

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA
EN DERECHO**

**EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA OFERTA EN EL
SECTOR AZUCARERO COSTARRICENSE, UN ANÁLISIS JURÍDICO**

**Aniram Elena Brenes Morales
A40907**

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

2020

San José, 29 de mayo de 2020

Dr. Ricardo Salas
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica
S.D.

Estimado Señor:

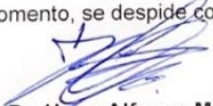
Reciba un atento saludo. Una vez revisado el trabajo final de graduación que se titula "*El funcionamiento del Sistema de Gestión de la Oferta en el Sector Azucarero Costarricense, un Análisis Jurídico*", deseo comunicarle mi **aprobación** para que sea presentado por su autora, la estudiante Aniram Elena Brenes Morales, carné N° A40907. Lo anterior, dentro del plazo otorgado para dichos efectos y con miras a su defensa en el mes de junio próximo.

La tesis que ha sido sometida a mi estudio en calidad de **Director**, cumple con los requisitos que el Área de Investigación de nuestra Facultad ha fijado para el trámite de apertura del expediente de Licenciado(a) en Derecho.

Cabe señalar adicionalmente que la investigación trata un tema muy poco desarrollado en la literatura científica en general, no solamente en lo que a la disciplina jurídica atañe. El trabajo se enfoca en la realidad costarricense, sin perder de vista la influencia ideológica y económica que, sobre la misma, ejerce el entorno internacional. Se analizan elementos teóricos del Derecho, así como su aplicación e incidencia en la realidad, lo que brinda un panorama bastante completo sobre una temática compleja.

La candidata al grado de Licenciada en Derecho demuestra gran seriedad y rigor académico en su investigación. Explica la problemática jurídica de una forma clara, aportando también elementos de análisis provenientes de otras disciplinas. Pero no se contenta solamente con esto, pues hace recomendaciones y demuestra la existencia de importantes vacíos de información en las fuentes bibliográficas consultadas. Se considera que es un valioso trabajo, el cual hace un aporte al conocimiento de la disciplina y se espera que, con ocasión de la defensa de la tesis, surjan interesantes discusiones.

En espera de ese momento, se despide cordialmente,


Dr. Hugo Alfonso Muñoz Ureña
Director del Trabajo Final de Graduación
Catedrático, Universidad de Costa Rica

cc. Est. Aniram Elena Brenes Morales.

26 de mayo, 2020
San José, Costa Rica

Dr. Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Por la presente, hago de su conocimiento que, en mi condición de LECTORA de la investigación "El funcionamiento del sistema de gestión de la oferta en el sector azucarero costarricense, un análisis jurídico", desarrollada por la estudiante Aniram Elena Brenes Morales (carné A40907), he aprobado el trabajo de forma satisfactoria, en virtud de que cumple con los requisitos de forma y de fondo que exige la Universidad de Costa Rica.

Atentamente,



Dra. Magaly Hernández Rodríguez.-

28 de mayo, 2020
San José, Costa Rica

Dr. Ricardo Salas Porras
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Reciba un cordial saludo. Por la presente, hago de su conocimiento que, en mi condición de LECTOR de la investigación "El funcionamiento del sistema de gestión de la oferta en el sector azucarero costarricense, un análisis jurídico", desarrollada por la estudiante Aniram Elena Brenes Morales (carné A40907), he aprobado el trabajo de forma satisfactoria, en virtud de que cumple con los requisitos de forma y de fondo que exige la Universidad de Costa Rica. Considero que la tesis tiene un valor agregado dado que la postulante realiza un esfuerzo de trabajo interdisciplinario, además, en un sector olvidado por muchas instituciones, como es el agrícola.

Atentamente,

MARIANO JIMENEZ Firmado digitalmente por
ZELEDON (FIRMA) MARIANO JIMENEZ ZELEDON
(FIRMA)
Fecha: 2020.05.28 14:44:52 -0600'

Máster Mariano Jiménez Zeledón
Profesor catedrático

San José, 14 de mayo de año 2020

Universidad de Costa Rica
Sabanilla de Montes de Oca

A quien solicite:

Por este medio yo, Guillermo Osvaldo Fernández Cavada, mayor, soltero, incorporado al Colypro, con el número de carné 57635, portador de la cédula de identidad 901120200, hago constar:

1. Que he revisado el trabajo final de graduación titulado: “**El funcionamiento del sistema de gestión de la oferta en el sector azucarero costarricense, un análisis jurídico**”.
2. Que el trabajo final de graduación es sustentado por Aniram Brenes Morales.
3. Que se le han hecho las correcciones pertinentes en acentuación, ortografía, puntuación, concordancia gramatical y otras del campo filológico.

