

## RESOLUCIÓN N° 002-2019

**MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC).  
DIRECCIÓN DE DEFENSA COMERCIAL (DDC). AUTORIDAD  
INVESTIGADORA (A.I.). San José a las diez horas del catorce de junio de  
dos mil diecinueve.**

Se conoce solicitud de apertura de Investigación interpuesta por Rigoberto Vega Arias en su condición de representante judicial y extrajudicial de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (en adelante LAICA), Rolando Tomás Guardia Carazo apoderado de Hacienda Juan Viñas S.A., Wenceslao Rodríguez apoderado de la Cooperativa Agrícola Industrial Victorial R.L., Víctor Hugo Carranza Salazar apoderado de la Cooperativa Agrícola El General R.L., Edgar Alejandro Ponciano Lavergne apoderado de Central Azucarera Tempisque S.A.; para determinar la existencia de elementos que permitan aplicar una medida de salvaguardia, en los términos del artículo XIX del GATT 94, del Acuerdo Sobre Salvaguardia (ASS) y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia(RC); a las importaciones de *“Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”*, que de conformidad con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) ingresen a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.00.00. **Expediente N° 01-2019.**

### RESULTANDO:

#### I. SOBRE LA SOLICITUD DE APERTURA DE INVESTIGACIÓN

Que, en fecha 14 de febrero de 2019, LAICA y 4 ingenios presentan una solicitud de apertura de investigación para determinar la procedencia de la aplicación de una medida de salvaguardia general a las importaciones de

*“Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”* que ingresan a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.00.00., en los términos del artículo XIX del GATT de 1994, el ASS y el RC.

Que, los principales argumentos de la parte solicitante como Rama de Producción Nacional (RPN) en su solicitud son los siguientes:

*“...Con base en la información económica y financiera aportada, es posible demostrar que la RPN, que representa el 38,3 de Producción Nacional de Azúcar Blanco, ha experimentado un menoscabo general significativo en su situación económica-financiera como resultado de la presencia de mayores importaciones en el mercado nacional. Dentro de los factores que, analizados de forma conjunta demuestran el daño o perjuicio grave se encuentran: la disminución en las ventas, la baja en los niveles de producción; menor productividad por trabajador; el incremento en la subutilización de la capacidad instalada; la pérdida de participación en el mercado: la disminución en los niveles de empleo y la reducción cuantiosa en sus utilidades. Todos los anteriores se han acentuado con la presencia de una cada vez mayor cantidad de azúcar blanco importado disponible en el mercado local. Incluso algunos ingenios que no forman parte de esta muestra aquí representada, han tenido que cerrar sus operaciones o están a punto de hacerlo. De continuar el acelerado crecimiento que en los últimos años han venido experimentando las importaciones, otros ingenios costarricenses estarían en peligro de cierre de sus operaciones. En especial, por el potencial de crecimiento que tienen los países exportados (sic), debido a los cambios en sus políticas y las distorsiones que se observan en el mercado mundial del azúcar...”*

Que, los representantes de los ingenios de cita y LAICA, solicitan a la Autoridad Investigadora (A.I.):

- a) Inicio de una investigación para el establecimiento y aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco para uso industrial y comercial, clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

- b) La imposición de una medida de salvaguardia provisional de forma inmediata, en la cuantía que resulte necesaria para reparar el daño grave ocasionado a la RPN, a las importaciones de azúcar blanco para uso comercial e industrial clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00. del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.
- c) Finalizado el presente procedimiento administrativo, la imposición de una medida de salvaguardia definitiva, por un periodo de cuatro años, en la cuantía que resulte necesaria para reparar el daño grave ocasionado a la RPN por las importaciones de azúcar blanco para uso comercial e industrial clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00. del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Que, la solicitud está conformada por un escrito de 61 folios, 6 anexos, 6 certificaciones y 1 poder. Los documentos que acompañan la solicitud son los siguientes:

- Parte del libro “Tecnología de la fabricación del azúcar” traducida al idioma español, por la traductora oficial Simone Silva Machado.
- Resumen del Comité de agricultura sobre las medidas de sostenimiento de los precios del mercado para la caña de azúcar aplicadas por la India (texto de la OMC)
- Fichas técnicas de LAICA sobre los diferentes tipos de azúcar.
- Norma oficial del CODEX para los azúcares (CODEX STAN 212-1999)
- Respuesta a consulta de LAICA, por el Ingeniero Químico Jaime Peñaranda.
- Reglamento Técnico para la fortificación con vitamina A del azúcar blanco de plantación para consumo directo (Nº 27021-S)

- Carta dirigida a la LAICA donde se indica que el Ingenio Costa Rica S.A. dejó de operar en forma definitiva el 15 de mayo de 2018.
- Certificación del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, donde se indica que Cooperativa Agrícola Industrial Victoria R.L. se encuentra inscrita y que el Gerente General es el señor Wenceslao Rodríguez Rodríguez.
- Certificación del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, donde se indica que la Cooperativa Agrícola El General R.L. se encuentra inscrita y se designa al señor Víctor Carranza Salazar, como Gerente General y sus funciones.
- Certificación Literal Registral del Ingenio Hacienda Juan Viñas S.A.
- Certificación Literal Registral del Ingenio Central Azucarera Tempisque S.A.
- Certificación de poder otorgado por Central Azucarera Tempisque S.A. al señor Edgar Alejandro Ponciano Lavergne.
- Certificación de poder otorgado por LAICA al señor Rigoberto Vega Arias.
- Poder Especial Administrativo otorgado por Rolando Guardia Carazo, Wenceslao Rodríguez Rodríguez, Víctor Hugo Carranza Salazar y Edgar Alejandro Ponciano Lavergne al señor Rigoberto Vega Arias.

## **II. SOBRE LA REVISIÓN DE LA SOLICITUD DE INVESTIGACIÓN**

Que, conforme lo establece el artículo 11 del RC, esta A.I., procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 10 del mismo cuerpo normativo; determinándose que la misma no cumple en su totalidad con lo requerido por la normativa jurídica supra; en virtud de lo anterior, mediante

Resolución número DDC-001-2019 de las diez horas del quince de marzo del dos mil diecinueve, requiere a los solicitantes supra indicados lo siguiente:

*“...Descripción del o de los productos importados, indicado especificaciones y elementos que permitan compararlos con los productos nacionales y su fracción arancelaria:*

- *Debe describir el producto importado tal y como lo especifica el RC en el artículo 10 inciso d). La solicitud solamente indica generalidades, pero es omiso en cuanto a las especificaciones y elementos que permitan la comparación con el producto nacional.*

*Por ejemplo, en el proceso de comercialización del producto nacional se debe detallar más ampliamente, considerando temas como la liquidación a ingenios, definición de cuotas y extra cuotas, entre otros.*

- *El análisis de similitud entre el Producto Objeto de Investigación (PrOI) y el producto similar debe ser más robusto, mediante un cuadro comparativo que indique similitudes y diferencias, cotejando todas las características.*

*Elementos que demuestren el incremento en el volumen de las importaciones del producto similar:*

- *Se debe sustentar con prueba la siguiente afirmación de la página 28: “Las importaciones de azúcar en Costa Rica, al amparo del Tratado, vienen a engrosar las importaciones brasileñas, que en este caso se realizan de forma indirecta a través de Canadá, pero que en el fondo y por las razones dadas, siguen siendo importaciones de azúcar brasileño”.*
- *Se debe aportar el estudio de STATCAN, que incluya las estadísticas mencionadas en las páginas 35 y 36.*

*Elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional:*

- *Debe aclararse si la solicitud de investigación se realiza por daño, o por amenaza de daño. No procede por ambas razones simultáneamente, tal como lo indica el artículo 10 inciso g) del RC.*
- *Se solicitan las ventas de la Rama de Producción Nacional (RPN) en volumen y valor. Tanto las ventas al consumidor final como las ventas del industrial a LAICA. Asimismo, se debe aportar prueba de la información supra indicada (por ejemplo, facturas).*

- *Aportar precios de venta al consumidor y al sector industrial del PrOI, con su respectiva prueba.*
- *Se debe presentar prueba del empleo presentado en la solicitud (planillas).*
- *Se requiere una explicación de si el empleo presentado corresponde únicamente el dirigido a la producción del PrOI, en dicho caso indicar la metodología utilizada.*
- *Se solicita aportar el empleo de LAICA dedicado a las actividades del PrOI, así como prueba de ello (planillas).*
- *Indicar y certificar si la disminución del empleo se debe a las importaciones.*
- *Debe aportarse la metodología utilizada para calcular la productividad y certificar las variables.*
- *Debe aportarse las facturas de liquidación a los ingenios que conforman la RPN.*
- *Para el apartado de ganancias y pérdidas, deben aportarse los estados financieros auditados 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.*
- *Se debe certificar la metodología utilizada para el cálculo de la capacidad instalada (capacidad instalada histórica).*
- *Aportar el nivel de inventario de LAICA, con su respectiva prueba.*

*Volumen y valor de la producción nacional del producto similar:*

- *Presentar certificación de la producción total del PrOI de la RPN y el porcentaje de participación de los 4 ingenios, tanto en volumen como en valor según lo establece el artículo 10 del RC.*
- *Debe aportarse certificación de la asignación de la cuota de todos los ingenios, así como el dato de consumo en el que se basó la asignación, para los periodos 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018.*
- *Se solicita aportar certificación de liquidación a los ingenios posterior a la comercialización, para los periodos 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018.*

*Descripción de su participación en volumen y valor, dentro de la producción nacional, en su caso, los miembros de la organización a que pertenezca el solicitante, indicando la participación porcentual que tengan los productos que producen en relación al nacional:*

- *Se solicita sustente la participación de la producción de la RPN según el artículo 10 del RC; mediante certificación que exprese el porcentaje alegado en la solicitud (38,4%),*

- *Debe indicarse claramente por qué participan como RPN solamente 4 de los 13 ingenios del país, o en su defecto, aportar la renuncia explícita de los ingenios restantes a formar parte del proceso de investigación.*
- *Indicar el periodo utilizado para obtener los porcentajes de participación de la RPN.*
- *Completar la información contenida en la página 7 de la solicitud, incluyendo el porcentaje de participación de producción del último periodo para cada uno de los ingenios.*
- *Aclarar a la A.I. por qué se incluye la participación del Ingenio Costa Rica, si se aporta con la solicitud, carta de que el mismo cerró operaciones el 15 de mayo del 2018.*

*Volumen y valor de las importaciones:*

- *La información referente a importaciones debe completarse a diciembre del 2018.*

*Lista de importadores y exportadores de los que tenga conocimiento y lugar para notificarlos:*

- *Aportar calidades y medio de notificación de los importadores Marco Antonio Álvarez Álvarez, y Marco Antonio Alpízar Guzmán indicados en la página 8.*
- *Se requiere aportar la lista de exportadores y su medio de notificación, según artículo 10 inciso I) del RC.*

*La solicitud original y documentación aportada deberá acompañarse de tantas copias como importadores, exportadores o gobiernos extranjeros estén identificados en la misma, salvo aquella información, considerada confidencial:*

- *Se le apercibe para que aporte tantas copias como partes interesadas estén identificadas en la solicitud, esto según lo define el artículo 10 del RC.*

*I. Se previene a los solicitantes, temas generales aplicables a toda la solicitud:*

- *El periodo de análisis de daño y de importaciones debe ser el mismo, según lo estipula el artículo 4 inciso b) del Acuerdo de Salvaguardias.*

- *Todo lo incluido dentro de las importaciones debe corresponder exclusivamente al PrOI.*
- *La definición del Periodo Objeto de Investigación (POI) la efectúa la A.I., según el artículo 8 del RC, por lo que se solicita completar las variables con años calendario completo (enero 2013 a diciembre 2018).*
- *Demostrar mediante documentación pertinente, pruebas objetivas y elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a la RPN (ejemplo: copias de facturas, constancias de contabilidad, cotizaciones, estados financieros, planillas, entre otras).*

II. Se llama la atención del solicitante a las siguientes incongruencias detectadas y se solicita aclarar las mismas:

- *Los exceles aportados deben estar referenciados con fórmulas, asimismo los gráficos.*
- *Indicar por qué el análisis acumulado se realizó al mes de marzo, evidenciado en el gráfico 2.2 de la página 33.*
- *Debe corregirse el porcentaje total de participación de la página 5 de la solicitud, ya que la suma de cada uno de los ingenios que representan la RPN es un 38,2%.*
- *La traducción aportada como anexo correspondiente a “Tecnología de la fabricación del azúcar”, no cuenta con los timbres de ley.*
- *Se aporta una carta dirigida a LAICA donde se indica que el ingenio Costa Rica S.A. dejó de operar en forma definitiva el 15 de mayo de 2018, no obstante se requiere que dicha información se certifique.*
- *El anexo que corresponde a una respuesta por consulta de LAICA al Ingeniero Químico Jaime Peñaranda, no se adjunta como antecedentes dicha consulta realizada por LAICA, ni se trata de un informe firmado, por lo tanto solicitamos se nos indique a que obedece la respuesta brindada, así como el original de la misma...”*

Que, en fecha quince de mayo de dos mil diecinueve, la RPN responde a dicha prevención en tiempo y forma, adjuntando la siguiente información:

- **Certificación literal Registral del Ingenio Hacienda Juan Viñas**
- **Certificación literal Registral del Ingenio Central Azucarera Tempisque**

- Certificación de poder otorgado por Central Azucarera Tempisque SA al señor Edgar Alejandro Ponciano
- Certificación de poder otorgado por LAICA al señor Rigoberto Vega Arias
- Certificación del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Cooperativa Agrícola El General R.L.
- Certificación del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Cooperativa Agrícola Victoria R.L.
- Poder Especial Administrativo otorgado por la RPN al señor Rigoberto Vega Arias
- Poder Generalísimo otorgado por el Ingenio Juan Viñas al señor Rolando Guardia Carazo
- Consulta al Ing. Jaime Peñaranda
- Informe firmado de Ing. Jaime Peñaranda
- Norma Oficial del CODEX para azúcares (CODEX Stan 212-1999)
- Parte del libro "Tecnología de la fabricación del azúcar"
- Decreto No 27021 - Reglamento técnico de fortificación del azúcar
- Certificación de la participación de la producción y representatividad de la RPN
- Ficha técnica azúcar blanco de plantación
- Ficha técnica azúcar refino
- Ficha técnica azúcar especial
- Ficha técnica azúcar blanco de plantación vitaminado
- Subsidios de India (W189-OMC)
- Importaciones de Canadá de azúcar crudo - STATCAN
- Acuerdo de Junta Directiva cierre Ingenio Costa Rica
- Comunicado Oficial cierre Ingenio Costa Rica
- Certificación de cuota asignada de azúcar blanco a la RPN

- Certificación liquidaciones períodos 2013-2014, 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017, 2017-2018
- Certificación de cuotas de producción asignada a todos los ingenios (crudo y blanco) con base en el consumo
- Certificación de histórico de producción nacional 2008-2013 (crudo y blanco)
- Facturas de venta de azúcar blanco en el mercado local ( 1/mes período 2013-2018)
- Certificaciones de Estados de Resultados para azúcar blanco de los ingenios Juan Viñas, CATSA, CoopeVictoria y El General
- Planillas de la RPN de Enero 2013-Diciembre 2018 (una por mes)
- Planilla de LAICA relacionada con el PrOI
- Liquidaciones firmadas de los ingenios Juan Viñas, CATSA, CoopeVictoria y El General 2013-2018
- Saldos de inventarios de LAICA 2013-2018
- Registro de ventas diarias
- Códigos de inventarios
- Certificaciones de empleados de los ingenios y de LAICA
- Estados Financieros de LAICA
- Detalle de las DUAS de exportación
- Código de clientes

Que, como se puede observar en la lista de información proporcionada por la RPN, la A.I. procedió a verificar los datos presentados, con el fin de darle transparencia y veracidad al proceso.

Que, con la información presentada se atienden los temas prevenidos por la A.I. y se considera completa la solicitud de apertura de investigación.

## CONSIDERANDO:

### III. SOBRE EL FUNDAMENTO JURÍDICO

Que, el ASS de OMC no establece disposiciones procesales ni sustantivas para la apertura de una investigación de Salvaguardia. El artículo 3 del ASS, establece que solo se podrá aplicar una medida de salvaguardia, después de una investigación realizada por el Miembro importador. Dicha investigación debe ser normada por el Miembro importador, al tenor de lo establecido por el artículo X del GATT 94 y las disposiciones del artículo 3 supra; sin embargo, es omiso en cuanto al inicio de la investigación.

Conforme a lo anterior, a nivel centroamericano se regula la investigación supra en el Reglamento Centroamericano sobre medidas de Salvaguardia; dicho cuerpo normativo establece en su artículo 10 los requisitos que debe contener una solicitud de apertura de investigación, a saber:

- “...a) designación de la Autoridad Investigadora ante quien se presente la solicitud;*
- b) datos de identificación del solicitante. En caso de ejercer representación legal, la documentación que lo acredite, según la legislación nacional de cada Estado Parte;*
- c) actividad a la que se dedica el o los productores afectados;*
- d) descripción del o de los productos importados, indicando especificaciones y elementos que permitan compararlos con los productos nacionales y su fracción arancelaria;*
- e) descripción del producto nacional afectado y su fracción arancelaria;*
- f) elementos que demuestren el incremento en el volumen de las importaciones del producto similar o directamente competidor;*
- g) elementos que demuestren la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional;*
- h) volumen y valor de la producción nacional del producto similar o directamente competidor al de importación;*
- i) descripción de su participación, en volumen y valor, dentro de la producción nacional, en su caso, los miembros de la organización a que pertenezca el solicitante, indicando la participación*

*porcentual que tengan los productos que producen en relación a la producción nacional;*

*j) volumen y valor de las importaciones;*

*k) petición de apertura de la investigación y de la imposición de una medida de salvaguardia;*

*l) lista de importadores y exportadores de los que se tenga conocimiento y lugar para notificarlos;*

*m) país o países de origen o de procedencia de las importaciones;*

*n) lugar para recibir notificaciones;*

*ñ) lugar y fecha, y;*

*o) firma del solicitante o representante legal de la rama de producción nacional.*

*La solicitud original y documentación aportada deberá acompañarse de tantas copias como partes interesadas estén identificadas en la misma, salvo aquella información considerada confidencial”.*

En el mismo orden de ideas, el análisis para determinar la apertura debe cumplir, de igual forma, los requisitos establecidos en los artículos 1 párrafos 10, 11 y 12, artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 15 del Reglamento Centroamericano Sobre Medidas de Salvaguardia.

Por tanto, para considerar si existen los elementos para proceder con la apertura de una investigación y determinar la existencia de elementos para la aplicación de una medida de salvaguardia, al tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 94 y el Acuerdo sobre Salvaguardia de OMC, se seguirán las reglas del RC; y complementariamente, en lo no previsto en dicha norma jurídica, elementos sustantivos del Acuerdo de Salvaguardia y la normativa interna costarricense.

#### **IV. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES**

##### **Legitimación de la apertura de investigación para aplicación de una medida de salvaguardia**

Que, de conformidad con el artículo 1 del RC y en concordancia con el artículo 38 del Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio No. 32475, la A.I. en Costa Rica es la Dirección de Defensa Comercial (DDC), la cual tiene a su cargo el proceso de investigación de los procedimientos de prácticas de comercio desleal y salvaguardias.

Que, el artículo 13 del RC señala que la resolución de apertura por medio de la cual se declara el inicio de la investigación tendiente a la determinación de la aplicación o no de una medida de salvaguardia será emitida por la A.I.

### Rama de producción nacional (RPN)

Que, de conformidad con los artículos 5, 9 y 11.c del RC, la solicitud de inicio del procedimiento de investigación tendiente a comprobar la procedencia de la aplicación de medidas de salvaguardia, debe ser realizada por la RPN del producto similar al PrOI o en su representación.

El artículo 1 párrafo 14 del RC, define la "RPN": *"...el conjunto de los productores nacionales de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Estado Parte o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores, constituya como mínimo el 25 por ciento de la producción nacional total de esos productos"*.

Para la solicitud de marras, la RPN fue presentada de la siguiente manera:

*"...nos apersonamos en este acto con representación del 36,9% (sic) de la producción nacional total del producto objeto de investigación distribuido de la siguiente forma:*

- *El General, que representa %*
- *Victoria, con %*
- *CATSA, con %*
- *Juan Viñas con %.*

*Estos porcentajes corresponden al promedio de producción de blanco de los años azucareros 2014 a 2018, respecto a la producción nacional de azúcar blanco del mismo período. En el Anexo A.5 se incluye la certificación de esta participación relativa de la RPN realizada por la auditoría de LAICA.*

*Cabe destacar que los solicitantes resultan representativos de la producción nacional de azúcar. El ingenio CATSA pertenece al rango superior de producción de azúcar, los ingenios Juan Viñas y El General, al intermedio; mientras que el ingenio Victoria al rango inferior. Además, El General y Victoria son los que agrupan la mayor cantidad de productores independientes de caña; mientras que CATSA mantiene una cantidad mediana de productores independientes y Juan Viñas opera con una menor cantidad de productores independientes. En el Anexo A.6 se aporta la cantidad de productores independientes, por rango de producción, que maneja cada ingenio.*

*Estos ingenios también representan diferentes regiones productoras del país, a saber: Valle Central (Zona B), Guanacaste (Zona E), Pérez Zeledón (Zona F) y Turrialba, Juan Viñas (Zona A). Por tanto, la RPN no solo tienen representación dentro de la producción nacional en cuanto a tamaño, sino en cuanto a zona geográfica del país.*

*Por su parte, LAICA es un ente público no estatal creado por la Ley No. 7818, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, y representa los intereses del sector cañero azucarero costarricense; está sometida de acuerdo a su ley, al esquema de derecho público en su División Corporativa y al derecho privado en su División de Comercialización que ejecuta actividades de comercialización del azúcar. La División de Comercialización está a cargo del Consejo de Comercialización, el cual está constituido por representantes del sector cañero y de los ingenios que entregan su azúcar a LAICA, quien en su papel de coproductor, se encarga de la compra del azúcar producido a nivel nacional, el proceso de fortificación de la misma para el fiel cumplimiento del Decreto Ejecutivo No. 27021-S, Reglamento técnico para la fortificación con vitamina A del azúcar blanco de plantación para el consumo directo, del 05 de junio de 1998 y sus reformas, así como*

*su empaque para la venta al por menor, comercialización y mercadeo del azúcar blanco producido a nivel nacional.*

*Estos ingenios y LAICA en su calidad de rama de la producción nacional, presentan esta solicitud de inicio del proceso de investigación para el establecimiento de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, en virtud de la legitimación activa que ostentan, en el marco del Reglamento Centroamericano y normativa conexas*

*De conformidad con lo anterior y con la investidura jurídica de la que gozamos todas las partes apersonadas como accionantes y peticionarias, procedemos en este acto a presentar formal solicitud de inicio del proceso de investigación para el establecimiento de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco de plantación, clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías...”*

En virtud de lo anterior, se logra constatar, con base en las pruebas señaladas, que la RPN para efectos de esta investigación está conformada por 4 ingenios y LAICA, y que se cumple con lo dispuesto en el RC.

## **Producto Objeto de investigación (PrOI)**

### *Definición*

Con vista en la información aportada por la parte solicitante; y con información tomada de las estadísticas de importación de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda (DGA), se tiene que el producto importado, del que se alega causa daño grave a la RPN se describe como: *“azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares blanco de plantación, especiales y refino. No se incluye, por tanto, el azúcar moreno, azúcares líquidos, ni otros azúcares como por ejemplo aquellos que incluyen aromatizantes y colorantes”.*

### Clasificación arancelaria

El PrOI se clasifica en la fracción arancelaria 1701.99.00.00 del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA), cuya descripción corresponde a: --*Los demás, azúcares de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido*, como se muestre en la estructura del SA.

En esta fracción arancelaria solo pueden ser clasificados aquellos azúcares obtenidos de la caña de azúcar que no cumplan con las condiciones establecidas para los códigos arancelarios precedentes. Es decir, que no se trate de azúcar en bruto, sin adición de aromatizante ni colorante, de remolacha (1701.12.00), o azúcar en bruto, que contenga en peso, calculado sobre producto seco, un porcentaje de sacarosa correspondiente a una lectura en el polarímetro inferior a 99,5° (1701.13.00) y los demás azúcares de caña, en bruto (1701.14.00).

Por tanto, el producto importado corresponde al azúcar de caña, extraído del jugo de los tallos de la caña, o de la remolacha, extraído del jugo de la raíz de la remolacha, en estado sólido (usualmente en cristales pardos o claros), que posean un grado de polarización superior a 99,5°, sin adición de aromatizantes ni colorantes.

**Tabla 1. Clasificación arancelaria del producto importado**

Inciso	Descripción
17.01	AZÚCAR DE CAÑA O DE REMOLACHA Y SACAROSA QUÍMICAMENTE PURA, EN ESTADO SÓLIDO
1701.1	- Azúcar en bruto sin adición de aromatizante ni colorante:
1701.12.00.00	- - De remolacha
1701.13.00.00	- - Azúcar de caña mencionado en la Nota 2 de subpartida de este capítulo
1701.14.00.00	- - Los demás azúcares de caña
1701.9	- Los demás
1701.91.00.00	- - Con adición de aromatizante o colorante
<b>1701.99.00.00</b>	<b>- - Los demás</b>

Fuente: SA.

### *El proceso productivo*

El proceso de industrialización del azúcar es muy similar en el mundo. Los jugos obtenidos de la molienda de la caña de azúcar son sometidos a procesos de refinación, deshidratación, separación, centrifugado y clareo; a partir de donde se obtienen los cristales de azúcar crudo. Este último, luego es sometido a un proceso adicional de refinación más complejo donde, dependiendo de la intensidad de refinamiento, se obtiene el azúcar blanco de plantación, el azúcar blanco y el refinado, conocido como refino, o bien, los azúcares especiales.

La materia prima para la producción del azúcar puede ser la caña dulce o caña de azúcar, la remolacha u otros vegetales. En Latinoamérica, por condiciones del clima y de la tierra, el azúcar que se produce es fundamentalmente a partir de la caña.

Las principales etapas del proceso de producción incluyen: el tratamiento del jugo, la evaporación, cristalización, a través de la cocción del jugo y la posterior formación de los cristales de azúcar, por medio de supersaturación, la cristalización para la separación de los cristales, el secado, el retiro de la humedad o secado y, finalmente, el almacenamiento o empaque.

El proceso de producción de azúcar se pueden dividir en tres grandes grupos: preparación de caldos, cocción y cristalización. En la primera etapa, una vez recibida la caña de azúcar es sometida a un proceso de lavado, para luego ser conducida por una estera rodante hacia los picadores y desfibradores. Esta es conocida como la etapa de preparación de la caña. Una vez picada es conducida a los molinos que al ejercer una fuerte presión sobre la caña permiten la extracción de los jugos.

El jugo resultante de la extracción es colado para la retirada de las impurezas gruesas, se le añade leche de cal y otras sustancias químicas (como sulfitos) que contribuyen a la coagulación del material coloidal, a precipitar las impurezas y a elevar el PH para lograr valores neutrales.

En una segunda etapa, la mezcla es calentada con vapor de agua hasta temperaturas alrededor de 105°C, con el fin de disminuir la viscosidad del fluido, facilitar la decantación y promover la formación de una cantidad mayor

de aglomerados coloidales. El jugo clarificado es enviado al proceso de evaporación. El jugo tratado contiene cerca de 85% de agua, que posteriormente es evaporada hasta que llegue a un nivel del 40% y forme una meladura espesa y amarillenta.

En la tercera etapa, la meladura producida por la etapa de evaporación pasa por un proceso de cocimiento, hecho en cristalizadores. La meladura es concentrada al vacío, hasta llegar a cierto grado de súper saturación. En el proceso de cristalización de la sacarosa, se separan las impurezas, por medio de fuerza centrífuga. La presencia de no-azúcares en las mieles ejerce influencia adversa en el proceso de la cristalización y, con frecuencia, exige repetidas cristalizaciones, tantas cuantas sea económicamente necesarias.

## Producto similar

### *Definición*

El artículo 1 párrafos 11 y 12 del RC, define al “producto similar” y al producto “directamente competidor”, no obstante, no establece una guía para determinar si estamos en presencia de un producto similar o directamente competidor del PrOI, por lo tanto, se analizan las características de los productos con la información aportada por la RPN y con la obtenida por la A.I., conforme a su capacidad de investigación.

