este proyecto se estudian las causas que provocaron la imposición de una medida de salvaguardia en Ecuador en el año 2015, analizando además los efectos que tuvo en el país y si logró o no mejorar la crisis que experimentó dicha nación.

En esta investigación se realizó una investigación documental, una interpretación de datos y se creó un marco de discusión con los principales afectados para estudiar el efecto de los aumentos en las tasas arancelarias sobre la economía general del país y de las ramas de la producción nacional involucradas. Una de las principales conclusiones del estudio revela impactos negativos en la economía del país en que se realizó como lo es una disminución de las exportaciones no relacionadas al petróleo, así como un aumento del contrabando. Lo anterior desemboca en la conclusión de que la medida de salvaguardia no fue efectiva para enfrentar el problema que provocó su imposición (el déficit de la balanza de pagos).

Los objetivos y problemática planteada en el estudio se relacionan con el presente texto, ya que expone de manera concisa las causas que llevaron a un país a implementar una medida de

salvaguarda, proponiendo al mismo tiempo una metodología para el estudiar sus efectos y su eficiencia a la hora de resolver la problemática que impulsó su imposición.

### **Antecedentes nacionales**

Un primer estudio realizado por Leiva (2017), denominado: “Medidas de salvaguardia dictadas por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en el año 1996 supuestos políticos y normativos”. Es un proyecto de investigación en el cual se plantea la hipótesis de que, sin una estrategia para la implementación de medidas de salvaguardia, la autonomía alimentaria de Costa Rica corre el riesgo de verse afectada.

Como base de la investigación se analizó la implementación de una medida de salvaguardia en el 1996, así como las sentencias derivadas de la misma, con la intención de desarrollar una estrategia jurídica que permita fortalecer la soberanía alimentaria del país. El estudio llega a la conclusión de que existen pruebas documentales de un detrimento de diversos sectores de la producción nacional en el período estudiado, debido a las importaciones masivas de productos extranjeros, y que además las medidas de salvaguardia implementadas no han sido efectivas para combatir dichas afectaciones, principalmente debido a la falta de una estrategia jurídica que vaya de la mano con la imposición de medidas de salvaguardia.

Esta investigación tiene relación con el presente texto puesto que revela una problemática en la implementación de medidas de salvaguardia a nivel nacional, además, analiza las causas que llevaron a esta medida y plantea razones por las cuales estas demostraron ser poco eficientes tanto a corto como a mediano plazo. Dando así una ruta a seguir para el estudio de este fenómeno a nivel nacional.

En una segunda investigación desarrollada por Govaere (2015) denominada: “Apuntes sobre las medidas correctivas en Costa Rica como instrumentos defensivos del sector productivo nacional”. Se realiza en este trabajo un análisis de la historia, resultados y lecciones aprendidas

sobre el uso de las medidas de salvaguardia y otras medidas correctivas al comercio desleal en el país.

Para este estudio se hizo una revisión documental de diversos acuerdos y sus respectivos artículos referentes a las medidas de salvaguardia, así como de las diversas ocasiones en que el país ha hecho uso de esta y otras medidas de protección a la red de producción nacional. Govaere concluye que, es evidente la falta de articulación y apoyo por parte de las instituciones estatales a la hora de utilizar medidas comerciales que contrarresten las afectaciones sufridas por diversas ramas de la producción nacional ante la creciente tendencia del país hacia la apertura comercial.

Este trabajo tiene relación con la investigación planteada, debido a que muestra cómo a pesar de que la política comercial del país en décadas posteriores se caracterizó por hacer un uso más frecuente de medidas de protección a la red de producción nacional, esto ha cambiado con la adopción de nuevas políticas comerciales más orientadas a la apertura, dando como resultado una pérdida de relevancia de medidas como las salvaguardias. Aporta, además, una serie de análisis de casos particulares relacionados a medidas de salvaguardia impuestas en el país y las razones dadas por la autoridad investigadora a cargo del caso para la desestimación de estos.

En un tercer estudio llevado a cabo por Alvarado *et al.* (2005), denominado “Guía Estratégica de Acción para la Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica”. En dicho estudio se analizaron las condiciones en que se encontraba la industria de productos lácteos costarricense frente a una eventual firma del tratado de libre comercio DR-CAFTA en el país, lo que provocó que dentro de las negociaciones del tratado se planteara la implementación de una medida de salvaguardia especial agrícola.

El estudio no solo analiza las vulnerabilidades y retos de la industria de lácteos en Costa Rica, sino que también analiza la medida de salvaguardia propuesta y el marco legal bajo el que se sostendría la misma. El trabajo concluye con un análisis del panorama de la industria después del tratado de libre comercio, mencionando el acuerdo al que se llegó, que consiste en una medida de salvaguardia de un 30% sobre el volumen del contingente arancelario y con un período de desgravación de 20 años. Además, menciona las posiciones de los diferentes actores involucrados, incluyendo productores.

El trabajo anteriormente mencionado, tiene relación con el presente texto debido a que dentro de su análisis toma en cuenta las medidas de salvaguardia negociadas y el marco legal en que se basa, además, expone las opiniones de diversos miembros de la industria y analiza dicha información. Lo anterior da una guía de qué documentos son necesarios analizar para el estudio de una medida de salvaguardia, y de qué manera se pueden incluir las posturas de las partes involucradas en la investigación.

En una cuarta investigación realizada por Basco (2010), denominada “El impacto del RD-CAFTA en el sector agropecuario de Costa Rica”. Donde se analiza la situación económica y comercial del país antes y después de la firma del tratado de libre comercio DR-CAFTA, así como la cláusula relacionada a la salvaguardia especial transitoria ligada a los productos agropecuarios.

Referente a la medida de salvaguardia se estudia la adopción de la misma como mecanismo de protección al sector agropecuario (donde no se incluye a la caña de azúcar) en período de transición y las condiciones luego del fin de esta medida de salvaguardia, posterior a la firma del tratado. Respecto a este tema, la investigación concluye que la medida no reduce el libre acceso de los productores estadounidenses al mercado centroamericano, y que esto resta mérito o impacto a los plazos de desgravación acordados, de esa forma la medida no extingue el riesgo que supone el tratado para los productores nacionales.

La investigación se relaciona con el presente texto, debido a que brinda una guía sobre el estudio del impacto de una medida de salvaguardia bilateral acordada en la firma de un tratado de libre comercio, que, además, está orientada a proteger productos similares al estudiado en este trabajo, a pesar de que el mismo no fue incluido en la medida.

### **Proyecciones**

A continuación, se presentarán las proyecciones de la investigación, realizadas en base a los objetivos planteados y la relevancia social que se quieren alcanzar con el presente texto. Además, se mencionan algunas metas personales que busca lograr el autor de la investigación con la realización de la misma.

Se prevé la utilización de este texto por parte de personas que formen parte del sector exportador, importador y estudiantes del área de comercio para entender el funcionamiento de las medidas de salvaguardia y sus efectos en las ramas de la producción nacional involucradas.

Se pretende brindar un análisis actual de las causas y consecuencias de la medida de salvaguardia sobre los principales sectores involucrados en el proceso de implementación de la misma.

Dar a conocer las opiniones de algunas de las partes involucradas en este caso, para facilitar al lector la creación de un punto de vista crítico en relación a la imposición de esta y otras medidas de salvaguardia.

Comprender de una mejor manera el funcionamiento de las medidas especiales de protección al comercio, y la manera en que una empresa puede proteger sus intereses utilizando dicha información.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

### **Salvaguardia y términos asociados**

#### **Introducción**

En este capítulo se analizará el significado del término salvaguardia y de otros asociados y necesarios para la comprensión del mismo. Se asociará de igual manera el significado de dichos términos con el fenómeno abordado en el presente trabajo, esto para facilitar la comprensión del tema abordado y de los datos analizados dentro de la investigación.

## **Definición de salvaguardia y términos asociados**

Como se mencionó con anterioridad las medidas de salvaguardia son descritas normalmente como medidas de urgencia, aplicadas por los gobiernos de los países en casos donde se determine que la rama de la producción nacional de algún producto se está viendo seriamente afectada por la importación en cantidades alarmantes de un bien. Las medidas de salvaguardia consisten en la imposición de una restricción a la cantidad permitida que se puede importar de un producto, o bien, en el aumento de aranceles a pagar por concepto de ingreso de esos productos al país (OMC, s.fb).

Las medidas de salvaguardia también son clasificadas junto con las medidas antidumping y compensatorias como uno de los tres tipos de medidas especiales de protección al comercio. Estas últimas se definen según la UNCTAD (2012) como “Medidas que se aplican para contrarrestar determinados efectos negativos de las importaciones en el mercado del país importador, incluidas medidas para prevenir prácticas desleales de comercio exterior, condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos de procedimiento y sustantivos” (p.24).

En cuanto a las medidas de salvaguardia se establece que, existen varios tipos de estas, dentro de las cuales se encuentran las especiales para la agricultura que según la (OMC, 2004) se diferencian de las medidas de salvaguardia convencionales debido a puede implementarse automáticamente este mecanismo de protección cuando los volúmenes de importación o precios los bienes importados son más bajos o altos de un cierto rango establecido. Además, no es necesario que el país que las implementa demuestre una afectación grave a la rama de la producción nacional para poder implementarlas.

Otro de los tipos de medidas de salvaguardia que existe son las provisionales, que según el artículo 4 del Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, son aquellas cuya aplicación no puede extenderse a más de 200 días, y que son aplicadas en situaciones donde una demora tiene la capacidad de causar un daño difícil de reparar en perjuicio de una rama de la producción nacional de un país. Además, la medida se debe ver reflejada en un aumento de los aranceles únicamente, esto además deben ser reembolsados en caso de que la investigación llevada a cabo no sea favorable a la parte que impuso la medida.

Otro término importante para la comprensión de las medidas de salvaguardia, la razón de su imposición y forma de aplicación es el de “daño grave”, que, dentro del acuerdo sobre

salvaguardias de la OMC (s.f), específicamente en el artículo 4 del mismo se define como “un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional” (p.294).

Por otro lado, las “amenazas de daño grave” se definen dentro del artículo 4 del mismo acuerdo como “la clara inminencia de daño grave”, lo que permite comprender que no es necesario para un estado esperar a que se vea afectada una rama de la producción nacional para poder implementar una medida de salvaguardia, sino que, puede hacerlo con solo determinar y probar que esta se encuentra en riesgo de sufrir afectaciones en un futuro por una subida inesperada de las importaciones de un producto.

El concepto de rama de la producción nacional mencionado con anterioridad es de igual manera de suma importancia dentro del Acuerdo sobre salvaguardias donde es definido en el artículo 4 del mismo como:

(...) el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos (p.294).

De los conceptos estos entonces, se entiende que es necesaria una representación de gran parte de los productores de una industria dentro del país para solicitar la implementación de una medida de salvaguardia, además de una demostración de que estos se vean perjudicados por la importación de algún producto bajo los términos que se consideren dentro del Acuerdo sobre salvaguardias y para el Estado como una amenaza o como causa de un daño grave a la rama de la producción nacional.

### **Marco legal asociado a las medidas de salvaguardia**

Para determinar si el procedimiento seguido por las autoridades del país al imponer la medida de salvaguardia fue el correcto y de no ser así, poder conocer en que aspectos se debe mejorar para futuros procedimientos similares, es necesario comprender el marco legal asociado a estas medidas y que regula su uso tanto a nivel regional (Centroamérica) como en el resto del

mundo. En este capítulo se analizará la historia del marco legal mencionado y como fue aplicado al caso de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica.

### **Historia del Acuerdo Sobre Salvaguardias y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC)**

El Acuerdo sobre salvaguardias, es el documento de mayor reconocimiento en cuanto a la regulación y las condiciones necesarias para implementar una medida de salvaguardia a las importaciones de algún producto, fue presentado durante la Ronda de Uruguay, en la que según la OMC (s.f) participaron 123 países y tuvo una duración de aproximadamente 7 años y 6 meses. Este acuerdo tiene su origen en el artículo XIX del GATT de 1994, donde se establecen las normas y disciplinas respectivas a las medidas de urgencia de importación de productos determinados, esto es mencionado en el inicio del mismo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Es por la participación de la mayoría de países y por la gran variedad de aspectos comerciales negociados, que se considera la Ronda de Uruguay la mayor de todas hasta la actualidad, y de igual manera el Acuerdo sobre Salvaguardias es el referente para la mayoría de naciones para apegarse a las normas internacionales al aplicar este tipo de medidas y para realizar reclamos o apelaciones según lo establece el mismo acuerdo. Lo anterior incluye el caso de la salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco aplicada por Costa Rica en el 2020, así como las apelaciones realizadas a este caso por parte de las embajadas de Canadá y Brasil.

En el caso del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC), según el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC, 2007) entró a regir el 24 de mayo de 2007, forman parte de dicho acuerdo Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras, representados por el Consejo de Ministros de Integración Económica. En este reglamento se establecen aspectos importantes en el actuar de la región al implementar medidas de salvaguardias, como la manera en que se utilizarán estas frente a terceros países, los requisitos para iniciar una investigación, la confidencialidad de las mismas, la verificación de la información dada por las partes involucradas, así como la manera en que se harán las resoluciones finales.

Es importante mencionar que el RC, que entró en vigencia después de la creación del Acuerdo sobre salvaguardias, no contradice ni se contrapone a lo establecido en este último, ya que de hecho se basa en el mismo, como es mencionado según el MEIC (2007) en el artículo 43 de ese reglamento, donde se menciona que “la Autoridad Investigadora notificará los actos de procedimiento según lo requiere este Reglamento y el Acuerdo sobre Salvaguardia” (p.11). La cita anterior es un ejemplo de la asociación que hay entre ambos documentos oficiales, así como muchas otras menciones realizadas desde el inicio del texto del RC.

Estos documentos oficiales son en los que se ha basado principalmente el proceso llevado a cabo por las autoridades del país, tanto en la investigación realizada como en las sentencias y audiencias que dieron lugar a la imposición de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco, por lo que serán estos el marco legal analizado en el presente texto para comprender como si fueron aplicados los procedimientos dictados por los organismos internacionales y regionales de manera correcta.

### **Aplicación del marco legal al caso de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco**

Como se mencionó anteriormente desde el inicio de la resolución N° DM –058-2020-MEIC, que corresponde al caso de la medida de salvaguardia analizada, se menciona que el proceso de investigación y resolución del caso están basados en el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardias (RC), de los cuales Costa Rica es parte y se ha comprometido a cumplir.

Para analizar la aplicación del marco legal asociado al caso de la medida de salvaguardia, se debe empezar desde la misma solicitud de investigación realizada por la rama de la producción nacional, que debe apegarse a lo estipulado en el artículo 10 del RC, donde se mencionan los requisitos para realizar una solicitud de apertura de investigación. Dentro de los aspectos mencionados se encuentran la designación de una Autoridad Investigadora, documentos que identifiquen a los representantes de la rama de la producción nacional y sus actividades comerciales, así como datos sobre el producto afectado y pruebas sobre el aumento de las importaciones y su procedencia.

En este aspecto, la Autoridad Investigadora basándose en lo estipulado en el artículo 10 del RC, determinó que la solicitud realizada inicialmente por la rama de la producción nacional no cumplía con todos los requisitos, por lo que procedió a indicar las razones del incumplimiento, que fue relacionada a la especificación de si las importaciones causan un daño o solamente amenazan con causar un daño. Luego de esto la rama de la producción nacional realiza las correcciones respectivas y se procede a iniciar la investigación, cumpliendo con el debido proceso según el RC.

En cuanto a la investigación realizada por la Autoridad Investigadora, la misma debe estar apegada al proceso detallado en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se menciona que se debe dar un aviso y audiencias públicas a las partes interesadas en el caso, esto para que las mismas puedan expresar sus opiniones y realizar consultas. En este aspecto, las autoridades a cargo del caso de la medida de salvaguardia analizada en esta investigación, dieron inicio a la investigación, publicando 10 días antes la resolución en el Diario Oficial La Gaceta el día 20 de junio de 2020, y de igual manera se establecieron quienes eran las partes interesadas tanto en el sector productor de azúcar blanco, como en el de los importadores del producto.

De igual manera, siguiendo los lineamientos establecidos en el artículo 3 del Acuerdo de Salvaguardias, el día 20 de enero de 2020 se abrió un espacio para que las partes interesadas dieran testimonio acerca del caso y la investigación realizada, para posteriormente (15 días después) dar un espacio a las partes para presentar alegatos por escrito. Lo anterior revela el cumplimiento de las autoridades a la hora de realizar audiencias públicas y dar espacios a las partes interesadas de expresar sus observaciones y reclamos.

Los aspectos a tomar en cuenta por la Autoridad Investigadora para realizar un análisis sobre un posible aumento de las importaciones de azúcar blanco al país, y la afectación causada por este fenómeno a la rama de la producción nacional, se debe basar en el artículo 4 (punto 2, inciso a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se menciona que:

(...) evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del

aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo (OMC, s.fb, p.2).

Estos factores poseen de igual manera un período objeto de investigación en el cual deben ser analizados, que según el artículo 8 del RC es de 3 años y que deberá ser establecido y comunicado por la Autoridad Investigadora. En el caso de la medida sobre las importaciones de azúcar blanco, este cumple con lo estipulado y posee un período objeto de investigación que va desde el 01 de octubre de 2015 al 30 de setiembre de 2018, lo cual no es más ni menos de 3 años (MEIC, 2020).

Continuando con el análisis de la investigación del caso, esta debe cumplir al momento de su conclusión y entrega de reportes, con diversos lineamientos establecidos en los artículos 27 y 28 del RC y el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Donde en el caso de la medida analizada, el día 25 de mayo de 2020 la Autoridad Investigadora propone la finalización de la investigación alegando que luego de recibir y analizar los alegatos de las partes interesadas, no se debe aplicar la medida de salvaguardia por considerar que no existen fundamentos suficientes que sostengan la aplicación de la misma.

Antes de emitir una resolución final el despacho ministerial se apega al artículo 27 del RC, al solicitar un criterio técnico definitivo a la Autoridad Investigadora para considerarla al tomar una resolución final, luego de recibido dicho criterio se solicita al viceministro de economía a cargo de la Dirección de Defensa Comercial que brinde un análisis y su respectiva recomendación. El procedimiento llevado a cabo por el despacho ministerial encargado de dar una resolución final al caso, se realizó tomando en cuenta el criterio técnico de la Autoridad Investigadora y las recomendaciones del viceministro de economía Carlos Mora Gómez, como lo establece el RC.

La aplicación de la medida de salvaguardias posee requisitos y limitaciones en aspectos como lo son su duración y la compensación a los socios comerciales afectados, estos son mencionados en el artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias donde se establece que estas

medidas no deben exceder una duración de 4 años al ser aplicadas, a menos que se justifique como se establece en el mismo artículo, que su uso sigue siendo necesario ante la continuación del daño a la rama de la producción nacional, sin embargo, el período ordinario de la medida más la prórroga no debe exceder un total de 8 años.