*En tales casos, cuando las autoridades competentes no tienen ante sí suficiente información para evaluar la posible pertinencia de ese "otro factor" deben investigar a fondo dicho factor de manera que puedan cumplir sus obligaciones de evaluación con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4. A este respecto observamos que la "investigación" efectuada por las autoridades competentes con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 no se limita a las actuaciones de la investigación mencionadas en dicha disposición, sino que simplemente "comporta" tales actuaciones. Por consiguiente, las autoridades competentes deben iniciar actuaciones adicionales de investigación, cuando lo requieran las circunstancias, a fin de cumplir su obligación de evaluar todos los factores pertinentes. (Órgano de Apelación "Gluten/EE. UU" del OSD de OMC WT/DS166/AB/R). El resaltado no es del original.*

Tal como lo indica la RPN, se producen diferentes tipos de azúcares (crudo, líquidos, blanco de plantación, especiales, refinados y orgánicos, entre otros), no obstante, para efectos de esta solicitud de investigación el producto similar es: *“azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”*.

#### *Proceso productivo*

La RPN elabora el azúcar a partir de los jugos obtenidos de la molienda de la caña de azúcar, luego de un proceso de deshidratación obtiene el azúcar crudo, que luego de un proceso de refinación, se obtiene el azúcar blanco de plantación y otros tipos de azúcar con mayores grados de refinación, todos estos subtipos serán objeto de la medida en cuestión. El proceso de producción del azúcar fue detallado por la RPN de la siguiente forma:

#### *Recepción, descarga y alimentación de la caña*

Las cañas dulces para moler llegan al ingenio transportadas por diversos medios (remolques, camiones, vagones de ferrocarril, etc.), donde son pesadas en básculas para posteriormente ser descargadas a través de diferentes medios: grúa cañera, grúa puente, volteadores laterales o directamente por los conductores de caña. La caña puede venir de fincas propias del ingenio o de fincas externas.

La caña es descargada y en ocasiones almacenada en el patio de caña. A partir de este punto es llevada hasta las mesas alimentadoras, que constituyen conductores anchos y relativamente cortos, movidos por motorreductores independientes de velocidad variable, construidos en diversos ángulos (desde 25 a 45 grados). Sobre estas mesas la caña se lava, con el fin de eliminar la tierra y arena proveniente del campo. De las mesas alimentadoras, la caña pasa al conductor principal, que es el encargado de conducirla hasta la fábrica. Este conductor consta de dos partes: una horizontal y una inclinada (de 15 a 22 grados); además, es movido por un motorreductor de velocidad variable.

Algunos ingenios montan niveladores de caña sobre las mesas y los conductores, para distribuir y, en cierto modo, nivelar la caña en el conductor.

Estos niveladores constan de un eje colocado transversalmente al conductor, en el cual van brazos curvos que giran en sentido inverso al conductor. La uniformidad del colchón en el conductor permite variaciones mínimas de velocidad para la alimentación de caña a molinos.

#### Cuchillas picadoras de caña

Están colocadas sobre el conductor de caña y en el nivelador. Son las encargadas de transformar la caña en una masa homogénea y compacta, de manera que la densidad de la caña, al pasar por las cuchillas, aumenta de entre 75% a un 100%, según la instalación particular de su ajuste. Las cuchillas también permiten una mejor extracción del jugo en los molinos, pues ésta va desintegrada de tal forma que deja la mayor cantidad de celdas abiertas para facilitar la extracción del jugo.

Algunos ingenios todavía utilizan las llamadas "desmenuzadoras y desfibradoras", cuya función es similar a la que realizan las cuchillas. Aunque estas "desmenuzadoras y desfibradoras" son poco utilizadas en Costa Rica.

#### Molino y conductores intermedios

La caña, una vez preparada según los pasos anteriores, cae al primer molino; a través de un conductor intermedio, pasa a un segundo molino y así sucesivamente atraviesa hasta el último molino, según el tamaño de la batería o tándem (4 a 5 molinos son los más usados)

El molino consta normalmente de 3 cilindros cuya misión es la extracción del jugo de la caña. Estos cilindros tienen ranuras o rayados para ayudar a la extracción de los jugos y al agarre del bagazo.

Los conductores intermedios son los encargados de llevar el bagazo de un molino a otro. Existen varios tipos: los de cadena de arrastre o de rastrillo, los de tablilla tipo persiana, los de banda, etc. Estos conductores están provistos de un sistema de acople que se activa, o se detiene, según el movimiento del molino causado cuando cuerpos extraños como metal o piedras pasan a través del mismo; o bien, cuando se produce atascamiento (tacos) en los molinos. Las piedras y los metales causan daño en los cilindros, lo que puede ocasionar problemas en la extracción y elevadísimos costos de reparación.

Para el mejoramiento de la extracción del jugo del bagazo, generalmente se adiciona agua antes del último molino. En los molinos anteriores se agrega jugo diluido del molino que precede y a esto se le llama imbibición (simple o compuesta). La imbibición suele causar problemas pues para el molino se hace más difícil tomar el bagazo imbibido que seco. Esto ocasiona atascamientos y pueden ocasionar pérdidas en el bagazo con los consecuentes efectos económicos.

El bagazo o fibra de la caña que sale del último molino en el ingenio azucarero es el principal combustible para la generación de vapor en las calderas. Éste es llevado hasta la caldera a través de los conductores de tablilla y, posteriormente, se distribuyen en los hornos de las calderas. La fibra de la caña es el principal combustible para la producción de vapor en las calderas, el cual es utilizado para el movimiento de maquinaria de la fábrica (por ejemplo: las turbinas de las cuchillas, molinos, generadores, bombas, etc.)

En las calderas se encuentra el corazón del ingenio, por tanto su funcionamiento debe ser óptimo.

#### Tamizado del jugo

El jugo extraído del molino luego se somete a uno o dos tamizados (uno grueso y otro fino), con el fin de eliminar la mayor cantidad de sólidos en suspensión. Posteriormente es enviado por una bomba a la báscula de jugo para su pesado.

Este jugo es ácido, turbio y de color verde oscuro. Para la purificación del jugo o "defecación", se utilizan diversos productos como el ácido sulfúrico (sulfitación), el ácido fosfórico (fosfatación) y el ácido carbónico (carbonatación).

#### Defecación

La purificación de jugo con cal es el método más antiguo que existe y es el más efectivo. Consiste en añadir la cal suficiente para neutralizar los ácidos orgánicos que contiene el jugo. Puede ser añadida al jugo por un método manual (intermitente), en el cual se forman zonas de alta alcalinidad. También puede ser añadida por medio de dispositivos mecánico-automáticos o por

medio de un equipo controlado electrónicamente, capaz de aumentar o disminuir la cantidad de lechada según los requerimientos del proceso. Para controlar la alcalinización del jugo se mide el pH, el cual debe ser superior al 7,5. Una buena clarificación presenta valores de pH entre 8 y 9.

La cal se prepara en un tanque con agua (lechada de cal) que luego es agregada al jugo. La adición de una cantidad correcta de cal es la base para una buena clarificación posterior del jugo.

### Sulfitación

La sulfitación es un procedimiento auxiliar de la defecación, que consiste en la adición de ácido sulfuroso ( $\text{SO}_2$ ). La reacción de  $\text{SO}_2$  con el jugo de la caña produce permite eliminar las materias colorantes y transformar en compuestos ferrosos incoloros las sales férricas que pueden transformarse por el contacto de los jugos con los tanques, tuberías y molinos. Todos estos compuestos ferrosos afectan el color del azúcar. También puede ayudar a neutralizar el exceso de cal añadida y decolorar el jugo.

El azufre es quemado en hornos especiales desde donde sube el gas por la columna de sulfitación a través de un sublimador y de una chimenea de doble pared con circulación de agua. La sulfitación se realiza antes de la alcalinización.

El procedimiento clásico de la defecación simple consiste en aplicar la cal (por cualquier método) al jugo frío y calentar el guarapo alcalinizado hasta la temperatura final (ebullición o un poco más). Para ello se utilizan los calentadores o intercambiadores de calor entre el jugo y el vapor de escape (o de los evaporadores). El calentador es de varios pasos, con ello se aprovecha en mejor forma el vapor que circula por fuera de los tubos que conducen el jugo.

Los tubos están agrupados en forma tal que la velocidad del jugo es de 2 a 4 metros por segundo, si la velocidad es baja el calentador tiende a incrustarse rápidamente y por ende habrá una disminución en la transferencia de calor. La tubería de los calentadores es normalmente de cobre por su alto coeficiente de

transferencia de calor, pero deben ser limpiados periódicamente a través de cualquier medio (químico, mecánico o manual) para restablecer su eficiencia.

### Clarificación del jugo

La clarificación de los jugos tiene como propósito la precipitación, coagulación y el asentamiento de la materia en suspensión. La decantación de las partículas se puede realizar en defecadores o en decantadores, intermitentes o continuos, denominados también clarificadores.

El clarificador consiste en un tanque cilíndrico y cuyo fondo es cónico. Está compuesto por una cámara de floculación, un compartimiento concentrador de cachaza y varios compartimientos clarificadores. También está provisto de un tubo central con divisiones para la entrada del jugo y aberturas de salida para los sólidos sedimentados (lodos) en todos los compartimientos. Está dividido en varios compartimientos (niveles) con desniveles hacia el eje central del mismo, éste gira lentamente (12 RPH) y por medio de rastrillos colocados en los brazos del eje central se empuja la cachaza hacia el centro donde cae por medio de un orificio anular al fondo del clarificador de donde es evaluado para posterior filtración.

Mientras el jugo claro va hacia los evaporadores, la cachaza suele filtrarse a fin de separar del jugo el precipitado que contiene junto con las sales insolubles el bagazo fino (bagacillo) que arrastra. La filtración de jugo se hace a través de filtros de prensa, mecánicos y filtros rotativos continuos al vacío (más usado en la actualidad) el cual puede decirse es casi automático en su operación.

El filtro consiste en un tambor rotativo de láminas perforadas de cobre, que al girar pasa por un tanque que contiene cachaza. Sobre la periferia (que sirve de zona filtrante) se produce un bajo vacío, después un alto vacío (después que deja el baño) y luego se remoja la torta con agua caliente hasta que se separa la torta del tambor antes de comenzar un nuevo baño.

El jugo filtrado pasa generalmente de nuevo al clarificador o es bombeado hasta los tanques de jugo alcalinizado dependiendo del nivel de turbiedad.

## Evaporación

El jugo clarificado que entra a los evaporadores, tiene entre 12° y 15° Brix aproximadamente. Para poder extraer por cristalización el azúcar que contiene el jugo, se debe concentrar hasta obtener un jarabe entre 55 y 65° Brix. El jugo claro no es más que azúcar disuelta en agua, con cierta cantidad de impurezas. El objetivo de evaporización es eliminar el agua.

La evaporización de esta agua se hace en dos etapas: 1) La evaporización propiamente dicha y el cocimiento del jugo. En este proceso se evapora aproximadamente las dos terceras partes de agua, obteniéndose un líquido que se conoce como meladura o jugo concentrado con un Brix de 60 a 65°; y 2) La evaporización se lleva a cabo a través de un efecto al vacío, que consiste en una sucesión de celdas de ebullición al vacío llamados "cuerpos". Estos "cuerpos" están dispuestos en series, de manera que el vapor producido del jugo en el primer cuerpo sirve para evaporar el segundo cuerpo. Como va este vapor va a menor temperatura debe estar al vacío. La evaporización al vacío consiste en ir aumentando el vacío, conforme la temperatura de los gases va disminuyendo.

## Cocimiento y cristalización

El jarabe o meladura obtenida en la evaporización pasa a la siguiente etapa de extracción de agua o concentración máxima. A medida que el jugo se concentra, su viscosidad aumenta y aparecen cristales, modificando de esta manera la naturaleza del material.

Esta pérdida de fluidez implica un manejo diferente de producto, de los tubos de evaporización a los "tachos". El tacho trabaja con vapor de baja presión, normalmente con el vapor que produce el primer evaporador.

El proceso de cocción se realiza en varias etapas: 1) la preparación de la "tachada para la cocción"; 2) el llenado parcial de la tachada con jarabe; 3) la concentración del jarabe a sobresaturación; 4) la formación del grano; 5) el desarrollo el grano; y 6) el periodo de agotamiento. Una vez que termina el periodo de agotamiento, se suspende la carga de jarabe en el tacho y se procede a concentrar la masa hasta aproximadamente 94° Brix, antes de descargarla a los tanques cristalizadores.

Cada descarga de una tachada recibe el nombre de "templada". Se acostumbra designar cada tacho con una letra (A, B, C, etc.), la cual indica el orden en que se producen. La cocción se puede realizar de tal forma que se obtengan dos, tres y hasta cuatro masas cocidas, calificados de la siguiente forma: una masa de primera (masa A), masa de segunda (masa B) y la masa de tercera (masa C).

La masa cocida de primera se prepara con jarabe virgen, o con una mezcla de jarabe virgen y miel de primera. La pureza de la masa varía entre 80% y 85%, según la pureza del jarabe; la masa cocida de segunda se prepara con una base de jarabe virgen, alimentándola con miel de primera (miel A) logrando una pureza de 70% a 75%. La miel de segunda (miel B), se utiliza para preparar la masa de tercera, la cual tiene una pureza de 55% a 60%. La masa cocida de tercera se pasa a un cristalizador donde se deja aproximadamente 16 horas, enfriándola, para aumentar la transferencia de sacarosa y, de esta manera, completar el agotamiento de las mieles.

Las masas cocidas pueden resultar con purezas altas o bajas, por tanto se trata de mantener cierta temperatura para agotar totalmente la sacarosa contenida en la miel que rodea el cristal de azúcar. Por esta razón, los cristalizadores se diseñan de tal manera que su eje y aspas sirvan de superficie de intercambio de calor.

#### Centrifugación y secado

Esta operación consiste en separar los cristales en la masa para obtener el azúcar en forma comercial, también se conoce con el nombre de "purgado" o centrifugado. Para lograr este proceso, la masa cocida se coloca en una canasta cilíndrica con un perímetro dos a tres mallas, con orificios perforados que permiten el paso de la misma. El azúcar atrapada en las mallas se lava con vapor y agua caliente, creando así el cristal o cristales de azúcar limpios.

Las centrífugas son en la actualidad completamente automáticas y dependiendo de la masa por purgar se ajustan los tiempos de cada paso de la máquina. La miel resultante del centrifugado (Tipo B o C) se conoce como melaza y contiene niveles de pureza significativamente bajos como para

reintegrarla al proceso. La melaza o miel final se aprovecha en la elaboración de concentrados para animales o en la elaboración de alcoholes.

Una vez que el azúcar sale de la centrífuga pasa a ser enfriada y secada, en las secadoras de azúcar. Esta operación se lleva a cabo en secadoras de azúcar. Éstas consisten en un tambor rotativo a través del cual se circula aire caliente para deshumedecerla; posteriormente, se circula aire con un abanico auxiliar con el fin de mantener la temperatura adecuada para su inmediato envase.

#### Gradualidad del producto final

Hasta esta parte del proceso lo que se obtiene es azúcar sin refinar, con mayor o menor grado de polarización y blancura. Luego de los procesos de defecación, sulfitación y clarificación se obtiene el azúcar con el nivel de blancura deseado, según la intensidad y objetivo del proceso. En el caso particular de Costa Rica, se obtienen los siguientes tipos de azúcar: azúcar blanco de plantación, azúcar refino y azúcares especiales.

Estos azúcares son los de común producción en los ingenios nacionales. El azúcar de mayor consumo es el blanco de plantación con un color de 300 UI, que representa el 98,5% del consumo nacional, tanto para uso comercial como doméstico. En caso de ser requeridas azúcares especiales se realizan pequeñas modificaciones en los procesos de defecación, sulfitación y clarificación, para obtener un color más blanco.

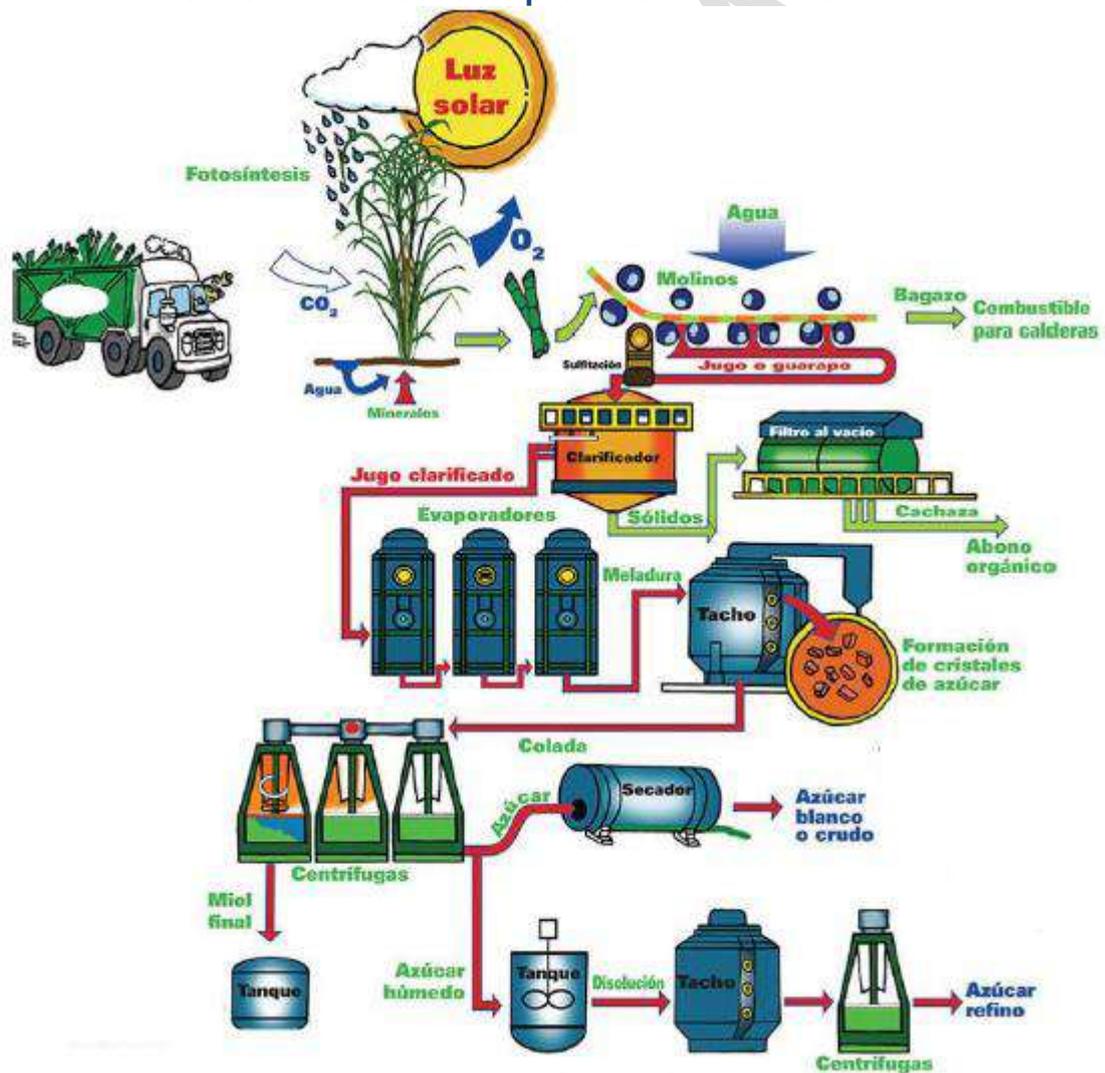
#### Empaque y almacenamiento

Una vez seco, el azúcar se envasa en sacos o bolsas plásticas, en sus diferentes presentaciones para ser despachado al comercio. En el proceso de envasado, el azúcar se pesa en básculas electrónicas.

El almacenamiento del producto terminado requiere de una serie de cuidados para asegurar que la calidad no se altere. Para que un azúcar pueda ser almacenado debe tener un contenido bajo de humedad (0,05%). El azúcar de grano fino absorbe humedad más fácilmente que el de grano grueso, debido a que su higroscopicidad es mayor.

Se debe de contar con un depósito o bodega para almacenar el azúcar empacado antes de ser despachado al comercio. Dicho depósito debe de cumplir con las disposiciones sanitarias para el almacenamiento de alimentos, las cuales aseguran al consumidor final que el producto que está consumiendo está en óptimas condiciones. En Costa Rica, el azúcar crudo se almacena a granel, mientras que el azúcar blanco se almacena en sacos, o en empaques menores si va destinado al consumo directo.

**Ilustración 1 Proceso de producción del azúcar**



Fuente: LAICA

### *Mercado Nacional*

Para efectos de esta investigación, la A.I. considera de vital importancia para el entendimiento del sector azucarero nacional, aportar la información sobre el sistema de cuotas que es la base sobre la cual se rige el sector de conformidad con la legislación:

La Ley No. 7818, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, desarrolla un régimen especial de sujeción para los ingenios y productores independientes de caña de azúcar, mediante la creación y desarrollo de un Sistema de Cuotas que garantiza, en los términos del artículo 1 de la cita Ley, a cada participante una participación racional y justa, ordenando al sector para su desarrollo óptimo y estable.

Se trata, como lo indica el artículo 2 ídem, de un régimen declarado de interés público y consonante con los principios de justicia social y adecuado reparto de la riqueza, consagrados, respectivamente, en los artículos 74 y 50 de nuestra Constitución Política.

A continuación se hace un breve repaso de la forma en que se asignan y componen las cuotas individuales de producción de los ingenios aportado por la RPN, en los siguientes términos:

La Ley N°7818, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, es una ley especial y de orden público (ver artículo 179).

La Cuota Nacional de Producción de Azúcar (CNPA) es la cantidad de azúcar que se vende en el mercado nacional y en mercados preferenciales, más una cantidad que se deja en disponibilidad para satisfacer alguna necesidad no prevista de dichos mercados. Dicha Cuota y su regulación, son declaradas de interés público (ver artículos 2 y 114 de la Ley 7818).

La CNPA se calcula multiplicando el consumo de azúcar contabilizado en los archivos de LAICA en la zafra (periodo que comprende del 1° de octubre al 30 de setiembre del año siguiente) inmediatamente anterior, por un factor fijo de 1.5 (ver artículo 114 ídem).

La CNPA comprende dos aspectos inseparables e indivisibles: el cuantitativo (cantidad) y el cualitativo (tipos de azúcar). De esa forma, la cuota asignada a un ingenio comprende la cantidad total de azúcar que se venderá en dichos mercados y los tipos requeridos para satisfacer las respectivas necesidades (ver artículo 114 citado).

La indicada CNPA se distribuye entre los ingenios del país, mediante la asignación de las cuotas individuales de producción, en proporción a las cuotas de referencia de cada uno (ver artículo 118 ídem).

Anualmente, antes del 15 de octubre, la Junta Directiva distribuye entre los ingenios, mediante la asignación de cuotas de producción, la cuota nacional de producción de azúcar. Para los efectos de esta distribución se considera lo siguiente, según el artículo 118 de la citada Ley:

Se calculará el promedio de las dos cuotas nacionales de producción más altas, registradas en las cinco zafas anteriores, que serán las comprendidas entre el 2011-2012 y el 2015-2016, ambas inclusive.

Si el promedio a que se refiere el párrafo anterior supera la cuota nacional de producción de azúcar calculada, según lo dispuesto en el artículo 114, se tomará en cuenta, para los fines de distribución, la cuota indicada y no el promedio mencionado. El cálculo del promedio indicado se mantendrá invariable para las zafas futuras.

En el supuesto de que se determine un exceso de azúcar entre la cuota nacional de producción que corresponda y el promedio indicado en el inciso anterior, este se distribuirá entre los ingenios en proporción a sus cuotas de referencia. Para esta distribución no se tomarán en cuenta los mínimos a los que se refiere el cuarto párrafo del artículo 125.

El azúcar calculado, según el procedimiento establecido anteriormente, se distribuirá proporcionalmente a las cuotas de referencia limitadas de cada ingenio.

Los faltantes de cuota generados por disminuciones reales de producción de azúcar, de alguno o algunos de los ingenios, se distribuirán de conformidad con

lo establecido en los artículos 122, siguientes y concordantes de la Ley N.º 7818, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, de 2 de setiembre de 1998.

Por razones de conveniencia y oportunidad durante el transcurso de la zafra, la Junta Directiva podrá modificar la composición por tipos de azúcar comprendidos en la cuota nacional de producción de azúcar.

No se limita el crecimiento de la producción real de los ingenios, pero cualquier producción en exceso no se considerará en el cálculo de su cuota de referencia limitada.

En el caso de fusión de dos o más ingenios, la producción máxima de referencia del ingenio resultante será igual a la sumatoria de las producciones máximas de referencia de los ingenios fusionados.

De conformidad con el artículo 125 ídem, la cuota de referencia de un ingenio, será el promedio de las producciones totales de azúcar de cada ingenio en las cinco zafras anteriores, calculadas con base en el azúcar de 96º de polarización.

Por su parte, la cuota de referencia limitada es el promedio de la producción de las cinco zafras anteriores a aquella en que se aplique, pero en el cálculo de esta, para cada ingenio, las producciones que se incluyan tendrán como tope máximo la producción máxima de referencia, entendida esta como el promedio de las dos producciones más altas de cada ingenio, en las zafras comprendidas entre el 2011- 2012 y el 2015-2016.

No obstante, a ningún ingenio le corresponderá una cuota de referencia inferior al dos por ciento (2%) del total de las cuotas de referencia individuales limitadas, para cualquier año azucarero.

A la CNPA se le incrementará el aumento que se determine en la cuota individual de producción de un ingenio al aplicar la cuota de referencia mínima en sustitución de la cuota de referencia, calculada según el párrafo primero.

La cantidad de azúcar no elaborada por el ingenio, dentro del aumento expresado, no se distribuirá entre otros ingenios.

Resulta obligatorio para los ingenios cumplir, en términos de cantidad y calidad (tipos de azúcar con su respectiva norma técnica), sus respectivas cuotas individuales de producción de azúcar (ver artículo 122 y 166: ñ) ídem).

Se utiliza azúcar de 96° de polarización, como unidad de medida y conversión para estandarizar el sistema, pero siempre se mantienen incólumes los componentes cuantitativo y cualitativo, tanto de la CNPA como de las cuotas individuales de producción de los ingenios (ver artículo 3 ídem).

No puede omitirse que, por mandato del artículo 72 ídem, como regla general los ingenios deberán adquirir de los productores independientes de caña, el cincuenta por ciento (50%) de la cuota individual de producción de azúcar. Además, por imperativo del artículo 92 ídem, por la caña que el productor entregue dentro de la cuota de producción asignada al ingenio, le corresponderá el sesenta y dos por ciento (62,5%) del valor del azúcar y las mieles.

De esta forma, el azúcar que produce la RPN es entregado a LAICA, quien se encarga de liquidar a cada ingenio la producción entregada con base en los lineamientos establecidos por Ley y las condiciones explicadas en los párrafos previos. LAICA es quien fija así el valor por bulto de azúcar y kilogramo de miel que le pagará a los ingenios y, a su vez, es quien fija el valor por kilogramo de azúcar y kilogramo de miel contenido en la caña, que los ingenios deben pagar a los productores independientes. El precio de liquidación está determinado por un mix entre el precio de venta comercial, industrial y de exportación.

LAICA acondiciona el azúcar recibido, de acuerdo con los requerimientos del mercado al que vaya dirigido, y se encarga de fortificar el azúcar blanco de plantación para consumo doméstico con vitamina A, su venta y distribución. Los mercados a los que se vende el producto similar son tres:

- El mercado de uso doméstico (conocido como “comercial”).
- El mercado de uso industrial (conocido como “industrial”).
- El mercado de exportación.

El azúcar de uso doméstico o comercial va dirigido al consumidor final a través de establecimientos comerciales detallistas, constituye el azúcar consumido en

los hogares y otros establecimientos. Se utiliza para endulzar las bebidas y alimentos, en la preparación de postres y alimentos que le incluyan en sus recetas; así como preservante en la preparación de compotas, mermeladas y frutas confitadas. Este tipo de azúcar debe cumplir con lo establecido por el Decreto Ejecutivo N° 27021-S27, Reglamento técnico para la fortificación con vitamina A del azúcar blanco de plantación para el consumo directo, del 05 de junio de 1998 y sus reformas.

El azúcar de uso industrial se vende a la industria de productos alimenticios y es utilizado en la fabricación de alimentos procesados tales como: bebidas líquidas y deshidratadas, confitería, postres, jaleas, mermeladas, etc. Además, por ser utilizado únicamente como ingrediente de la industria alimentaria no requiere cumplir con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 27021-S27 previamente citado.

Por su parte, el azúcar de exportación en su mayoría es crudo y los requerimientos para su comercialización, dependen de las exigencias de los clientes externos y del cumplimiento de las obligaciones legales y comerciales que cada país de destino establezca. Cabe reiterar que el azúcar crudo no forma parte de esta investigación.

### **Comparación entre producto importado y similar**

Aunque el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y el RC no definen con precisión cuáles son esas características que, de forma objetiva, permiten probar el grado de similitud o sustituibilidad entre el producto importado y el producido por la RPN, para efectos de la prueba de similitud ha sido práctica utilizar la interpretación que se hace sobre "producto similar" en otros acuerdos de la OMC. Específicamente, la que se utiliza en el marco del Acuerdo Antidumping, donde se han establecido algunos elementos que se sugiere sean considerados en el análisis de similitud en cada caso en concreto. Estos elementos son: *"i) las propiedades físicas de los productos; ii) la medida en que los productos pueden destinarse a los mismos usos finales o a usos finales similares; iii) la medida en que los consumidores perciben y tratan a los*

*productos como distintos medios posibles de cumplir determinadas funciones a fin de satisfacer una necesidad o demanda determinada, y iv) la clasificación internacional de los productos a efectos arancelarios.”*

Por tanto, una vez definidos el producto importado y similar, se efectúa una comparación de diferentes ítems, los cuales se presentan a continuación:

**Tabla 2. Comparativo entre el producto importado y el producto similar**

ITEM	PRODUCTO IMPORTADO	PRODUCTO SIMILAR
<b>Definición</b>	Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares blanco de plantación, especiales y refino. No se incluye, por tanto, el azúcar moreno, azúcares líquidos, ni otros azúcares como por ejemplo aquellos que incluyen aromatizantes y colorantes.	Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados.
<b>Características físicas y químicas/Propiedades organolépticas</b>	Sustancia cristalina, perteneciente al grupo químico de los hidratos de carbono, en estado sólido, granulado, de color blanco en cristales de tamaño uniforme, color blanco entre 290-300 UI, sin colorantes ni aromatizantes, soluble en el agua y en el alcohol, sabor muy dulce y casi inoloro, con leve olor "dulce" característico del azúcar sólido granulado. Grado de polarización superior a 99,5°, sin adición de aromatizantes ni colorantes. Incluye azúcares blancos de plantación, especiales y refinados.	Granulado en cristales de tamaño uniforme, color blanco 300 UI, con un peso, calculado sobre producto seco, de un porcentaje de sacarosa correspondiente a una lectura en el polarímetro superior o igual a 99,5 grados sacarimétricos, sin adición de aromatizantes ni colorantes, con sabor dulce al paladar. Casi inoloro, con olor "dulce" característico del azúcar sólido granulado Incluye azúcares tipo blanco de plantación, especial y refino.

<b>Materia prima</b>	Caña de azúcar	Caña de azúcar
<b>Usos</b>	Industrial: azúcar utilizada como ingrediente en la fabricación de alimentos procesados tales como bebidas líquidas y deshidratadas, confitería, postres, jaleas, mermeladas, etc. Comercial: azúcar para consumo doméstico utilizada en los hogares y otros establecimientos, como cafeterías, sodas y restaurantes, para endulzar bebidas y alimentos	Industrial: azúcar vendida a la industria de productos alimenticios, utilizada en la fabricación de alimentos procesados Comercial: azúcar de uso doméstico, consumida en los hogares y otros establecimientos, que se distribuye en el mercado nacional para la venta al por menor.
<b>Especificaciones técnicas</b>	Norma para los azúcares, establecida por el Codex Alimentarius, Codex Stan 212-1999Codex Stan 212-1999	Norma para los azúcares, establecida por el Codex Alimentarius, Codex Stan 212-1999Codex Stan 212-1999
<b>Clasificación arancelaria</b>	1701.99.00.00	1701.99.00.00

Fuente: LAICA

### Período objeto de investigación (POI)

De conformidad con el artículo 8 del RC se entiende como periodo objeto de investigación (POI), el periodo que cubra las importaciones de productos similares o directamente competidores de los productos nacionales, que se estén realizando en cantidades y condiciones tales, que causen o amenacen causar daño grave a la producción nacional. El POI, tal y como lo establece dicha norma jurídica, será de tres años, sin perjuicio de que la A.I. pueda aumentar o disminuir dicho periodo. Para efectos de determinar si procede o no la apertura de la investigación se utilizó, conforme a la información aportada por la solicitante, como POI el periodo comprendido entre el 01 de octubre del 2015 al 30 de septiembre del 2018.

## **Exportadores e importadores y lugar para recibir notificaciones**

Los siguientes son los nombres de los exportadores e importadores del PrOI de los que se tiene conocimiento:

### *Exportadores*

**Energy Commerce BV (Brazil) o Energy Commercial Imp. Exp Ltda. (Brazil)**

**Transco Food Trading Inc (Canada)**

### *Importadores*

**La Maquila Lama Sociedad Anónima**

**Empaques Agroindustriales Sociedad Anónima**

**Marco Antonio Álvarez Álvarez**

**Marco Antonio Alpízar Guzmán**

## **V. CONTEXTO INTERNACIONAL**

### **Análisis del mercado internacional del azúcar**

En el presente apartado se abordan temas relacionados con el contexto internacional del mercado azucarero, con el fin de identificar las principales características y comportamientos del sector que, en consecuencia, pueden generar repercusiones en el país.

### **Características generales**

Más de 130 países se dedican a la producción de caña de azúcar y de la remolacha azucarera, de donde procede el producto que comúnmente se conoce como azúcar. Sin embargo, según la Organización Internacional del Azúcar (ISO) (2017) el 80% de la producción se origina de la caña de azúcar, obtenida principalmente en regiones tropicales y subtropicales. El azúcar de la remolacha azucarera se encuentra en regiones templadas.

El azúcar es distribuida a dos sectores comerciales: industrial y doméstico. El sector más grande, el industrial, incorpora el azúcar en alimentos y bebidas; el sector doméstico utiliza el producto en hogares de habitación, negocios y restaurantes.

En cuanto al proceso de producción, el azúcar de caña es comúnmente preparado en dos fases para ser exportado. En su país de origen el azúcar llega a obtener un estado de semi terminado para que en el país de exportación se termine con el proceso de refinación. No obstante, también puede exportarse con el proceso de refinación, pero conlleva un costo de inversión y operación mucho mayor.

Este commodity necesita de un alto capital intensivo, acompañado de una producción a gran escala para ser competitivo. Históricamente, ha sido un producto con alto rango en términos de política y comercio, extremadamente volátil y sensible.

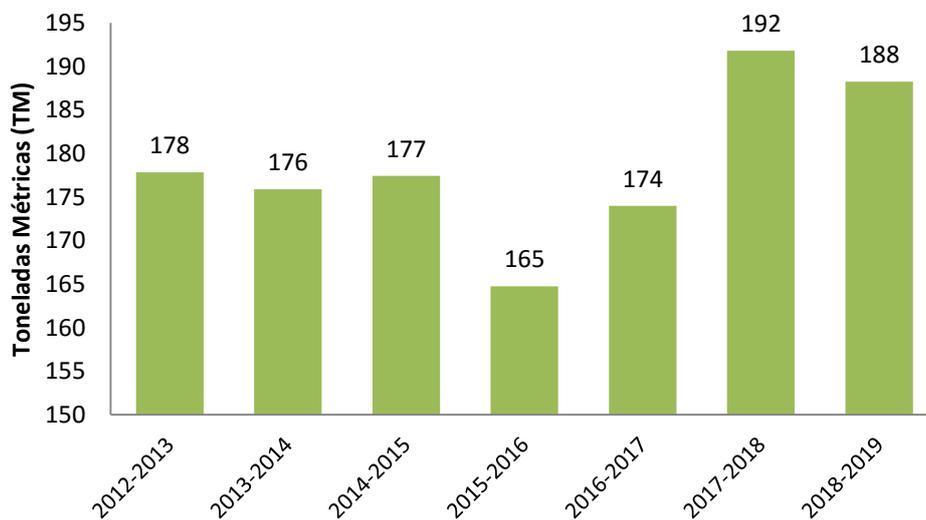
### **Producción a nivel mundial**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018) pronosticó una fuerte subida de producción de azúcar para el año fiscal 2017-2018, esto debido a mejoras en las condiciones climáticas, expansión de las tierras y rendimientos remunerados en relación con los cultivos competidores, en la mayoría de los países productores. Además, prevé que se pueda superar el mayor excedente histórico de azúcar de 17 millones de toneladas métricas. El mayor aumento de la producción se va a generar en los países en desarrollo, donde se pronostica un aumento de 14,4 millones de

toneladas métricas. Por otro lado, los países desarrollados mantendrán el nivel de producción recurrente.

A continuación se presentan los datos de producción mundial hasta el año fiscal 2017-2018, junto con una proyección del año 2018-2019. Para el año 2015-2016 la producción disminuye en 12,7%, sin embargo, a partir del año 2016-2017 se observa un aumento importante. En el año 2017-2018, la producción mundial de azúcar registró un monto de 192 millones de toneladas métricas.

**Gráfico 1. Producción mundial de azúcar en millones de toneladas métricas**



Fuente: Statista.com, 2019.

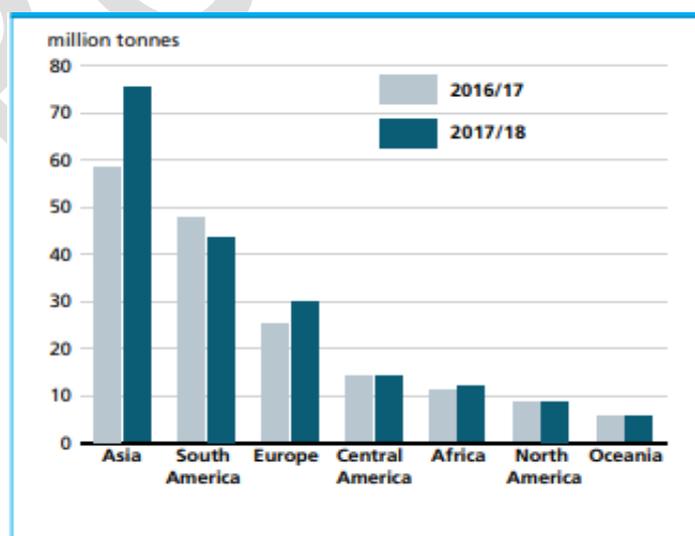
Para la producción dividida en regiones, la FAO (2018) indica que las condiciones climatológicas de Argentina han sido desfavorables y han afectado la producción, en cambio, en Colombia y Perú, se espera un aumento por condiciones oportunas. En Brasil, el 54% de la caña de azúcar es utilizada en la producción de etanol para combustible, lo cual ha generado una estrecha relación con el precio internacional de la gasolina. En ese sentido, existe una relación entre el precio del etanol versus el azúcar y, por lo tanto, entre mayor sea el precio de mercado del etanol, se destinará mayor cantidad de caña de azúcar en la producción de dicho producto.

En Centroamérica y el Caribe, los casos más llamativos son Guatemala y Cuba. En Guatemala para el 2017-2018, la producción incrementó en 2% gracias al aumento de tarifas en la extracción de azúcar. En Cuba, la producción creció un 12,5% en comparación al año 2016-2017, dando así lugar a una diferencia de 1,8 millones de toneladas.

Para África las condiciones han sido muy favorables y se espera que siga el crecimiento en la producción de azúcar en distintos países como Egipto, Etiopía, Sudáfrica y Mozambique. Según la FAO (2018), especialmente en Mozambique, la producción ha ido en aumento un 8,7% en los últimos diez años, lo que ha generado una mayor inversión extranjera.

Asia es la región con mayor producción a nivel mundial. Dentro del continente, los países líderes son: China, India y Tailandia. Para el 2017-2018, Asia tuvo un incremento del 28,8% gracias a dichos países. Para Europa, las condiciones de expansión han mejorado luego de la eliminación de cuotas de producción que sostenía el bloque. Esto lo han aprovechado principalmente países como Francia, Alemania y Holanda. En Australia, las condiciones climatológicas, especialmente por el ciclón Debbie, afectaron mucho la producción. Por último, en Estados Unidos el mejor año de producción histórico ha sido el 2017-2018, luego de una buena recuperación del huracán Irma.

**Ilustración 2. Producción de azúcar a nivel mundial por región**

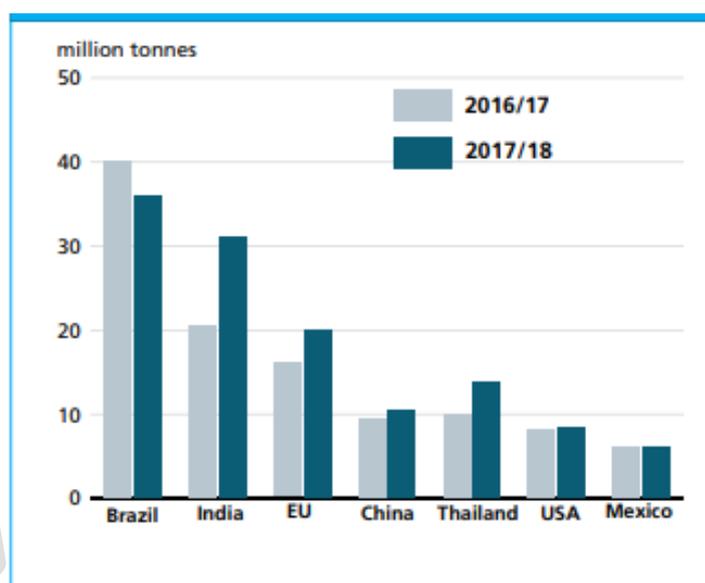


Fuente: FAO, Food Outlook 2018.

### Principales países productores

A continuación se realizará un análisis detallado de los mayores países productores a nivel mundial. Brasil, India y la Unión Europea lideran la producción, sin embargo, para efectos del presente informe, se incluirán los tres mayores productores de azúcar de caña: Brasil, India y Tailandia.

### Ilustración 3. Mayores países productores de azúcar a nivel mundial en millones de toneladas



Fuente: FAO, Food Outlook, 2018.

- Brasil

Brasil es el mayor productor y exportador de azúcar de caña en el mundo, y representa el 23% de la producción mundial. Al tener tanta potencia, los precios internacionales del azúcar están influenciados por los precios del azúcar brasileño. El éxito de esta agroindustria se debe a los abundantes recursos naturales del país, de la mano de políticas gubernamentales de soporte e intervención de mercado.

La producción de azúcar se da principalmente en 9 estados: Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná y Sao Pablo. A continuación se muestra una ilustración con las regiones productoras

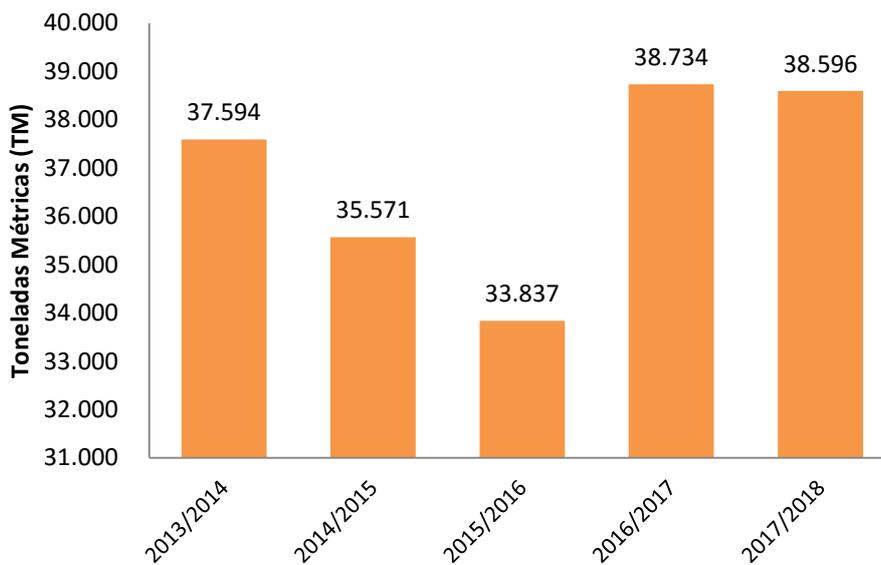
#### Ilustración 4. Regiones productoras de azúcar en Brasil



Fuente: AB Sugar, introduction to the global sugar markets, 2017.

Para el último periodo registrado, la producción de azúcar de caña se acerca a los 39.000.000 millones de toneladas métricas, a pesar de un ligero descenso del 2016-2017 al 2017-2018. El año 2015-2016 fue un periodo negativo para el país debido a condiciones climatológicas muy secas en la región noreste, las cuales afectaron gravemente las tierras de cultivo de azúcar. En consecuencia, para ese año, se destinó más caña de azúcar en la producción de etanol. Según la FAO (2017), para la recuperación del sector se han fortalecido las renovaciones de las plantaciones de caña de azúcar y seguirá por ese camino. De igual manera, se espera que el sector siga recuperándose una vez que Brasil salga de su crisis financiera.

## Gráfico 2. Producción de azúcar de caña en Brasil



Fuente: Brazilian Sugarcane Industry Association (UNICA), 2019.

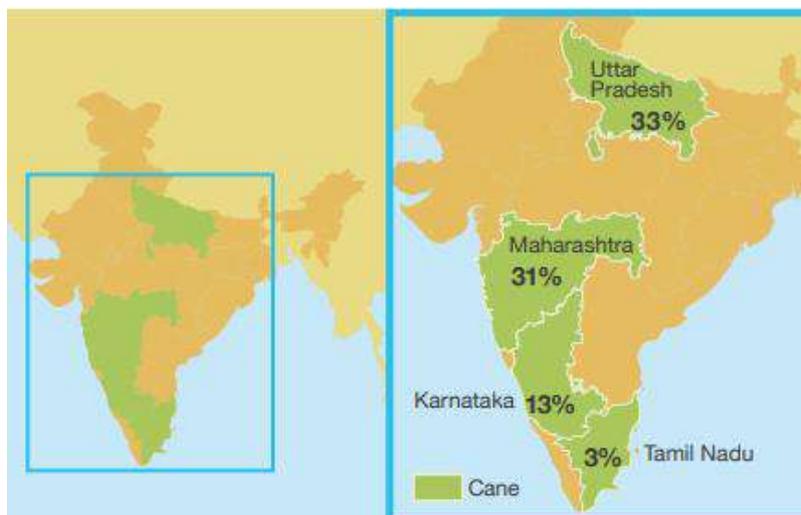
Como se mencionó anteriormente, la industria de azúcar de caña en Brasil está dividida en la producción de azúcar y de etanol. Estos están estrechamente relacionados, pero a nivel comercial son independientes. Sin embargo, en cuanto a las ayudas gubernamentales y subsidios, ambos productos pueden beneficiarse entre sí. Según AB Sugar (2017), del total de caña de azúcar, entre el 41% y 48% es dedicado a la producción de azúcar para mercados industriales y domésticos. Los subsidios a la industria azucarera se otorgan a los productores menos competitivos en tiempos de difícil cultivo, y en general, para toda la industria existe ayuda financiera, de investigación y de apoyo al desarrollo.

- India

India es el mayor consumidor de azúcar doméstico en el mundo y el segundo mayor productor, luego de Brasil. Representa el 15% de la producción mundial. Debido a sus políticas hacia el azúcar y subsidios, puede llegar a ser un importador neto de azúcar o exportador. Sin embargo, normalmente exporta 0,5 millones de toneladas métricas.

En cuanto a la producción, el azúcar se origina únicamente de la caña de azúcar. El 80% de la producción se realiza en las siguientes regiones: Uttar Pradesh, Maharashtra, Karnataka y Tamil Nadu. A continuación se muestra una ilustración con las regiones y el porcentaje de participación en la producción respectivamente.

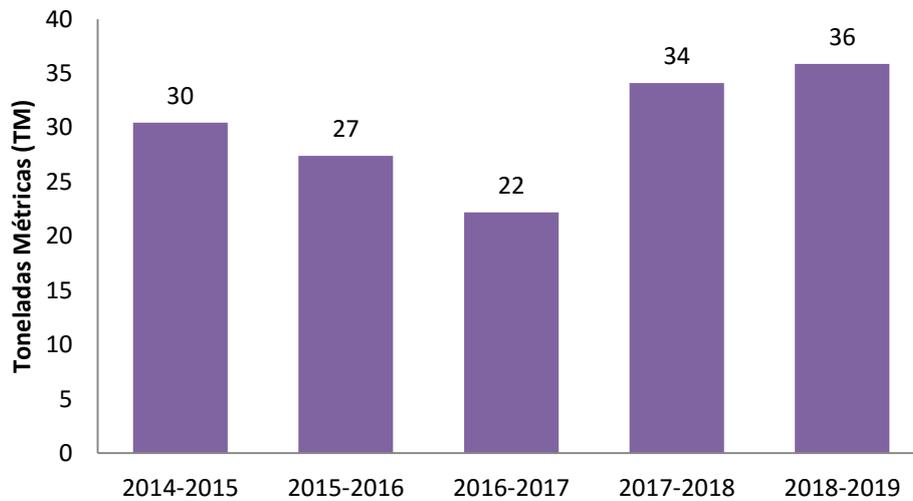
#### Ilustración 5. Regiones productoras de azúcar en India



Fuente: AB Sugar, introduction to the global sugar markets, 2017.

Según la FAO (2018), las precipitaciones en India durante el 2017 generaron un efecto favorable en la producción, dando como resultado un aumento de 10 millones de toneladas métricas para el 2017-2018. Asimismo, para ese mismo año, el gobierno desregularizó parcialmente la industria azucarera al eliminar el impuesto del 10% a los ingenios azucareros, lo cual les permitió pagar atrasos financieros de la caña (obligaciones financieras de los ingenios con los productores). Para el año 2018-2019, se pronostica crecimiento, sin embargo no en gran cantidad como el periodo anterior.

**Gráfico 3. Producción de azúcar en India en millones de toneladas métricas**



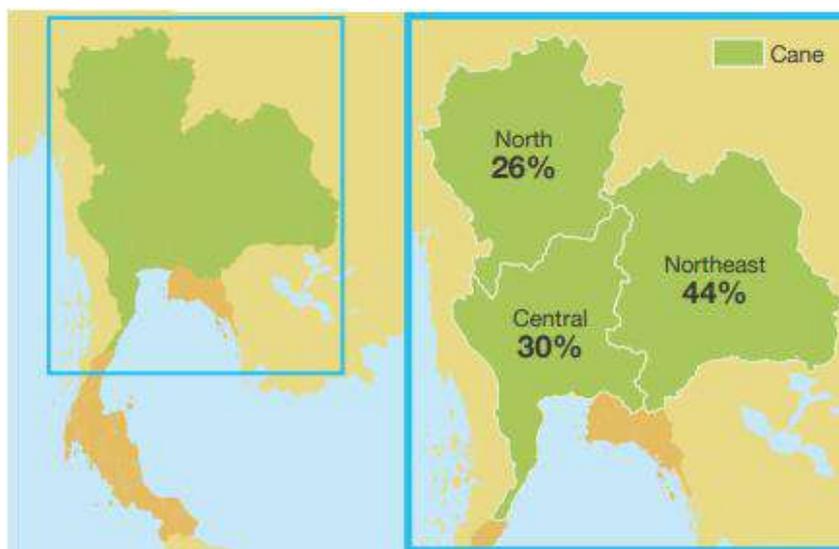
Fuente: United States Department of Agriculture (USDA), 2018.

La industria azucarera es fuertemente regulada tanto a nivel federativo como a nivel de estado. Los agricultores reciben un precio mínimo para la caña a nivel federal, lo cual es apoyado a nivel gubernamental y provoca que el azúcar sea mejor remunerado en comparación con otros productos agrícolas. De igual manera, el gobierno controla el volumen de las importaciones y exportaciones dependiendo de la demanda nacional. Cuando es proteccionista, ha elevado su arancel incluso al 50% y autoriza mayores importaciones cuando la oferta nacional se ha quedado corta.

- **Tailandia**

La producción de azúcar en Tailandia se ha incrementado considerablemente en los últimos años; representa el 6% de la producción mundial y es el segundo mayor exportador de azúcar de caña. Las regiones en donde se realiza la producción de azúcar al 100% corresponden a la región norte, central y noreste, esta última siendo la de mayor porcentaje de participación.

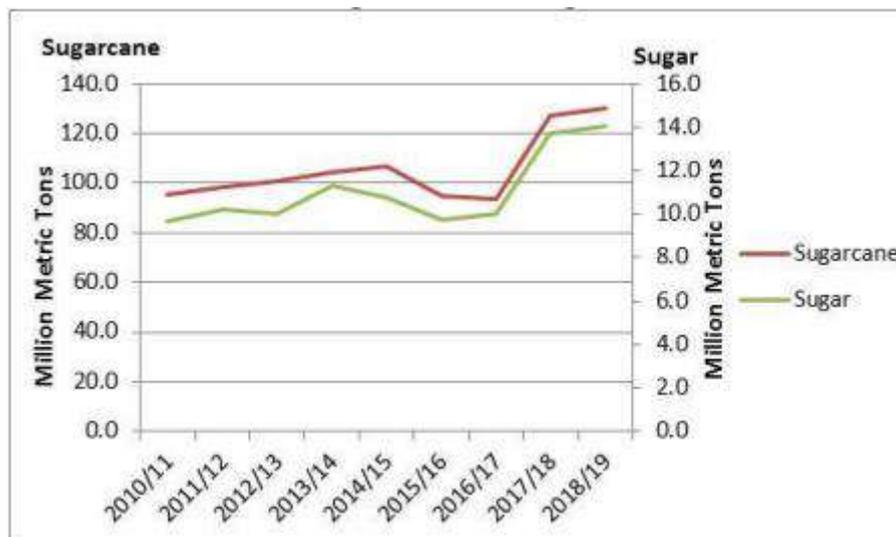
### Ilustración 6. Regiones productoras de azúcar en Tailandia



Fuente: AB Sugar, introduction to the global sugar markets, 2017.

Como se puede observar de la ilustración siguiente, la producción de azúcar tuvo una caída a partir de 2014-2015, que ha ido recuperando desde el periodo 2015-2016 y empezó con mejores resultados a partir de 2017-2018. Según USDA (2018) se estima que, para el año 2018-2019, alcance los 14,3 millones de toneladas métricas. Las condiciones de producción en Tailandia han mejorado gracias a la expansión de tierras de cultivo de caña de azúcar, especialmente en la región Noreste, acompañado de un mejor precio de extracción del azúcar.

### Ilustración 7. Producción de caña de azúcar y azúcar en Tailandia en millones de toneladas métricas



Fuente: USDA Foreign Agricultural Service, Sugar Annual, 2018.

Tailandia es uno de los países con mayor proteccionismo del mundo. El modelo de mercado controlado se basa en sistemas de cuotas, establecimiento de sistema de soporte de precios a la caña de azúcar y azúcar, y subsidios a la exportación. El sistema de cuotas se divide en A (nacional) y B y C (exportación). Es decir, existe un límite de cantidad para vender tanto a nivel interno como para la exportación. Sin embargo, en el 2018, el gobierno de Tailandia suspendió temporalmente el sistema de cuotas y se espera que genere un efecto positivo. No obstante, el sostenimiento de precios sigue vigente. Debido a su alto proteccionismo, desde el 2016 el país se encuentra en disputa con Brasil en la OMC.

#### Exportación a nivel mundial

##### *Principales países exportadores*

En la siguiente tabla se presentan los principales exportadores de azúcar, con información para el año 2017-2018.

**Tabla 3. Los 5 mayores exportadores de azúcar a nivel mundial 2017-2018**

País	Toneladas	Participación mundial	Principal socio comercial
<b>Brasil</b>	28.200.000	44%	Bangladesh
<b>Tailandia</b>	10.500.000	16%	Indonesia
<b>Australia</b>	3.800.000	6%	Singapur
<b>Unión Europea</b>	3.600.000	6%	- <sup>1</sup>
<b>India</b>	1.800.000	3%	Mynmar

Fuente: datos de USDA (2018) y Trade Map (2017)

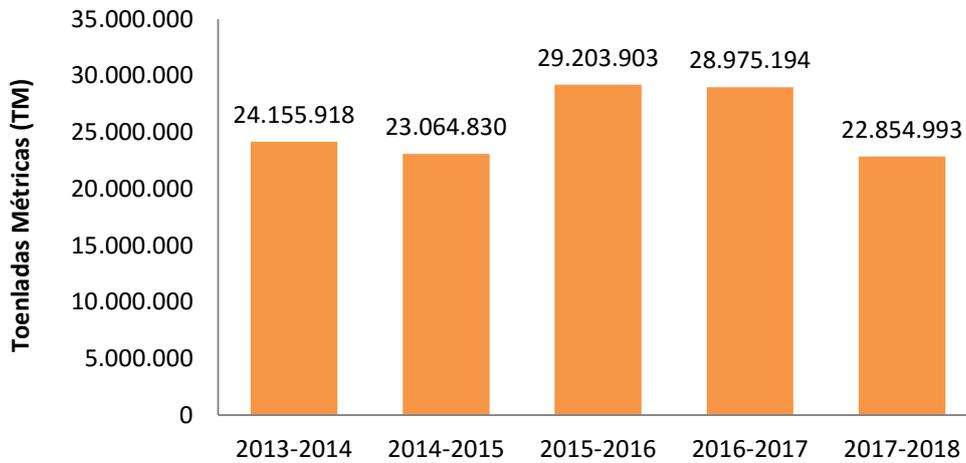
Los tres principales exportadores a nivel mundial corresponden a Brasil, Tailandia y Australia. Sin embargo, las proyecciones para el año fiscal 2019-2019 de la USDA (2018) reportan que India llegaría a ocupar el tercer lugar dentro de los principales países exportadores, al alcanzar 4.000.000 de toneladas en exportación, dejando atrás a Australia con 3.900.000 toneladas. Se espera que Brasil y Tailandia conserven sus puestos. A continuación se presenta un análisis detallado de los dos mayores exportadores de azúcar: Brasil y Tailandia.