En relación a la duración de la medida de salvaguardia, las autoridades se apegan a lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias y determinan que esta durará 3 años, de igual forma se abrieron espacios para consultas previas a la entrada en vigencia de la sentencia final, esto siguiendo el proceso establecido en el artículo 30 del RC, donde se especifica que se debe dar un plazo de 30 días a los socios comerciales interesados, para realizar consultas relacionadas al caso, asimismo, se menciona en el artículo 31 del RC que se debe notificar dentro de los 10 días posteriores a la publicación de la resolución final a cada una de las partes interesadas y de igual manera al Comité de Salvaguardias de la OMC (MEIC, 2007).

### **Imposición de una medida de salvaguardia al azúcar blanco en Costa Rica**

La medida de salvaguardia implementada por Costa Rica el 19 de agosto de 2020 dirigida a las importaciones de azúcar blanco con clasificación arancelaria en la fracción 1701.99.00.00, pasó antes de ser una medida de salvaguardia definitiva, por un proceso de revisión y evaluación por parte de la Autoridad de Investigación encargada (Dirección de Defensa Comercial), y, es el 14 de febrero de 2019 cuando es presentada por primera vez una solicitud de investigación por parte de los representantes de la rama de la producción nacional, para considerar la aplicación de dicha medida.

La medida en cuestión consiste en un aumento de un 27,68% sobre los aranceles aplicados normalmente a las importaciones de azúcar blanco, sumando así una carga total de 72,68% sobre el valor CIF de los productos. Esta medida es aplicada por un período de 3 años, esto se hace tomando en cuenta el artículo 7 del Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, que establece que el plazo máximo de duración de estas medidas es de 4 años.

Los datos expuestos anteriormente dejan en evidencia que el proceso de implementación de una medida de salvaguardia es largo y tiene un impacto considerable en el costo de importar el producto abarcado en la misma. Esto hace que las salvaguardias tengan no solo consecuencias para algunos sectores dentro y fuera del país, sino que, deben tener causas claras que justifiquen su uso (MEIC, 2020).

### **Causas de la imposición de la medida**

La principal causa de la implementación de una medida de salvaguardia por parte de un país según la Organización Mundial del Comercio (s.f), es el aumento rápido e inesperado de las importaciones de un producto, y que este hecho cause o amenace con causar un daño grave a la rama de la producción nacional. Esto quiere decir que, las medidas de salvaguardia no deben ser utilizadas para sancionar prácticas de comercio desleal realizadas por algún socio comercial, ya que este no es su propósito y estas deben ser aplicadas por igual a todos los países, por lo que es inadecuado su uso para este fin, además existen otros mecanismos de protección al comercio que cumplen esta función.

### **Afectaciones a la rama de la producción nacional.**

La principal motivación para solicitar una investigación y posterior implementación de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco en el año 2020 fue la solicitud realizada por la rama de la producción nacional, representada por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) a los que se sumaron 4 ingenios de la industria de la caña de azúcar del país. En dicha solicitud se mencionan las principales afectaciones a las que se enfrentaba la rama de la producción nacional, dentro de las cuales se encuentran una disminución en las ventas, menores niveles de producción, una menor participación en el mercado, mayor nivel de desempleo en la industria y un nivel de utilidades percibidas más bajo, todo esto atribuido a un aumento acelerado de las importaciones de azúcar blanco.

Los factores a tomar en cuenta por parte de la autoridad de investigación para determinar si existe un daño grave o riesgo de daño grave hacia la rama de la producción nacional, causado por

un aumento de las importaciones según el artículo 4 (punto 2) del Acuerdo sobre salvaguardias son: un aumento de las importaciones, la cuota de mercado tomada por las mismas, cambios en los niveles de ventas, cambios en los niveles de producción y productividad, pérdidas y ganancias percibidas y los niveles de empleo dentro de la industria.

Una vez expuestas las razones que motivaron la solicitud de imponer la medida de salvaguardia, es necesario analizar los datos relacionados a las variables mencionadas anteriormente, para lo cual se utilizará la información facilitada por los representantes de la rama de la producción nacional a la Autoridad de Investigación, y que comprende el período en el que se basó la investigación de esta última, que es del 01 de octubre de 2015 al 30 de mayo de 2020 (MEIC, 2020).

En el caso del factor producción, la rama de la producción nacional facilita información acerca del volumen en Toneladas Métricas (TM) y el valor de la misma en millones de colones, dentro del período objeto de investigación para evidenciar una caída sostenida en dicho lapso de tiempo, según se puede consultar en los siguientes gráficos:

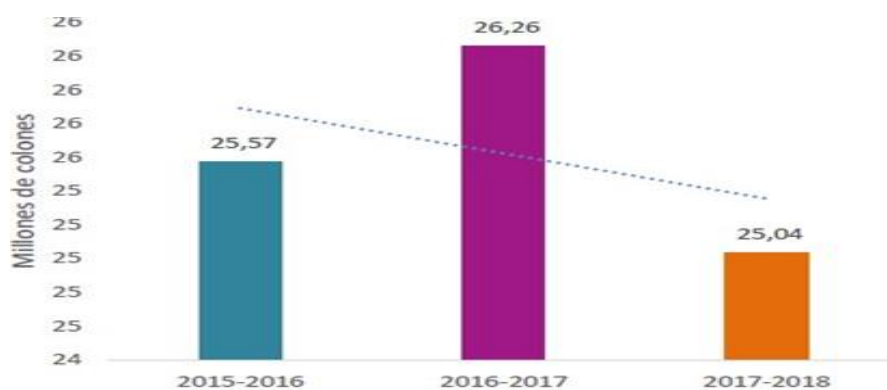
**Figura 1. Producción de producto similar, en volumen**



Nota. El gráfico muestra la evolución de la producción en términos de Toneladas Métricas (TM) durante el período objeto de investigación, según datos brindados por la rama de la producción

nacional. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.24), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

**Figura 2. Producción de producto similar, en valor**



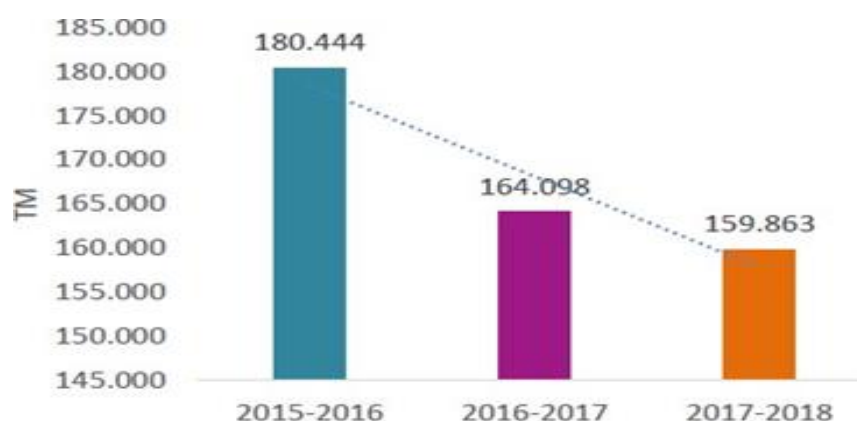
Nota. El gráfico muestra la evolución de la producción en términos de millones de colones durante el período objeto de investigación, según datos brindados por la rama de la producción nacional. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.25), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

Como se puede observar en los gráficos anteriores, la rama de la producción nacional sufre de una caída gradual en sus niveles de producción en el período que es objeto de investigación tanto en términos de volumen como en millones de colones. A los datos anteriores la autoridad investigadora suma otros factores al análisis, como lo es el comportamiento del consumo de azúcar en el mercado nacional, el nivel de ventas percibido por los representantes de la rama de la producción y la cantidad de empleos generados por la industria nacional.

Dentro de las mayores motivaciones de la rama de la producción nacional para solicitar una investigación a las importaciones de azúcar blanco fue una afectación en el nivel de ventas percibido y una disminución de sus ganancias, lo que dificulta el mantenimiento de sus operaciones y justifica la baja en su producción durante el período investigado. En este aspecto, los datos

recopilados por la autoridad investigadora muestran una tendencia a la baja con algunos leves períodos de recuperación, teniendo sus niveles de ventas en términos de volumen (TM) su nivel más bajo en el mes de septiembre de 2017 y teniendo una contracción de un 23% durante el período analizado, esta disminución se da tanto en las ventas de azúcar para uso doméstico como industrial. El comportamiento de las ventas en términos de volumen (TM) se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Figura 3. Ventas del producto similar en volumen**



Nota. En el gráfico se muestra la evolución de las ventas en toneladas métricas de las ventas de la rama de la producción nacional en el período 2015-2018, basado en datos facilitados por LAICA a la autoridad investigadora. Adaptado de RESOLUCION N° DM –058-2020-MEIC (p.25), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

A pesar de la demostración de una disminución en el nivel de ventas y de producción, no se puede atribuir este comportamiento a un aumento en el nivel de importaciones de azúcar blanco dentro del mismo período, para esto es necesario el análisis de otros factores que puedan incidir en dichos resultados, como lo es el comportamiento del consumo nacional de azúcar. Donde según datos recopilados por la autoridad investigadora del caso, el consumo del producto en cuestión ha bajado considerablemente, dado que en términos de volumen (TM) este ha reducido en un total de 29.877 toneladas métricas entre 2014 y 2018. Los datos anteriores se basaron en la modalidad de consumo aparente, que, según Bustamante (2015) “permite estimar lo consumido por una

población en un tiempo determinado, utilizando para esto los valores de producción y de comercio internacional (importaciones y exportaciones)” (p.6).

La baja del consumo de azúcar blanco en Costa Rica ha sido considerable, y es atribuido a los cambios de los hábitos alimenticios de la población, donde el estado y organizaciones internacionales ha hecho un esfuerzo en disminuir el consumo de azúcar en el país, que es elevado incluso a nivel regional. Esto genera dificultades para la rama de la producción nacional, que ve afectadas sus ventas y estabilidad económica, sin embargo, aunque corresponde a un factor ajeno al aumento de las importaciones, y aunque por sí solo no es justificante de la implementación de una medida de salvaguardia, agrava ante un aumento imprevisto de las importaciones un posible daño a la rama de la producción nacional, puesto que aumenta el nivel de competencia, lo que a su vez puede generar una baja en los precios de venta en el mercado nacional. Se debe considerar que dicha baja en el consumo de azúcar blanco afectaría tanto a las ventas y ganancias de los productores nacionales como a las de los importadores (MEIC, 2020).

El sector del empleo dentro de la rama de la producción nacional no ha sufrido de momento una afectación notoria, ya que, según datos dados por esta misma a la autoridad investigadora del caso de la medida de salvaguardia, a pesar de tener una caída en el período 2016-2017 en la cantidad de empleo generado en los 4 ingenios participantes en la investigación, este tiene una recuperación en el período 2017-2018, fenómeno que se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Figura 4 . Empleo total de los ingenios**



Nota. El gráfico muestra la evolución del total de empleados que poseen los 4 ingenios participantes de la investigación en el período 2015-2018, según datos brindados por la rama de la producción nacional. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.29), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

Al tomar en cuenta también el empleo generado por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), este presentó dentro del mismo período un leve aumento como se evidencia en el siguiente gráfico presentado por la autoridad investigadora:

**Figura 5. Empleo total de LAICA**



Nota. El gráfico muestra la evolución del total de empleados que posee LAICA en el período 2015-2018, según datos brindados por la rama de la producción nacional. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.31), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

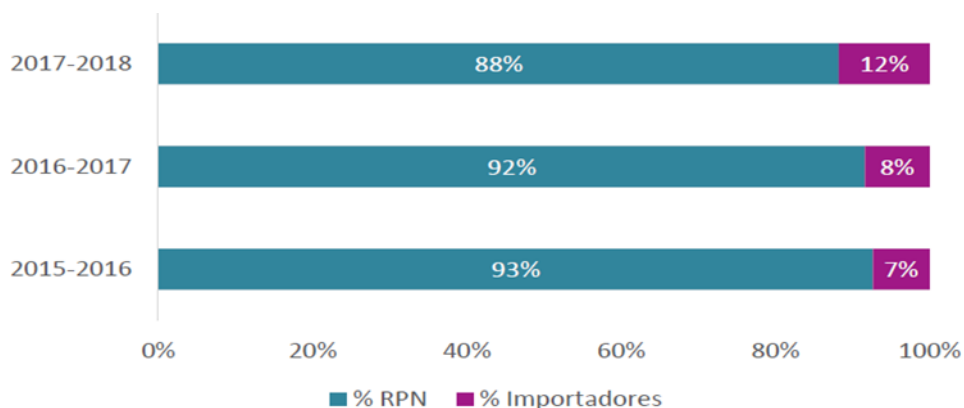
Los datos anteriores permiten determinar que el empleo dentro de los representantes la rama de la producción nacional no se ha visto afectado en el período investigado, esto a pesar de experimentar una disminución de su producción y de presentarse una tendencia a la baja en el consumo de azúcar blanco a nivel nacional. Es importante mencionar que la subida en la cantidad de personas empleadas en la industria es leve (un total de 8), lo que hace a la tendencia susceptible a sufrir cambios ante una subida acelerada de las importaciones u otros factores como la constante caída del consumo nacional.

### **Aumento de las importaciones de azúcar blanco y sus efectos en la producción nacional.**

Durante el período 2015-2018 y según datos de Trade Map (s.f) las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica han aumentado considerablemente, pasando de 4.087 TM en 2015 a 11.699 TM en el año 2018, lo que supone un aumento total de las importaciones de 7612 TM en el período analizado por la Autoridad investigadora del caso. Los dos principales exportadores de azúcar blanco al país son Brasil y Canadá cuyas exportaciones a Costa Rica aumentaron en el período 2015-2018, siendo el caso más llamativo el de Brasil, donde sus exportaciones pasaron de 3.815 TM en 2017 a 7420 TM en 2018, un aumento de 3605 TM en un solo año (MEIC, 2020).

Otros de los aspectos a tomar en cuenta al analizar un aumento en las importaciones, es la evolución de la cuota de mercado que ocupa el producto extranjero en el mercado nacional, esto para evaluar de mejor forma el impacto que ha tenido sobre las ventas de la rama de la producción nacional y la tendencia que pueden presentar estas en años posteriores de no ser aplicada una medida especial de protección al comercio. En los siguientes gráficos se puede apreciar la evolución de la cuota de mercado, basada en el nivel de producción del sector importador y productor de azúcar blanco en el período analizado en la investigación de la Autoridad investigadora a cargo del caso:

### **Figura 6. Participación de la producción de los 4 ingenios y sus importaciones**



Nota. El gráfico muestra la evolución de la participación en el mercado del azúcar blanco en el período 2015-2018 basado en los volúmenes producidos en Toneladas Métricas (TM), según datos brindados por la rama de la producción nacional a la autoridad investigadora. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.20), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

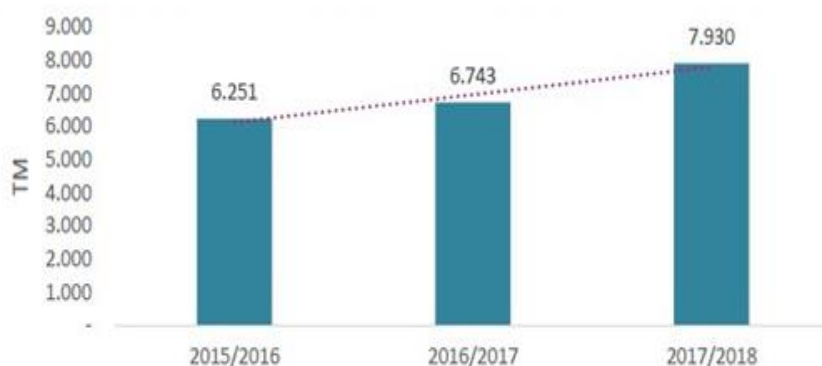
Según la información anterior, la evolución de la participación del producto importado en relación con el producido en territorio nacional muestra un constante aumento desde el año 2015, pasando de un 7% en dicho año a un 12% en el 2018. Es posible notar también que la producción nacional sigue siendo mucho mayor en términos de volumen en comparación con las importaciones, abarcando un 88% del total en 2018, su nivel más bajo reportado en el período analizado para la investigación del caso. En el mismo estudio la rama de la producción nacional reportó las variaciones en las importaciones en términos de volumen, que pasó de un total de 6929,19 TM en 2015 a 10.310,61 en 2018, teniendo un aumento de 3381,42 TM.

Ahora bien, los datos sobre el aumento de las importaciones por sí solo no es suficiente para probar que la rama de la producción esté sufriendo un daño grave a raíz de las mismas, para esto es necesario el análisis de otros factores como lo es el nivel de ventas de las empresas importadoras, las ganancias percibidas por las mismas y la evolución de los precios de mercado en el período estudiado por las autoridades para determinar si es válida la aplicación de la medida de salvaguardia.

En cuanto las ventas del sector importador en el país, estas tuvieron un aumento en todo el período de octubre de 2015 al mes de setiembre de 2018, donde según datos dados por los

representantes de los importadores en la investigación de la medida de salvaguardia a la autoridad investigadora, las ventas aumentaron en un 27%, crecimiento que se puede apreciar medido en volumen (TM) en el siguiente gráfico:

**Figura 7. Ventas del Producto objeto de investigación en volumen de los importadores**

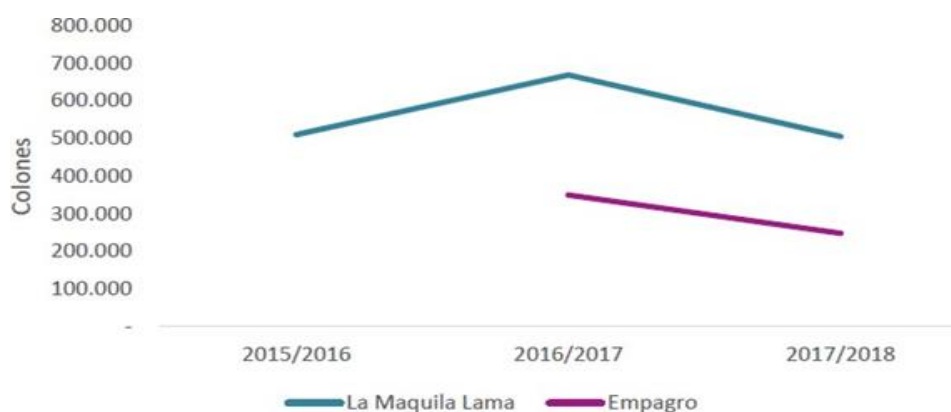


Nota. En el gráfico se muestra la evolución en toneladas métricas de ventas de los importadores en el período analizado (2015-2018) para la investigación del caso de salvaguardia, según datos brindados por los representantes del sector importador a la autoridad investigadora. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.14), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

Los anteriores datos que demuestran que la relevancia de las importaciones en el mercado del azúcar blanco de Costa Rica ha aumentado, de la mano de un aumento en las ventas considerable en los últimos años, su participación en el mercado en términos de volumen se ha expandido, mientras que las ventas y producción de la industria nacional mantienen al mismo tiempo una tendencia a la baja. Esto permite relacionar el fortalecimiento del sector importador en cierta medida con el debilitamiento de la rama de la producción nacional, sin embargo, se debe considerar el factor de la disminución del consumo nacional dentro del análisis, siendo este un fenómeno que afecta a ambos sectores (importador y productor).

Para tener un mejor panorama de la participación del sector importador en el mercado del azúcar blanco, es necesario tomar en cuenta los costos y las ganancias o pérdidas percibidas por este, y de esta manera evaluar la situación actual de este sector en cuanto a la rentabilidad de sus operaciones. Estos datos se ven reflejados en los siguientes gráficos:

**Figura 8. Comportamiento de los costos de importación por TM, en colones**



Nota. El gráfico ilustra la evolución de los costos por concepto de importación de cada tonelada métrica de producto en términos de colones en el período 2015-2018, basado en datos facilitados por los representantes del sector importador a la autoridad investigadora. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.18), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

**Figura 9. Comportamiento de las ganancias y pérdidas promedio por la importación**



Nota. El gráfico muestra el comportamiento de las ganancias y pérdidas del sector importador en el período 2015-2018 en términos de millones de colones, basado en datos brindados por los representantes del sector importador a la autoridad investigadora del caso. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.19), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

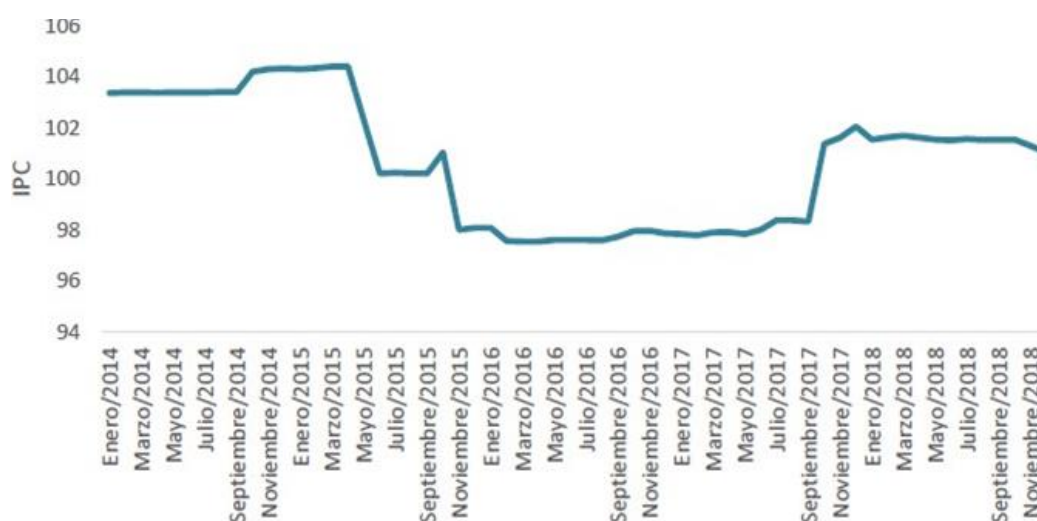
La información de los gráficos muestra una tendencia a la baja de los costos de importación en el último período analizado (2017-2018), que coincide con un aumento de las ganancias en ese mismo período para el sector importador. Por otro lado, ocurre lo contrario en el período 2016-2017, donde se produce un aumento de los costos por concepto de importación, dando como resultado pérdidas cercanas a los 100 millones de colones para las empresas del sector importador analizadas (La Maquila Lama S.A y EMPAGRO).

La relación estrecha mostrada entre los costos de importación y las ganancias o pérdidas percibidas por el sector importador, revela que el mismo es susceptible a los cambios en dichos costos, donde según el MEIC (2020), el mayor porcentaje de los gastos en los que deben incurrir las empresas importadoras analizadas es el de costos de importación, representando un 80% del total y donde se toman en cuenta el precio CIF (costo, seguro y flete) de los productos y el resto de pagos necesarios para concretar una importación al país como lo son el pago de impuestos, a este gasto le siguen el administrativo con alrededor de un 20% y el de ventas que representa alrededor de un 10% del total. Se hace énfasis de igual manera en la importancia que tienen los precios de

venta internacionales en la rentabilidad de las operaciones del sector importador de azúcar blanco, esto siguiendo la premisa del peso que posee el costo de importación sobre los gastos totales.

Después de determinar que las importaciones al igual que las ventas derivadas de estas han tenido un aumento, mientras que las mismas variantes han mostrado una tendencia a la baja en el sector productor de azúcar blanco nacional, se debe analizar el impacto que estos cambios han tenido sobre los precios al consumidor en el país. El comportamiento de este fenómeno se ve reflejado en el siguiente gráfico:

**Figura 10. Índice de Precios al Consumidor de azúcar**



Nota. En el gráfico se ilustra la evolución del índice de precios al consumidor del azúcar blanco en el período 2014-2015. Basado en datos recopilados por el Banco Central de Costa Rica y utilizados por la autoridad investigadora del caso de salvaguardia. Adaptado de RESOLUCION N° DM – 058-2020-MEIC (p.22), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

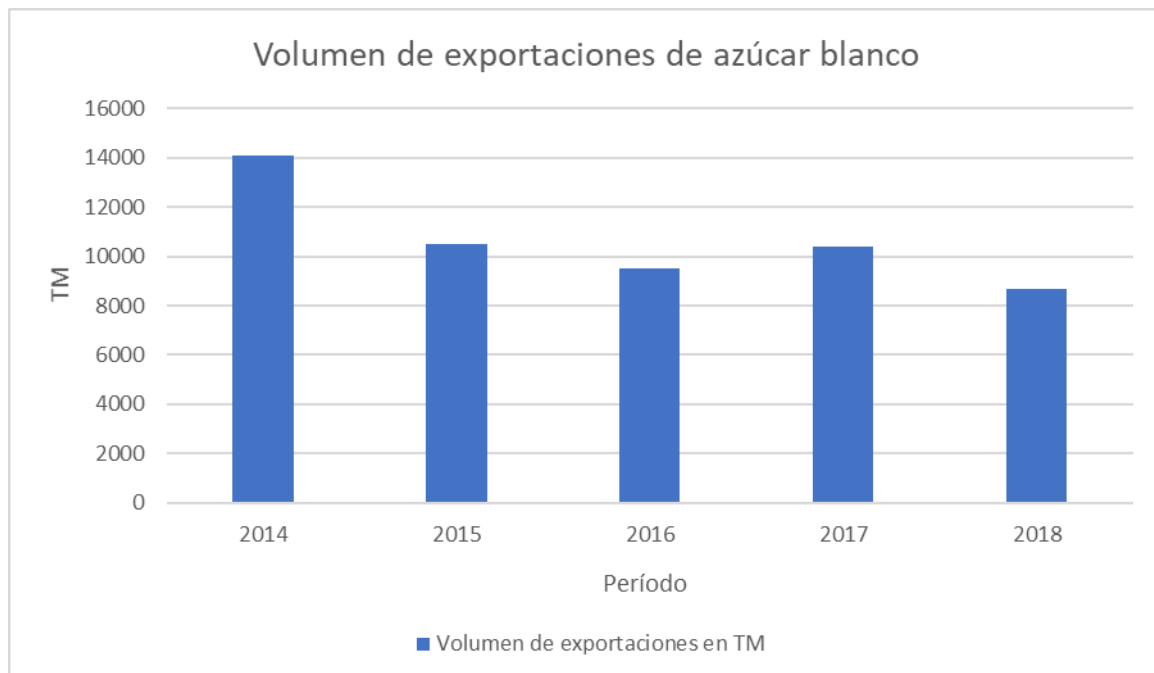
Es notable una baja en el índice de precios al consumidor si se compara el mes de enero de 2014 con el mes de noviembre de 2018, la misma no ha sido constante puesto que presenta algunas

subidas en el precio durante algunos períodos, sin embargo, no ha alcanzado de nuevo los precios reportados en el año 2014. Los datos anteriores indican que los cambios experimentados en el mercado del azúcar blanco no se han traducido en un aumento de los precios al consumidor, sino que por el contrario estos han bajado levemente en el período analizado.

### **Competencia de la rama de la producción nacional de azúcar blanco de Costa Rica.**

Analizar el nivel de exportación de azúcar blanco que posee la industria nacional, permite entender el panorama al que se enfrenta la misma fuera del mercado nacional, y de qué manera esta situación alivia o agudiza el posible daño causado por el aumento de las importaciones a la rama de la producción nacional. De igual manera, facilita la comparación de las capacidades productivas y de exportación que poseen los productores nacionales frente a los principales exportadores de azúcar blanco hacia Costa Rica, los cuales son a su vez su más grande competidor.

**Figura 11. Volumen total de exportaciones de azúcar blanco**

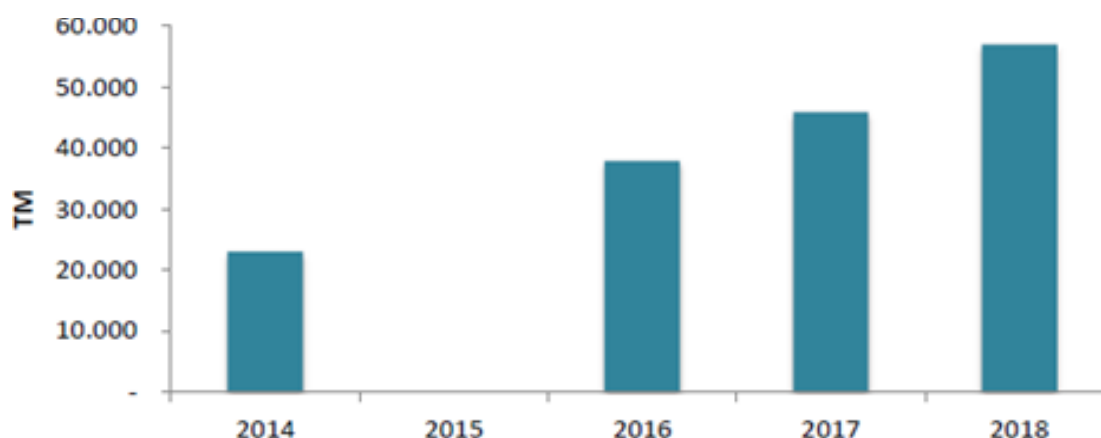


Nota. El gráfico ilustra la evolución de las exportaciones de azúcar blanco de Costa Rica en toneladas métricas en el período 2014-2018, gráfico de elaboración propia basado en datos de Trade Map.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior y según datos de Trade Map (s.f), basados en estadísticas de PROCOMER y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), las importaciones de azúcar blanco de Costa Rica han disminuido, puesto que en el año 2014 se exportaron un total de 14.102 TM de este producto, cifra que se redujo en años posteriores hasta llegar a exportar en el año 2018 tan solo 8.696 TM. Este comportamiento coincide con la baja en la producción y ventas de la industria nacional en el período 2015-2018, mostrando que la rama de la producción nacional no solo se enfrenta a un panorama adverso dentro del país, sino que también en el mercado internacional, donde los principales destinos de sus exportaciones fueron Bahamas (3.458 TM) y Países Bajos (4.070 TM).

En cuanto a las importaciones como ha sido mencionado con anterioridad, estas han aumentado considerablemente durante el período 2015-2018, siendo Brasil y Canadá los principales exportadores de este producto hacia Costa Rica, pasando de 3310 a 7420 TM y de 569 a 4090 TM respectivamente en ese mismo período. Respecto a estos dos socios comerciales del país, en el documento de la Resolución N° DM -058-2020-MEIC se mencionan algunas características de su industria de azúcar blanco, en cuanto a Canadá se destaca el hecho de que este país por razones climatológicas no puede producir caña de azúcar en su territorio, por lo que se encargan de importar la materia prima (azúcar en bruto) para posteriormente ser procesada y exportada como azúcar refinada o blanco. A pesar de esto, sus exportaciones tanto al país como globalmente han aumentado en los últimos años, como se ilustra en el siguiente gráfico:

### **Figura 12. Exportaciones de Canadá de azúcar refino**



Nota. En el gráfico se muestra la evolución de las exportaciones de azúcar refinado de Canadá en toneladas métricas durante el período 2014-2018. Basado en datos de Trade Map y recopilados por la autoridad investigadora del caso de la medida de salvaguardia. Adaptado de RESOLUCION N° DM –058-2020-MEIC (p.10), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

Según los datos mostrados en el gráfico anterior, las exportaciones de azúcar de Canadá han aumentado de manera constante en los últimos años, siendo además Costa Rica el cuarto mayor destino de las mismas, solo detrás de Estados Unidos, México y Jamaica. Dentro de las empresas que más exportan desde Canadá hacia Costa Rica se encuentra Transco Food Trading Inc., quien exportó al país durante el período investigado para el caso de la medida de salvaguardia un total de 11.287,55 TM, siendo a su vez la mayoría de su producto importado por la empresa costarricense Maquila Lama S.A (9565,13 TM), ambas empresas participaron del proceso de investigación realizado para la implementación de la medida de salvaguardia, donde durante algunas de las audiencias realizadas, dichas empresas alegaron que hubo incumplimiento de algunos requisitos para la implementación de la medida (MEIC, 2020).

En el caso de Brasil, este es el mayor productor y exportador mundial de caña de azúcar, la cual es utilizada principalmente para producir azúcar y etanol (biocombustible), teniendo este último cada vez más relevancia dentro de la industria brasileña, donde según datos de la OCDE (2020) se prevé que más de la mitad de su producción de caña será utilizada para este fin en el año

2020. Esto es importante puesto que no solo pone en ventaja a Brasil en cuanto a niveles de producción por volumen (TM) y cantidad de azúcar blanco exportada, sino que a la vez sus productores nacionales pueden acudir a una segunda industria en crecimiento cuando baja la rentabilidad de la producción de azúcar, como lo es en este caso el etanol, utilizado para producir biocombustibles, y donde según previsiones realizadas por la OCDE, Brasil seguirá siendo el líder en cuanto a producción y exportación hasta el año 2029, impulsado a su vez por una devaluación de su moneda nacional (el real brasileño) que incentiva más la rentabilidad e inversión en este sector.

Según (Trade Map, s.f) en Costa Rica, la mayoría de las importaciones de azúcar blanco provienen de Brasil, país que en el año 2018 conseguiría su número en términos de volumen más grande de exportaciones hacia territorio nacional dentro del período investigado, con 7.420 TM, cifra que aumentaría nuevamente en los años 2019 y 2020, alcanzando las cifras de 7.757 y 12.771 TM respectivamente. Lo anterior convierte a las exportaciones de azúcar blanco brasileñas en el mayor competidor de la rama de la producción nacional, por lo que esta última se enfrenta a una industria con mayor capacidad productiva, financiación y diversificación, en un momento donde su productividad ha disminuido y el consumo nacional que es su mayor fuente de ingresos también ha ido en declive.

### **Consecuencias de la implementación de la medida de salvaguardia sobre el azúcar blanco**

La aplicación de una medida de salvaguardia tiene tanto ventajas como desventajas dentro de la economía de un país, estos riesgos o consecuencias de su uso deben ser consideradas y abordadas por los gobiernos antes de simplemente implementar esta medida especial de protección al comercio, las consecuencias se pueden dar tanto por su simple uso como por el incumplimiento de las condiciones establecidas en los acuerdos internacionales, como el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las autoridades encargadas de aplicar estas medidas es según la OMC (2009) el riesgo moral causado a las partes afectadas por su aplicación, este es definido como el que “se produce cuando el comportamiento de una parte

cambia por quedar más aislada del riesgo” (p.134). Es decir, es daño moral que perciben los socios comerciales cuyas exportaciones se ven afectadas por la medida de salvaguardia en cuestión, y que puede conducir a un deterioro de las relaciones comerciales o cambios en las concesiones o beneficios otorgados con anterioridad.

Sin embargo, este no es la única consecuencia de aplicar una medida de salvaguardia, existen otras relacionadas a la pérdida de empleo en el sector importador, estancamiento del avance tecnológico del sector productor, uso frecuente y desmedido de medidas especiales de protección al comercio, entre otras consecuencias que serán analizadas a mayor detalle a continuación

### **Deterioro de las relaciones con socios comerciales afectados.**

La medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco aplicada por Costa Rica, no tardó en generar descontento dentro de los principales exportadores de este producto al país, este fue el caso de Brasil, cuya embajada se pronunció desde que se dio inicio a las investigaciones sobre el caso, donde presentaron el día 13 de febrero sus reclamos y comentarios acerca del proceso llevado a cabo por la Autoridad Investigadora con los datos facilitados por la rama de la producción nacional. Dentro de las reclamaciones se alegó falta de pruebas para determinar un nexo real entre la afectación que experimenta la rama de la producción nacional y el aumento de las importaciones, así como una falta de consenso al determinar las razones por las que se considera el aumento como imprevisto (MEIC,2020).

Luego de la imposición de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco el 19 de agosto del 2020, Brasil notifica mediante el documento G/SG/N/12/BRA/4 el día 15 de octubre de 2020 su intención de suspender las concesiones y obligaciones comerciales a las que se hace referencia en el artículo 8 del Acuerdo sobre salvaguardias. Esto significa que Brasil solicita inmediatamente al Consejo de Comercio de Mercancías (como lo estipula el párrafo 2 del artículo 8) un permiso de ejercer el derecho de suspensión para contrarrestar el daño causado al sector exportador de azúcar blanco por la implementación de la medida de salvaguardia en Costa Rica, en el mismo documento se especifica que esta suspensión se aplicaría en forma de un incremento en los aranceles de algunos productos industriales y/o agrícolas que serán detallados al Consejo de Comercio de Mercancías antes de su implementación (OMC, 2020).

Lo anterior supone que, de ser aprobada la solicitud realizada por Brasil de implementar un derecho de suspensión, se verían afectados los productores y exportadores de los productos seleccionados para aplicar esta medida, en especial los que comercialicen estos en el mercado brasileño. Esto será así, tal y como se especifica en el documento G/SG/N/12/BRA/4 hasta que se levante la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica.

Brasil no ha sido el único socio comercial que se ha pronunciado en contra de la aplicación de la medida de salvaguardia, Canadá, siendo representada de igual manera por su embajada en el país, manifestó su desacuerdo con algunos aspectos considerados en la investigación realizada por la Autoridad Investigadora del caso, esto se realizó específicamente el 13 de febrero de 2020, cuando presento por escrito los alegatos en la audiencia respectiva. Dentro de los principales puntos mencionados por los representantes de la embajada canadiense se encuentran la falta de consideración del tratado de libre comercio entre Costa Rica y Canadá (CR-CAFTA), alegando que se debería respetar el libre acceso de hasta 4000 toneladas métricas de producto.