- **Brasil**

Brasil ocupa el 44% de las exportaciones de azúcar y las expectativas de crecimiento son alentadoras. Según la FAO (2018), se espera que las exportaciones de Brasil en 2026 representen el 48% de las exportaciones totales de azúcar a nivel mundial. De su producción interna, destina el 72% a la exportación. Dicho dato es importante, ya que comparando el comportamiento de la producción versus las exportaciones, para el año 2015-2016, la producción tuvo su índice más bajo del periodo analizado (disminución del 5%), sin embargo, las exportaciones para dicho año crecieron un 27%, lo cual significa que Brasil destinó la gran mayoría de su producción a la exportación.

<sup>1</sup> El dato no se encuentra disponible.

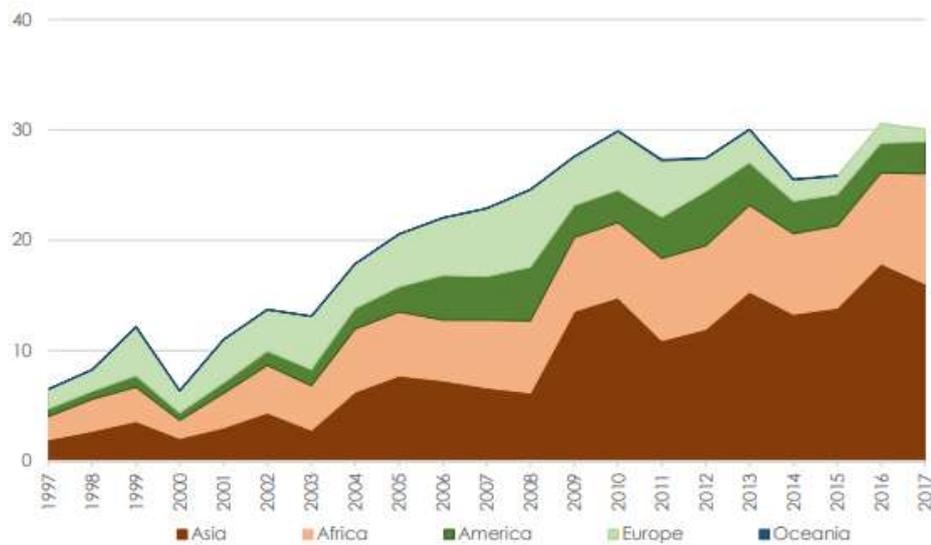
#### Gráfico 4. Exportaciones de azúcar de caña brasileña en millones de toneladas métricas



Fuente: Brazilian Sugarcane Industry Association, 2019.

Brasil exporta hacia todos los continentes. Su principal mercado corresponde al asiático. Le siguen el continente africano en segundo lugar, América, Europa, y por último Oceanía. En la Ilustración 8 se puede observar que la tendencia de las exportaciones se dirige hacia el aumento. Sin embargo, la USDA (2018) estima que las exportaciones brasileñas disminuirán un 34%, es decir, 19,6 millones de toneladas. No obstante, seguirá ocupando el primer lugar como país exportador de azúcar.

### Ilustración 8. Exportaciones de azúcar brasileño por continente en millones de toneladas



Fuente: Brazilian Sugarcane Industry Association, USDA's 94th Annual Agricultural Outlook, 2018.

El Gobierno Brasileño otorga incentivos a la exportación, a través del programa Project for Export Financing (PROEX) del Banco do Brasil, el cual utiliza créditos, garantías y seguros. No obstante, tales medidas están notificadas ante la Organización Mundial del Comercio.

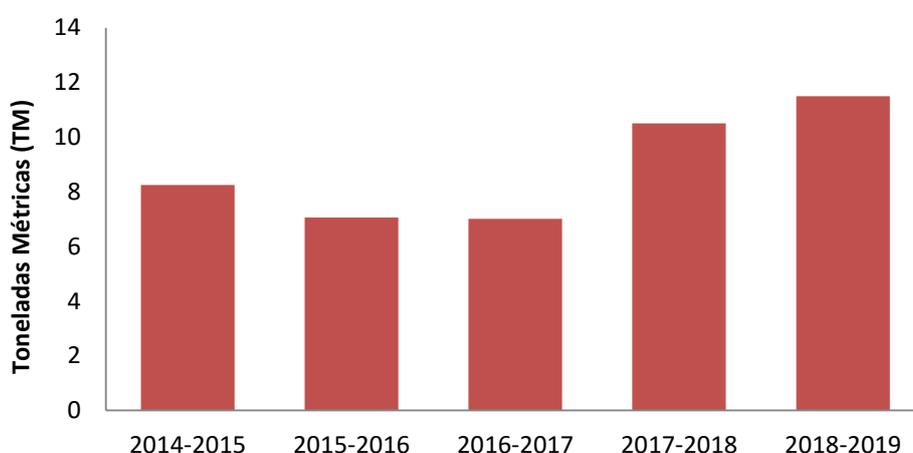
- **Tailandia**

Tailandia es el segundo mayor exportador de azúcar en el mundo y representa el 16% de las exportaciones. Durante el periodo de estudio, ha exportado aproximadamente 8 millones de toneladas, y su tendencia es al alza.

Sus principales países de destino para el 2017 en toneladas métricas son: Indonesia (2.615.596), Taiwán (913.153), Cambodia (864.454) y China (457.014). Al ser el mercado asiático su principal socio comercial en este sector, a partir de su integración en la ASEAN, sus fronteras para exportar se han ampliado ante la oportunidad de las preferencias arancelarias.

Los periodos con menor volumen de exportaciones se reportaron en los años 2015-2016 y 2016-2017. La disminución se debe a una baja en las exportaciones de azúcar moreno, ya que gran parte de sus exportaciones se dedican a ese tipo de azúcar. No obstante, el azúcar blanco incrementó 3,9 millones de toneladas. La USDA (2018) pronostica que las exportaciones tailandesas de azúcar aumentarán entre 9 y 11 millones de toneladas.

**Gráfico 5. Exportaciones de azúcar tailandesa en millones de toneladas**



Fuente: USDA Foreign Agricultural Service, 2018.

## Importación a nivel mundial

### *Principales países importadores*

Los tres principales países importadores de azúcar corresponden a Indonesia, China y Estados Unidos de América. En la Tabla 3, se observa que dentro los 5 mayores importadores, su principal socio comercial corresponde a Brasil. Para el año 2018-2019, se espera que los puestos de mayores importadores se comporten de la misma manera.

**Tabla 4. Los 5 mayores importadores de azúcar a nivel mundial**

País	Toneladas	Participación a nivel mundial	Principal socio comercial
<b>Indonesia</b>	4.298.000	8%	Tailandia
<b>China</b>	4.200.000	8%	Brasil
<b>Estados Unidos de América</b>	2.972.000	6%	México
<b>Emiratos Árabes Unidos</b>	2.804.000	5%	Brasil
<b>Bangladesh</b>	2.574.000	5%	Brasil

Fuente: USDA (2018) y Trade Map (2017).

A nivel general, las importaciones de azúcar son más dispersas que las exportaciones, no obstante, están en crecimiento por factores de eliminación de medidas proteccionistas, tratados de libre comercio (TLC) y aumento per cápita en algunos países.

En cuanto a Indonesia, durante los últimos años ha aumentado su cantidad de importaciones de azúcar y según la FAO (2018) se espera que siga de dicho modo por el aumento la demanda interna. También, Estados Unidos se caracteriza por ser deficitaria de azúcar pero al mismo tiempo se encuentra inmerso en políticas que determinan la producción interna y el nivel de las importaciones. De ese modo, los oferentes estadounidenses deben mantener estable el precio interno con respecto al internacional, y así asegurar la continuidad de las importaciones en libre comercio provenientes de los acuerdos OMC y TLC.

- Canadá

Canadá no se encuentra dentro de los principales países importadores, de hecho, ocupa el puesto 13. Sin embargo, resulta de vital importancia

contextualizar la situación de este país, al ser el segundo país de origen de las importaciones de azúcar de caña de Costa Rica.

Canadá tiene una pequeña industria de azúcar proveniente de la remolacha, localizada en Calgary, Alberta, y produce 100.000 toneladas métricas al año para el consumo nacional. Es por ello que necesitan de las importaciones para satisfacer su demanda. No obstante, según Canadian Sugar Institute (2019), Canadá produce 1, 200,000 toneladas de azúcar refinada al año, de la cual 94% proviene de la caña de azúcar. Esto se debe a que en los puertos de Toronto, Montreal y Vancouver se encuentran refinerías de azúcar de caña, y por lo tanto, importan azúcar en crudo de regiones tropicales como América del Sur, Centroamérica y el Caribe, y Australia.

El consumo de azúcar de caña en Canadá es bastante alto y, el azúcar que refinan para exportación es sometido a la modalidad de re exportación. Cabe aclarar que por el factor climático este país no puede producir azúcar de caña.

#### **Ilustración 9. Regiones productoras de azúcar en Canadá**



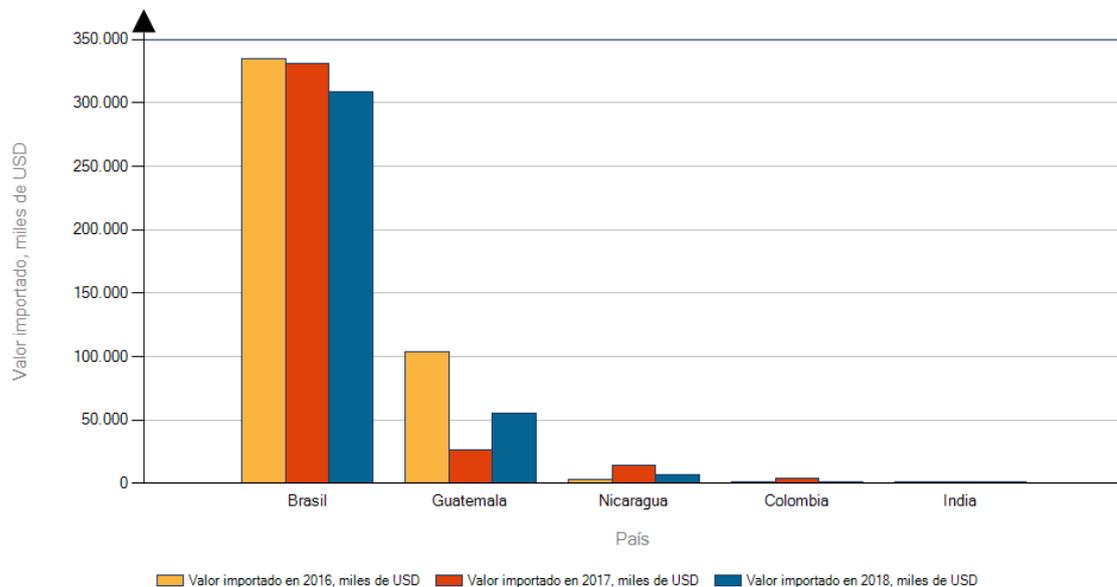
Fuente: AB Sugar, introduction to the global sugar markets, 2017.

El gobierno canadiense alega que el mercado del azúcar es uno de los menos intervenidos a nivel mundial y operan bajo el libre comercio. No obstante, se

aseguran de proteger a su industria de refinería. Esto se explica ya que manejan aranceles altos y en algunos casos, adicionales, a las importaciones de azúcar refinado, y así no amenazar su industria. En los TLC, especialmente los de mayor envergadura, el acceso a mercados otorgado a Canadá por sus socios al azúcar refinado es de libre comercio, es decir, arancel preferencial 0%. Pero Canadá no otorga la misma preferencia a sus socios.

El 88% de la producción de azúcar se destina para uso industrial, y el resto 12% para uso doméstico. Según Canadian Sugar Institut (2019), las refinерías de azúcar de caña corresponden: Lantic Inc, Redpath Sugar Ltd y Rogers Sugar. Estas refinерías importan el azúcar en crudo especialmente de Brasil, y su valor de importaciones para el 2018 fue más de 300.000 dólares estadounidenses. El segundo mayor socio corresponde a Guatemala, una de las agroindustrias de azúcar más importantes de América Latina. En menor porcentaje le sigue Nicaragua, Colombia e India.

**Ilustración 10. Importaciones de azúcar de caña en crudo, porcentaje de participación de los mercados proveedores de 2016 a 2018**



Fuente: Trade Map, estadísticas, 2018.

## Consumo internacional

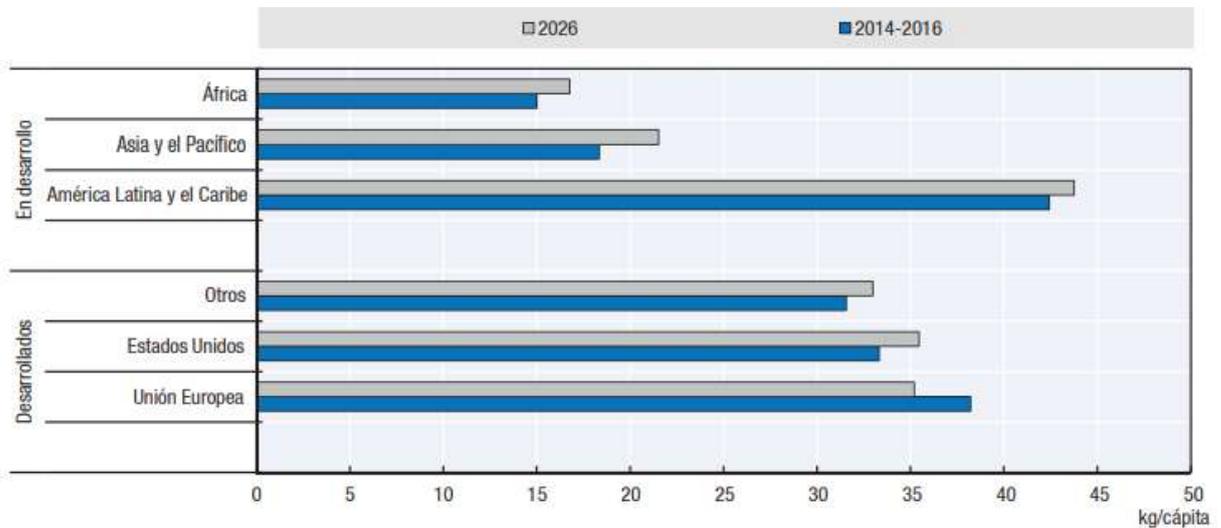
Para la finalización del año 2017-2018 el consumo global de azúcar llegó a ser aproximadamente de 170,6 millones de toneladas, y aumentará un 2,3% en comparación al periodo anterior. Según la FAO (2018), el consumo per cápita en kilogramos para el año 2016-2017 fue de 22,2 kg. En general, el consumo estará aumentando año con año, debido a factores como la disminución de precios en países como China, India, Brasil, la Unión Europea y México.

Del 2014 al 2016, el consumo aumentó en los países en desarrollo gracias a cambios demográficos, crecimiento de los ingresos y de la población urbana, que consume mayor porcentaje de alimentos procesados, productos de la confitería y bebidas azucaradas. En cambio, en los países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea, el consumo aumentará pero no en gran proporción como en África, Asia y el Pacífico, que son regiones deficitarias de azúcar.

La FAO (2018) prevé que en Asia aumente el consumo principalmente por India, China e Indonesia. En el apartado de importaciones, se indica que Indonesia corresponde al mayor importador de azúcar dado al aumento del consumo interno, pero esto gracias al alza de los ingresos per cápita y desarrollo de los sectores de procesamiento de alimentos.

La región con mayor consumo entre 2014 y 2016 a nivel mundial, corresponde a América Latina y el Caribe, el cual alcanza casi 45 kg/cápita. Le sigue la Unión Europea, llegando a los 40 kg/cápita y Estados Unidos con más de 30 kg/cápita. Para la Unión Europea las predicciones en la ingesta de azúcar no son muy positivas y es posible que disminuya el consumo a causa de saturación de mercado y mayor competencia, al eliminarse algunas restricciones a las importaciones.

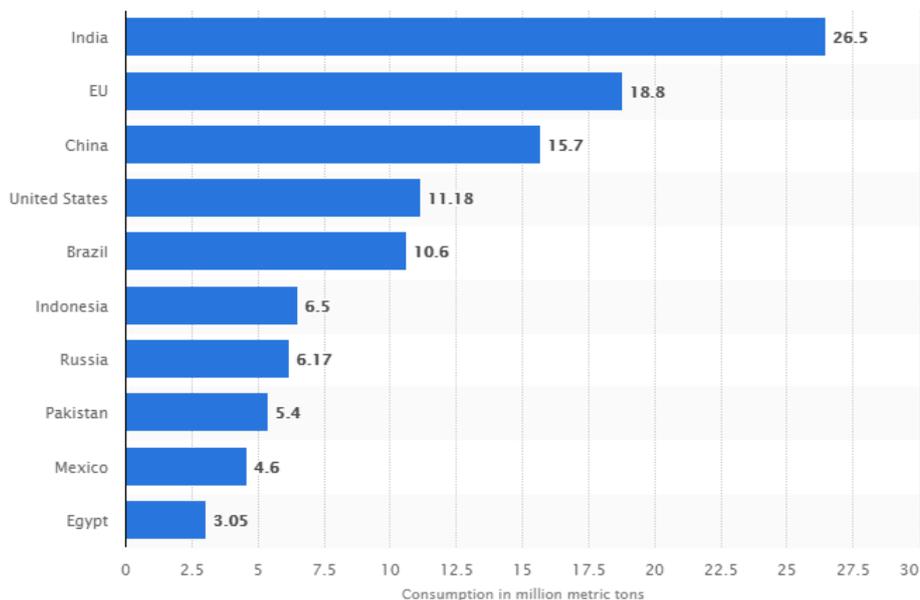
### Ilustración 11. Demanda de azúcar per cápita en los principales países y regiones



Fuente: OCDE-FAO, perspectivas agrícolas 2017-2016, 2017.

A pesar del notable liderazgo de la región latinoamericana en el consumo, en América Latina no se encuentra el mayor país consumidor de azúcar. El primer lugar le corresponde a India, quien para el 2017-2018 consumió 26,5 millones de toneladas métricas y coincide con el crecimiento de la población y la demanda de productos procesados. Le sigue la Unión Europea con 18,8 millones de toneladas métricas y, en tercer lugar China con 15,7 millones de toneladas métricas.

### Ilustración 12. Países con mayor consumo de azúcar a nivel mundial en millones de toneladas métricas



Fuente: Statista.com, página web. 2019.

De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), se espera que la economía mundial crezca 3,9%, y de ese modo, al tener una mejor economía se genera una mayor demanda en azúcar por los sectores productivos. Sin embargo, a pesar de las buenas proyecciones a futuro, existen amenazas para la industria. Una de ellas es el tipo de cambio del dólar con respecto a los precios nacionales; también la incertidumbre en la Unión Europea por la eliminación de cuotas de azúcar e isoglucosa<sup>2</sup>, y por último, el aumento de medidas arancelarias e impuestos internos a los alimentos azucarados para reducir el consumo.

#### Mercado regional

Seguidamente, se describe la situación de la agroindustria azucarera de los países de la región de Centroamérica, con el fin de determinar las industrias según país, su capacidad y otros aspectos relacionados a las mismas.

<sup>2</sup> Las cuotas de azúcar e isoglucosa en la UE comenzaron en 1968, y eran parte del Pacto Agrícola Común (PAC) de la región. Consistía en un precio de apoyo a los productores, superior al promedio mundial.

- *Guatemala*

El azúcar de Guatemala es la agroindustria de este sector más importante de Centroamérica; segundo exportador a nivel de Latinoamérica, y una de las más importantes del mundo, a nivel de exportaciones. De hecho, el azúcar es el segundo producto más exportado de Guatemala. Para el año 2017-2018, tuvo una producción de 2,8 millones de toneladas. A nivel interno, este producto representa el 34% de las exportaciones y genera US\$1.000.000 en divisas.

En 1979 nace la Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), encargada del desarrollo de la industria del país hasta la fecha. En 1994 se crea EXPOGRANEL, una terminal de embarque especializada a la exportación de azúcar a granel. Esta tiene el ritmo de 2.022 toneladas métricas por hora en la terminal de exportación y una capacidad de 408.600 de capacidad de almacenamiento.

Según ASAZGUA, acoge a 11 ingenios azucareros, ubicados en 4 departamentos de la costa del Pacífico. A continuación se enumeran dichos ingenios:

- Pantaleón y Concepción
- Ingenio Palo Gordo
- Santa Ana
- Magdalena
- Santa Teresa
- Ingenio la Unión
- Ingenio Madre Tierra
- Ingenio Trinidad
- Ingenio la sonrisa
- El Pilar

Los ingenios generan alrededor de 77 mil empleos directos y 385 mil indirectos.

- *Honduras*

La organización que vela por el sector azucarero de Honduras se denomina Asociación de Productores de Azúcar en Honduras (APAH), y fue constituida

en 1976. Actualmente, la agroindustria azucarera es de las industrias mayores afianzadas en este país. Genera 200 mil empleos, lo cual representa el 40% del empleo rural. El 70% de la producción es para consumo nacional y el 30% restante se destina para las exportaciones. En cuanto a divisas, aporta US\$80.000.000 provenientes de la Unión Europea y Estados Unidos.

En la producción, generan aproximadamente 500.000 toneladas métricas al año. Honduras ocupa el cuarto lugar a nivel centroamericano en el cultivo de caña. A continuación se muestran los ingenios asociados a APAH, y sus respectivas capacidades de producción:

- Compañía Azucarera Hondureña S.A. – 13.000 toneladas de caña
  - Azucarera La Grecia S.A.- 8.000 toneladas de caña por día
  - Azucarera Tres Valles S.A.- 5.500 toneladas de caña por día
  - Azucarera del Norte S.A. – 6.500 toneladas de caña por día
  - Compañía Azucarera SER Chumbagua – 5.500 toneladas de caña por día
  - Azucarera Choluteca SA. – 4.500 toneladas por día
  - Azucarera Yojoa S.A. – 7% de la producción nacional
- *El Salvador*

La Asociación Azucarera de El Salvador está conformada por 7.000 productores de caña, los cuales son miembros de cooperativas o miembros independientes, y también 6 centrales azucareras o ingenios de azúcar de caña. En 2001 se aprobó la Ley de la Agroindustria Azucarera, la cual define la distribución de los ingresos netos de azúcar y melaza entre productores e ingenios. El pago por libra extraída de azúcar le corresponde 54,5% para los productores y 45,5% para los ingenios.

La producción de azúcar de El Salvador corresponde a 760.000 toneladas métricas. Es el segundo mayor exportador y productor de azúcar de Centroamérica, y exporta 500.000 toneladas métricas. Dentro de la economía, el sector representa el 2,7% del PIB y el 12% del PIB agropecuario y

agroindustrial. Las divisas derivadas al producto corresponden a US\$600.000.000.

A continuación se enumeran los ingenios o centrales azucareras de El Salvador:

- Ingenio Chaparrastique
- Ingenio Jiboa
- Ingenio La Cabaña
- Ingenio El Ángel
- Ingenio Central Izalco
- Ingenio La Magdalena

En cuanto a la creación de empleo, genera 50.000 empleos directos y 35.000 empleos en la industria transformadora del azúcar.

- *Nicaragua*

La entidad encargada de velar por la agroindustria azucarera en Nicaragua se denomina Comité Nacional de Productores de Azúcar (CNPA). Este sector genera más del 4% del PIB, y según el CNPA, tiene una inversión agrícola superior a los US\$210.000.000. Existen más de 800 productores privados de caña y 4 ingenios azucareros que son los siguientes:

- SER San Antonio
- Ingenio Monte Rosa
- Compañía Azucarera del Sur, S.A.
- Ingenio Montelimar

Además, genera más de 35.283 empleos directos y más de 135.000 empleos indirectos.

- *Panamá*

Los ingenios azucareros de Panamá lo constituyen:

- Compañía Azucarera La Estrella

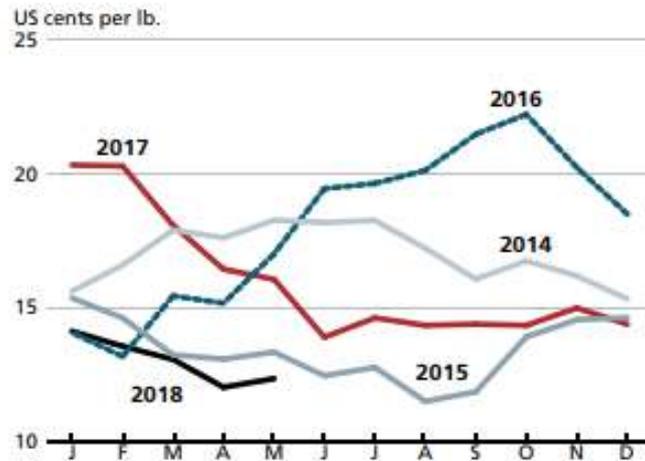
- Azucarera Nacional
- Central Azucarera La Victoria
- Central Azucarera de Alanje

Panamá no cuenta una organización legalmente constituida para velar por los intereses del sector azucarero. No obstante, la Compañía Azucarera La Estrella es el ingenio con mayor participación e importancia. Pertenece al Grupo Calesa, una organización agroindustrial dedicada a la producción de alimentos. Poseen más de 100 años de experiencia, se ubican en la provincia de Coclé, generan más de 1.500 empleos y tienen más de 5.000 hectáreas para sembradíos de caña de azúcar. Producen azúcar morena, blanca, cruda y melaza. Además, cuentan con certificaciones como BASC, Bon Sucro, ISO 22000 e ISO 9001.

### **Precios internacionales**

Los precios internacionales del azúcar están en descenso desde principios del 2017. El 2016 fue el periodo con mayor nivel de precios, ya que el costo por libra alcanzaba más de US\$0,20. En cambio, en 2017 el precio empezó con US\$0.20 en enero, bajando hasta US\$0,14 en diciembre de 2017. A inicios de 2018, el precio por libra se encontraba en 14,12 centavos de dólar y bajó en marzo a 12,4 centavos de dólar por libra, decayendo así un 28,6%. El declive en los precios se debe a la expansión de tierras para el cultivo y mejoras en la remuneración del sector, lo que provocó un exceso de inventario en 2017 y 2018.

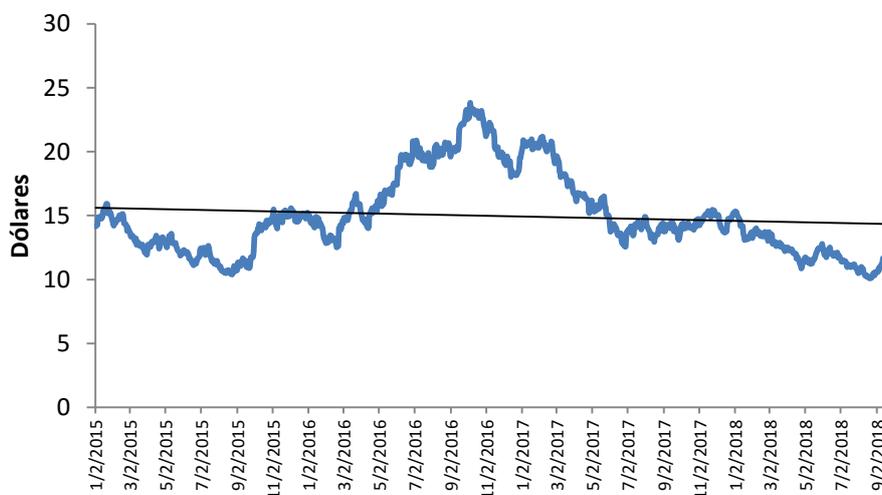
### Ilustración 13. Precios internacionales del azúcar



Fuente: FAO, Food Outlook, 2018.

Bajo la misma línea, el gráfico 6 presenta el comportamiento del precio internacional según datos de la Bolsa de Valores de Nueva York, para el contrato 11 de azúcar, y se puede evidenciar como el año 2016 se presenta un aumento, sin embargo, el mismo es temporal, dado que durante el año 2018 y 2018 el precio de este commodity ha desacelerado su cotización en este mercado.