A estas pronunciaciones se sumó el 13 de noviembre de 2020 una solicitud de Canadá al Consejo de Comercio de Mercancías de hacer uso al igual que Brasil, de un derecho de suspensión que permita aplicar aranceles (en productos libres de los mismos) o aumentarlos en diversos productos que se exporten desde Costa Rica hacia Canadá, esto como compensación por las afectaciones causadas por la implementación de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco. Los productos a los que se aplicaría este derecho de suspensión quedarían especificados al Consejo de Comercio de Mercancías antes de ser aplicada la misma (Barquero, 2020).

Las exportaciones de Costa Rica a Canadá según COMEX (2019), ha aumentado desde el 2010 hasta 2019 en un 3,8%, al pasar de un total de 189 millones de dólares estadounidenses a 266 millones, siendo los instrumentos médicos la principal exportación, seguido de la piña congelada, el azúcar y el café. Dentro de estos productos se encuentran algunos de los más exportados por el país y una industria con disminuciones en su producción y ventas como lo es la del azúcar blanco,

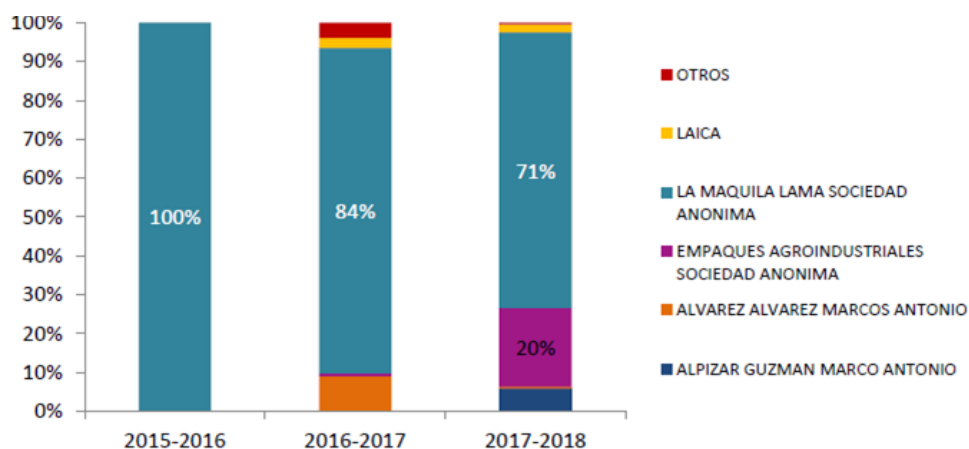
es por esto que si se ejerce el derecho de suspensión solicitado y este va dirigido a alguno de estos productos se puede afectar considerablemente a estas industrias nacionales.

### **Afectaciones al sector importador de azúcar blanco en Costa Rica.**

El sector importador de azúcar blanco del país ha sido el más afectado por la decisión que han tomado las autoridades de imponer una medida de salvaguardia a ese producto, con lo que los importadores pasarían de pagar un 45% por concepto de Derecho Arancelario de Importación (DAI) a un 79,27%, es decir un 34,27% adicional. Anteriormente se mencionó que según datos del MEIC (2020) los costos de importación (por concepto de CIF y aranceles) representan un 80% de los gastos en los que incurren las empresas para poder colocar el azúcar blanco importado en el mercado nacional, esto quiere decir que la subida en el DAI que provoca la medida de salvaguardia afecta en gran medida la rentabilidad del azúcar blanco importado, rentabilidad que se ha visto afectada en períodos posteriores a la implementación de la medida, como es el caso del período 2016-2017 (ilustrado en la figura 9) donde el sector importador sufrió pérdidas cercanas a los 100 millones.

Dentro de las empresas importadoras que formaron parte del proceso de investigación, se encuentran Maquila Lama S.A y Empaques Agroindustriales S.A (EMPAGRO), quienes se encuentran entre los principales importadores de azúcar blanco del país durante el período 2015-2018, como se ilustra en el siguiente gráfico:

### **Figura 13. Importaciones del producto objeto de investigación según importador**



Nota. En el gráfico se ilustra la evolución de las importaciones divididas en el porcentaje que representa cada importador sobre el total en el período 2015-2018. Basado en datos recopilados por la Autoridad Investigadora del caso. Adaptado de RESOLUCION N° DM –058-2020-MEIC (p.12), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

Según los datos mostrados en el gráfico, la forma en que se dividen las importaciones de azúcar blanco en el país ha variado constantemente en el período analizado, pasando de estar prácticamente en su totalidad abarcado por la empresa La Maquila Lama S.A, a dividirse en entre varios importadores relevantes en el 2018, donde Empaques Agroindustriales S.A (EMPAGRO) representa un 20% de las importaciones en dicho año. En cuanto al principal importador de azúcar blanco, se debe tener claro que, según La Maquila Lama S.A (s.f), este se dedica al empaquetado y distribución de diversos productos bajo la marca “Mr. Máximo”, dentro de los cuales se encuentran el arroz, frijoles, azúcar blanco, diversos tipos de pastas, café, entre otros, haciendo que la afectación generada por la medida de salvaguardia al azúcar blanco sea diezmada por la diversificación de su catálogo de ventas.

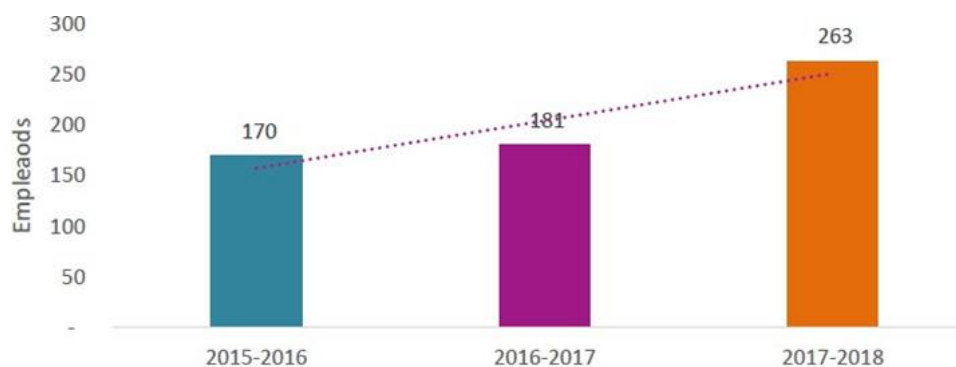
En el caso de EMPAGRO, al igual que La Maquila Lama S.A estos se dedican al empaquetado y distribución una amplia variedad de productos, comercializados bajo diversas marcas, dentro de las cuales se encuentran los frijoles marca “Tierníticos”, arroz con la marca “Halcón”, alimento para perros de la marca “Precan” y diversos productos enlatados bajo la marca “Don Beto”. Lo anterior muestra que los principales importadores de azúcar blanco del país comercializan un amplio catálogo de productos, lo que brinda una menor dependencia de la

exportación y distribución de azúcar, lo que disminuye a su vez el impacto generado por la implementación de la medida de salvaguardia del año 2020 por el aumento de las importaciones (EMPAGRO, 2020).

Sin embargo, el aumento en el volumen de compra que han tenido las empresas importadoras desde el año 2015 y el aumento de las ventas de los importadores ilustrado en la figura 7, da a entender que las empresas han realizado una inversión importante durante el período investigado, por lo que la imposición de la medida de salvaguardia les obligaría a reconsiderar todos los planes e inversiones relacionadas al azúcar blanco, esto incluye al empleo generado por esta industria.

El empleo es otro de los factores a tomar en cuenta al considerar las consecuencias de la imposición de una medida de salvaguardia, ya que a pesar de que dicha medida es utilizada para proteger a una rama de la producción nacional que se ve afectada por un aumento acelerado e imprevisto de las importaciones, y de esta manera evitar una pérdida de empleo y producción, se afecta al mismo tiempo a la industria importadora de ese producto, siendo así un potencial detonante de una pérdida de empleo en ese sector al disminuir la rentabilidad de las empresas. Para analizar este factor se debe considerar la evolución del empleo generado por las empresas importadoras en los años previos a la implementación de la medida de salvaguardia, dicha información es ilustrada en el siguiente gráfico:

**Figura 14. Empleo promedio anual de los importadores**



Nota. En el gráfico se muestra la evolución de los puestos de trabajo generados por los importadores de azúcar blanco en el período 2015-2018. Basado en datos de los importadores y recopilados por la Autoridad Investigadora del caso. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.17), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

Como se puede observar en el gráfico anterior, el empleo dentro de la industria de la importación de azúcar blanco ha crecido en el período investigado en el caso de la medida de salvaguardia, aumentando en un total de 70 los puestos de trabajo generados del 2015 al 2018. Además, según el MEIC (2020), este crecimiento se da tanto en la mano de obra directa, como en el sector administrativo y de ventas, siendo de hecho este último rubro en el que más han aumentado el número de contrataciones, pasando de 115 en octubre de 2015 a 197 en el mes de setiembre de 2018, producto del aumento en las ventas, que son a su vez atribuidas a la implementación de estrategias de ventas importantes.

La evolución del empleo dentro de las empresas importadoras de azúcar blanco es incierto, puesto que si bien en el sector productor al disminuir las ventas y productividad, los puestos de trabajo generados no solo no disminuyeron, sino que tuvieron un leve aumento (como es ilustrado en las figuras 4 y 5), esto puede variar en el sector importador, puesto que su rentabilidad se ve sujeta en gran medida por los costos de importación, que a su vez aumentan considerablemente por la subida de los aranceles establecida en la medida de salvaguardia. Además, se debe considerar que la mayoría del empleo generado en las empresas importadoras corresponde al sector de las ventas, por lo que, al verse afectada la rentabilidad, es probable que no se realice una gran inversión en esta área y por lo tanto se pierdan puestos de trabajo.

### **Falta de incentivos a la innovación en el sector productor de azúcar blanco.**

Las medidas de salvaguardia tienen un carácter temporal, esto está establecido en el artículo 4 (párrafo 1) del Acuerdo sobre Salvaguardias donde se establece que “un miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Ese período no excederá de cuatro años” (p.296). Lo anterior supone que la medida debe utilizarse únicamente durante un período prudente para que se dé una recuperación de la rama de la producción nacional, y que ésta pueda competir eventualmente con

la entrada de productos extranjeros al mercado, dicho plazo no puede exceder los 4 años, a menos que se solicite una prórroga bajo los parámetros establecidos en el artículo 4 (párrafo 2) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Es justamente la posibilidad de extensión del plazo de una medida de salvaguardia establecida en el mismo acuerdo que las regula, lo que da lugar a una posible pérdida de incentivos a la rama de la producción nacional de innovar y acortar la brecha en términos de competitividad que posee con respecto a los exportadores de otros países, y que llevó en un inicio a la implementación de la medida misma. La OMC (s.fc) menciona que es fundamental que exista un compromiso de parte de los gobiernos en cumplir con los plazos establecidos inicialmente para eliminar las restricciones, ya que, de perderse la credibilidad de los gobiernos en este aspecto, se desincentiva a la rama de la producción nacional de innovar en el corto o mediano plazo.

Esta afectación a los incentivos de innovar en la rama de la producción nacional se puede dar de igual manera, si los plazos de las restricciones establecidos en un inicio se reducen, puesto que un levantamiento temprano de la protección dada por la medida de salvaguardia, puede producir una disminución en las inversiones proyectadas en el sector productor ante la incertidumbre causada por el incumplimiento de los plazos por parte del gobierno. De esta forma, es necesaria una toma de decisiones firme y clara por parte de las autoridades del país a la hora de establecer los plazos en que se desgravarán los aranceles impuestos por la medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, puesto que, el incumplimiento de estos afecta los posibles esfuerzos que realizará la rama de la producción nacional por aumentar su competitividad.

Se debe considerar, además, que las medidas de salvaguardia no son la solución por sí solas al problema que provocó su uso, puesto que, el daño grave causado a la rama de la producción nacional por el aumento de las importaciones, debe solucionarse de raíz al darse la innovación y un cambio positivo dentro de la industria afectada. Lo anterior supone entonces, que al darse dicho avance el objetivo de la medida de salvaguardia se cumple y el beneficio de su uso desaparece (OMC, s.fc).

## **Análisis de las resoluciones y apelaciones del caso**

### **Informe Técnico de la Autoridad Investigadora**

Luego de la resolución dictada por la ministra de economía, industria y comercio, registrada en el documento Resolución N° DM-058-2020-MEIC, entró en vigencia el día 20 de agosto de 2020 la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco. Sin embargo, antes y después de la resolución final se dieron algunas consultas y desacuerdos en cuanto a la medida, así como una serie de negociaciones con los principales socios comerciales del país afectados por la subida en los aranceles.

Dentro de los documentos a tomar en cuenta previos a la resolución final, se encuentra el informe técnico realizado por la Autoridad Investigadora (Dirección de Defensa Comercial), donde se concluye con que la rama de la producción nacional no ha recibido en realidad un daño grave debido al aumento de las importaciones de azúcar blanco. Dentro de los factores más importantes que influyeron en este resultado se encuentran la supuesta falta de argumentos para declarar como súbito y agudo el aumento, una subida en la participación del mercado considerada poco importante y un poco variabilidad en el resto de aspectos a tomar en cuenta según el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En cuanto a la determinación de aumento súbito, la Autoridad Investigadora destaca el caso de las importaciones provenientes de Canadá, país que posee un trato preferencial en la exportación de azúcar blanco a raíz del tratado de libre comercio que mantiene con Costa Rica, dichas condiciones especiales en cuanto a la exportación del producto en cuestión no fueron utilizadas sino hasta 13 años después de la entrada en vigencia del tratado. Es por esta razón que la Autoridad Investigadora no consideró como súbito o inesperada la subida en las importaciones provenientes de ese país.

A dicho resultado la Autoridad Decisora responde alegando que es el mismo uso de las condiciones especiales del tratado hasta 13 años después, lo que fortalece la calificación de inesperado sobre el aumento de las importaciones provenientes de Canadá, donde según datos de

TradeMap (s.f), las exportaciones de azúcar blanco de dicho país a Costa Rica habían sido nulas hasta el año 2015, donde pasaron de 0 a 569 TM y a 3.831 TM en el año 2016.

En relación a la declaración de “agudo”, la Autoridad Investigadora sostuvo que el aumento en las importaciones, que es de un total de 49% durante todo el período objeto de investigación, no es considerado como alarmante o agudo, puesto que este no llega ni siquiera al 50%. A esto la Autoridad Decisora responde recalando que la subida en términos monetarios es de un 56,6 % en el período objeto de investigación y que la subida en términos de volumen (TM), luego de analizar y realizar un recalcado por parte de la Autoridad decisora es de 56.6%, siendo considerada a su criterio como aguda.

Al resto de variables tomadas en cuenta en la investigación, como es el caso de la importancia que tuvo el aumento de las importaciones, la Autoridad Investigadora considera que el crecimiento del porcentaje de participación en el mercado del producto importado no es relevante al aumentar únicamente un 5% en el período objeto de investigación, dejando de igual manera a la producción nacional con un 90% de participación en el mercado, como se muestra en la figura 6.

La Autoridad Decisora del caso en cambio, declaró que la evolución de la participación de las importaciones de azúcar blanco en el mercado nacional si es relevante al pasar de un 7% a un 12% en el período objeto de investigación, a esto se le suma además la subida en términos de volumen y monetarios de las importaciones, por lo que se declararon como importantes a criterio de dicha Autoridad.

Los criterios anteriores exponen la gran cantidad de diferencias que existieron entre las posiciones sostenidas por ambas autoridades (investigadora y decisora), en cuanto a la afectación causada a la rama de la producción nacional por el aumento de las importaciones de azúcar blanco. La Autoridad Decisora ante dichas diferencias y la posterior implementación, sostiene que el informe técnico facilitado por la Autoridad Investigadora es un simple criterio a modo de recomendación y que sirve para dar finalización formal al proceso de investigación, esto basado en el artículo 38 de la Ley Orgánica del MEIC, donde se definen las funciones de la Dirección de Defensa Comercial (MEIC, 2020).

Es así que la Autoridad Decisora decide no seguir las recomendaciones dadas por la Dirección de Defensa Comercial, impulsada además por el error cometido por dicha entidad al declarar que era necesaria la especificación de que la solicitud de investigación realizada por la rama de la producción nacional se hacía por “daño grave” o por “amenaza de daño grave”. A lo que la Autoridad decisora sostiene que luego de la consulta realizada al Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC, se determina que ambas declaraciones no son excluyentes, y que de esto se fundamenta en el hecho de que en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se regula el contenido de las solicitudes.

Respecto al contenido de las solicitudes de investigación, es cierto que, en el Acuerdo sobre Salvaguardias, específicamente el artículo 3 (punto 1) no se especifican los requerimientos en cuanto a contenido que esta debe poseer para ser procesada. De igual manera, la Autoridad Investigadora indica al rechazar la solicitud inicial de investigación que esta debe estar basada en los requerimientos de la RC, sin embargo, en el artículo 10 donde se especifican los mismos, no se hace referencia al carácter excluyente de ambos conceptos y solo se menciona que se deben presentar “elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional” (MEIC, 2007, p.5).

### **Consultas realizadas por los socios comerciales interesados en el caso**

Los socios comerciales interesados en la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco son Canadá y Brasil, que son a su vez los principales exportadores del producto hacia Costa Rica. Por dicho interés y afectación sufrida por estos países, es que el 13 de febrero de 2020, ambos representados por sus embajadas en el país, presentan una serie de alegatos de forma escrita a la Autoridad Investigadora, para indicar las razones por las que no estaban de acuerdo con la medida.

En el caso de Brasil, sus representantes indicaron algunos aspectos por los que estaban en contra, como lo es la falta de claridad con la que la rama de la producción nacional y la Autoridad Investigadora explicaron la subida “imprevista” de las exportaciones, la supuesta falta de evidencia de daño grave hacia la rama de la producción nacional y la consideración de productos similares a

la hora de evaluar la evolución de las variantes investigadas. Es por estos puntos indicados, que los representantes de Brasil consideran injustificada la subida considerable en los aranceles sobre las importaciones de azúcar blanco (MEIC, 2020).

Como se puede observar, las alegaciones realizadas por Brasil coinciden con el informe técnico entregado por la Autoridad Investigadora del caso al finalizar su investigación, en específico en la duda sobre la clasificación de “imprevisto” de la subida de las importaciones y la definición de “daño grave”. En este aspecto, según datos de TradeMap (s.f), las importaciones de azúcar blanco provenientes de Brasil pasaron en términos de volumen, de 406 TM en el año 2014 a 3.310 TM en el 2015, aumentando así más de 8 veces en un solo año, sin embargo, esta subida no es considerada puesto que está fuera del período objeto de investigación, siendo la subida en años posteriores menor a la mencionada anteriormente.