### Gráfico 6. Comportamiento del precio internacional, período 2015/2016-2017/2018



Fuente: Futures.tradingcharts

Como ya se ha mencionado anteriormente, la eliminación de medidas proteccionistas como las cuotas de azúcar e isoglucosa en la Unión Europea y de igual manera en Tailandia, generan una repercusión a la baja en los precios internacionales. En consecuencia, esos países poseen una mayor oportunidad para exportar al mercado mundial. No obstante, el caso de Brasil con respecto a la relación de azúcar-etanol, a partir de la baja de los precios internacionales del azúcar, puede generar mayor demanda de etanol y en consecuencia, ayudar a que los precios del azúcar en Brasil aumenten y repercuta a nivel internacional, al ser este país el principal productor y exportador del mundo.

Para el 2019, en los meses de enero, febrero y marzo, los precios internacionales han oscilado entre los US\$0,11/libra, a US\$0,13/ libra. Específicamente para el precio del azúcar blanco, entre septiembre de 2018 y marzo de 2019, el precio por libra ha rondando entre 14 y 17 centavos de dólar. En cuanto al precio por tonelada, se encuentran entre US\$326 y US\$360. Según la FAO (2017), se espera que en 2026 el precio nominal mundial del azúcar sin refinar sea de US\$367/tonelada y US\$16,7 centavos/libra; y el del azúcar blanco de US\$453/tonelada y US\$20,5 centavos/libra.

En el comportamiento de la demanda, en algunos países como Malasia, Egipto y Marruecos, los subsidios al consumo de azúcar están siendo eliminados, y en otros como México, Sudáfrica y Tailandia, ha surgido un impuesto al azúcar en bebidas endulzadas. Estas medidas pueden afectar negativamente el consumo y la demanda de azúcar, y ejercer un efecto dominó sobre otros países.

### **Medidas de defensa comercial y disputas en la OMC**

En este apartado se abordan las medidas vigentes de defensa comercial aplicadas al azúcar por parte de los miembros de la OMC: antidumping, medidas compensatorias y salvaguardias. De igual manera, se incluyen aquí ciertas solicitudes de consulta<sup>3</sup> entre miembros de la OMC y comunicado al

---

<sup>3</sup> Según la OMC, la solicitud de celebración de consultas se refiere a la forma en que inicia formalmente una diferencia en la OMC. Dan a las partes la oportunidad de debatir la cuestión y encontrar una solución satisfactoria sin llegar al litigio.

Órgano de Solución de Diferencias (OSD), para medidas relativas al azúcar, que son de gran relevancia para el sector a nivel internacional.

Al realizar la investigación sobre las medidas de defensa comercial vigentes a la fecha del presente reporte, se pudo determinar que están en aplicación 6. Las de mayor empleo corresponden a las medidas antidumping, al ser 3. Seguidamente, las medidas compensatorias con 2 medidas, y por último 1 salvaguardia. Se destacan Estados Unidos y Canadá, al tener en vigencia una medida antidumping y un derecho compensatorio, al mismo tiempo, y al mismo producto.

Cabe destacar a Canadá, quien aplica específicamente las medidas al azúcar refinado, y como se explicó anteriormente, este país tiende a asegurar o proteger su industria de refinería de azúcar.

**Tabla 5. Medidas vigentes de defensa comercial aplicadas al azúcar**

País	Medida	Inicio	Países afectados	Producto
<b>Canadá</b>	Antidumping	06/11/1995	Dinamarca, Holanda, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos	Azúcar refinada
<b>Costa Rica</b>	Antidumping	28/03/2017	Brasil	Azúcar
<b>Estados Unidos</b>	Antidumping	29/12/2014	México	Azúcar
<b>China</b>	Salvaguardia	22/05/2017	Miembros OMC	Azúcar
<b>Canadá</b>	Compensatorias	06/11/1995	Unión Europea	Azúcar refinada
<b>Estados Unidos</b>	Compensatorias	29/12/2014	México	Azúcar

Fuente: I-TIP OMC, estadísticas, 2019.

### *China- determinadas medidas relativas a las importaciones de azúcar*

La medida salvaguardia impuesta por China en 2017 es importante de destacar. En 2016, el Gobierno de la República Popular de China inició una investigación en materia de salvaguardia sobre las importaciones de azúcar tanto en bruto como refinado. En 2017, constató la existencia de daño o amenaza de daño sobre la producción nacional, y mediante publicación, aplica la medida y notifica al Comité de Salvaguardias de la OMC.

La Salvaguardia toma la forma de derecho adicional *ad valorem* durante 3 años, pagando un 45% el primer año, 40% el segundo, y 35% el tercer año. Sin embargo, la OMC (2018) indica que China, en su incorporación a la OMC en 2001, estableció un contingente arancelario para las importaciones de azúcar en bruto y refinado, correspondiente a 1.945.000 toneladas métricas, el cual paga 15% de arancel. Así, la medida salvaguardia es aplicable a las importaciones fuera del contingente, y en total, el primer año les corresponde 95%, el segundo 90% y el tercero 85%, de arancel de importación. En un principio China excluyó a los países en desarrollo que en conjunto no alcanzaban el 3% de las importaciones, sin embargo, en julio de 2017 revocó esa decisión y el derecho adicional aplica para todos los miembros de la OMC.

Además de la medida salvaguardia, China también está controlando la cantidad de importaciones de azúcar fuera del contingente arancelario, mediante licencias de importación automáticas. Para ello, el gobierno le exige a los importadores y las refinerías que obtengan una licencia de Ministry of Commerce of the People's Republic of China (MOFCOM), el cual antes de entregar la licencia, le indica a los solicitantes la cantidad que tiene derecho de importar.

Ante esta medida, Brasil presentó una solicitud de celebración de consultas al Gobierno de la República Popular de China. Entre las reclamaciones más importantes se enumeran las siguientes, las cuales se encuentran inconformes, entre otros, con el artículo 1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) y los artículos 4,5y 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

- China no pudo determinar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias que diera como resultado el aumento de las importaciones.
- No formuló una determinación certera sobre la existencia de aumento de las importaciones.
- No definió una rama de producción nacional, al eliminar los productores de productos similares o directamente competidores al producto objeto de investigación. Es importante, ya que la rama de producción nacional se entiende exactamente como los productores de productos similares o directamente competidores.
- No determinó la relación de causalidad entre el supuesto aumento de las importaciones y el supuesto daño grave de la producción nacional. Tampoco identificó cuál era el daño grave causado.

#### *India- Medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar*

La India mantiene medidas de apoyo interno a los productores de caña de azúcar y azúcar. Incluyen sostenimiento de precios y subvenciones a la exportación. A pesar de que el presente informe se concentra en el azúcar y no en su materia prima (la caña de azúcar), las medidas que inciden en la caña repercuten directamente en las productoras azucareras, y por ello es de importante conocimiento.

La ayuda interna para la caña de azúcar, consiste en un precio mínimo establecido y obligatorio, llamado “precio equitativo y remunerativo” (PER) a nivel federal, y un “precio aconsejado por el estado” a nivel estatal. Las azucareras están obligadas a pagar esos precios establecidos a los productores de caña de azúcar, por toda la caña de azúcar entregada a la azucarera. Existe un “precio mínimo de venta” (PMV) a nivel federal, el cual consiste en un precio mínimo que las azucareras deben cobrar en el mercado interno por la venta de azúcar. Además, dan asistencia basada en la producción para liquidar los atrasos en el pago del precio de la caña, en forma de desembolsos monetarios y préstamos subvencionados, a través de los “Plan de asistencia a las azucareras” y “Plan de ampliación de la asistencia financiera a las empresas azucareras”.

La India también otorga subvenciones supeditadas a la actuación exportadora, llamados contingentes de exportación indicativos mínimos. Estos consisten en que las azucareras que se les haya adjudicado exportar mediante el contingente, están obligados a exportar una cantidad mínima para poder beneficiarse de una subvención dada a nivel federativo. Incluso, las azucareras que hayan exportado azúcar blanco o refinado entre 2017 y 2018, tienen el beneficio de importar azúcar en bruto libre del pago de derechos arancelarios del 2019 al 2021.

Las subvenciones a las exportaciones provenientes del estado consisten en donaciones en efectivo por los resultados de producción, exención de intereses, garantías de impago de préstamos, entre otros. Además, India mantiene subvenciones a los fletes y transportes internos, manipulación, con el fin de facilitar el trabajo para el sector.

Ante la situación, Australia, Brasil y Guatemala han solicitado una celebración de consultas con India, comunicadas durante marzo de 2019 al OSD. Ambos alegan las siguientes incompatibilidades con los acuerdos multilaterales de la OMC:

- La ayuda interna con el Acuerdo sobre la Agricultura, ya que la India no consignó ningún nivel de compromiso en la reducción de ayuda interna en la Sección I de la parte IV de su lista de concesiones. Por tanto, en conformidad al párrafo 4 del artículo 6 del acuerdo, debe aplicar la cuantía de *minimis* a la ayuda a los productos agrícolas, el cual corresponde a un 10% o menos sobre el valor de la producción de caña de azúcar. Según argumentan los reclamantes, India excede el 10%.
- Las subvenciones a la exportación parecen ser incompatibles con el Acuerdo sobre la Agricultura, ya que la India no contrajo ningún compromiso de reducción de las subvenciones a la exportación ni tampoco ha notificado la existencia de estas ante la OMC.
- Australia y Guatemala considera que las subvenciones a las exportaciones infringen el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, al resultar subvenciones prohibidas según el artículo 3.

También, se refiere a que la India no ha notificado las subvenciones que mantiene para la caña de azúcar y el azúcar.

- Australia indica que la India ha actuado en contra del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 al mantener subvenciones que incrementan, directa o indirectamente, las exportaciones de azúcar.

#### *Tailandia- Subvenciones al azúcar*

En el apartado sobre los mayores productores de azúcar a nivel mundial, se menciona que Tailandia mantiene una disputa con Brasil por las políticas de ayuda interna. En 2016, Brasil dirige a la delegación de Tailandia una solicitud de celebración de consultas y comunica al OSD. La disputa gira en torno a las cuotas, sostenimiento de precios, y medidas relativas al sector azucarero tailandés.

Tailandia mantenía un sistema de contingentes o cuotas para limitar la cantidad de azúcar vendida, e impone los precios de fábrica al por mayor y al por menor. No obstante, el gobierno de Tailandia suspendió temporalmente la medida de cuotas en 2018. A pesar de ello, es importante comprender de qué trataba. El Contingente A establecía precios elevados al azúcar para el mercado interno y especificaba la cantidad máxima de colocación en el mercado. El excedente del contingente A, se destinaba a los contingentes B y C para la exportación. Al tener este mecanismo, el control de precios generaba una subvención cruzada para las categorías de exportación. Además, Tailandia también otorga pagos adicionales a los cultivadores de caña. Brasil alega que dichas medidas corresponden a subvenciones a la exportación.

Por otro lado, el gobierno tailandés otorga subvenciones para que una parte proporcional de la tierra cultivable, pase del cultivo de arroz al cultivo de azúcar. Así, Brasil argumenta que el conjunto de medidas que impone Tailandia excede el nivel de *minimis* que impone el Acuerdo sobre Agricultura, y corresponden a subvenciones prohibidas contempladas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, lo cual causa un perjuicio grave a los intereses de Brasil.

## Perspectivas y proyecciones futuras del mercado del azúcar

A nivel general, se proyecta una mayor molienda para los próximos años y así, un incremento de producción de azúcar. De igual manera, la caña de azúcar seguirá siendo la principal fuente para producir azúcar; el azúcar de la remolacha azucarera bajará de 14% del total de producción de azúcar, a un 12%. Esto les da mayor cabida a los países del trópico como Brasil, Tailandia e India.

La ampliación del sector azucarero en Asia, dará como resultado una mayor demanda. En África también crecerá por el aumento de fábricas dedicadas al azúcar. Esto demuestra que ocurrirá más consumo en países en desarrollo por el crecimiento en la población y la urbanización, y por lo tanto, habrá un mayor presupuesto de los consumidores destinado a bebidas y alimentos.

La FAO (2017) espera que la producción mundial de azúcar se incremente en 1,7% por año, hasta llegar a 210.000.000 millones de toneladas métricas en el 2026. A pesar del crecimiento previsible de África, las regiones en desarrollo que tendrán más protagonismo en la producción son Asia y América Latina y el Caribe. En Asia aumentará 2,6% durante los próximos 10 años, y en América Latina y el Caribe 1,6%.

En cuanto a exportaciones, según la FAO (2017) se espera que, en el periodo comprendido entre 2017-2026, aumenten en general un 33%. Seguirá como líder Brasil, y sus exportaciones seguirán creciendo año con año. En Tailandia también habrá aumento, aproximadamente de 3.000.000 millones de toneladas. En los países en que se van eliminando o limitando la ayuda interna al sector, como la Unión Europea y Tailandia, se espera que las exportaciones aumenten y reduzcan las distorsiones comerciales del mercado internacional. Además, las importaciones van a estar lideradas por la demanda en África y Asia.

Las medidas más recientes aplicadas por China, India y Tailandia han generado despertar en la comunidad internacional, dando cabida a las solicitudes de celebraciones de consultas entre las partes. De no resolverse por esta vía, pueden surgir medidas de defensa comercial en los países

reclamantes, como la aplicación de medidas compensatorias, salvaguardias, antidumping y, en el peor de los casos, una guerra comercial utilizando las barreras arancelarias y no arancelarias como instrumentos de protección. Por ejemplo, según la FAO (2017), muchos países mantienen aranceles altos para proteger su producción interna de los desequilibrios en el mercado internacional y así, en suposición, no transferirlo a los consumidores. Sin embargo, al frenar la entrada de las importaciones en gran medida, los consumidores terminan afectados al tener que aceptar los precios del mercado interno, los cuales no se guían por la libre competencia.

Las perspectivas del sector del azúcar dependen de factores climatológicos, políticos y macroeconómicos. El comportamiento del real brasileño frente al dólar estadounidense, los precios del petróleo, el movimiento del mercado de otros cultivos competidores, son factores que pueden afectar directamente en el comportamiento a futuro.

### Conclusiones del capítulo

Reconociendo las principales características y el comportamiento del sector azucarero internacional, se puede concluir lo siguiente: el 80% de la producción de azúcar a nivel mundial, proviene de la caña de azúcar, y esta seguirá siendo el principal origen de materia prima. También, es destacable que la producción se dirige en especial al sector industrial, en donde se fabrican alimentos y bebidas endulzadas. No obstante, el azúcar para fines domésticos es un producto básico en casi una totalidad de hogares en el mundo.

Durante el periodo promedio analizado, 2014 a 2018, ha ocurrido una fuerte subida en la producción gracias a las buenas condiciones climáticas, expansión de tierras y mejores remuneraciones. Además, tomando como foco a Centroamérica, una porción importante del empleo agrícola tiene que ver con la producción de azúcar y es un elemento muy importante de la economía en Guatemala, El Salvador y Honduras.

Quienes lideran la producción son Brasil, India y la Unión Europea. Específicamente, para el azúcar de caña, los principales son Brasil, India y Tailandia. Los países exportadores son Brasil, Tailandia y Australia, los cuales coinciden mucho con los principales productores. Los importadores más relevantes son Indonesia, China y Estados Unidos, y dentro los 5 importadores más importantes, su principal socio comercial es Brasil. En general, las importaciones están aumentando por la eliminación de medidas proteccionistas, tratados de libre comercio y mejora de la economía en algunos países.

El consumo tiene muchas expectativas de crecimiento. Los factores que lo favorecen son la disminución de precios en países notables como India, China, Unión Europea y México. Sin embargo, en los siguientes años estará liderado especialmente por los países en desarrollo. La región con mayor consumo corresponde a América Latina y el Caribe.

Brasil es el principal protagonista del sector azucarero a nivel mundial. Es el mayor productor (representa el 23% mundial) y exportador de azúcar, con el 44% de participación. Dispone la mayoría de su producción a la exportación. Debido a las malas condiciones climáticas, el año 2015-2016 fue un periodo negativo para la producción, sin embargo, los siguientes años ha logrado recuperarse. A pesar de la expectativa de que sus exportaciones disminuyan un 34%, seguirá estando consolidado como el mayor exportador a nivel mundial.

India es el segundo productor de azúcar de caña, y el país con mayor consumo de azúcar entre sus ciudadanos, a nivel mundial. Puede llegar a ser un exportador o importador neto, dependiendo de su situación política. El gobierno brinda mucho apoyo interno a la industria del azúcar, y controla el mercado interno tanto en el nivel de consumo como en las importaciones y exportaciones. Se espera que este país llegue a ocupar el tercer país exportador mundial dentro de poco.

Tailandia es el tercer mayor productor, representa el 6% de la producción mundial; también es el segundo mayor exportador y representa el 16% total. Este país se dedica más al azúcar moreno, sin embargo, ha aumentado la

producción de azúcar blanco. Además, ha tenido mejores resultados a partir de 2017-2018.

Para Costa Rica, Canadá es un país relevante en el contexto internacional ya que muchas importaciones de azúcar refinada provienen de este país. Al dedicarse especialmente a la refinería, importan azúcar crudo para terminar con el proceso en las refinерías de Toronto, Montreal y Vancouver. En especial dirigen el mayor porcentaje de su producción al mercado industrial.

Se ha visto la tendencia de declive en los precios internacionales del azúcar desde 2017, provocado por excesos de inventario en 2017 y 2018. Al ser la oferta mayor a la demanda, los precios tienen a bajar, en conjunto con varias eliminaciones de medidas proteccionistas. Para el azúcar blanco, entre septiembre de 2018 y marzo de 2019, el precio por libra ha rondando entre 14 y 17 centavos de dólar. Para el precio por tonelada, ronda entre US\$326 y US\$360.

En general, existen muchas buenas proyecciones a futuro. El aumento de la producción, repercute directamente en las exportaciones, importaciones y consumo; con los precios internacionales a la baja, es más atractivo para algunos países importar azúcar la cual resulta más barata que a nivel nacional. En ese sentido, en Costa Rica podría haber un aumento en las importaciones gracias al atractivo de la producción y baja en los precios, y entrar a competir con la producción nacional. Esto no significa que el producto importado se venda a un precio menor que el nacional, si no, que los importadores pueden ver una oportunidad de ganancia gracias al margen de diferencia entre el precio internacional y el interno.

## **VI. SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS SUSTANTIVOS ESTABLECIDOS POR EL RC**

**Elementos que demuestren el incremento en el volumen de las importaciones del PROI**

Conforme lo establece el artículo 10 inciso f) del RC, la solicitud de investigación debe contener elementos que demuestren el incremento en el volumen de las importaciones del PrOI. Por tanto, esta A.I. efectuó el análisis con la base de datos de importaciones de la Dirección General de Aduanas (DGA) del Ministerio de Hacienda, misma que se aporta en el expediente y abarca información del 2013 al 2018.

Seguidamente, se detalla el tratamiento que se efectúa a dicha base, donde en primer lugar fue necesario revisar el detalle de cada una de las 5.103 líneas, con el fin de depurar los datos, y se incluyera información únicamente del PrOI.

Es importante aclarar, que del total de líneas se excluyeron del análisis 207 por encontrarse dentro del esquema de zona franca y reimportación, y 1.895 por tratarse de importaciones con origen Costa Rica, por tanto, la depuración se trabajó con 3.001 líneas, mismas que se componían de 1.420 líneas con detalle relacionado al PrOI y 1.581 no PrOI.

Adicionalmente, según lo establece el artículo 9 del ASS, se requiere efectuar un análisis de exclusión según origen, para lo cual de las 1.420 líneas referentes al PrOI, se omiten del análisis 44 bajo el siguiente detalle:

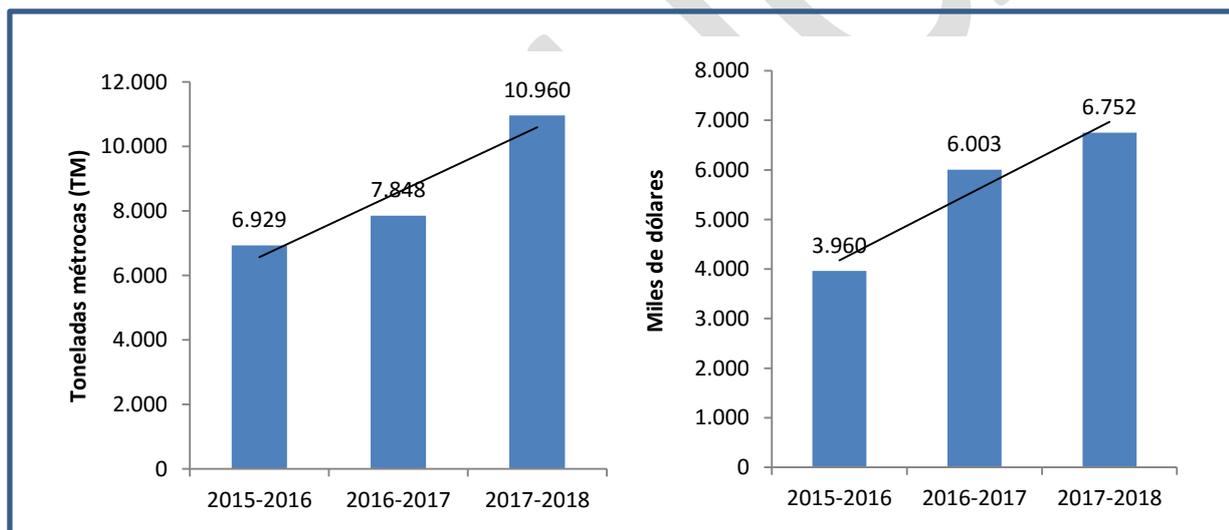
<b>País</b>	<b>Líneas excluidas</b>
Colombia	13
Ecuador	10
Guatemala	11
Panamá	9
Venezuela	1
<b>Total</b>	<b>44</b>

Por tanto, la base una vez depurada se conforma por 1.376 líneas referenciadas únicamente al producto objeto de investigación, no obstante una vez definido el periodo de análisis de octubre 2015 a septiembre 2018; las líneas analizadas son 1.193 y sobre la cual se efectúa el análisis del presente apartado.

Es importante aclarar, que si bien esta A.I. definió como POI el periodo comprendido entre octubre 2015 y septiembre 2018, se efectuó el análisis no solo en año fiscal, sino se analizó el comportamiento de las importaciones en año calendario, es decir de enero 2015 a diciembre 2018, con el fin de determinar si se presenta alguna diferencia sustancial en el análisis, no obstante, la conclusión y tendencia es similar independientemente de cómo se agrupen los datos.

Una vez aclarada la naturaleza de los datos, se presenta el análisis del comportamiento de las importaciones del PrOI; tanto en niveles absolutos como relativos.

**Gráfico 7. Importaciones anuales del PrOI, en volumen y valor, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cuando se analiza el comportamiento de las importaciones agrupadas por periodo fiscal, se observa que tanto en volumen como en valor se presenta una tendencia sostenida al alza, donde se registra un crecimiento del 58% de “punta a punta”, es decir entre los periodos 2015/2016 y 2017/2018 para el caso de las importaciones medidas en volumen, y de un 70% para las importaciones en valor.

En términos absolutos, las importaciones medidas en volumen crecieron más de 4.000 TM durante todo el POI, por su parte las importaciones en valor aumentaron alrededor de los 3.000.000 de dólares.

Específicamente, al analizar la variación que se presentó durante cada periodo, se determina que el crecimiento es sostenido principalmente para las importaciones medidas en volumen, dado que entre los periodos 2015/2016 y 2016/2017 creció un 13%, para el periodo 2016/2017 y 2017/2018 el aumento es del 40%, para este último periodo en términos absolutos el crecimiento fue de más de 3.000 TM. Para el caso de las importaciones en valor, si bien presentan un crecimiento, este se desacelera en el último periodo, tal como se presenta en la siguiente tabla.

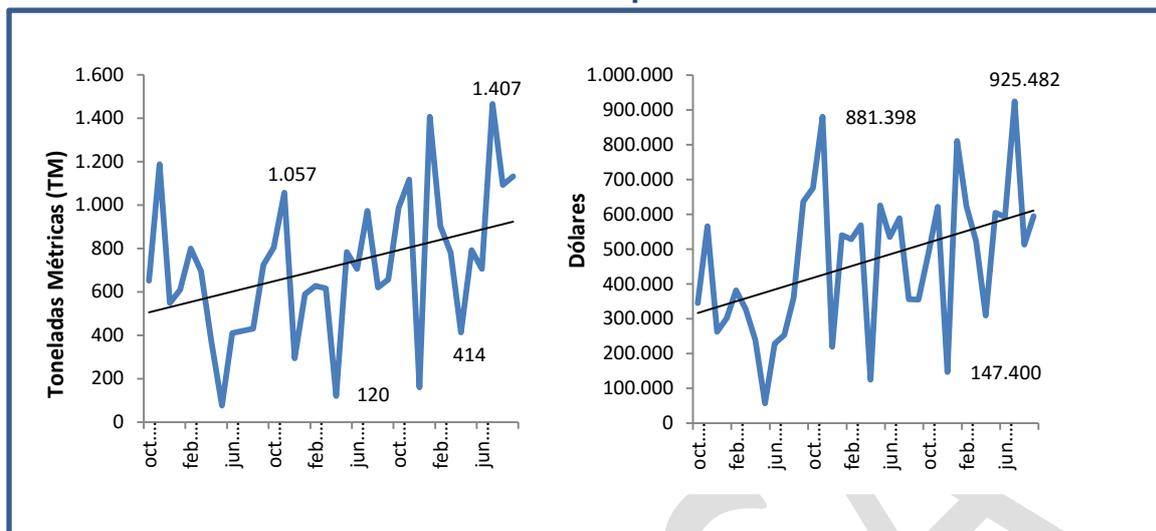
**Tabla 6. Variación de las importaciones del PrOI, en valor y volumen, período 2015/2016- 2017/2018**

Año	Variación Volumen	Variación Valor
2016-2017	13%	52%
2017-2018	40%	12%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, al analizar las importaciones mensuales, tanto en volumen como en valor, durante todo el POI, se obtiene la misma conclusión que líneas anteriores, las importaciones presentan una tendencia al alza, donde si bien se presentan meses con niveles de importaciones menores, esto se compensa con otros meses con un ingreso significativo, dicho comportamiento se puede explicar por temas de logística cuando ingresa producto a territorio nacional.

**Gráfico 8. Importaciones mensuales del PrOI, en valor y volumen, período octubre 2015 a septiembre 2018**

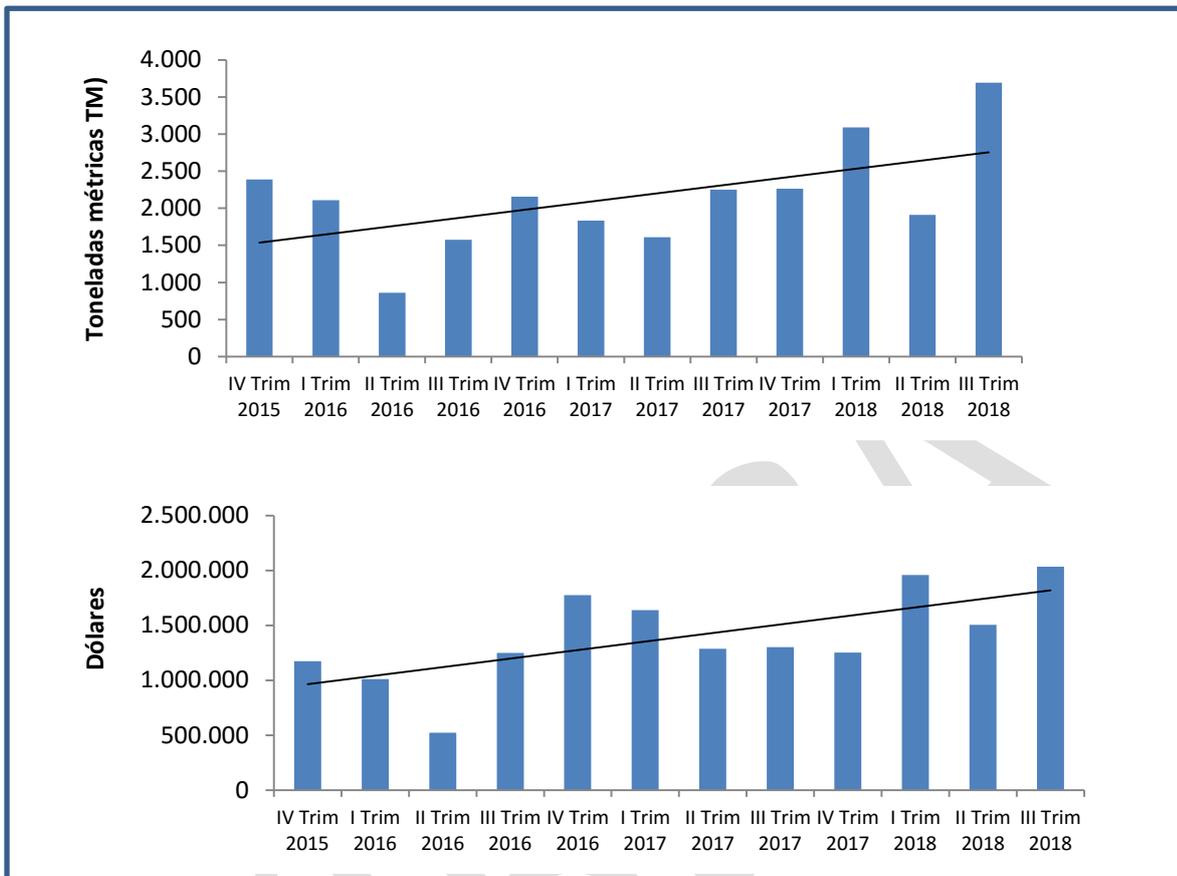


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Seguidamente, se efectúa el análisis de las importaciones de manera trimestral y semestral, con el objetivo de identificar una posible estacionalidad en el comportamiento de la variable. Para el caso particular de las importaciones trimestrales, se puede concluir que el segundo trimestre de cada uno de los años que conforman el POI, presenta el menor nivel registrado de importaciones.