No obstante, en el período 2018-2019 las importaciones de azúcar blanco provenientes de Brasil experimentan otra subida considerable y mayor a las que se observan en el período objeto de investigación, al pasar de 3.815 TM a 7.420, es decir un aumento de más del 51% en un año. Esto permite observar, que los aumentos en las exportaciones de azúcar blanco brasileñas si presentan cambios acelerados tanto antes como después del período objeto de investigación, teniendo así un antecedente de ser acelerado e imprevisto, esto dejando de lado que, en el mismo período analizado por la Autoridad Investigadora, presentaron de igual manera un aumento continuo.

Respecto a la falta de evidencia de daño grave a la que hizo referencia la embajada de Brasil, en las figuras 1, 2, 3 y 6, basadas en datos recopilados por la Autoridad Investigadora, se muestra una afectación en los niveles de producción, ventas y participación en el mercado, que coinciden con el aumento reportado de las exportaciones de azúcar blanco de Brasil hacia Costa Rica, por lo que se relaciona según la Autoridad Decisora con el daño grave y amenaza de daño grave a la rama de la producción nacional.

En cuanto a la embajada de Canadá, según MEIC (2020), esta se refirió al Acuerdo de Libre Comercio CCRCFTA, donde se indica que las importaciones de dicho país caen por debajo de lo

considerado como de “uso normal”, por lo que al aplicar la medida se debe considerar el respeto al acceso libre de aranceles hasta las 4.000 TM.

Dar respuesta a una consulta acerca de los tratos preferenciales negociados en un Acuerdo de libre Comercio que se ven afectados por la implementación de una medida de salvaguardia es complejo, debido que a pesar de que en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que, se debe aplicar la medida a las importaciones del producto respectivo independientemente de su lugar de procedencia esto ha variado en algunos casos y ha sido motivo de controversia.

A este tipo de situaciones hace referencia Delpiano (2015), donde menciona que, una condición pactada en un Acuerdo de Libre Comercio que favorezca a una de las partes ante la implementación de una medida de salvaguardia contradice lo estipulado en el acuerdo de la OMC. Se destaca en esa misma investigación que incluso dentro de las normas de la OMC, no se encuentra un consenso sobre si se puede o no excluir a un socio comercial con quien se firmó un tratado, puesto que en el artículo XXIV del GATT se da la posibilidad de no aplicar medidas multilaterales en estos casos, al no tomarse en cuenta dentro de las excepciones a las medidas de salvaguardia del artículo XIX.

Ya en la práctica se hace referencia a dos casos de aplicación de medidas de salvaguardias a modo de antecedentes, esto para evaluar la posición sostenida por el Órgano de Apelación de la OMC respecto a esta situación. Los casos en cuestión son los de Argentina – Calzados, donde se propuso la exclusión de los países del MERCOSUR de la medida de salvaguardia, y el caso de Estados Unidos- Gluten de Trigo, donde también se consultó la posibilidad de excluir a un socio comercial.

El Órgano de Apelación, para ambos casos recurrió al “principio del paralelismo”, en el que, basado en declaraciones dadas por este, debe existir una simetría entre las importaciones investigadas para la aplicación de la medida de salvaguardia y el producto al que se aplicará la misma. Es decir, si dentro de la investigación llevada a cabo por la Autoridad Investigadora no se hubiesen tomado en cuenta las importaciones provenientes de Canadá y estas no fuesen consideradas una fuente importante del daño grave o amenaza de daño grave sufrida por la rama

de la producción nacional, se pudo haber excluido bajo el amparo del principio del paralelismo y el artículo XXIV del GATT la exclusión de dicho socio comercial de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco (Delpiano, 2015).

No obstante, las importaciones provenientes de Canadá fueron incluidas y se consideró por parte de la Autoridad Decisora del caso que estas aumentaron de manera súbita y acelerada, por lo que incluso bajo el principio de paralelismo y la falta de consenso sobre la relación que debe predominar entre los artículos XXIV y XIX del GATT, se debe incluir a este país dentro del aumento de aranceles a las importaciones de azúcar blanco. Lo anterior permite entender la resolución final por parte de la Autoridad Decisora donde se aplica la medida de manera universal.

### **Situación actual de la medida de salvaguardia**

Posterior a la entrada en vigencia de la medida el día 19 de agosto de 2020 y luego de la solicitud presentada por los gobiernos de Brasil y Canadá al Consejo del Comercio de Mercancías para aplicar su derecho de suspensión de concesiones y otras obligaciones, según Gudiño (2020), algunos representantes del gobierno de Costa Rica mantuvieron diálogos con autoridades de dichos países para negociar las medidas compensatorias correspondientes a la implementación de la medida de salvaguardia.

Sin embargo, posteriormente Brasil decidió imponer un aumento de aranceles a los productos relacionados a las partidas arancelarias 05100090, 18069000, 21012010 y 21039021, cada uno de ellos aumentó en un 27,68%, y se vieron afectados alimentos que contienen cacao, algunos tipos de esencias y té, condimentos y sustancias de origen animal utilizadas para preparar productos farmacéuticos (Madrigal, 2020).

En el caso de Canadá, al 17 de noviembre de 2020 se mantienen las negociaciones entre los representantes de Costa Rica y los de dicho socio comercial, esto para determinar de qué manera se procederá con las medidas compensatorias ante la afectación sufrida por el alza en los aranceles a las importaciones de azúcar blanco en ese mismo año.

Relacionado al tema de la desgravación arancelaria establecida en la resolución final por la Autoridad Decisora del caso, según el MEIC (2020), esta cumplirá el 19 de agosto de 2021 con su primer año luego de entrar en vigencia la medida de salvaguardia, por lo que en esa misma fecha se procederá a desgravar el aumento arancelario en un 11,42%, pasando así de un 79,27% inicial a un 67,85%, la disminución respectiva en los dos años siguientes se ilustra en el siguiente cuadro:

**Tabla 1 Calendario de liberación progresiva de la medida de salvaguardia**

<b>Fecha</b>	<b>Desgravación</b>	<b>Arancel</b>
<b>Fecha de entrada en vigencia</b>		79,27%
<b>1er. año posterior a la fecha de entrada en vigencia</b>	11,42%	67,85%
<b>2do. año posterior a la fecha de entrada en vigencia</b>	11,42%	56,42%
<b>3er. año posterior a la fecha de entrada en vigencia</b>	11,42%	45,00%

Nota. En el cuadro se muestra el calendario de desgravación arancelaria que abarca los 3 años de duración de la medida de salvaguardia. Basado en datos de la Autoridad Decisora del caso. Adaptado de RESOLUCION N° DM -058-2020-MEIC (p.61), por MEIC, 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>

En cuanto a las importaciones de azúcar blanco, luego de la aplicación de la medida, en el mismo año 2020 según datos de TradeMap (s.f) llegaron a un total de 15.966 TM, en comparación con las 12.295 TM del año 2019, siendo así el nivel en términos de volumen más alto registrado hasta la fecha, por lo que al menos a corto plazo la medida de salvaguardia no ha tenido un efecto negativo en el alza de los niveles de importación de azúcar blanco al país.

Las importaciones brasileñas fueron responsables de gran parte del aumento registrado, al pasar de 7.757 TM en el 2019 a 12.771 en el 2020, mientras que las importaciones provenientes de Canadá tuvieron una importante caída al pasar de 4.170 TM a 2.936 en el mismo período. Siendo este un indicio de que, si bien la medida de salvaguardia no provocó una disminución en el total de importaciones, si lo hizo en las provenientes de Canadá que es el segundo mayor exportador de azúcar blanco a Costa Rica y al cual se incluyó dentro de la medida, a pesar del Acuerdo de libre comercio pactado entre ambos países.

## **CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO**

### **Enfoque**

El enfoque elegido para la presente investigación es mixto, esto debido a que se requiere de un análisis de datos tanto cualitativos como cuantitativos para entender el fenómeno estudiado y su impacto en el país.

Según Hernández y Mendoza (2018) el enfoque mixto de una investigación se define como: Un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos tanto cuantitativos como cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (denominadas metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio (p.10).

Es así que evaluar las causas de la imposición de la medida de salvaguardia es necesario estudiar datos de tipos cuantitativo como lo son, la cantidad de producto importado al país, datos estadísticos de la rama de la producción nacional (cuota de mercado, empleo, precios de venta, entre otros) y la evolución de estos datos en los últimos años. De igual manera, se deben analizar datos de tipo cualitativo como las sentencias sobre este caso y el marco legal que respalda a las medidas de salvaguardia, para comprender si el proceso de implementación se realizó de manera adecuada, y qué consecuencias puede tener para el país o el sector importador de azúcar blanco en el país.

Según lo anterior se entiende que para responder de manera acertada a la pregunta de investigación es necesario el uso y análisis de datos y antecedentes de carácter cualitativo y cuantitativo, siendo así el enfoque de carácter mixto el más adecuado a la investigación.

### **Diseños**

El primer diseño de la investigación es el anidado o incrustado concurrente de modelo dominante (DIAC). Esto debido a la necesidad de recolectar y analizar datos tanto cualitativos como cuantitativos de manera simultánea, para entender el impacto que ha tenido la medida de

salvaguardia en el sector productor e importador, tanto en cifras como en la experiencia de los sectores involucrados.

Según Hernández y Mendoza (2018) el diseño de investigación mixta DIAC consiste en: (...) recabas simultáneamente datos cuantitativos y cualitativos. Pero su diferencia reside en que un método predominante guía el proyecto (pudiendo ser este cuantitativo o cualitativo). El método que posee menor prioridad es anidado o insertado dentro del que se considera central. Tal incrustación puede significar que el método secundario responda a diferentes preguntas de investigación respecto al método primario (pp.640-641).

Basado en la definición expuesta anteriormente, se hace evidente la relación de los objetivos planteados en la investigación con las características descritas. Ya que a pesar de que el método cualitativo es predominante, es necesario el uso del método cuantitativo para mostrar una visión económica y estadística más clara de las causas y consecuencias de la medida de salvaguardia impuesta.

Sumado a lo anterior, también se hará uso del diseño narrativo, que según Hernández y Mendoza (2018) tiene como objetivo “entender la sucesión de hechos, situaciones, fenómenos, procesos y eventos donde se involucran pensamientos, sentimientos, emociones e interacciones, a través de las vivencias contadas por quienes los experimentaron” (p.542).

El diseño narrativo permite el uso de una gran variedad de fuentes de información como lo son las entrevistas, artículos, biografías, cartas, entre otros, para recolectar la información necesaria para cumplir con los objetivos planteados en la investigación y poder ser utilizados a su vez en las conclusiones de la misma. De igual manera, brinda un entendimiento más cercano a la realidad de las personas involucradas en el caso estudiado, lo cual es importante a la hora de entender los efectos de la medida de salvaguardia en la población.

Como segundo diseño en importancia, se utilizará el diseño bibliográfico, el cual, según Ocampo (2017), se define como:

(..) aquel que utiliza textos (u otro tipo de material intelectual impreso o grabado) como fuentes primarias para obtener sus datos. No se trata solamente de una recopilación de datos contenidos en libros, sino que se centra, más bien, en la reflexión innovadora y crítica sobre determinados textos y los conceptos planteados en ellos (p.17).

Se elige el diseño de investigación bibliográfica, debido a que tiene como principal requisito para su uso, hacer uso de material bibliográfico que sea de fácil acceso para las personas, lo cual se diferencia en gran medida de otro tipo de fuentes más enfocadas en la investigación de campo, donde no se puede acceder a las fuentes de la información fácilmente. De igual manera, el uso de este tipo de investigación es de suma utilidad debido la novedad del tema abordado y la poca accesibilidad de la muestra (población de interés) a brindar su opinión por medio de entrevistas. Los criterios para seleccionar el material bibliográfico en la presente investigación, son pertinencia, exhaustividad y actualidad, los cuales se detallarán más adelante (Ocampo, 2017).

### **Fuentes de información**

Las fuentes de información de la investigación están conformadas tanto por personas entrevistadas y relacionadas con la industria del comercio de azúcar blanco, como por fuentes de información oficiales referentes a las medidas especiales de protección al comercio y al caso estudiado.

Como fuente primaria de información se tiene a los documentos oficiales relacionados al caso, y que conforman el marco legal para la implementación de la medida, como lo es el acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, el documento de la resolución N° DM -058-2020-MEIC y las sentencias referentes a la misma y que se encuentran en el Sistema Costarricense de Información Jurídica.

De igual manera se tiene como fuente secundaria de información a las entrevistas que se realizarán a la población, que consta de todas las personas que laboren dentro de la industria de

producción o comercialización de azúcar blanco en Costa Rica en los años 2020 y 2021, para conocer su postura y experiencia referente a la medida de salvaguardia estudiada.

Dichos documentos oficiales y las entrevistas a la población anteriormente mencionadas, serán analizadas a razón de estudiar la legalidad, las causas y consecuencias de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco a Costa Rica.

### **Criterios para selección de material bibliográfico**

A continuación, se detallan los criterios utilizados para seleccionar el material bibliográfico utilizado en la investigación:

-Pertinencia: Según De Roux (s.f), para que una investigación tenga pertinencia:

(...) se requiere que tenga sentido, que enfrente un problema crucial, que se sitúe en una población en territorio, que sea interdisciplinaria, que tenga relevancia global, y que asuma responsablemente las consecuencias de sus hallazgos (p.1).

-Exhaustividad: Según Carrion *et al.* (2017), la exhaustividad “está relacionada con el hecho de que la información necesaria esté suficientemente detallada” (párr.2). Aplicado a la presente investigación, se hace referencia a que se recopile la información necesaria para analizar el tema de estudio de manera detallada, y cumplir de esta manera con los objetivos planteados de manera satisfactoria.

-Actualidad: Según la RAE (2020c), la actualidad se define como “Cosa o suceso que atrae y ocupa la atención del común de las gentes en un momento dado” (párr. 2). Basado en la información anterior, el material bibliográfico de la presente investigación hará referencia a un tema reciente que es de interés para la población relacionada con el caso estudiado, debido a sus efectos en la vida de dichas personas.

**Tabla 2 Criterios de selección**

<b>Fuente</b>	<b>Pertinencia</b>	<b>Exhaustividad</b>	<b>Actualidad (fecha)</b>
Reglamento Centroamericano sobre medidas de salvaguardia (RC)	Forma parte del marco jurídico al cual se apegaron las autoridades para investigar y aplicar la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco a Costa Rica en el año 2020.	Es el reglamento al cual se apegan los países centroamericanos a la hora de implementar medidas de salvaguardia, complementando los lineamientos establecidos en el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.	2021 (sigue estando vigente su uso).
Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.	Forma parte del marco jurídico al cual se apegaron las autoridades para investigar y aplicar la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco a Costa Rica en el año 2020.	Es el marco legal que regula el uso de las medidas de salvaguardia a nivel internacional. Dentro de este documento se establecen los aspectos más importantes para la implementación de dichas medidas.	2021 (sigue estando vigente su uso).
Resolución N° DM – 058-2020-MEIC.	Es el documento donde se recopilan todas las sentencias, datos de la	Brinda los datos recopilados por la Autoridad Investigadora del	2020

	investigación y los parámetros considerados para aplicar la medida de salvaguardia analizada.	caso, sobre los factores a tomar en cuenta a la hora de aplicar una medida de salvaguardia, según el RC y el Acuerdo sobre salvaguardias, así como las declaraciones y datos utilizados por la Autoridad Decisora para dar una sentencia final.	
Liberalización preferencial, antidumping y salvaguardias: evidencia de stumbling block para Mercosur.	Investiga la posición de los organismos internacionales ante la exclusión de socios comerciales con los que se ha firmado un acuerdo de libre comercio de la aplicación de una medida de salvaguardia.	Expone y analiza las declaraciones de las autoridades internacionales sobre los tratos preferenciales dentro de la implementación de una medida de salvaguardia, esto a causa de la firma de un acuerdo de libre comercio.	2017
OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2020-2029.	Expone datos estadísticos acerca de las capacidades productivas y otras características relevantes de la	Brinda datos sobre la producción de caña de azúcar en el mundo y las proyecciones que existen sobre esta	2020

	industria de los mayores productores de caña de azúcar, dentro de los cuales se encuentra Brasil, quien es uno de los mayores exportadores de azúcar blanco a Costa Rica.	industria hasta el año 2029.	
Apuntes sobre las medidas correctivas en costa rica como instrumentos defensivos del sector productivo nacional.	Expone el impacto que ha tenido el uso de medidas de protección al comercio en el país, las razones de su uso y si estas fueron efectivas al proteger a la industria nacional de una amenaza externa.	Analiza el uso que ha dado Costa Rica a las políticas de protección comercial, ante la liberalización que se ha dado en el comercio nacional e internacional. Dicho análisis incluye a las medidas de salvaguardia.	2015

**Fuente:** Elaboración propia, basado en datos de la presente investigación, 2020.

### Muestra

La muestra buscará ser representativa de la población elegida, y se buscará en este caso a personas que pertenezcan a la industria relacionada con el fenómeno estudiado y que permitan la recolección de los datos necesarios para la elaboración de la presente investigación.

Según Hernández y Mendoza (2018), la muestra de una población se define como (...) el grupo de personas, eventos, sucesos, comunidades, etc., sobre el cual se habrán de recolectar los datos, sin que necesariamente sea estadísticamente representativo del universo o población que se estudia (p.427).

Basado en la anterior definición, la muestra serán los dos productores y los dos comerciantes o importadores entrevistados, en cuyas entrevistas se buscará más que brindar datos generalizadores y que permitan dar una estadística sobre la información brindada, se pretende abarcar la temática de manera detallada y realista.

Es por lo anterior que se justifica que el muestreo utilizado coincide con el tipo de muestra de casos-tipo, que es definido por Hernández y Mendoza (2018) como la que tiene como objetivo “la riqueza, profundidad y calidad de la información, no la cantidad ni la estandarización” (p.430).

**Tabla 3 Muestra de la investigación**

N.º entrevistado	Institución	Razón
Entrevistado 1	Ingenio Quebrada Azul Ltda.	Es uno de los ingenios de caña de azúcar que se encuentran asociados a LAICA, quien es a su vez la representante de la rama de la producción nacional en el caso estudiado.
Entrevistado 2	La Maquila Lama S. A	Es el mayor importador de azúcar blanco involucrado en el caso de la medida de salvaguardia.

**Fuente:** Elaboración propia, basado en datos de la presente investigación, 2020.

## **Criterios de inclusión y exclusión**

### **Criterios de inclusión.**

- Empresas que se hayan dedicado por más de 5 años a la industria nacional del azúcar blanco o caña de azúcar.
  
- Empresas exportadoras y/o importadoras de azúcar blanco o caña de azúcar.
  
- Productores e importadores que posean conocimientos sobre la comercialización de azúcar blanco.
  
- Productores e importadores con conocimiento de los procesos de producción del azúcar blanco.

### **Criterios de exclusión.**

- No ser productor o importador de azúcar blanco o caña de azúcar.
  
- Productores o importadores que posean menos de 5 años dentro de la industria.
  
- Productores o importadores que posean más de 1 año sin laborar dentro de la industria.

## **Unidades de análisis**

Para las unidades de análisis se hizo uso de instrumentos que brinden las herramientas para recolectar la información necesaria para responder a la pregunta del problema, donde se requiere el análisis de datos tanto cualitativos en el caso del análisis de causas, como cuantitativos en el resto de objetivos.

Tabla 4 Unidades y categorías de análisis

Objetivo	Categoría	Subcategoría	Definición Conceptual	Instrumento	Ítem
Identificar las causas que llevaron a la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco en Costa Rica.	Causas que llevaron a la imposición de la medida	Importaciones. Competitividad. Productividad. Consumo nacional.	Según la Real Academia Española (RAE, 2020a), se define como “Aquello que se considera como fundamento u origen de algo” (párr. 1).	Entrevista Análisis de contenido.	Documento oficial de la medida de salvaguardia (Resolución N° DM –058-2020-MEIC).  Apelaciones y sentencias relacionadas al caso.
Exponer las posibles consecuencias de la entrada en vigencia de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar	Consecuencias de la entrada en vigencia de la medida.	Sector importador. Competencia justa. Precios. Accesibilidad del producto.	Según la RAE (2020b), consecuencia se define como un “Hecho o acontecimiento que se sigue o resulta de otro” (párr.1).	Entrevista Análisis de contenido.	Apelaciones y sentencias del caso.  Documento oficial de la medida de salvaguardia (Resolución N° DM –058-2020-MEIC).

blanco en el país.					
Valorar si la imposición de la medida de salvaguardia sobre la importación de azúcar blanco cumple con los parámetros legales de los acuerdos internacionales referentes a la medida de salvaguardia.	Parámetros legales.	Resolución.  Plazos dentro de la medida.	Según Arias (2020) “Un parámetro es un elemento de un sistema que permite clasificarlo y poder evaluar algunas de sus características como el rendimiento, la amplitud o la condición” (párr.1).	Entrevista.  Análisis de contenido.	Documento oficial del Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC.  Documento oficial de la medida de salvaguardia (Resolución N° DM -058-2020-MEIC).  Reglamento centroamericano sobre medidas de salvaguardia (RC).  Apelaciones y sentencias del caso estudiado.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la presente investigación, 2020.

## **Instrumentos**

La definición de los instrumentos de medición de variables es necesario para lograr recolectar la información requerida en cada una de ellas, tomando en cuenta la metodología utilizada, y así responder de mejor manera a la pregunta del problema.

Según Hernández y Mendoza (2018) los instrumentos de medición se definen como “recurso que utiliza el investigador para registrar información o datos sobre las variables que tiene en mente” (p.228). Basado en la definición anterior se aplican los siguientes instrumentos de medición de variables.

### **Entrevista**

Con la utilización de las entrevistas, orientadas en la metodología cualitativa, se pretende recolectar datos que permitan entender algunas variables relacionadas a las consecuencias y causas de la implementación de la medida de salvaguardia estudiada.

Hernández y Mendoza (2018) definen este instrumento como “reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (p.449). Lo anterior convierte a la entrevista en la herramienta para entender el fenómeno estudiado de una manera más cercana a las personas involucradas, permitiendo conocer su opinión y experiencia.

Por medio de las entrevistas se busca conocer la experiencia del entrevistado con la implementación de la medida de salvaguardia, así como su opinión sobre esta, y su versión de cuáles son las posibles causas y consecuencias de este fenómeno.

En la entrevista se hará uso de preguntas abiertas, definidas por Hernández y Mendoza (2018) como las que “proporcionan una información más amplia y son particularmente útiles cuando no tienes información sobre las posibles respuestas de las personas o la que posees es insuficiente” (p.254). Se decide utilizar este tipo de preguntas debido a que resultan convenientes

para conocer la percepción de los entrevistados sobre el fenómeno estudiado, y para conocer su experiencia y conocimientos sobre el tema, el cual es el objetivo mismo de la entrevista.

### **Análisis de contenido**

Se utilizará la información recolectada de documentos oficiales como el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC, la Resolución N° DM –058-2020-MEIC referente al caso en estudio, sus sentencias y apelaciones y otros antecedentes de investigaciones relacionadas al tema. En cuanto al marco legal que respalda a la medida de salvaguardia, el análisis se realizará basado en los documentos mencionados anteriormente.

Según Hernández y Mendoza (2018) “En el proceso cuantitativo primero se recolectan todos los datos y luego se analizan, mientras que en la investigación cualitativa no es así, sino que la recolección y el análisis ocurren prácticamente en paralelo” (p.465).

Al ser una investigación de metodología mixta, se requiere la utilización de ambos procesos de análisis de datos. Donde se requiere el análisis de datos de tipo cualitativo referentes a los porcentajes arancelarios impuestos por la salvaguardia y la desgravación gradual de los mismos, así como el análisis de las cifras referentes a la cantidad de azúcar blanco importada en períodos previos y posteriores a la medida de salvaguardia.

En el campo de los datos cuantitativos se deben analizar los datos recolectados en las entrevistas, antecedentes de la investigación y del documento de la resolución del caso, con la intención de analizar las causas de la implementación de la medida de salvaguardia. De igual manera, se utilizarán los documentos oficiales de las apelaciones a la resolución, los datos de las entrevistas y los antecedentes de la investigación para determinar las consecuencias de la medida.

### **Proceso de recolección y análisis de datos**

Para la realización de la presente investigación se seguirá un proceso con determinados pasos para la recolección y análisis de los datos recolectados a partir de los instrumentos utilizados, esto con la intención de brindar una respuesta a la pregunta del problema planteada.

En una primera etapa se buscará recopilar la información por medio del instrumento de análisis de contenido. Esto a razón de analizar posteriormente la información recolectada y entender de mejor manera el fenómeno estudiado, sus causas y consecuencias, y de igual manera que sirva de base para la formulación de preguntas para las entrevistas más certeras.

En un segundo paso se comprende la implementación del instrumento de entrevista, donde se recolecten datos que complementen a los ya recopilados en el primer paso, y que brinden la perspectiva y conocimientos de las personas relacionadas al caso estudiado. Ambos instrumentos serán utilizados de manera no presencial, en el caso de la entrevista se hará por medio de una reunión sincrónica, y el análisis de contenido se realizará vía internet.

Luego de finalizar el proceso mencionado, se procederá al análisis de los datos, uno estadístico sobre las cifras de importaciones, para entender si estas han tenido un aumento acelerado que afecte a la rama de producción nacional. De igual forma se realizará otro sobre los datos cualitativos recolectados como resultado de la implementación de los instrumentos, para entender las causas y consecuencias que tiene la medida tanto para el sector productor y exportador, como para los importadores y comerciantes del producto y para las relaciones del país con sus socios comerciales afectados.

Para el análisis de los datos recolectados se utilizará la herramienta Google Forms, para ordenar y categorizar los resultados, y de esta forma permitir un entendimiento más claro de los mismos.

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS**

En el presente capítulo se analizarán los datos obtenidos de las entrevistas realizadas a instituciones y empresas que forman parte tanto del sector importador como productor de azúcar blanco. Esto con la intención de analizar el punto de vista de ambos sectores involucrados en el caso de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco, respecto a las consecuencias que tiene y tendrá la misma, las causas de su imposición y las proyecciones que existen respecto al futuro de la industria del azúcar blanco.

Seguidamente se describirá cada una de las unidades detalladas en la tabla 2 de la presente investigación, basadas en los objetivos detallados en el primer capítulo de la misma. De igual manera, la tabla contiene las categorías generadas a partir de las preguntas que se realizaron a los entrevistados y de las respuestas que los mismos brindaron, de igual manera se analizarán los datos obtenidos de las entrevistas, esto con la intención de brindar una interpretación de los mismos y correlacionar cada una de las categorías para responder al problema planteado en la investigación.

### **Unidad de análisis 1: Causas que llevaron a la imposición de la medida**

La primera unidad de análisis está basada en el primer objetivo específico de la investigación, que busca entender las causas que impulsaron a la rama de la producción nacional a solicitar la imposición de la medida de salvaguardia, y que a la vez llevaron a su imposición por parte de la Autoridad Decisora del caso. Así mismo, se presentan a continuación, las categorías correspondientes a esta unidad:

1. Importaciones.
2. Competitividad.
3. Rentabilidad.
4. Consumo nacional.

## **Categoría 1: Importaciones**

### **Descripción.**

En esta primera categoría se aborda la principal causa de la imposición de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco, que es el aumento de las mismas, lo que provocó que se dictaminara que estas estaban causando un daño grave a la rama de la producción nacional. A continuación, se exponen las respuestas de los entrevistados referentes a esta categoría: “Recordemos que ha habido no solo una gran competencia de mercados externos, principalmente Brasil que es uno de los países con mayor excedente de producción y que busca colocarlo en países como el nuestro a costos mucho menores (origen principal del conflicto de la salvaguarda)” (entrevistado 1).

### **Análisis.**

Según las declaraciones brindadas por el entrevistado 1, la producción y en especial los menores costos que tienen los productores en países como Brasil para llevar sus productos a mercados como el costarricense, son uno de los principales malestares que provoca el aumento de las importaciones en la rama de la producción nacional, que tiene serias complicaciones para competir en la actualidad (OCDE, 2020).

Se hace evidente también la relación que posee la categoría de importaciones con otras como lo son la productividad, la competitividad y los precios, ya que el origen del producto que llega al país tiene un gran peso en el malestar de los productores nacionales y también en la posterior resolución final dictada por la Autoridad Decisora del caso, que es una categoría en sí misma también.

## **Categoría 2: Competitividad**

### **Descripción.**

Como segunda categoría, se encuentra la competitividad de la rama de la producción nacional frente a las importaciones de azúcar blanco del extranjero, que es otra de las causas de la afectación experimentada por los productores nacionales y de la posterior implementación de la medida de salvaguardia. Seguidamente se presentan las respuestas de los entrevistados relacionadas a la presente categoría:

“La situación es muy difícil a nivel nacional, nos encontramos con muchos obstáculos a la producción y sobre todo muchos obstáculos a nivel de empresa. La única forma es siendo eficientes y tratar de que los costos de producción sean menores. Para la industria costarricense, luchar contra empresas que tienen altísimos niveles de producción, muchos beneficios e incentivos estatales y calidad en términos generales es casi una lucha titánica.” (entrevistado 1).

### **Análisis.**

La respuesta dada por el entrevistado 1, quien forma parte de la industria productora de azúcar blanco en el país, refuerza la idea del debilitamiento que ha experimentado la rama de la producción nacional en los últimos años, lo cual es ilustrado en las figuras 1 y 2 de la presente investigación. Se destaca la baja en la producción y la alta competencia a la que se enfrentan debido a las importaciones, provenientes de países que pueden ofrecer precios menores debido a su ventaja productiva (MEIC,2020).

De igual manera, se hace mención a las ventajas que poseen algunos productores extranjeros en cuanto a incentivos estatales y la calidad del producto que ofrecen. Este comentario se relaciona con la diversificación de la industria brasileña, mencionada anteriormente en el capítulo 2, que es impulsada por la producción de etanol y la industria de biocombustibles (industria no aprobada en Costa Rica) en la que se utiliza dicho producto, haciendo que la industria de Brasil sea menos vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales de azúcar blanco.

### **Categoría 3: Productividad**

#### **Descripción.**

En una tercera categoría se encuentra la productividad, factor determinante tanto para la rama de la producción nacional, es de igual manera un aspecto importante a la hora de entender el aumento de la preocupación dentro del sector productor y el riesgo de daño grave mencionado por la Autoridad Decisora del caso. Las respuestas relacionadas se exponen a continuación:

“A nivel de empresa, se busca el mejoramiento de la producción para que los productos alternos al azúcar sean una realidad. En nuestro caso buscamos que la producción de melaza que es un subproducto resultante de la producción de azúcar, cumpla los parámetros ideales y aún más de otras características para que la industrialización de éste en la producción de alcohol sea exitosa. De esta manera, las producciones alternas pueden llegar a sufragar los conflictos o pérdidas que pueda producir la elaboración de azúcar y que es el mismo motivo por el cual los países en el exterior tienen la oportunidad de exportar azúcar a bajo costo.” (entrevistado 1).

#### **Análisis.**

En esta categoría y según las respuestas brindadas, se expone la necesidad que tiene la rama de la producción nacional por diversificar su producción y ser menos dependientes al azúcar blanco, producto que ha experimentado no solo una caída en su consumo a nivel nacional, sino que, a la vez ha comenzado a tener una mayor competencia. Lo cual es reconocido por los mismos productores y son conscientes del potencial de productos como el etanol.

Se menciona además que la producción de etanol es una opción que contemplan los productores para combatir las pérdidas que puedan experimentar ante una menor rentabilidad del azúcar blanco, lo cual indica que en realidad la medida de salvaguardia no es vista como una

solución definitiva a la problemática que enfrenta la rama de la producción nacional, sino que es más bien un respiro para poder tomar las medidas que les permita seguir manteniendo sus operaciones.

Así mismo, se vuelve a establecer una relación entre categorías, siendo esta vez la competitividad y las importaciones relevantes en el análisis de la productividad, mencionándose la intención que posee el sector productor de aumentar la cantidad de azúcar blanco que se exporta desde el país, siendo visto como otra de las opciones a tomar en cuenta para mejorar la salud económica de la industria.

Es relevante también, la mención de un aumento de la producción de etanol como una posible solución a la caída de la demanda de azúcar blanco, ya que coincide con la diversificación que ha desarrollado la industria azucarera brasileña entorno a este producto, lo anterior es mencionado en el marco teórico de la presente investigación, donde también se hizo énfasis en la cada vez mayor importancia que tiene la producción de etanol en dicho país (OCDE,2020).

#### **Categoría 4: Consumo nacional**

##### **Descripción.**

Esta cuarta categoría representa otra de las causas relacionadas a la afectación sufrida por la rama de la producción nacional, pero que es a su vez ajena al aumento de las importaciones, ya que la disminución del consumo es una tendencia dentro del mercado nacional, así mismo, es importante debido a que también afecta al sector importador. Seguidamente se muestran las respuestas relacionadas a la categoría:

“El azúcar a nivel nutricional ha tenido un impacto negativo severo, relacionado principalmente al uso de algunos productos químicos utilizados en el proceso y que han sido relacionados a enfermedades como el cáncer y que ha llevado a los profesionales en nutrición a recomendar cada

vez más la disminución del consumo de azúcar. Esto ha provocado que en la dieta de muchas personas el azúcar haya disminuido o se consuman más sustitutos del azúcar” (entrevistado 1).

“El consumo de azúcar ha disminuido durante el tiempo, por gustos y preferencias del consumidor, debido a las campañas de una alimentación más saludable, satanizando el uso del azúcar” (entrevistado 2).

### **Análisis.**

Según las respuestas brindadas por los entrevistados 1 y 2, existe una preocupación en la industria sobre la disminución del consumo de azúcar blanco, debido en su mayoría a campañas que promueven un menor consumo de este producto y lo relacionan con diversas enfermedades y un estilo de vida poco saludable. Este menor consumo es mencionado por la Autoridad Investigadora del caso, quien en su análisis menciona a las diversas campañas realizadas para mejorar los hábitos alimenticios de las personas, como una de las principales causas de este fenómeno.

El cambio en los hábitos de consumo dentro del mercado, hacen que la competencia del azúcar blanco aumente, en parte debido a la cada vez mayor participación de los sustitutos en el mercado de los endulzantes. Lo anterior se relaciona tanto con la búsqueda de diversificación del sector productor, como con la producción misma, ya que esta se adecúa a la demanda de los consumidores, que consumen cada vez menos azúcar blanco como lo menciona la Autoridad Investigadora del caso en su reporte final (MEIC,2020).

### **Unidad de análisis 2: Consecuencias de la entrada en vigencia de la medida**

La segunda unidad de análisis se extrae del segundo objetivo específico del presente texto, el cual está enfocado en las consecuencias de la implementación de la medida de salvaguardia sobre

las importaciones de azúcar blanco. Seguidamente se muestran las categorías respectivas a esta unidad:

1. Sector importador.
2. Competencia justa.
3. Precios.
4. Accesibilidad del producto.

### **Categoría 1: Sector importador**

#### **Descripción.**

Como primera categoría se encuentra el sector importador, esto debido a que es el más afectado por la implementación de la medida de salvaguardia, enfrentándose a una mayor carga tributaria por concepto de importación durante un período de 3 años. A continuación, se exponen las respuestas relacionadas a esta categoría y su respectivo análisis:

“El futuro del sector importador de azúcar se va a ver reducido, donde van a sobrevivir aquellos importadores que no dependan al 100% de la comercialización del azúcar, esto mientras se encuentre aplicada la medida de salvaguardia” (Entrevistado 2).

#### **Análisis.**

Basado en la respuesta dada por el entrevistado 2, se evidencia una incertidumbre en el sector importador ante el aumento de aranceles provocado por la implementación de la medida de salvaguardia, pronosticando una salida de varios importadores del mercado, en especial los más

dependientes de la venta de azúcar blanco, quienes se verán en serias complicaciones para seguir manteniendo sus operaciones.

En el caso de los importadores que se dedican mayormente a la venta de otros productos, tendrán mayor posibilidad de resistir de manera efectiva a la disminución de ganancias en la comercialización de azúcar blanco. Sin embargo, no se debe subestimar el peso que pueda tener esta pérdida de ingresos en las empresas que comercializan una amplia gama de productos, ya que los principales importadores de azúcar blanco del país se encuentran dentro de esta categoría, siendo por ende también los que han hecho una mayor inversión, dicha diversificación es mencionada en el capítulo 2 de la presente investigación, donde se analizaron los diversos productos que comercializan los mayores importadores de azúcar blanco del país (La Maquila Lama S.A, s.f).

## **Categoría 2: Competencia justa**

### **Descripción.**

A partir de las entrevistas realizadas se obtiene la segunda categoría, que hace referencia a la disminución de competencia justa en la industria, al verse directamente afectado el sector importador por una medida gubernamental. Las respuestas relacionadas a esta categoría se mencionan a continuación:

“El efecto de una medida de salvaguardia para cualquier empresa que realice importaciones habitualmente de cualquier producto es negativo, ya que este tipo de medidas tienden a limitar la competencia en beneficio del sector productor nacional” (entrevistado 2).

### **Análisis.**

En términos de competencia, el sentir en el sector importador es que esta será menor a partir de la entrada en vigencia de la medida de salvaguardia, debido a la desigualdad de condiciones provocada por el aumento de aranceles a pagar por concepto de importación. Se considera que la medida beneficia claramente al productor nacional, al afectar a uno de sus mayores competidores, en este caso a los importadores de azúcar blanco.