Adicionalmente, se evidencia que las importaciones reportadas en el último trimestre de análisis, con aquellas con el mayor nivel reportado durante todo el POI, esto para el caso particular de las importaciones en toneladas métricas.

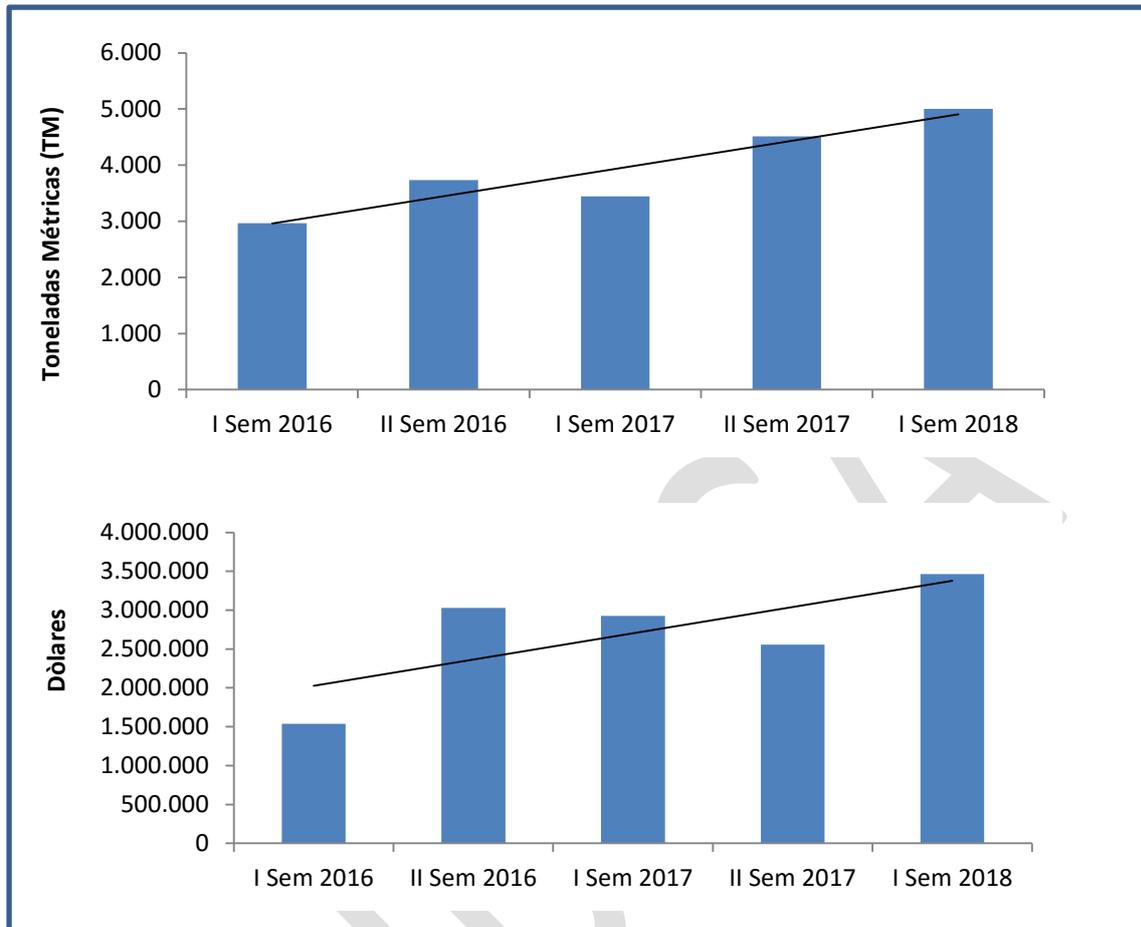
**Gráfico 9. Importaciones trimestrales del PrOI, en valor y volumen, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el análisis de las importaciones agrupadas de manera semestral para el POI, no presenta un patrón tan claro, esto tal como se explicó, se debe a que en temas de importaciones, se debe llevar a cabo un proceso de logística para el ingreso del producto a territorio nacional; por lo que no necesariamente se define una estacionalidad. Sin embargo, nuevamente se evidencia una tendencia al alza a lo largo del POI.

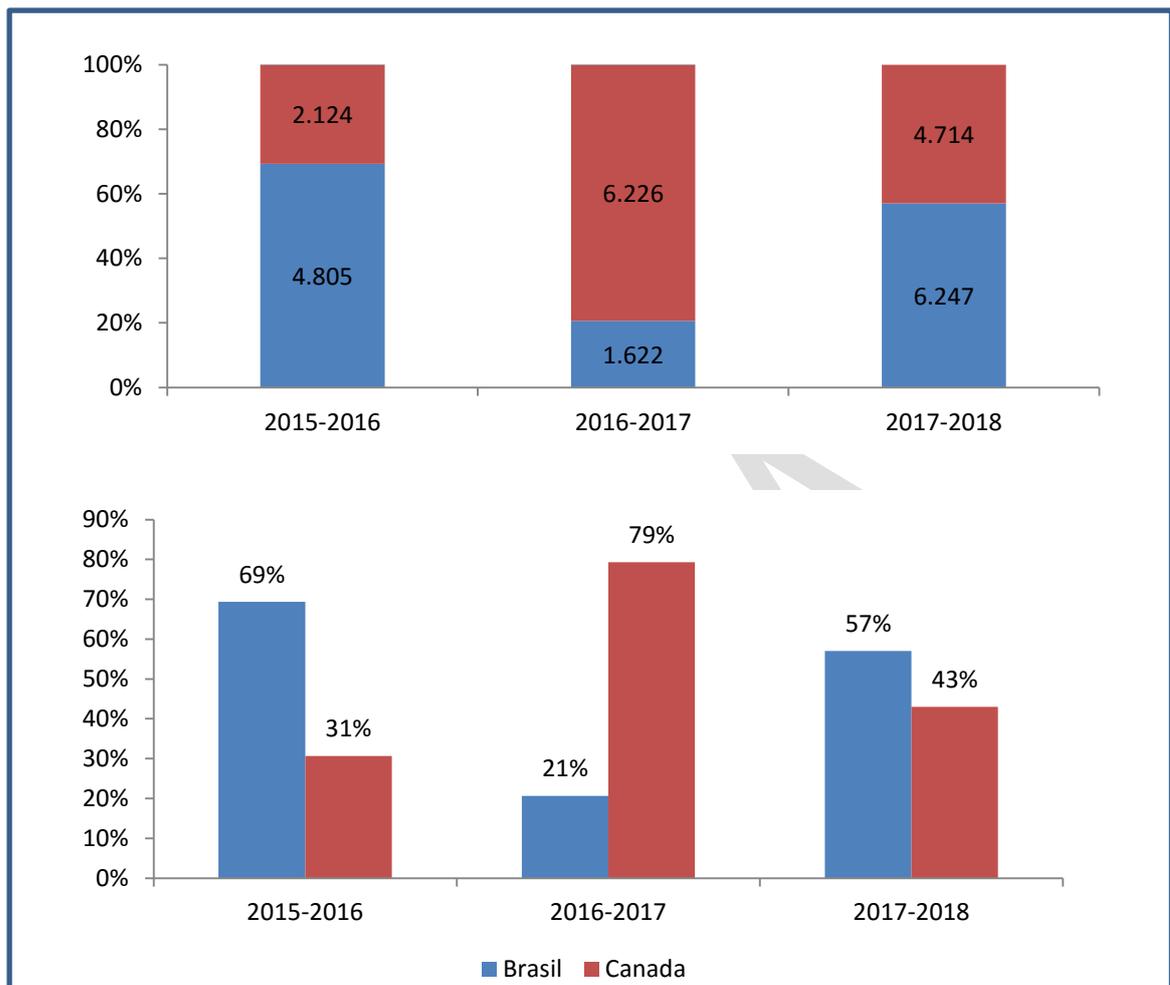
**Gráfico 10. Importaciones semestrales del PrOI, en valor y volumen, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, es importante efectuar un análisis según países de origen de las importaciones en el POI, para lo cual se evidencia que las importaciones provenientes de Brasil y Canadá son el principal origen del producto que ingresa al país, tal como se evidencia en los siguientes gráficos.

**Gráfico 11. Países importadores del PrOI, período 2015-2017**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Llama poderosamente la atención, como entre estos dos orígenes se reparten la totalidad de las importaciones del PrOI, para el periodo 2016/2017 la distribución se invirtió, donde casi el 80% de la totalidad de las importaciones eran provenientes de Canadá. Sin embargo, para el periodo siguiente (2017/2018) retorna Brasil en el puesto uno como principal importador del PrOI, pero con una distribución más equitativa.

Es importante mencionar, que para el caso de Canadá se cuenta con un Tratado de Libre Comercio, que entró en vigencia el 01 de noviembre de 2002. Para el caso específico de azúcar, se indica que si la producción del PrOI, se clasifica en la partida 17.01, en específico en la subpartida 1701.11 (remolacha) o 1701.12 (caña), y según la regla de origen, este debe ser originario de Costa Rica o de Canadá para que el azúcar de plantación o

refinado clasificado dentro de la partida 17.01, exactamente en la subpartida 1701.99, goce de trato arancelario preferencial.

Adicionalmente, es importante mencionar que producto del TLC con Canadá, el PrOI cuenta con un contingente de 4.000 TM anuales, mismas que antes del año 2015 no se utilizaban, sin embargo para los años 2017 y 2018 se reporta una utilización promedio de 3.990 TM, es decir prácticamente su totalidad.

Seguidamente, se presentan los principales importadores durante el POI, para lo cual se efectuó un promedio de los 3 periodos, y se identificaron los más grandes importadores del PrOI.

**Tabla 7. Principales importadores, período 2015/2016- 2017/2018**

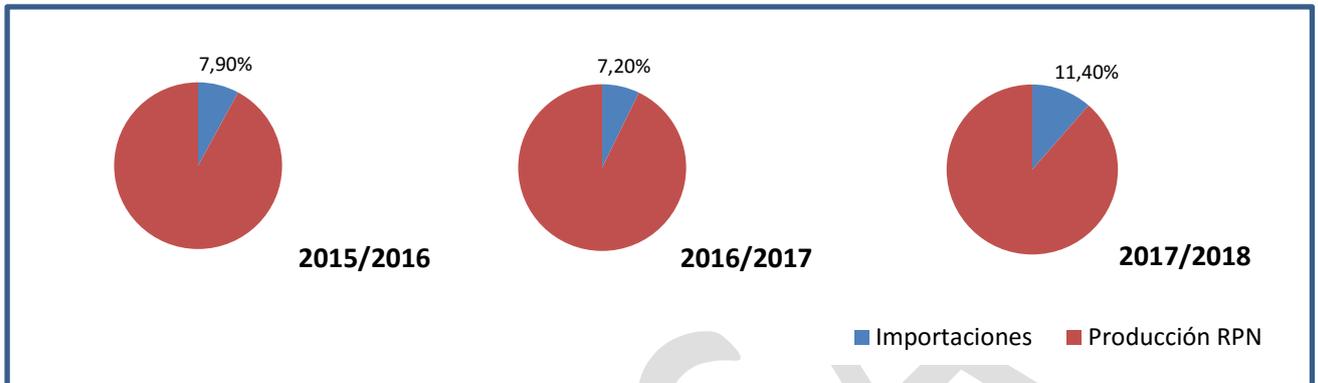
Importador	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Promedio	%
Importador A				600	7%
Importador B				389,4	5%
Importador C				58,8	1%
Importador D				58,8	1%
Importador E				0,0	0%
Importador F				54	1%
Importador G				58,8	1%
Importador H				58,8	1%
Importador I				0,0	0%
Importador J				0,0	0%
Importador K				0,0	0%
Importador L				58,8	1%
Importador M				1.066	12%
Importador N				7.066,0	82%
Importador O				340,4	4%
Importador P				0,0	0%
Importador Q				0,0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>6.929,2</b>	<b>7.848,2</b>	<b>10.960,4</b>	<b>8.579,3</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda

Finalmente, es relevante cuantificar la participación de las importaciones en razón del total de la producción de la RPN, para lo cual se muestra como la

proporción de las importaciones creció 3,5 puntos porcentuales entre los periodos 2015/2016 y 2017/2018.

**Gráfico 12. Participación de las importaciones versus la producción de la RPN, período 2015/2016 – 2017/2018**



Fuente: Ministerio de Hacienda y LAICA.

Es importante aclarar, que si bien las importaciones crecen a lo largo de todo el POI, la producción nacional de la RPN presenta un repunte durante el periodo 2016/2017 (mismo será explicado más a profundidad en el siguiente apartado). Por tanto, se evidencia como el porcentaje de participación de las importaciones para el periodo 2016/2017 presenta una caída de la participación de las importaciones de 0,7 puntos porcentuales.

#### *Conclusiones del apartado*

Del análisis supra se determina que el aumento de las importaciones del PrOI presenta las siguientes características: i) agudo: debido a que durante todo el periodo se experimenta un aumento sostenido de un 58,1% de punta a punta, b) súbito: ya que se produjo de manera imprevista; c) importante: debido a que para todo el POI aumentaron en total 4.031 TM, y en el último periodo este incremento fue de 3.113 TM, es decir se presentó el 77% de dicho incremento, y d) reciente: esto por cuanto el incremento significativo de las importaciones se da de manera sostenido para los últimos 3 periodos.

Para mayor explicación, se transcribe lo resuelto por el Grupo Especial "sacos de polipropileno/República Dominicana:

*El Grupo Especial tampoco considera válida la afirmación de los reclamantes de que la autoridad competente no examinó el ritmo de las importaciones. Según los reclamantes, el ritmo fue decreciendo de manera aguda (de un 60,76% en el año 2007, a un 9,4% en el año 2008, a un -14,68% en el año 2009), por lo que no se podría concluir que hubo un incremento de importaciones reciente, súbito y agudo.<sup>4</sup> No obstante, como se ha indicado anteriormente, la autoridad competente analizó los datos relativos a las importaciones de cada uno de los años del período investigado, así como también la evolución de la tendencia de las importaciones en ese período.<sup>5</sup> Además, no puede asumirse que un aumento de 9,4% en el período intermedio constituya una disminución de las importaciones, máxime cuando ese aumento se produjo sobre un volumen absoluto de importaciones que ya había aumentado de manera significativa en el período inmediato anterior. No hay nada en el texto del artículo XIX:1 a) del GATT de 1994 o del Acuerdo sobre Salvaguardias que indique que el ritmo de las importaciones deba acelerarse (o ser positivo) en cada momento del período de investigación o que el mismo sea ascendente y positivo sólo si cada porcentaje de aumento es mayor al aumento precedente.<sup>6</sup> Como ha señalado el Órgano de Apelación, la determinación de si las importaciones "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación "matemática o técnica"<sup>7</sup>, sino más bien una evaluación que debe efectuarse caso por caso.<sup>8</sup> Por lo anterior, el Grupo Especial considera que los reclamantes no han demostrado que la autoridad competente no hubiera examinado el ritmo de las importaciones ni que el incremento de importaciones por*

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, reclamantes, primera comunicación escrita, párrs. 265-269; declaración inicial en la primera reunión del Grupo Especial, párr. 82.

<sup>5</sup> La autoridad competente determinó que el aumento de las importaciones había sido "fluctuante". En lo específico, indicó que "la **variación absoluta** del volumen de las importaciones... en 2007 respecto al 2006 se situó en 1.160.748,39 kilogramos, para el periodo 2007/2008 el volumen de importación se mantuvo relativamente estable respecto al año anterior... en el 2009 respecto al 2008 hubo un decrecimiento absoluto... Finalmente, durante el periodo 2006-2009 el volumen de importación experimentó una variación absoluta de 956,399.89 kilogramos de sacos y tejido tubular". Véase, por ejemplo, informe técnico preliminar, prueba documental CEGH-7, pp. 61-62 (el énfasis figura en el original).

<sup>6</sup> Véase el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Calzado (CE)*, párr. 131.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero*, párrs. 351 y 360.

*ésta constatado no hubiera podido considerarse como reciente, súbito y agudo. (WT/DS415/R).*

Conforme a lo anterior, se concluye, en el marco del artículo 10.f) del RC, que existe indicios del aumento en el volumen de las importaciones del PrOI en el POI.

### **Elementos que demuestren el daño en la rama de producción nacional**

En este apartado se analiza la evolución de los factores económicos que influyen en el estado general de la RPN, en los términos del artículo 4.2.a del ASS; a saber: producción, ventas, empleo, productividad, utilización de la capacidad, y ganancias y pérdidas del producto similar.

Es importante iniciar este análisis, retomando el tema de la composición de la RPN, misma que cumple con lo estipulado en el artículo 5 y párrafo primero del artículo 14 del RC, donde se establece que debe representar al menos el 25%. Para el caso particular, el sector productivo azucarero será representado por 4 ingenios en la parte productiva (El General %, Victoria, con %, CATSA, con %, Juan Viñas con %), y por LAICA, misma que se encarga de comercializar el producto.

Seguidamente, se explica el comportamiento de cada una de las variables para determinar si la RPN presenta indicios de un daño grave.

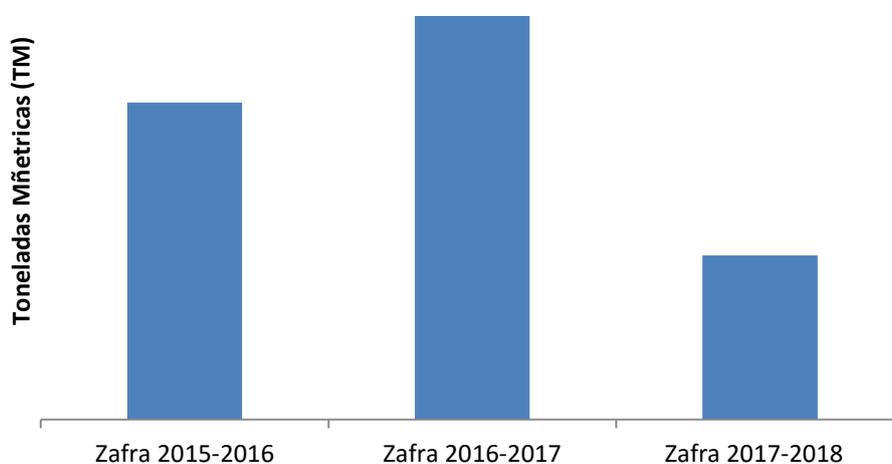
#### *Producción total*

Para el caso particular de la producción del producto similar, es importante mencionar que LAICA mediante acuerdo de Junta Directiva, define la cuota de producción de cada uno de sus ingenios para cada año, esto mediante un cálculo que considera la variable de consumo del año anterior multiplicado por un factor de 1,5, esto según por la Ley No. 7818, Ley Orgánica de la Agricultura

e Industria de la Caña de Azúcar. Es decir, cada uno de los ingenios deberá entregar a LAICA la cantidad del producto que se especifica.

Por tanto, se presenta el siguiente comportamiento de la producción del producto similar para los 4 ingenios que representan la RPN.

**Gráfico 13. Producción del producto similar de la RPN, en toneladas métricas, período 2015/2016 – 2017/2018**



Fuente: LAICA

Se puede evidenciar que la producción presenta una recuperación del 3% entre el periodo 2015/2016 al 2016/2017, no obstante, para el siguiente periodo la producción de los 4 ingenios en su totalidad cae un 8%. Es importante analizar el comportamiento de cada uno de los ingenios, para determinar las razones de la recuperación del segundo periodo. Para esto se presenta la siguiente tabla:

**Tabla 8. Producción del producto similar, en toneladas métricas por tipo de ingenio, período 2015/2016- 2017/2018**

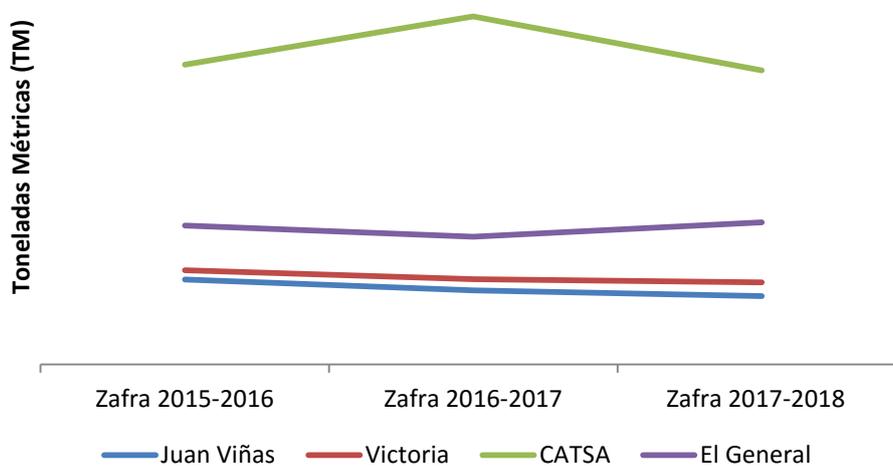
Ingenio	Zafra 2015-2016	Zafra 2016-2017	Zafra 2017-2018
<b>Ingenio 1</b>	100%	87%	81%
<b>Ingenio 2</b>	100%	91%	87%
<b>Ingenio 3</b>	100%	116%	98%
<b>Ingenio 4</b>	100%	92%	102%
<b>Total RPN</b>	100%	103%	95%

Fuente: LAICA

Se determina que los ingenios 1 y 2, presentan un comportamiento a la baja durante todo el POI, donde cada uno de los periodos presenta una caída en los niveles de producción. No obstante, para el caso de ingenio 3, presenta un incremento para el periodo 2016/2017, mismo que la RPN explica que se debe a un pedido extraordinario de azúcar, con el fin de cubrir la demanda de un cliente particular en el sector industrial. Dicho ingenio junto con Victoria, son los únicos que cuentan con la capacidad instalada para fabricar azúcar refino. Es importante indicar que se presenta certificación de la participación en la producción total de blanco del ingenio 3, donde se puede observar como para ese año, los ajustes por concepto de refinería y sustitución de blancos se incrementan en el 2017.

Por su parte, el incremento observado en el ingenio 4, setiembre de 2018, responde a un intercambio de azúcar blanco por crudo con el ingenio Atirro, debido a los problemas de este último para lograr producir azúcar blanco.

**Gráfico 14. Producción total de la RPN, en toneladas métricas por tipo de ingenio, período 2015/2016 – 2017/2018**

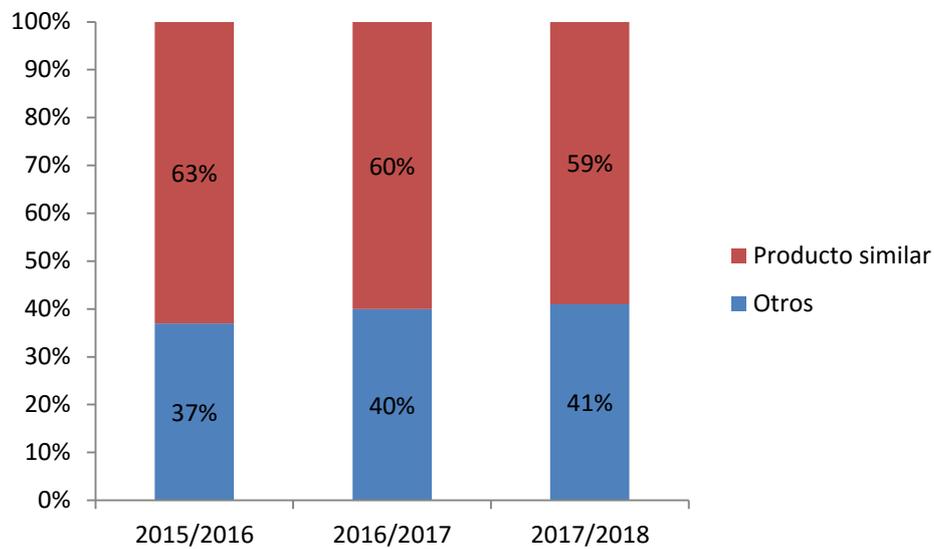


Fuente: LAICA

Por otro lado, es importante determinar la composición del producto similar dentro de la producción total, misma que ha venido disminuyendo, pasando de un 63% en el periodo 2015/2016 a un 59% para el 2017/2018, es decir perdió 4 puntos porcentuales. Esta sustitución entre el producto similar y otros productos, los cuales generalmente hace referencia a azúcar crudo para exportaciones, es importante evidenciarla, dado que el precio al que se comercializa es menor.

En otras palabras, es importante denotar que dada la naturaleza del sector, la disminución en la producción del producto similar, corresponde directamente a una reducción de la cuota definida, no obstante, la misma se compensa con la asignación de la extracuota, misma que se dirige al mercado externo. Por tanto, se presenta una sustitución entre la cuota y la extracuota.

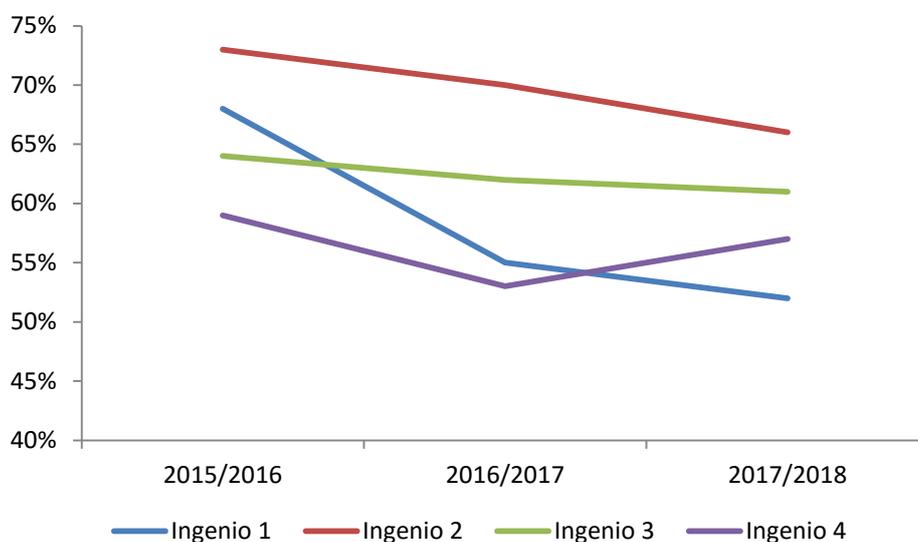
**Gráfico 15. Participación del producto similar en la totalidad de la producción, período 2015/2016 – 2017/2018**



Fuente: LAICA

Cuando se efectúa dicho análisis según ingenio, se puede concluir que tanto ingenio 2, 3 como 1 presentan una disminución en el porcentaje de participación del producto similar del total de la producción. Es decir, únicamente el ingenio 4 logra un repunte en dicho porcentaje en el periodo 2017/2018.

**Gráfico 16. Participación del producto similar en la totalidad de la producción, según tipo de ingenio, período 2015/2016 – 2017/2018**



Fuente: LAICA

### *Ventas producto similar*

Para el análisis de la variable ventas del producto similar, es importante iniciar con una aclaración, debido a la manera de operar del sector azucarero nacional, cuando cada uno de los ingenios entregan el producto, LAICA termina con el proceso de producción, empaque y comercialización, por lo que para cumplir con las especificaciones de cada producto según clientes, es necesario efectuar mezclas del azúcar que entregan cada uno de los ingenios. Es por esta razón, que no es posible distinguir cuáles ventas provienen únicamente de los ingenios que conforman la RPN.