Se debe considerar que, el hecho de que se considerara que el aumento de las importaciones era una amenaza para la rama de la producción nacional es un indicio de que esta no era lo suficientemente robusta y competitiva para no requerir la implementación de una medida de salvaguardia. Bajo esa misma línea, se debe considerar si es prudente afectar la competitividad del sector importador para dar tiempo a la rama de la producción a tomar medidas y recuperarse en el plazo en que se impone la medida (MEIC, 2020).

### **Categoría 3: Precios**

#### **Descripción.**

De los argumentos expuestos por los entrevistados, se obtiene una tercera categoría, la cual comprende el comportamiento de los precios al consumidor que poseía el azúcar blanco antes de ser implementada la medida y la afectación que la implementación de esta provoca en dichos precios. Seguidamente se muestran las respuestas relacionadas:

“Los precios del azúcar al consumidor se han mantenido estables desde el 2014 que comenzaron las importaciones de azúcar, permitiendo a los consumidores no pagar un precio más caro año tras año, además, de tener una segunda marca como opción de elegibilidad, y tener tal vez hasta una mejor calidad de producto” (entrevistado 2).

## **Análisis.**

Dentro de las ventajas de la importación de azúcar blanco mencionadas por el sector importador se encuentra la estabilidad de precios, que según lo mencionado por el entrevistado 2, se ha mantenido desde el año 2014, coincidiendo con el período de mayor crecimiento de la participación e ingreso de estos productos en el mercado nacional.

Basado en los datos expuestos en la figura 10 de la presente investigación, es notable que los precios no han tenido caídas o subidas notables en el período enero 2014- noviembre 2015. Esta estabilidad en los precios al consumidor fue igualmente defendida por la Autoridad Investigadora del caso, luego de recopilar la información respectiva (MEIC,2020).

El efecto que la medida vaya a tener en el comportamiento de los precios del azúcar blanco en el país estará estrechamente relacionado con la competitividad que haya en el mercado, que dependerá del debilitamiento que presente el sector importador y de las decisiones que tome el sector productor en los próximos años. Además, se debe considerar el factor elegibilidad mencionado por el entrevistado 2, que en un escenario donde varios importadores decidan cesar la comercialización de azúcar, esta se puede ver afectada.

## **Categoría 4: Accesibilidad del producto en el mercado**

### **Descripción.**

Una cuarta categoría contempla el tema de la accesibilidad del producto en el mercado, esto principalmente para los mayoristas y minoristas, encargados de ofrecer el producto al consumidor final. Las respuestas relacionadas con esta categoría son las siguientes:

“El producto importado les ha permitido ya no tener que sacar un código de cliente y depender de una cuota de compra como lo establecía LAICA para sus clientes, además, que tenían que ir a recoger el producto hasta las bodegas de LAICA, esto volvía más complejo el proceso de compra, con la competencia, se está llegando a entregar el producto hasta el punto de venta y se realiza

servicio post venta, que este tipo de técnicas de merchadising son esenciales para agregar adicionales a las empresas en el mercado azucarero” (entrevistado 2).

### **Análisis.**

En referencia a la accesibilidad del azúcar blanco en el mercado, se mencionan varios aspectos relevantes como lo es la flexibilidad en las cuotas de compra que deben realizar los mayoristas y minoristas, siendo estos últimos los que al poseer una menor capacidad de compra se ven beneficiados de esta flexibilidad, la cual es según el entrevistado 2 ofrecida con mayor frecuencia por el sector importador.

Además de exigir una menor cuota de compra, destaca la mayor facilidad de entrega ofrecida frente a la de algunos productores nacionales, siendo este otro beneficio para los mayoristas y minoristas. Estas facilidades mejoran la competitividad de las empresas, lo que es, como se mencionó con anterioridad, una de las razones por las que se llegó a considerar que el aumento de las importaciones podía causar un daño grave a la rama de la producción nacional (MEIC.2020).

### **Unidad de análisis 3: Parámetros legales**

La tercera unidad de análisis se extrae del tercer objetivo específico del trabajo de investigación, donde se busca conocer si se ha cumplido con todos los parámetros legales expuestos en los acuerdos internacionales en la aplicación de la medida de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar blanco. Para conocer de mejor manera la posición del sector productor e importador se analizan las respuestas dadas por los entrevistados y los datos expuestos en las fuentes bibliográficas referentes a las siguientes categorías:

1. Resolución final.
2. Plazos dentro de la medida.

## **Categoría 1: Resolución final**

### **Descripción.**

Es a partir de las entrevistas realizadas que se obtiene una categoría acerca de la resolución final, donde se debieron cumplir con todos los parámetros mencionados en los acuerdos comerciales para llegar a la misma, y que llegó a beneficiar en parte al sector productor de azúcar blanco nacional y afectó a las empresas importadoras de dicho producto. Seguidamente se exponen las respuestas y su respectivo análisis:

“La actuación de las autoridades es correcta, siempre y cuando el espacio que se ha creado para la protección de la producción nacional se proteja” (entrevistado 1).

“La única medida que se debe realizar para combatir las consecuencias de la imposición de la medida de salvaguardia es eliminar la misma medida, las condiciones actuales del comercio internacional mundial no permite que las empresas importadoras tengan que pagar un adicional para proteger a una rama de producción nacional” (entrevistado 2).

### **Análisis.**

En la categoría que corresponde a la resolución final del caso se encuentra una clara diferencia entre la posición expuesta por el sector productor y el sector importador, siendo este último representado por el entrevistado número 2, quien menciona que la medida de salvaguardia no es oportuna en las condiciones actuales del comercio internacionales, ya que se restringe enormemente la importación de un producto únicamente para proteger una rama de la producción nacional.

Por otro lado, el entrevistado 1, representante del sector productor de azúcar blanco, sostiene que la medida es necesaria, puesto que protege a la producción nacional, por ello considera que la actuación de la Autoridad Decisora fue la indicada. Es oportuno decir que, las medidas de salvaguardia si bien tienen la intención de proteger a una rama de la producción de un daño grave, deja por otro lado a un sector importador afectado durante los 3 años que en este caso durará el aumento de aranceles, lo que permite entender la división de opiniones en los dos sectores involucrados (MEIC,2020).

De igual manera, la decisión de implementar la medida de salvaguardia ha requerido toda una negociación entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las embajadas de Brasil y Canadá para negociar una compensación por la afectación que han sufrido, así como por el cambio de las condiciones habituales de comercio. En dicho proceso de compensación se podría considerar a los mismos importadores, debido a que estos de igual manera han enfrentado complicaciones a raíz de este mismo hecho.

## **Categoría 2: Plazos dentro de la medida**

### **Descripción.**

La presente categoría se extrae directamente del contenido bibliográfico de la investigación realizada, específicamente de la resolución N° DM -058-2020-MEIC, el Acuerdo sobre salvaguardias y el Reglamento Centroamericano sobre medidas de salvaguardia (RC). A continuación, se exponen los principales puntos sobre los plazos, tratados en dichos documentos oficiales:

“Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Ese período no excederá de cuatro años, a menos que se prorrogue de conformidad con el párrafo 2” (Acuerdo sobre salvaguardias, artículo 7.1).

“El período objeto de investigación será de 3 años, sin perjuicio de que la Autoridad Investigadora pueda aumentar o disminuir dicho período” (RC, artículo 8).

“La investigación deberá concluir dentro de un período de seis meses, salvo en circunstancias excepcionales, calificadas por la Autoridad Investigadora, en cuyo caso concluirá en un plazo máximo de doce meses contados a partir de su inicio” (RC, artículo 16).

“La Autoridad Investigadora finalizará la investigación y emitirá un criterio técnico definitivo. Dentro del plazo de los tres días hábiles siguientes, presentará el expediente con el estudio técnico y las recomendaciones pertinentes ante el ministro o secretario” (RC, artículo 27).

“El ministro o secretario dentro de los diez días hábiles siguientes a su recibo, declarará concluida la investigación y emitirá la resolución final, teniendo en consideración tanto el expediente y las recomendaciones de la Autoridad Investigadora, como criterios de interés público” (RC, artículo 27).

“Antes de imponer o prorrogar una medida de salvaguardia definitiva se deberá otorgar un plazo de treinta días para celebrar consultas con los países Miembros de la OMC que tengan un interés sustancial” (RC, artículo 30).

“La resolución mediante la cual se adopte una medida provisional deberá ser notificada a las partes interesadas dentro de los diez días posteriores a la fecha de su publicación” (RC, artículo 22).

### **Análisis.**

Para analizar si los plazos mencionados en la resolución N° DM -058-2020-MEIC, se deben comparar estos, con los enunciados anteriormente mostrados del RC y el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC. Se inicia el análisis con el período objeto de investigación del caso estudiado, donde según el MEIC (2020), este se dictaminó por parte de la Autoridad Investigadora que sería del 01 de octubre de 2015 al 30 de setiembre de 2018, cumpliendo efectivamente con lo establecido en el RC en este rubro.

Otro plazo determinante en el proceso de implementación de una medida de salvaguardia es el plazo dado a la Autoridad Investigadora para concluir la investigación respectiva, que en el caso estudiado fue de 11 meses. Dentro del RC se estipula que la investigación deberá concluir en un plazo inicial de 6 meses, con posibilidad de extenderse a 12, esto bajo justificación de la Autoridad Investigadora, que es de hecho, lo que sucedió en el caso analizado, extendiendo el plazo a 11 meses (hasta el 30 de mayo de 2020), cumpliendo con lo estipulado en el RC.

Como siguiente punto a analizar, se encuentra el plazo que posee la Autoridad Investigadora para dar un informe con la resolución final de su investigación, dicho plazo es según lo establecido por el RC de 3 días después de finalizada la investigación. En esta ocasión, la Autoridad Investigadora remite su informe el día 25 de mayo de 2020, cumpliendo con el plazo mencionado en el RC.

Además de los plazos mencionados con anterioridad, se debe analizar el cumplimiento del período dado en el RC al Ministro de Economía, Industria y Comercio, para brindar su resolución final del caso, que es de 10 días, luego de presentado el informe técnico final por parte de la Autoridad Investigadora. En este caso, la resolución final del ministro fue presentada dentro del plazo establecido (MEIC, 2020).

Dentro de la resolución final se debe cumplir de igual manera con el plazo máximo de duración de la medida de 4 años, establecido en el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC. En el caso analizado se determinó que el plazo sería de 3 años con una desgravación progresiva de 11,42% por año, cumpliendo con lo estipulado en el acuerdo. De igual manera, se establece en el RC que, se debe notificar a las partes interesadas sobre la resolución en un plazo de 10 días, luego de emitida ésta, es así que dentro de la resolución N° DM -058-2020-MEIC (punto 177), se menciona dicho plazo para enviar una copia de la resolución a cada persona dentro de la lista de interesados, cumpliendo con el RC.

Como último punto a tomar en cuenta en la presente categoría, se encuentra el plazo de 30 días, que se debe otorgar a los miembros de la OMC interesados en el caso para celebrar consultas antes de la imposición de la medida de salvaguardia. Este aspecto es mencionado en el punto 171

de la resolución N° DM –058-2020-MEIC, donde se establece que la medida entrará en vigencia una vez se haya cumplido con el plazo de 30 días que poseen los gobiernos de Brasil y Canadá (socios comerciales interesados) para realizar consultas (MEIC, 2020).

### **Interpretación de datos**

Luego de exponer y analizar las respuestas brindadas por los entrevistados, se procede a interpretar los datos recopilados, esto para dar una mayor síntesis y facilitar la comprensión de los mismos. De esta manera, dentro de los puntos más importantes, destaca el papel que posee la competitividad dentro del caso estudiado, ya que se relaciona con la mayoría de las categorías, tanto las referentes a las causas como a las consecuencias.

Es así que se interpreta que la competitividad es la principal causa de la implementación de la medida de salvaguardia, ya que es la gran ventaja competitiva que poseen los productores de países como Brasil o Canadá, lo que provoca un aumento en la importación de azúcar blanco en el país, pudiendo competir en precio y calidad con la ya establecida y predominante producción nacional.

Otra categoría que mantiene una relación con la competitividad es la accesibilidad del producto en el mercado, en donde se mencionan las diversas facilidades que brindan los importadores a sus clientes, incluyendo el servicio postventa, los volúmenes de compra exigidos y la entrega del producto. Siendo todos estos aspectos en los que el sector productor nacional puede apoyarse para mejorar su competitividad, y que a su vez explica el crecimiento del sector importador dentro del mercado.

De igual forma, el consumo nacional se relaciona con la productividad, ya que, al bajar la demanda de azúcar blanco en el país, las ventas se reducen y obligan a la rama de la producción nacional a ajustarse a dicha tendencia a la baja que posee el consumo en la actualidad. Este fenómeno afecta de igual manera al sector importador, tal y como es mencionado en las respuestas

obtenidas en las entrevistas, aumentando la incertidumbre en dicho sector, el cual ya se ve afectado por la medida de salvaguardia impuesta.

Dentro de las consecuencias de la imposición de la medida de salvaguardia implementada en el país destaca la afectación a la competencia justa en el mercado nacional, ya que es clara la afectación causada a las empresas importadoras de azúcar blanco, en beneficio de la rama de la producción nacional. Lo anterior es mencionado por el entrevistado 2, quien sostiene que la diferencia de condiciones en comparación con los productores nacionales por el aumento de aranceles es grande, lo que puede llevar a una disminución de la variedad de productos ofrecidos en el mercado.

Al mismo tiempo, se interpreta a partir de los datos recopilados, que dentro del sector productor e importador queda claro el carácter temporal de la medida de salvaguardia, siendo esta considerada como una medida que no soluciona los problemas dentro de la rama de la producción nacional que llevaron a su implementación. Además, queda en evidencia la conciencia dentro del sector productor sobre la necesidad de diversificar su industria y adaptarse a las nuevas tendencias del mercado para poder mejorar su situación actual.

En referencia al cumplimiento los parámetros del RC y el Acuerdo sobre salvaguardias, durante el proceso de investigación e implementación de la medida, se concluye que después de analizar la resolución N° DM -058-2020-MEIC y los acuerdos mencionados, en efecto se ha cumplido con el debido proceso a la hora de investigar e implementar la medida, respetando los plazos dados y el derecho a consultar y apelar que poseen las partes interesadas.

## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En el presente capítulo se muestran las conclusiones y recomendaciones, que son resultado de los objetivos planteados en la investigación y del estudio realizado para cumplir con los mismos. Con ello se busca realizar una síntesis de los resultados obtenidos y de los conocimientos adquiridos durante el proceso de investigación, además de dar con las recomendaciones una guía de los aspectos en que se deberían profundizar en futuras investigaciones del tema y acciones que se pueden tomar para mejorar el panorama de la problemática planteada.

### **Conclusiones**

En primer lugar, se concluye que, dentro de las principales causas de la imposición de la medida de salvaguardia, se encuentra la pérdida de competitividad de la rama de la producción nacional frente al azúcar blanco importado.

Igualmente, se determinó que la baja en el consumo de azúcar blanco en el mercado costarricense ha debilitado al sector productor nacional, sin embargo, esto no es considerado como un daño grave derivado del aumento de las importaciones.

Además, se estableció una relación entre el aumento de las importaciones de azúcar blanco y la tendencia a la baja de la participación de la rama de la producción nacional en el mercado costarricense.

Por otra parte, se concluye que la diversificación del sector productor de azúcar blanco del país es fundamental para disminuir su vulnerabilidad ante un incremento de las importaciones.

Se concluye que la implementación de la medida de salvaguardia, ha causado una afectación a diversos exportadores nacionales, ya que a raíz de estos hechos Brasil incrementó los aranceles sobre diversos productos provenientes de Costa Rica.

De igual manera, se determina que la imposición de una medida de salvaguardia, afecta a la competitividad del comercio de azúcar blanco en el país, puesto que disminuye la rentabilidad de las empresas que importan dicho producto.

Además, se determina que la medida de salvaguardia no es por sí sola, una solución definitiva que asegure la protección de la rama de la producción nacional ante el aumento de las importaciones, puesto que los mayores importadores han diversificado sus fuentes de ingresos y pueden volver a aumentar sus volúmenes de compra de azúcar blanco luego de concluir los 3 años de la medida.

De igual manera, se concluye que el proceso de investigación e implementación de la medida de salvaguardia, cumple con los parámetros establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento Centroamericano sobre medidas de salvaguardia.

Por último, se concluye que en la actualidad existe un claro descontento dentro del sector importador de caña de azúcar y los socios comerciales del país que más exportan este producto al territorio nacional, razón por la cual continúan las negociaciones acerca de las compensaciones y el debate sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia fue correcta o no.

### **Recomendaciones**

Se recomienda un mayor esfuerzo e inversión por parte de LAICA en brindar asesoría a los ingenios de caña de azúcar para diversificar su industria y así tener una menor dependencia del azúcar blanco.

De igual manera, se sugiere a la rama de la producción nacional, considerar aumentar sus esfuerzos para producir azúcar orgánica, para así responder a la creciente preocupación de los consumidores por su salud y el impacto negativo que el azúcar blanco convencional puede tener sobre la misma.

Se recomienda al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, colaborar en la asesoría de la rama de la producción nacional que se vean afectadas por el aumento de las importaciones, para que tengan una guía sobre cómo actuar en esos casos y como aumentar su competitividad.

Se aconseja a LAICA brindar mayores facilidades de entrega de sus productos, desarrollando un servicio de entrega para sus mayores compradores y un mejor servicio postventa a sus clientes, así como un trato especializado a los minoristas, reduciendo los volúmenes de compra mínimos para estos últimos.

Por último, se invita a las personas interesadas en el tema a considerar en futuras investigaciones, un estudio sobre las ventajas que posee el azúcar convencional sobre los sustitutos de la misma, y como puede esto ser usado por los productores nacionales, para disminuir la mala percepción que tienen los consumidores sobre el producto.

## CAPÍTULO VI: PROPUESTA

### Descripción

La siguiente propuesta es resultado de la presente investigación, realizada para analizar la situación actual de la medida de salvaguardia impuesta por Costa Rica sobre las importaciones de azúcar blanco en el año 2020. Se abarcaron las causas que motivaron a la rama de la producción nacional a solicitar a las autoridades gubernamentales el inicio de una investigación, debido a que estaban siendo perjudicados por el aumento de las importaciones de azúcar blanco al país.

El objetivo de la presente propuesta es ofrecer una solución de raíz a la gran afectación que sufre el sector productor de azúcar blanco, debido a la disminución del consumo de dicho producto en el mercado nacional y al aumento de la participación de las importaciones en los últimos años. La solución propuesta en el presente capítulo, busca exponer una serie de acciones a realizar, tanto por el sector productor como por el gobierno de Costa Rica, para diversificar las actividades de la rama de la producción nacional en cuestión.

La actividad que se propone para lograr la diversificación del sector productor, es la producción de etanol. Dicha idea proviene de la presente investigación, ya que, al analizar la industria del primer exportador de azúcar blanco hacia Costa Rica, que es Brasil, destacó la diversificación de su industria, al producir etanol para diversos usos, pero principalmente para su uso en biocombustibles, dándole así a sus productores resistencia ante la caída de la rentabilidad en la venta de azúcar blanco y la baja en el consumo de este producto.

Es importante mencionar, que, el etanol posee diversos usos, dentro de los cuales se encuentra la producción de biocombustibles, siendo necesario para la producción de éste, la colaboración del gobierno de la república para la aprobación de su uso en grados menores al 10% en el combustible comercializado en el país. A raíz de esto, dentro de la propuesta, se tomará en cuenta el proyecto de ley para la aprobación del uso del combustible “Eco95” impulsado por la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), brindando posibles soluciones a las causas de su estancamiento en el proceso de ser aprobado por las autoridades gubernamentales (Le Lous, 2019).

Así mismo, para la presente propuesta se considerará la colaboración de los diversos ingenios de caña de azúcar y la participación de LAICA como principal representante de los productores en el país. Lo anterior con el fin de exponer acciones que pueden llevar a cabo los productores de azúcar blanco para adaptar sus instalaciones y maquinaria a la de la producción de etanol para diversos usos, en caso de no poseer ya una destilería.

De igual manera, es importante destacar que la producción de etanol ya sea para una futura producción y comercialización de biocombustible o para destinarlo a otros usos, debe cumplir con algunos principios como lo son contar con los debidos estudios de impacto ambiental, hacer un uso eficiente del recurso hídrico y el no afectar la seguridad alimentaria del país, tal y como es mencionado por Barrientos (2014).

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

-Plantear una solución para solucionar la pérdida de productividad y competitividad de los productores de azúcar blanco en Costa Rica.

### **Objetivos específicos**

-Mostrar los beneficios de la producción de etanol en la mejora de la competitividad del sector productor de azúcar blanco nacional.

-Elaborar un listado de acciones a realizar para el fomento de la producción de etanol dentro del sector productor de azúcar blanco nacional.

### **Perspectiva teórica**

El biocombustible según Barrientos (2014), se define como “un combustible de origen biológico obtenido de materia renovable a partir de restos orgánicos” (p.116). De igual manera, se menciona que este tipo de combustibles se derivan de la “biomasa” o también denominada “melaza” de algunos cultivos, como es el caso de la caña de azúcar para la producción de etanol, se diferencian de los combustibles fósiles ya que los biocombustibles son renovables.

Así mismo, biomasa es definido por Barrientos (2014) como “cualquier organismo con “vida reciente” y/o sus derivados metabólicos” (p.117), haciendo una diferenciación más clara entre los biocombustibles y los combustibles fósiles como el petróleo. Se menciona además al “bioetanol”, el cual basa su producción en la fermentación de productos como la caña de azúcar y la remolacha, para poder ser luego usado en la producción de combustibles que generen menos emisiones de carbono como lo es el Eco95 propuesto por RECOPE en el país.

Dentro de las ventajas del uso de etanol en los combustibles Berendsohn (2017) menciona que ayuda a reducir las emisiones de dióxido de carbono, lo que beneficia al cumplimiento de las metas de reducción de huella de carbono que tenga el país, también promueve la independencia energética y ayuda a que los motores de algunos vehículos se dañen con menos frecuencia, esto debido a la mayor potencia que puede dar este tipo de combustibles.

Sin embargo, también poseen algunas desventajas a tomar en cuenta, como lo es su menor contenido energético y el mantenimiento necesario para mantener en buen estado algunos motores y tanques de gasolina. A pesar de esto, dichas desventajas poseen una solución, ya que, Octavio Jiménez, gerente del Instituto CEA de Costa Rica, menciona en una entrevista para la plataforma digital de La Nación, con fecha del 13 de abril de 2019 lo siguiente:

La forma más fácil y segura de garantizar que la utilización de los nuevos combustibles no impacte en nuestro vehículo es a través de la realización de los mantenimientos establecidos de forma regular (cambio de filtros) y en caso de dudas, realizando una limpieza del tanque de combustible en casos donde la edad del vehículo sea mayor a 10 años (párr. 49).

El proyecto para comercializar el combustible con etanol denominado Eco95, presenta diversos obstáculos para ser aprobado, según Lara (2019), los principales son la imposición de su uso a los usuarios de la gasolina súper, al ser implementada a todo este tipo de combustible sin excepción, así mismo, destaca la falta de información acerca de los beneficios al ambiente al usar el biocombustible en Costa Rica.

Es importante mencionar también, que el etanol posee diversos usos además de su uso en biocombustibles, como es el caso de la producción de alcohol en gel, producto cuya demanda ha incrementado a nivel mundial a causa de la epidemia del virus COVID-19. Dicha industria de alcohol etílico se encuentra ya desarrollada en el país, donde según Umaña (2020), LAICA se encarga de vender alrededor de 6,5 a 7 millones de litros de este producto por año, e incluso en el año 2020 esta misma institución pudo donar más de 50.000 litros al gobierno.

A pesar del desarrollo que ya posee la industria de producción de etanol en el sector azucarero del país, no todos los ingenios poseen destilerías, necesarias para poder producir alcohol a partir de la caña de azúcar. Según Chaves (2006), el costo de una destilería de gran capacidad (de alrededor de 200.000 litros diarios de etanol) tiene un costo de 10 millones de dólares americanos.

### **Propuesta**

Primeramente, dentro de la propuesta se deben considerar los principales obstáculos para la comercialización de etanol para la producción de biocombustibles en el país, que como se mencionó con anterioridad es en la actualidad un proyecto de ley que ha generado diversas controversias y debe ser modificado en algunos aspectos para ser aprobado y asegurar la seguridad de los usuarios del combustible Eco95. Tomando en cuenta las principales dudas acerca del proyecto se proponen los siguientes cambios en el proyecto:

1. No hacer obligatorio el uso de combustible con etanol en el país, para esto es necesario modificar el plan presentado con anterioridad, para permitir de igual manera la venta de gasolina Súper con y sin etanol en los puntos de venta.

2. Brindar información transparente a los interesados sobre el beneficio ecológico de la gasolina Eco95 y su rendimiento en comparación con la gasolina actual, para lo cual es necesario exponer los datos de los estudios ya realizados por RECOPE y otras organizaciones relacionadas a este tipo de gasolina.
3. Crear mecanismos que aseguren transparencia en los procesos de compra de etanol por parte de RECOPE a los productores nacionales e internacionales.
4. No cargar todo el peso económico y técnico de la introducción del nuevo biocombustible al sector de las gasolineras.
5. Brindar información clara y basada en estudios, sobre el mantenimiento que deben dar los usuarios a sus vehículos para utilizar la gasolina Eco95.

Como segundo y último punto a tratar dentro de la propuesta, se encuentra el fomento de la producción de etanol para diversos propósitos como lo es la fabricación de alcohol en gel. Respecto a este tema, se deben tratar algunos aspectos como el acceso de los ingenios que no poseen destilerías a créditos para adquirir el equipo necesario para producir etanol, o bien el acceso a instalaciones destinadas a procesar la materia prima para convertirla en dicho producto, para esto se proponen las siguientes acciones:

1. Abrir dentro de LAICA un espacio para asesorar a los pequeños y medianos productores en la adquisición de equipos modernos para la destilación de etanol y el acceso a créditos para su compra. Esto preferiblemente antes del 19 de agosto de 2023, fecha en la cual finaliza la vigencia de la medida de salvaguardia y el sector deja de tener una protección ante las importaciones.
2. Crear un plan para destinar los excedentes de caña, resultado de la caída del consumo de azúcar blanco a la producción de etanol, o bien a la exportación a países con mayor

demanda. De igual manera, se debe realizar en un plazo de dos años, antes del 19 de agosto de 2023.

3. Crear alianzas entre ingenios de caña de azúcar, bajo la tutela de LAICA, para que los que posean destilerías capaces de producir etanol compren los excedentes de caña de los que no poseen dichas instalaciones. Para esto se debe realizar un plan de implementación y un presupuesto, preferiblemente en un plazo de 3 años.

## Referencias

- Alvarado et al. (2005). Guía Estratégica de Acción para la Cámara Nacional de Productores de Leche de Costa Rica. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE.  
[http://www.proleche.com/recursos/documentos/INCAE\\_Diagnostico\\_Guia\\_Estrategica\\_de\\_Accion\\_para\\_la\\_Camara\\_Nacional\\_de\\_Productores\\_de\\_Leche.pdf](http://www.proleche.com/recursos/documentos/INCAE_Diagnostico_Guia_Estrategica_de_Accion_para_la_Camara_Nacional_de_Productores_de_Leche.pdf)
- Alvear, A. (s.f). Comercio internacional desde sus inicios. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://puceae.puce.edu.ec/efi/index.php/economia-internacional/12-teoria-clasica/214-inicios-del-comercio-internacional>
- Arias, E. (2020). Párametro. <https://economipedia.com/definiciones/parametro.html>
- Basco, I. (2010). El impacto del DR-CAFTA en el sector agropecuario de Costa Rica. (Tesis de maestría). Universidad Internacional de Andalucía, España.  
[https://repositorio.biblioteca.unia.es/bitstream/handle/10334/398/0106\\_basco.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.biblioteca.unia.es/bitstream/handle/10334/398/0106_basco.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Barquero, M. (2020). Canadá informa a OMC de eventuales represalias contra Costa Rica por elevar aranceles al azúcar. La Nación. <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/canada-informa-a-omc-de-eventuales-represalias/IRGIUKTNQNGCBMOLFBXR2VHXPU/story/>
- Barrientos, P. (2014). Los biocombustibles y la producción de etanol. Pensamiento Crítico N. 9.  
[https://www.researchgate.net/publication/267943748\\_Los\\_biocombustibles\\_y\\_la\\_produccion\\_de\\_etanol](https://www.researchgate.net/publication/267943748_Los_biocombustibles_y_la_produccion_de_etanol)
- Berendsohn. (2017). The Popular Mechanics Guide to Fuel. Popular Mechanics.  
<https://www.popularmechanics.com/cars/car-technology/a25135/guide-to-fuel/>

- Bermeo, E. (2016). Análisis de las medidas de salvaguardia aplicadas al régimen aduanero de importación para el consumo y propuesta para solucionar el déficit comercial en el Ecuador. (tesis de maestría). Universidad de Cuenca, Ecuador. <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/25458/1/tesis.pdf.pdf>
- BOWN, C. P., & TOVAR, P. (2017). Liberalización preferencial, antidumping y salvaguardias: evidencia de stumbling block para Mercosur. *Economía* (02544415), 40(80), 29–70. <https://doi.org/10.18800/economia.201702.002>
- Bustamante, P. (2015). Comparación de métodos de estimación del consumo aparente de carne de cerdo. (Tesis de licenciatura). Universidad de Chile, Facultad de ciencias veterinarias y pecuarias, Chile. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/136975/Comparaci%C3%B3n-de-m%C3%A9todos-de-estimaci%C3%B3n-del-consumo-aparente-de-carne-de-cerdo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Campos, M. (2017). Métodos de investigación académica, fundamentos de investigación bibliográfica (versión 1.1). Universidad de Costa Rica. [http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/76783/Campos%20Ocampo,%20Melvin.%202017.%20M%C3%A9todos%20de%20Investigaci%C3%B3n%20acad%C3%A9mica.%20\(versi%C3%B3n%201.1\).%20Sede%20de%20Occidente,%20UCR.pdf?sequence=1](http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/76783/Campos%20Ocampo,%20Melvin.%202017.%20M%C3%A9todos%20de%20Investigaci%C3%B3n%20acad%C3%A9mica.%20(versi%C3%B3n%201.1).%20Sede%20de%20Occidente,%20UCR.pdf?sequence=1)
- Chaves, M. (2006). Proyecto producción limpia en Costa Rica [Revisión del documento estudio de la factibilidad económica y ambiental del etanol como oxigenante en la gasolina de Costa Rica]. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/XGchKcXgnODHVhtqIrtPeBBdRXtCmQT>
- COMEX. (2019). TLC entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá. Ministerio de Comercio Exterior. <https://www.comex.go.cr/tratados/canada/#>
- Delpiano, C. (2015). Safeguards measures and regional exclusions in the WTO Jurisprudence. *Revista chilena de derecho*, 42(2), 545-566. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000200007>

- De Roux, F. (s.f). La investigación pertinente. Pontificia Universidad Javeriana Cali. [https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/la\\_investigacion\\_pertinente\\_de\\_roux.pdf](https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/la_investigacion_pertinente_de_roux.pdf)
- Díaz-Bravo, Laura, Torruco-García, Uri, Martínez-Hernández, Mildred, & Varela-Ruiz, Margarita. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. Investigación en educación médica, 2(7), 162-167. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tIng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tIng=es).
- EMPAGRO. (2020). Nuestros Productos. Grupo Empagro. <http://grupoempagro.com/index.htm>
- Govaere, V. (2015). Apuntes sobre las medidas correctivas en Costa Rica como instrumentos defensivos del sector productivo nacional. *Revista Nacional De Administración*, 6(1), 7-31. <https://doi.org/10.22458/rna.v6il.824>
- Gudiño, R. (2020). 'Paños fríos' le pone Ministerio de Comercio Exterior a diferencias con Canadá y Brasil. La República. <https://www.larepublica.net/noticia/panos-frios-le-pone-ministerio-de-comercio-exterior-a-diferencias-con-canada-y-brasil>
- Hernández y Mendoza. (2018). Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. [versión DX Reader]. [https://e-campus.uia.ac.cr/pluginfile.php/231830/mod\\_folder/content/0/2018%20-%20Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20investigaci%C3%B3n-%20rutas%20cuantitativa-cualitativa-mixta%20-%20Sampieri-1.pdf?forcedownload=1](https://e-campus.uia.ac.cr/pluginfile.php/231830/mod_folder/content/0/2018%20-%20Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20investigaci%C3%B3n-%20rutas%20cuantitativa-cualitativa-mixta%20-%20Sampieri-1.pdf?forcedownload=1)
- La Maquila Lama S.A. (s.f). Productos. La Maquila Lama. <https://www.maquilalama.com/productos>
- Leiva, D. (2017). Medidas de salvaguardia dictadas por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio en el año 1996 supuestos políticos y normativos. (Tesis por el grado de licenciatura). Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Costa Rica. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/xmlui/handle/123456789/7310>

- Madrigal, L. (2020). Brasil subirá aranceles a exportaciones de Costa Rica por salvaguarda al azúcar. Delfino. <https://delfino.cr/2020/11/omc-autoriza-a-brasil-a-subir-aranceles-contr-exportaciones-de-costa-rica-por-salvaguarda-al-azucar>
- MEIC. (2020). Resolución N° DM –058-2020-MEIC, expediente 001-2019. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>
- MEIC. (2007). Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, N° 33810-COMEX-MEIC. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/legislacion/defensacomercial/33810.pdf>
- OCDE. (2020). OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2020-2029. OECD iLibrary. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/1412899c/es/index.html?itemId=/content/component/1412899c-es#section-d1e20131>
- OMC. (2004). Acceso a los mercados: salvaguardias especiales para la agricultura. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/negs\\_bkgrnd11\\_ssg\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/negs_bkgrnd11_ssg_s.htm)
- OMC. (2009). Informe sobre el comercio mundial 2009. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/wtr09-2c\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr09-2c_s.pdf)
- OMC. (2020). G/SG/N/12/BRA/4. Organización Mundial del Comercio. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/L/1364.pdf&Open=True>
- OMC. (s.f.a). La ronda de Uruguay. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/the\\_wto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact5\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/the_wto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm)
- OMC. (s.fb). Acuerdo sobre salvaguardias. Organización Mundial del Comercio. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/25-safeg.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/25-safeg.pdf)
- OMC. (s.fc). Información técnica sobre salvaguardias. Organización Mundial del Comercio, 1, 8. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/safeg\\_s/safeg\\_info\\_s.htm#:~:text=Las%20medidas%20de%20salvaguardia%20se,Miembro%20importador%20\(art%C3%ADculo%202\).](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm#:~:text=Las%20medidas%20de%20salvaguardia%20se,Miembro%20importador%20(art%C3%ADculo%202).)

- Lara, J. (2019). Recope promete atender reclamos de usuarios por posibles daños en autos que usen etanol. La Nación. <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/recope-promete-atender-reclamos-por-posibles-danos/EREOZSNBFBAXRJL2XSN4QPWOWA/story/>
- Le Lous, F. (2019). Mitos y verdades de la gasolina con etanol que hace soñar a Recope. La Nación. <https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/mitos-y-verdades-de-la-gasolina-con-etanol-que/D6PRWBTRNBANJIN6MT2OWJ7YY/story/>
- RAE. (2020a). Causa. Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario). <https://dle.rae.es/causa#80Ipenf>
- RAE. (2020b). Consecuencia. Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario). <https://dle.rae.es/consecuencia?m=form>
- RAE. (2020c). Actualidad. Diccionario de la lengua española (edición del tricentenario). <https://dle.rae.es/actualidad>
- Ruíz, P. (2020). Gobierno aplicará medida de salvaguardia al azúcar importado para proteger industria nacional. El Observador. <https://observador.cr/gobierno-aplicara-medida-de-salvaguardia-al-azucar-importado-para-proteger-industria-nacional/>
- Carrion, C et al. (2017). Exhaustividad y tono crítico de las noticias en la prensa escrita que informan de una innovación médica. Scielo. <https://www.scielo.org/article/gS/2019.v33n2/99-105/es/#>
- Trade Map. (s.f). Lista de los mercados proveedores para un producto importado por Costa Rica. Producto: 170199 Azúcar de caña o remolacha y sacarosa químicamente pura, sólidos (exc. los con adición de aromatizante o colorante, así como el azúcar en bruto). ITC. [https://www.trademap.org/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx?nvpm=3%7c188%7c%7c%7c%7c170199%7c%7c%7c6%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx?nvpm=3%7c188%7c%7c%7c%7c170199%7c%7c%7c6%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c2%7c2%7c1%7c1)
- Umaña, P. (2020). Gobierno pide a sector azucarero reservar producción de alcohol ante emergencia por COVID-19. Observador. <https://observador.cr/noticia/gobierno-pide-a-sector-azucarero-reservar-produccion-de-alcohol-ante-emergencia-por-covid-19/>

-UNCTAD. (2012). Clasificación internacional de medidas no arancelarias. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo. [https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditctab20122\\_es.pdf](https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditctab20122_es.pdf)

-Zavala, K., (2017). Influencia de las medidas de salvaguardia del 2015 en las ventas de la empresa SISTELESA, S.A. para los periodos del 2014 al 2016 (Proyecto de Grado). Instituto Superior Tecnológico Bolivariano de Tecnología. Guayaquil, Ecuador. <http://repositorio.itb.edu.ec/handle/123456789/202>