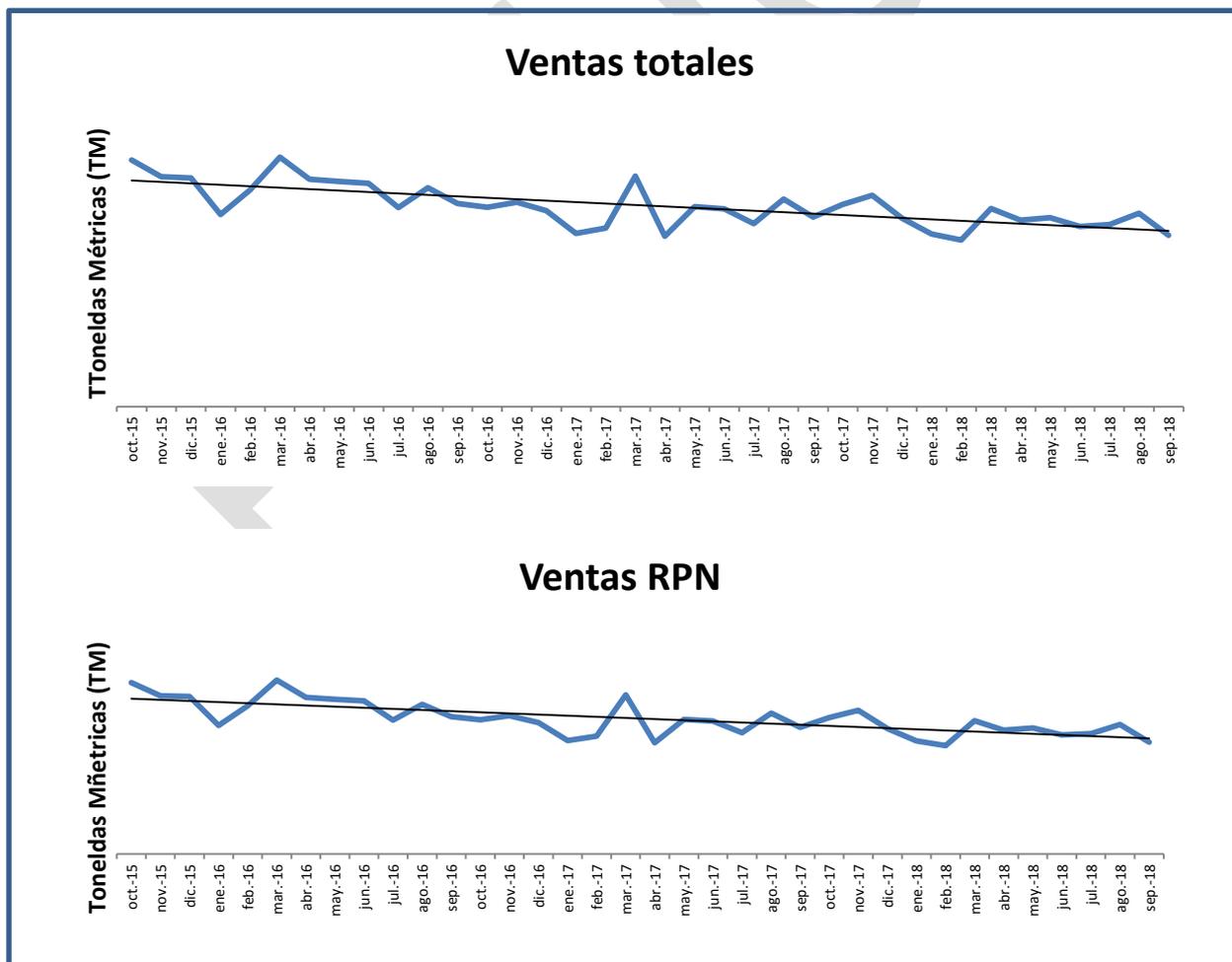
Es importante indicar que al igual cómo se trató la información de importaciones, para el caso particular de las ventas, se obtuvo el detalle de las ventas diarias durante el POI, para lo cual fue necesario depurar la base, y obtener la información referente únicamente al producto similar.

Por su parte, se realizó en primer lugar el análisis de las ventas totales, y por medio del porcentaje de participación de cada ingenio presentado por LAICA y

validado por esta A.I., se ponderará dicha variable, para buscar un acercamiento a datos que reflejen información de los 4 ingenios de la RPN. No obstante, debido a que se analizan comportamientos y tendencias a lo largo del POI, las conclusiones no presentan diferencias.

Concretamente, se analiza el comportamiento de las ventas mensuales en TM, donde para el caso de las ventas totales de LAICA se presenta una tendencia a la baja, entre octubre 2015 a septiembre 2018 se identifica una diferencia de más de TM. Por su parte, al aplicar el ponderador, se evidencia un comportamiento similar, donde las ventas mensuales de la RPN presentan una caída relativamente sostenida durante el POI.

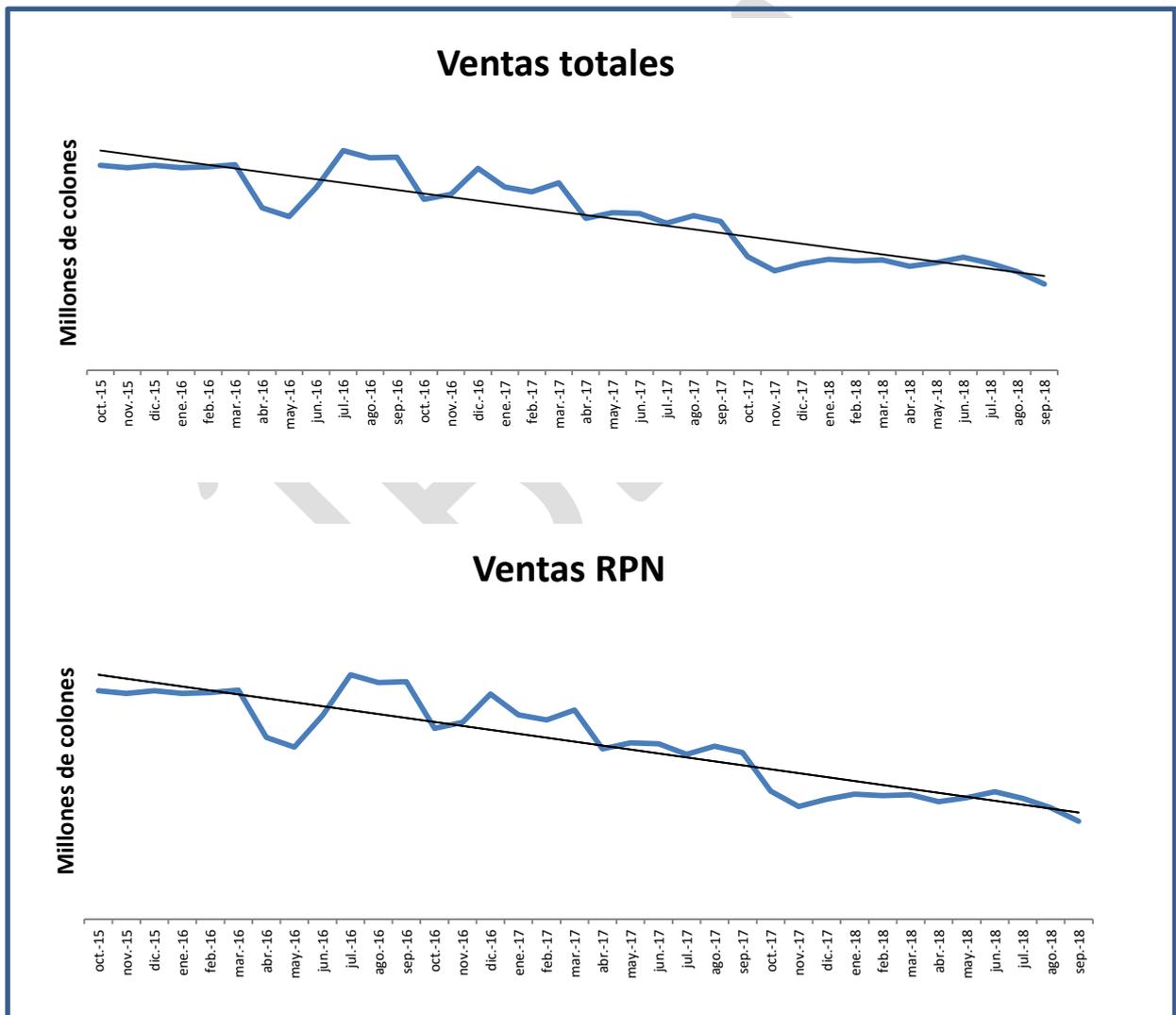
**Gráfico 17. Ventas mensuales del producto similar, en toneladas métricas, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

De igual manera, se efectúa el análisis de las ventas mensuales medidas en valor, es decir en millones de colones, para lo cual tanto las ventas totales como las ventas utilizando el ponderador de (36,8%) presentan una tendencia a la baja, para el caso de las ventas de la RPN la diferencias entre el mes de inicio y el mes de fin del POI es de más de 300 millones de colones.

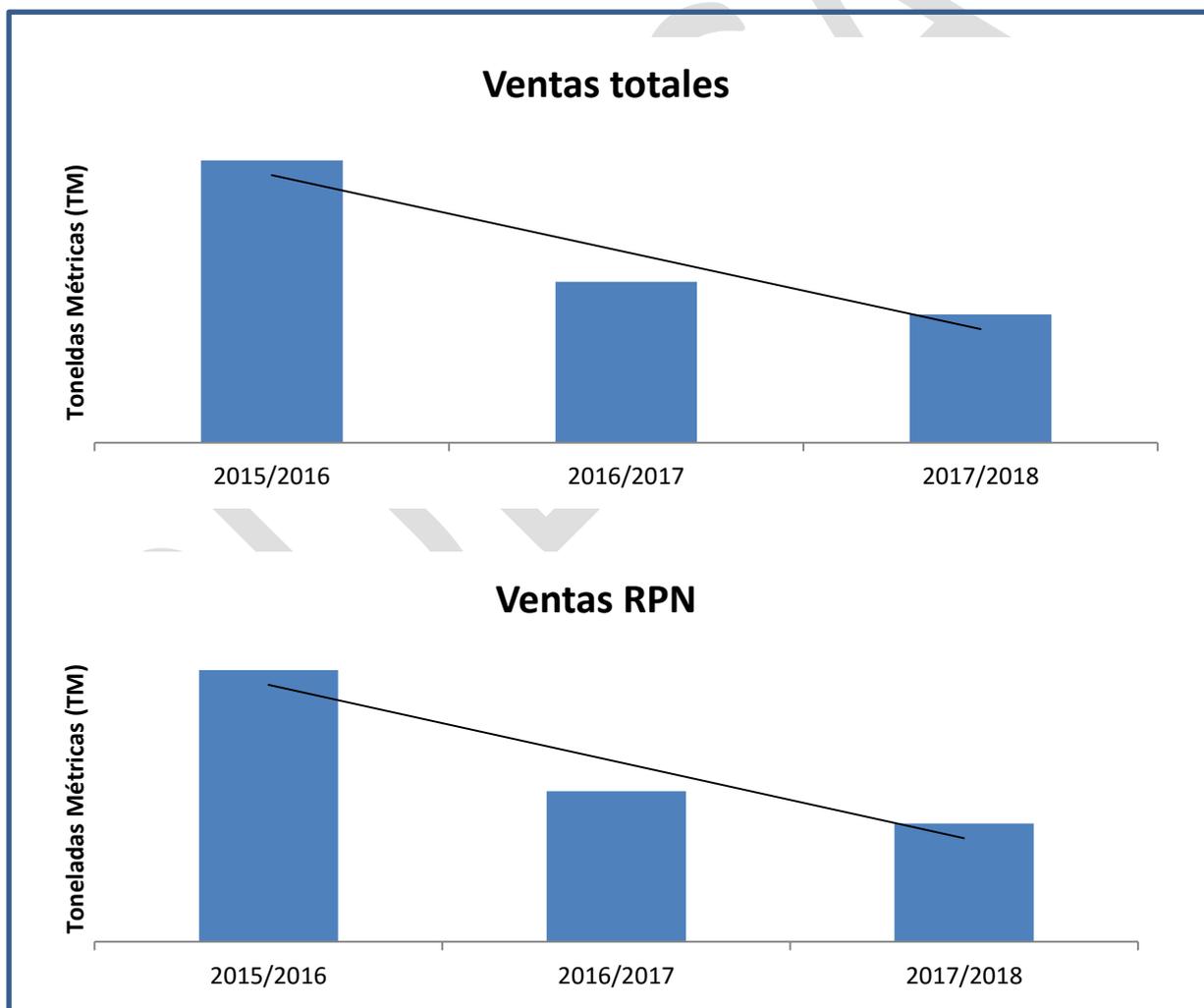
**Gráfico 18. Ventas mensuales del producto similar, en millones de colones, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

La conclusión que abordó los gráficos anteriores, se puede evidenciar con mayor claridad cuando se obtienen las ventas anuales, donde entre el periodo 2015/2016 y 2016/2017 disminuyen un 9% y entre los periodos 2016/2017 y 2017/2018 un 3%, es decir tiene una tendencia a la baja, que si bien es sostenida para el último periodo se desacelera. En términos absolutos, para el caso de las ventas de la RPN la disminución de “punta a punta” es de más de TM.

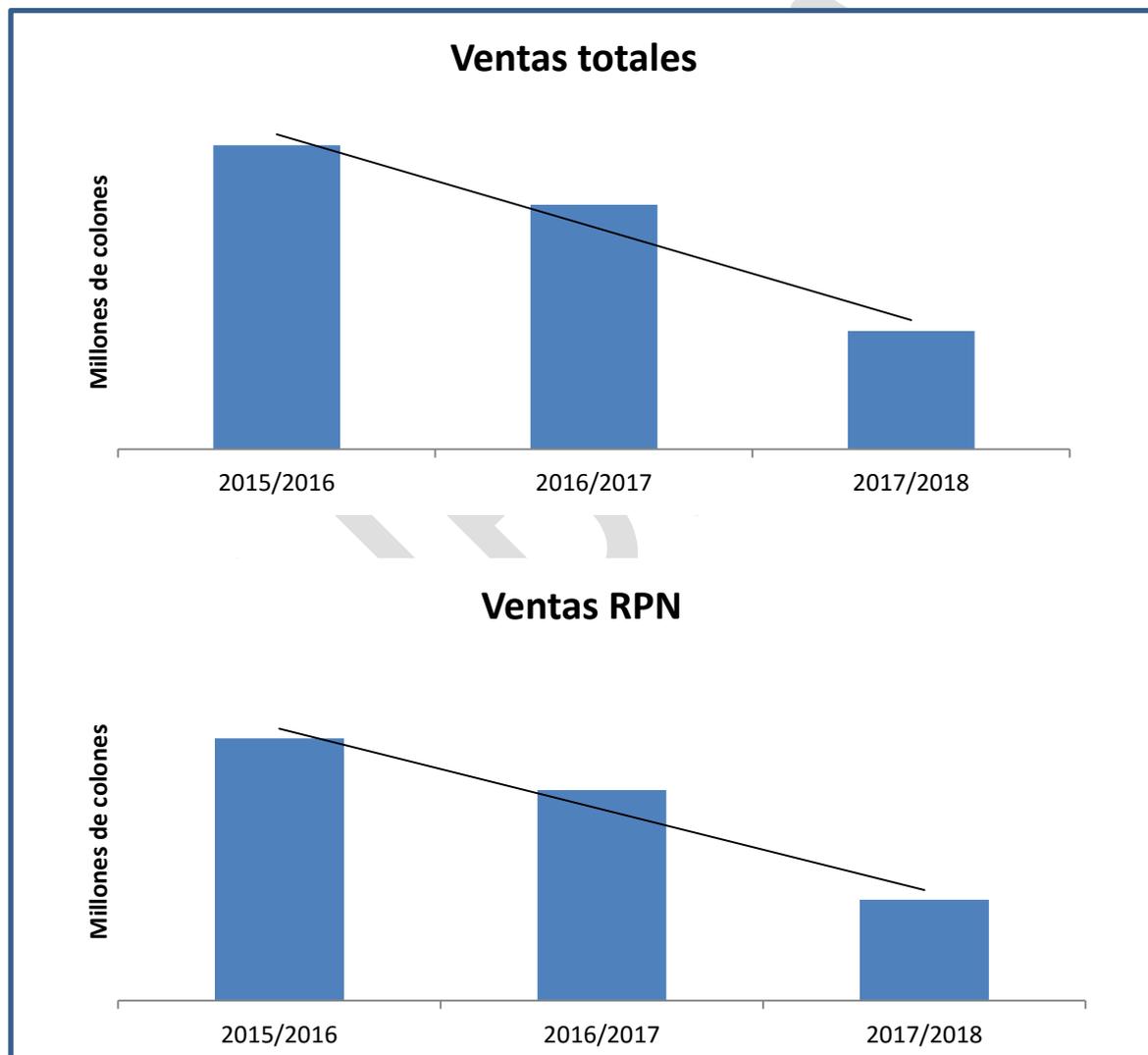
**Gráfico 19. Ventas anuales del producto similar, en toneladas métricas, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

Para el caso de las ventas anuales en valor, se observa nuevamente una tendencia a la baja, sin embargo, en este caso dicha caída es más pronunciada, dado que entre el primer y segundo periodo cae un 3%, para el periodo segundo y tercero se reporta una disminución del 6%. Por tanto para este caso, la caída es sostenida y acelerada.

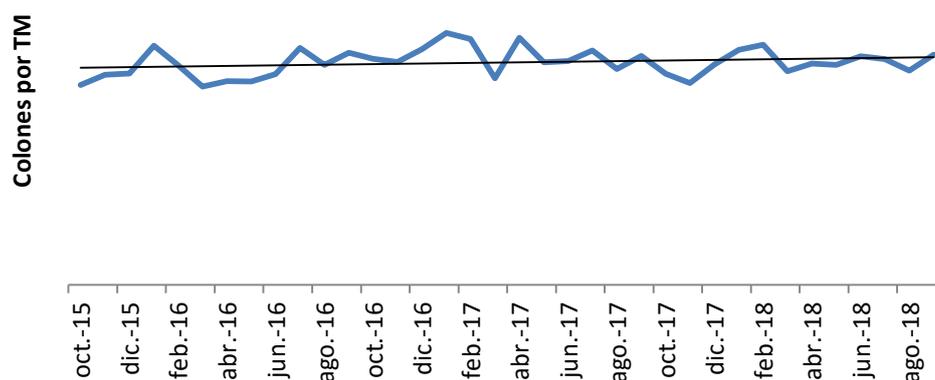
**Gráfico 20. Ventas anuales del producto similar, en millones de colones, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

Finalmente, al contar con las ventas en valor y volumen, se obtiene el comportamiento del precio del producto similar, mismo como se puede observar en el gráfico 21 presenta un comportamiento relativamente estable a lo largo del POI.

**Gráfico 21. Precio mensual del producto similar por TM, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

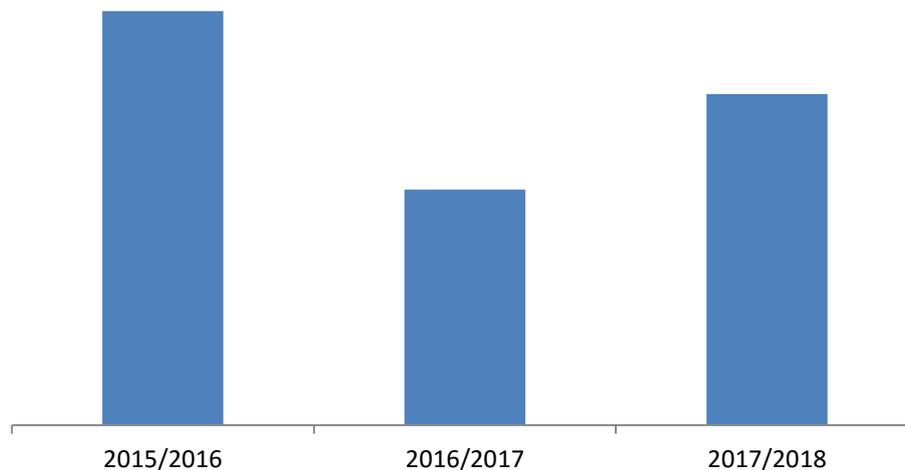
Cuando se compara el comportamiento del precio nacional con las variaciones del precio internacional, se evidencia que en el mercado local no hay un traslado, dado que en el mercado local hay mayor estabilidad.

### *Empleo producto similar*

Seguidamente se analiza el comportamiento de la variable empleo, es importante indicar que dicho análisis se realiza en dos vías, en primer lugar el empleo de los 4 ingenios, dado que estos son los encargados del proceso de transformación de la caña de azúcar a un producto relativamente terminado, y en segundo lugar, se analiza el comportamiento del empleo de LAICA, enfocado más en la parte de comercialización. Tanto esta, como todas las variables e información presentada, fue verificada por esta A.I., para este caso

particular se confrontó con certificaciones presentadas por el auditor de LAICA así como las planillas de cada una de las empresas que conforman la RPN.

**Gráfico 22. Empleo total en la producción del producto similar, período 2015/2016- 2017/2018**

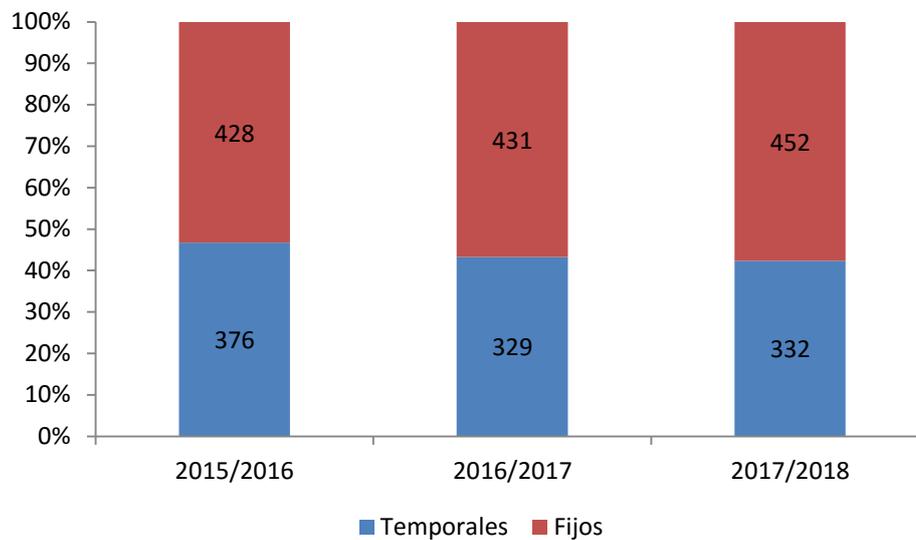


Fuente: LAICA

En primer lugar, se puede observar como el empleo presenta una caída de 45 puestos de trabajo entre 2015/2016 y 2016/2017 esto representa una disminución de más del 5%, no obstante para el siguiente periodo se reporta una recuperación de empleos, es decir un 3%, sin alcanzar el nivel del periodo inicial del POI.

El empleo para este tipo de actividad está compuesto por trabajadores permanentes y por empleados temporales, que son contratados en temporada alta de los ingenios, por lo que es importante determinar el comportamiento según tipo de empleo, mismo que se presenta a continuación.

**Gráfico 23. Empleo total en la producción del producto similar, según tipo de empleo, período 2015/2016- 2017/2018**

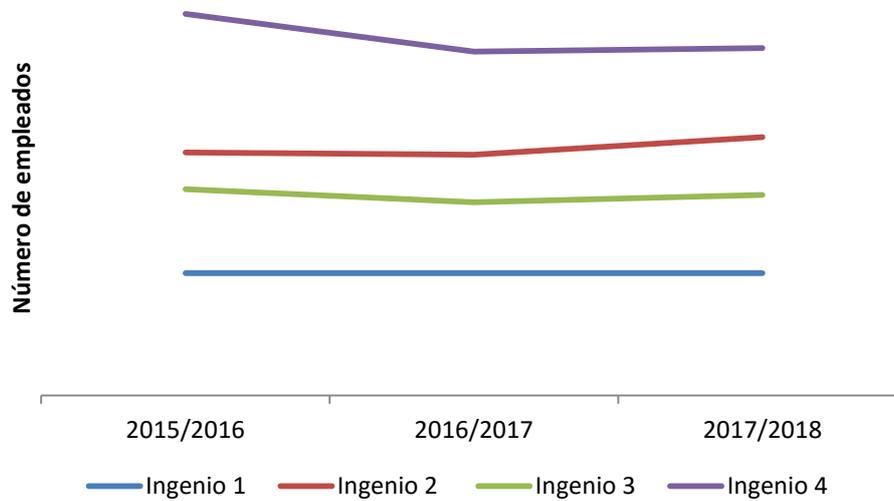


Fuente: LAICA

Llama la atención como el nivel de empleo clasificado como fijo ha crecido a lo largo del POI, entre 2015/2016 y 2016/2017 se reporta un leve incremento de 1%, y entre 2016/2017 y 2017/2018 un aumento del 5%, es decir un aumento de puestos de trabajo fijo durante todo el POI. No obstante, para el caso del empleo temporal, este presenta una disminución en el periodo 2016/2017 de trabajadores menos (una caída del 13%), sin embargo para el siguiente periodo se recupera sin alcanzar los niveles iniciales. Se podría concluir, que los ingenios han sustituido empleo temporal por fijo, sin embargo en términos generales el periodo 2016/2017 presenta una contracción importante.

Por su parte, es importante analizar el comportamiento de la variable por tipo de ingenio, donde se puede observar que los ingenios 1 y 3 presentan niveles relativamente estables, por su parte el ingenio 2 reporta un leve aumento, no obstante, el ingenio 4 es donde se identifica una importante caída de alrededor del 10%.

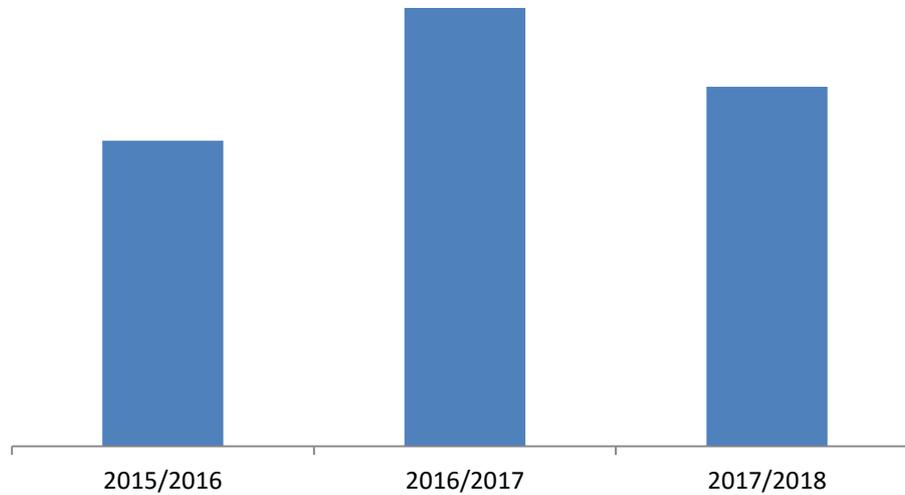
**Gráfico 24. Empleo total en la producción del producto similar, por tipo de ingenio, período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

Por otro lado, al analizar el comportamiento del empleo de LAICA, el cual como se ha indicado líneas atrás, se encuentra dedicado principalmente al área comercial, se presenta un comportamiento contrario al reportado en los ingenios, dado que es durante el periodo 2016/2017 donde se presenta un incremento de empleos, es decir un aumento del 4%. No obstante, para el siguiente periodo cae relativamente, pero se posiciona en un nivel superior al inicial.

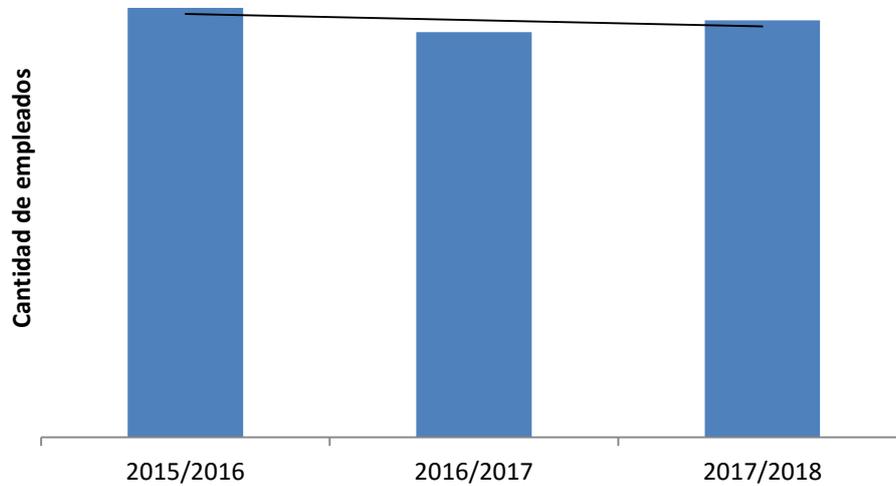
**Gráfico 25. Empleo total en la comercialización del producto similar,  
período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

Finalmente, al obtener el empleo total de la RPN, considerando tanto el reportado por los ingenios como por LAICA, se obtiene que el mismo se ha mantenido relativamente estable, donde para el periodo 2016/2017 se identifica una caída del 2%, no obstante, para el periodo 2017/2018 se recupera con un aumento del 1%. En otras palabras, se puede concluir que la caída en el empleo de los ingenios se contrarresta con el aumento que reportó LAICA, por lo que dicha variable se presenta relativamente estable a lo largo del POI.

**Gráfico 26. Empleo total del producto similar, período 2015/2016-  
2017/2018**

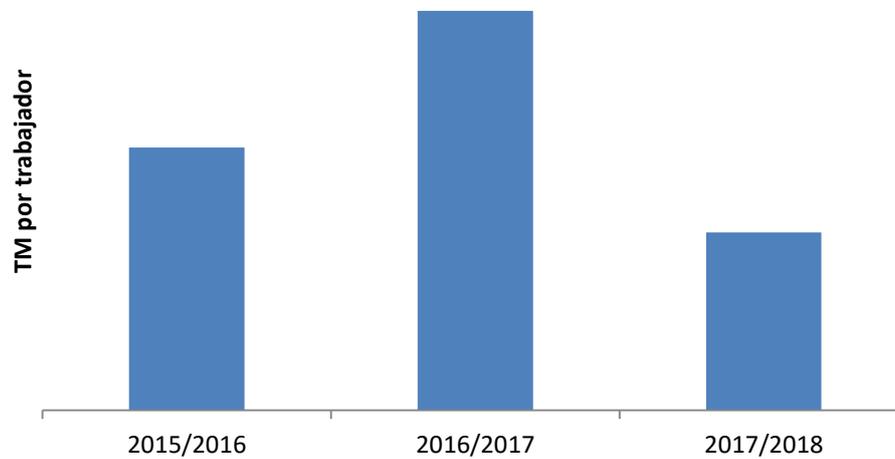


Fuente: LAICA

### *Productividad*

Se entiende por productividad la relación entre la cantidad de productos obtenida por un sistema productivo y los recursos utilizados para obtener dicha producción. Para este caso, se utilizará en primer lugar la productividad medida por la cantidad de TM de producto similar por empleado, considerando tanto los temporales como los permanentes. Donde el comportamiento de dichas variables ya fue detallado en los apartados anteriores.

### Gráfico 27. Productividad del producto similar, período 2015/2016 - 2017/2018

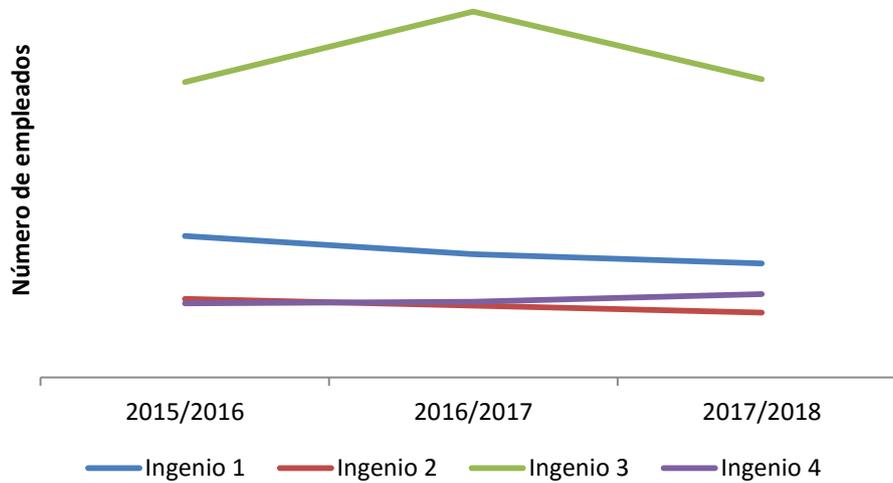


Fuente: LAICA

Se puede evidenciar como para el periodo 2016/2017 hay un repunte en la productividad, la razón detrás de este incremento del 8% se debe al incremento que experimentó la producción en dicho periodo y donde adicionalmente el empleo de los 4 ingenios en su totalidad cae, por lo que se puede concluir que la RPN se vuelve más eficiente al producir más con menos recursos.

Para el caso particular del comportamiento de la productividad según ingenio, se puede observar en el siguiente gráfico, como el ingenio 3 es el que presenta un comportamiento atípico al resto, reflejando precisamente el pico en el 2016/2017, el cual se traslada a toda la RPN por el peso ponderado que tiene dicho ingenio.

**Gráfico 28. Productividad del producto similar, según ingenio, período  
2015/2016 – 2017/2018**



Fuente: LAICA

#### *Capacidad instalada producto similar*

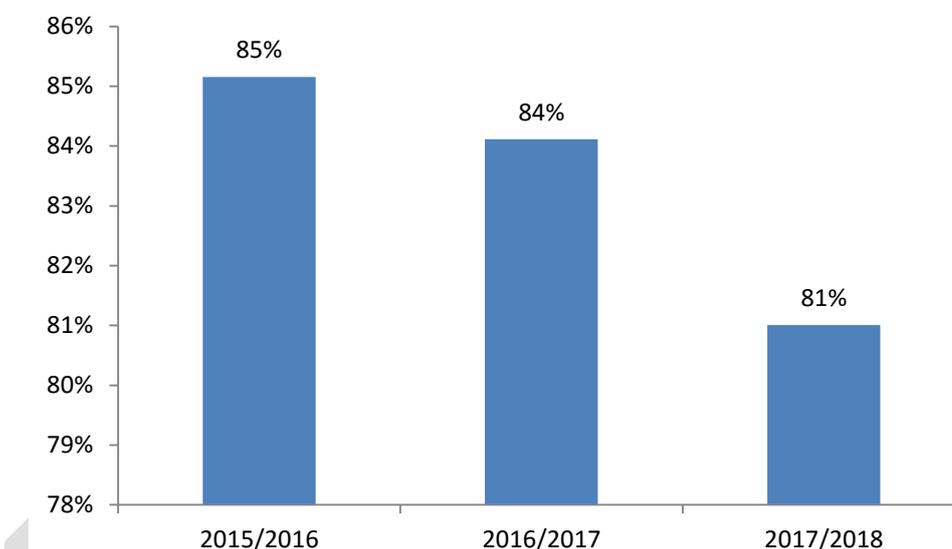
Según lo indica LAICA en su solicitud de inicio: *“Los ingenios no pueden producir, al mismo tiempo diferentes tipos de azúcares, sino que están diseñados para producir un solo tipo de azúcar durante determinado plazo, de acuerdo con el planeamiento de la producción de cada uno. No obstante, durante el tiempo de molienda, todos los ingenios utilizan su capacidad máxima de producción para la elaboración del azúcar que les haya sido asignado. Mantener en actividad un ingenio requiere de la convergencia de diversos factores; por tanto, una vez que la molienda inicia se trata de aprovechar al máximo el período de producción. Es por esta razón, que la utilización de la capacidad instalada durante el tiempo de molienda, por lo general es del 100% y, por ende, no es un indicador que refleje la verdadera situación de uso de su capacidad”*

Ante esta situación, es que se utiliza una metodología para determinar cómo se ha comportado la utilización de la capacidad instalada de los ingenios de la

RPN, por tanto, es por medio del cálculo de un indicador histórico<sup>9</sup>, que permite determinar cuánto se encuentra cada ingenio por debajo de su histórico de producción de azúcar blanco.

Por tanto, la RPN representada por estos 4 ingenios, presenta una tendencia a la baja en el nivel de utilización de capacidad instalada dedicada al producto similar, pasando de un 85% en el periodo 2015/2016 a un 81% en 2017/2018, es decir una pérdida de 4 puntos porcentuales en dos periodos.

**Gráfico 29. Porcentaje de utilización de la capacidad instalada en la producción del producto similar, Período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

Por su parte, cuando se analiza el comportamiento del porcentaje de utilización del producto similar según el ingenio, se obtiene que el ingenio 1 presenta una reducción más marcada, perdiendo 17 puntos porcentuales para todo el POI. El ingenio 3 nuevamente presenta una recuperación en el periodo 2016/2017 producto del pedido especial. Finalmente, para el caso de Victoria y El General si bien han tenido variaciones, en términos generales cerraron con un nivel similar al inicial del POI.

<sup>9</sup> Para efectos del cálculo de la capacidad histórica, se utilizó la cuota asignada promedio a cada ingenio durante los años azucareros 2008 a 2013.

**Tabla 9. Porcentaje de utilización del producto similar, según ingenio, en toneladas métricas por tipo de ingenio, período 2015/2016- 2017/2018**

Ingenio	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Ingenio 1	87%	76%	70%
Ingenio 2	85%	85%	85%
Ingenio 3	85%	99%	84%
Ingenio 4	84%	77%	86%

Fuente: LAICA

Es importante aclarar, que por la naturaleza del sector azucarero nacional, este tipo de indicadores van a reflejar las decisiones que se toman en Junta Directiva de LAICA, donde se reflejan aquellos acuerdos de asignación de cuotas y extra cuotas.

#### *Ganancias y pérdidas*

Para el caso de ganancias y pérdidas, se toma lo reportado por los ingenios en sus estados financieros, y seguidamente, utilizando el porcentaje de participación de cada uno de ellos, se pondera el valor y se obtiene la siguiente información.

**Tabla 10. Ganancia del producto similar, según ingenio, en millones de colones, período 2015/2016- 2017/2018**

Ingenio	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Ingenio 1	100%	3%	-95%
Ingenio 2	100%	-4%	21%
Ingenio 3	100%	-104%	57%
Ingenio 4	100%	204%	272%
<b>Promedio</b>	100%	-461%	172%

Fuente: LAICA

Debido a la naturaleza de cada ingenio, el comportamiento es bastante heterogéneo, por lo que se analizará caso por caso, para el ingenio 1 se muestra una clara desmejora en la utilidad, dado que pasó de millones en el periodo 2015/2016 a millones en 2016/2017, es decir una reducción de 96%, y finalmente en el periodo 2017/2018 reporta un nivel importante de pérdidas.

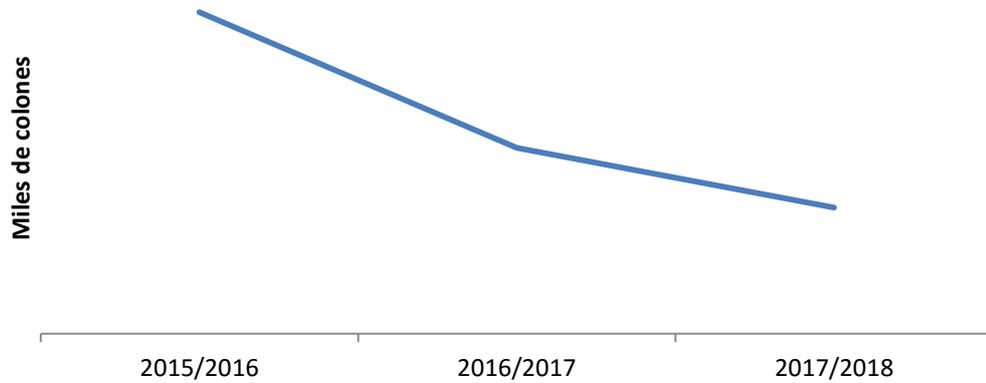
Por su parte para el caso del ingenio 2, entre el periodo 2015/2016 y 2016/2017 pasó de reportar millones a una pérdida de millones de colones, sin embargo para el periodo 2017/2018 logra recuperarse sin alcanzar el nivel inicial.

Para el ingenio 3, como se ha mencionado a lo largo de este análisis, para el periodo 2016/2017 atendió un importante pedido de un cliente especial, generando que la mayoría de los indicadores presenten una recuperación durante este año. No obstante, para el último periodo, nuevamente reporta una importante pérdida de millones de colones.

El ingenio 4, es el único de todos los que conforman la RPN que no reporta pérdidas durante el POI, por el contrario presenta un crecimiento sostenido de su nivel de utilidad.

Al igual que en otras variables, el análisis de la RPN no estaría completo si no se considera el nivel de ganancias de LAICA, para este caso se trabaja con estados financieros que la empresa cuenta únicamente del producto similar, los resultados se muestran a continuación:

**Gráfico 30. Ganancia del producto similar para LAICA, en millones de colones, Período 2015/2016- 2017/2018**



Fuente: LAICA

Se puede evidenciar que LAICA reporta una tendencia a la baja durante todo el POI, entre los periodos 2015/2016 y 2016/2017 cae un 9% y para el 2017/2018 continua la disminución en un 4%.

#### *Conclusiones del apartado*

Una vez analizado el comportamiento de cada una de las variables de la RPN presentadas por el solicitante, es procedente determinar en términos generales si hay indicios de daño grave, para esto se presenta la siguiente tabla resumen con los resultados:

**Tabla 11. Resumen del resultado de las variables económicas de la RPN, período 2015-2017**

Variable	Variación 2015/2016 – 2016/2017	Variación 2016/2017 – 2017/2018
<b>Producción (TM)</b>	2,8%	-7,6%
<b>Ventas (TM)</b>	-9,0%	-2,6%
<b>Ventas (miles de colones)</b>	-2,8%	-6,1%
<b>Empleo (cantidad de empleados)</b>	-2,0	1,0%
<b>Productividad (TM/empleo)</b>	8,0%	-11,9%
<b>Capacidad instalada (%)</b>	-1,1%	-3,5%
<b>Pérdidas y ganancias (millones de colones)</b>	-9%	-5%

Fuente: LAICA

Para el caso de la producción presenta un aumento del 2,8% entre el 2015/2016 y 2016/2017, no obstante para el siguiente periodo cae un 7,6%, es decir 6.999TM. Por su parte, las ventas tanto en volumen como en valor presentan una caída sostenida durante todo el POI, para el caso de las medidas en TM decrece un 9% y un 2,6%, específicamente durante todo el POI las ventas perdieron 7.504 TM; por su parte, las ventas en valor, presentan una tendencia similar, donde caen 2,8% y 6,1%. El empleo ha permanecido relativamente estable a lo largo del periodo. Para el caso de la productividad, presenta un incremento del 8% del periodo 2015/2016 al 2016/2017, sin embargo cae en el siguiente periodo alrededor del 12%. Por su parte, la capacidad instalada viene cayendo durante el POI, perdiendo 4 puntos porcentuales de punta a punta. Finalmente, una de las variables que presenta

una tendencia clara a la baja son las pérdidas y ganancias, donde cayó un 9% y un 5%, respectivamente.

Con esto se puede concluir que la RPN presenta variables con diferentes comportamientos, por un lado se presentan aquellas variables que se han mantenido relativamente estables o incluso han crecido a lo largo del POI (color verde) para el caso de análisis sería el ejemplo del empleo. Por otro lado, se presentan aquellas que muestran cierta recuperación para una parte del periodo (color amarillo), dentro de las cuales se encuentran la producción, el empleo y la productividad. Finalmente, se presentan las variables con una tendencia sostenida a la baja durante todo el POI (color rojo), para este caso tenemos las variables de ventas tanto en valor como en volumen, la capacidad instalada y las pérdidas y ganancias.

Por tanto, se concluye que la RPN presenta indicios de daño, dado que variables como ventas y utilidad presentan un importante deterioro, adicionalmente, el periodo 2017/2018 experimentó una desmejora en todos los indicadores económicos, con la excepción del empleo.

### **Conclusión general de la prueba aportada para fundamentar la apertura de una investigación**

Conforme a lo anteriormente indicado, se concluye que la RPN cumple con la representación mínima, correspondiente al 25% de la producción nacional, cumpliendo el parámetro establecido por el artículo 5 y párrafo primero del artículo 14 del RC.

Por otro lado, se comprueba que el PrOI y el producto nacional son similares, es decir cuentan con características parecidas; dando cumplimiento al artículo 10 inciso d) del RC.

Se demuestra un aumento importante en el nivel de las importaciones del PrOI de un 58% para todo el POI, por lo que se considera un incremento agudo, súbito, importante y reciente, dando cumplimiento al artículo 10 inciso f).

Finalmente, se evidencian elementos que demuestran la existencia de daño a la RPN, en términos del artículo 10 inciso g). Para esto fue necesario analizar el comportamiento de las principales variables económicas de la RPN.

Con esto, la solicitud de marras cumple con los incisos a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l, m, n, y o del artículo 10 del RC.

## LA AUTORIDAD INVESTIGADORA

### RESUELVE

Por tanto,

En cuanto a las pretensiones de la parte solicitante se resuelve de la siguiente manera:

- a) Decretar la apertura de una investigación en el marco del artículo XIX del GATT 94, del Acuerdo sobre Salvaguardia y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, para determinar la verdad real y constatar la existencia o no de los elementos que permitan la aplicación de una medida de salvaguardia sobre las importaciones de *“Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”, que de conformidad con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) ingresen a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.00.00”*.

- b) No procede la imposición de una medida de salvaguardia provisional de forma inmediata, debido a que del análisis realizado por esta A.I. no se determinaron elementos que demuestren que el daño que sufre la RPN sea crítico, ni que la no imposición de esta medida provisional vaya a causar un daño irreparable a la misma.

El inicio de la presente investigación rige a los 10 días, calendario, después de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial La Gaceta.

Para lo anterior y al tenor de lo establecido en el artículo 15 párrafo 3 del RC, en su momento, se solicitará a las partes interesadas en el proceso, información a través de cuestionarios con el fin de resolver el fondo del asunto. Las partes dispondrán de un plazo de 45 días calendario –contados a partir del día siguiente de la notificación y que se podrá prorrogar hasta por 30 días adicionales- para aportar pruebas.

La presente resolución se notificará a las partes interesadas de las cuales se tenga razonable conocimiento y al Comité de Salvaguardia de la OMC, dentro de los 10 días, calendario, posteriores a la fecha en que fue publicada.

Se insta a todo aquél que se considere parte interesada en la presente investigación, para que se apersona ante esta A.I., y demuestre su interés directo y requisitos necesarios para poder ser tenido como tal. A este efecto se concede un plazo de 8 días hábiles a partir de la publicación de la presente resolución en La Gaceta.

Asimismo, los representantes de las partes deberán apegarse a la normativa vigente, y previo a realizar cualquier trámite en nombre de sus representadas, deberán presentar el correspondiente poder debidamente legalizado, traducido y apostillado cuando así se requiera.

La presente investigación deberá concluir dentro de un periodo de 6 meses, salvo circunstancias excepcionales, calificadas por la A.I., en cuyo caso concluirá en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de su inicio.

Conforme lo establece el inciso j) del artículo 14 del RC, se les otorga a las partes un plazo de 10 días hábiles conforme lo establece el artículo 264 de la Ley General de la Administración Pública costarricense, contados a partir la notificación de la presente resolución, a fin de que presenten alegatos escritos y cualquier documento de descargo que consideren pertinente.

Contra la presente resolución proceden los recursos ordinarios, para lo cual se contará con un plazo de 3 días hábiles, contados desde la última notificación del acto, conforme lo establecen los artículos 345.1 y 346.1 de la Ley General de la Administración Pública.

Publicar extracto de la presente Resolución en el Diario Oficial La Gaceta y en un diario de circulación nacional. El texto integral de la misma se pondrá a disposición en el sitio web del Ministerio de Económica Industria y Comercio: [www.meic.go.cr](http://www.meic.go.cr).

**NOTIFIQUESE:** A las partes interesadas y al Comité de Salvaguardias.

*Original firmado*

**DANIELA CASTRO MURILLO**

*Original firmado*

**ANDREA GRANADOS SOTO**

**AUTORIDAD INVESTIGADORA**

Juan Carlos Esquivel, presidente de Foro Interamericano

# WhatsApp y Facebook ahora son probatorios en Derecho

Abogado explica cómo las redes sociales han cambiado la jurisprudencia

Juan Diego Córdoba  
juandiego.cordoba@nacion.com

El doctor en Derecho Juan Carlos Esquivel Favareto presidió la Conferencia N.º 55 de la Federación Interamericana de Abogados (FIA), celebrada esta semana en Costa Rica.

Abogados de todo el continente debatieron sobre los cambios que ha afrontado la legislación y el ejercicio de la profesión ante la revolución tecnológica.

Esquivel Favareto, quien se convirtió en el primer costarricense en presidir ese foro, conversó con *La Nación* sobre el impacto que ha tenido esta transformación en el país y los debates que se enfrentarán en el corto plazo, como la unificación de los documentos de identidad.

—¿Cómo la revolución digital ha transformado el ejercicio de la abogacía?

—En los 90, el fax era algo de lujo y había muchos profesionales que tenían una máquina para compartir entre varias oficinas. Al cambiar el siglo, entramos a otras tecnologías más avanzadas como el correo electrónico. Después, el acceso a la información vía electrónica, y hoy, el acceso a las tecnologías de la información.

“Esa evolución nos ha permitido litigar a través de medios electrónicos. Preparamos los documentos, los enviamos, tenemos firma digital, métodos para identificar cuál es el usuario que los está enviando y también el expediente electrónico. Hemos entrado en una era de cero papel, entonces la tecnología nos está dominando

“Hemos entrado en una era de cero papel; la tecnología nos está dominando”.

por completo y es un cambio absoluto de lo que teníamos hace muchos años. Todavía hay muchísimo qué hacer y Costa Rica está avanzando en ese sentido”.

—Las revoluciones tecnológicas obligaron a crear nuevas leyes y a interpretar las ya existentes ¿es este uno de los mayores retos de la profesión?

—Es parte del tremendo cambio que estamos viendo. Acordémonos que en lo que es el Derecho *per se*, en Costa Rica tenemos un nuevo Código Pro-

## ENTREVISTA



CORTESÍA FEDERACIÓN INTERAMERICANA DE ABOGADOS

cesal Civil desde setiembre del 2018, que nos empieza a validar y reconocer ciertos medios electrónicos que antes no eran reconocidos, antes solo eran de referencia y quedaba a criterio de juez si se utilizaban o no.

“Ahora empiezan a convertirse en medios probatorios, como lo es el uso de WhatsApp, el uso de publicaciones en Facebook y otras redes sociales. También la Corte está implementando la medida de cero papel y permitir que electrónicamente se agreguen documentos a los expedientes. Entonces estamos viendo tremendo cambio, viene un nuevo Código de Familia que también va a generar cambios, pero estamos evolucionando”.

—¿Cuáles podrían ser los futuros debates sobre la evolución digital y su impacto en las leyes en nuestro país?

—Estos son los primeros pasos, pero hay países como Estonia y Noruega que con un solo documento electrónico, se puede acceder a todos los otros documentos de información.

“Hoy en Costa Rica las personas tienen una cédula, un carné del Colegio de Abogados o cualquier agrupación profesional, una licencia por cada tipo, si tiene B1 tiene un docu-

mento y si tiene A tiene otro... entonces tenemos la billetera llena de un montón de documentos y de diferentes instituciones del Estado.

“En esos otros países evolucionaron y tienen un único documento que los identifica en todo. Ese documento les da acceso al seguro social, a la cédula, a la licencia... y con solo que lo escaneen, ya aparece en pantalla quién es la persona y todo lo que tiene, porque esa es la tecnología que existe y eso es lo que permite”.

—Los debates para implementar estas tecnologías ¿están llegando tarde al país?

—Es que toda esa tecnología es tan moderna que ni siquiera le hemos llegado, ya incluso ha ido avanzando a otras como lo es la identificación por el iris (ojo), ya la huella digital incluso se quedó atrás.

“El iris del ojo todavía es más exacto que la propia huella y son mecanismos de identificación de las personas. Los notarios en otros países han ido avanzando más y reconociendo tecnologías que les permiten identificar a las partes. “Hacia eso nos dirigimos y es parte de lo que trató la conferencia de la Federación Interamericana de Abogados”.

## EXTRACTO RESOLUCIÓN N.º 002-2019

MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO (MEIC), DIRECCIÓN DE DEFENSA COMERCIAL (DDC), AUTORIDAD INVESTIGADORA (A.I.). San José a las diez horas del catorce de junio de dos mil diecinueve.

Se conoce solicitud de apertura de Investigación Interpuesta por Rigoberto Vega Arias en su condición de representante judicial y extrajudicial de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (en adelante LAICA), Rolando Tomás Guardia Carazo apoderado de Hacienda Juan Vías S.A., Wenceslao Rodríguez apoderado de la Cooperativa Agrícola Industrial Victorial R.L., Víctor Hugo Carranza Salazar apoderado de la Cooperativa Agrícola El General R.L., Edgar Alejandro Ponciano Lavergne apoderado de Central Azucarera Tempisque S.A.; para determinar la existencia de elementos que permitan aplicar una medida de salvaguardia, en los términos del artículo XIX del GATT 94, del Acuerdo Sobre Salvaguardia (ASS) y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RC); a las importaciones de “Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”, que de conformidad con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) ingresen a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.00.00. Expediente N.º 01-2019.

### LA AUTORIDAD INVESTIGADORA RESUELVE

Por tanto, En cuanto a las pretensiones de la parte solicitante se resuelve de la siguiente manera:

- Decretar la apertura de una investigación en el marco del artículo XIX del GATT 94, del Acuerdo sobre Salvaguardia y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, para determinar la verdad real y constatar la existencia o no de los elementos que permitan la aplicación una medida de salvaguardia sobre las importaciones de “Azúcar en estado sólido, granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinados”, que de conformidad con el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) ingresen a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.00.00”.
- No procede la imposición de una medida de salvaguardia provisional de forma inmediata, debido a que del análisis realizado por esta A.I. no se determinaron elementos que demuestren que el daño que sufre la RPN sea crítico, ni que la no imposición de esta medida provisional vaya a causar un daño irreparable a la misma.

El inicio de la presente investigación rige a los 10 días, calendario, después de la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial La Gaceta.

Para lo anterior y al tenor de lo establecido en el artículo 15 párrafo 3 del RC, en su momento, se solicitará a las partes interesadas en el proceso, información a través de cuestionarios con el fin de resolver el fondo del asunto. Las partes dispondrán de un plazo de 45 días calendario —contados a partir del día siguiente de la notificación y que se podrá prorrogar hasta por 30 días adicionales— para aportar pruebas.

La presente resolución se notificará a las partes interesadas de las cuales se tenga razonable conocimiento y al Comité de Salvaguardia de la OMC, dentro de los 10 días, calendario, posteriores a la fecha en que fue publicada.

Se insta a todo aquel que se considere parte interesada en la presente investigación, para que se apersona ante esta A.I., y demuestre su interés directo y requisitos necesarios para poder ser tenido como tal. A este efecto se concede un plazo de 8 días hábiles a partir de la publicación de la presente resolución en La Gaceta.

Asimismo, los representantes de las partes deberán apegarse a la normativa vigente, y previo a realizar cualquier trámite en nombre de sus representadas, deberán presentar el correspondiente poder debidamente legalizado, traducido y apostillado cuando así se requiera. La presente investigación deberá concluir dentro de un periodo de 6 meses, salvo circunstancias excepcionales, calificadas por la A.I., en cuyo caso concluirá en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de su inicio.

Conforme lo establece el inciso j) del artículo 14 del RC, se les otorga a las partes un plazo de 10 días hábiles conforme lo establece el artículo 264 de la Ley General de la Administración Pública costarricense, contados a partir la notificación de la presente resolución, a fin de que presenten alegatos escritos y cualquier documento de descargo que consideren pertinente.

Contra la presente resolución proceden los recursos ordinarios, para lo cual se contará con un plazo de 3 días hábiles, contados desde la última notificación del acto, conforme lo establecen los artículos 345.1 y 346.1 de la Ley General de la Administración Pública. Publicar extracto de la presente Resolución en el Diario Oficial La Gaceta y en un diario de circulación nacional. El texto integral de la misma se pondrá a disposición en el sitio web del Ministerio de Economía Industria y Comercio: [www.meic.go.cr](http://www.meic.go.cr).

NOTIFIQUESE: A las partes interesadas y al Comité de Salvaguardias.

DANIELA CASTRO MURILLO  
ANDREA GRANADOS SOTO  
AUTORIDAD INVESTIGADORA

SOLICITUD DE HACIENDA DE HACE 12 AÑOS

## Municipalidades siguen sin adecuar contabilidad

Juan Fernando Lara S.  
jlara@nacion.com

Desde el 2007, el Ministerio de Hacienda decretó que las instituciones públicas debían adoptar un mecanismo contable de mayor transparencia y mejorar la rendición de cuentas.

Es el caso de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), que 12 años después siguen sin aplicarse plenamente en decenas de municipalidades y, en otras, están muy lejos de hacerlo.

La Contraloría General de la República (CGR) se percató de la desobediencia a par-

tir de una revisión de cumplimiento de las NICSP, con una muestra de 21 ayuntamientos.

Esas normas sirven para incrementar la calidad de los estados financieros de las instituciones porque facilita la comparación de datos entre municipalidades, amplía la transparencia y facilita la toma de decisiones a partir de la revisión de sus cuentas.

Empero, la CGR descubrió que en todas hay deficiencias.

Apoyo insuficiente de jefes, falta de identificación, falta de análisis y medición de riesgos y falencias en normativa interna, son algunas de las razones detectadas. ■