En espera de que mi participación satisfaga los requerimientos de la universidad se suscribe atentamente



Guillermo Fernández Cavada

Carné No. 57635

Filólogo

Dedicatoria

A mi amado esposo.

Gracias por todo.

“Il est bon d'aimer autant que l'on peut, car c'est là que gît la vraie force, et celui qui aime beaucoup accomplit de grandes choses et en est capable, et ce qui se fait par amour est bien fait.”

Vincent van Gogh

Amsterdam, Wednesday, 3 April 1878.

To Theo van Gogh

Agradecimientos

A mi esposo quien me ha apoyado incondicionalmente a iniciar, seguir y concluir todos mis proyectos. Me ha incentivado a ser excelente profesional, y hasta la actualidad me acompaña en los desvelos de lectura e investigación. Un ejemplo a seguir por sus altas cualidades como académico y profesional.

A mi madre y mi padre por su esfuerzo y amor, por su lucha diaria para asegurarme el gran regalo de la educación.

A mi suegra y suegro por apoyarme en mi camino.

A mi Director de tesis por motivarme en la investigación jurídica, la precisión terminológica, la exigencia en la estructura, y por enseñarme a desarrollar destrezas para el análisis jurídico.

A mi familia extendida, es decir, a mis amigos y amigas. En especial a Jota Vargas y Milagro Carvajal.

Al Comité Asesor y miembros del Tribunal Examinador por sus valiosos comentarios y acompañamiento académico durante el proceso de desarrollo de esta investigación.

A todos los profesores y profesoras de la Facultad de Derecho que promueven en sus estudiantes la pasión por la academia, la sed de conocimiento y la excelencia.

Un especial agradecimiento a mi Alma Mater, institución pilar en el acceso a la educación para aquellos que muy jóvenes creímos que era un sueño imposible.

Índice

ÍNDICE	III
ABREVIATURAS	VII
RESUMEN	IX
INTRODUCCIÓN.....	1
I. ANTECEDENTES	4
II. JUSTIFICACIÓN	19
III. MARCO TEÓRICO.....	23
IV. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	37
V. HIPÓTESIS	37
VI. OBJETIVO GENERAL.....	38
VII. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	38
VIII. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	39
IX. PERTINENCIA SOCIAL Y ACADÉMICA.....	43
C. METODOLOGÍA	45
TÍTULO I. LOS ASPECTOS TEÓRICOS Y NORMATIVOS DE LA LEY LAICA	50
CAPÍTULO I. LOS POSTULADOS TEÓRICOS.....	51
SECCIÓN 1. FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA ECONÓMICA.....	51
A. <i>Teoría Clásica</i>	52
B. <i>Teoría Económica Marxista</i>	57
C. <i>Teoría Neoclásica</i>	60
D. <i>Teoría General Económica</i>	62
E. <i>Economía de Bienestar, Teoría de la Regulación, Elección Pública</i>	67
SECCIÓN 2. BASES DEL PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA OFERTA	71
SECCIÓN 3. APLICACIONES DE LAS IDEAS ECONÓMICAS	75
A. <i>Fragmentario: anterior a 1940</i>	78
B. <i>Sistema jurídico 1940-1950</i>	79
C. <i>Sistema jurídico 1950-1965</i>	84
D. <i>Sistema jurídico 1965-1998</i>	90
CAPÍTULO II. LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LA LEY LAICA	98
SECCIÓN 1. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA LEY LAICA	98
A. <i>Internacionales: Ronda de Uruguay y OMC</i>	101
B. <i>Antecedentes nacionales</i>	114
SECCIÓN 2. INSTITUCIONALIDAD DE LA LEY LAICA.....	130
SECCIÓN 3. SISTEMA DE CUOTAS DE LA LEY LAICA	134
A. <i>Cuota Nacional de Producción de Azúcar (CNPA)</i>	135
B. <i>Cuota de referencia</i>	139

TÍTULO II. EL DESARROLLO DEL SECTOR EN EL MARCO DE LA LEY LAICA.....	148
CAPÍTULO I. LOS ACTORES DEL SECTOR CAÑERO-AZUCARERO COSTARRICENSE	148
SECCIÓN 1. IMPORTANCIA ECONÓMICA Y SOCIAL.....	148
A. Área sembrada y producción.....	149
B. Producción de caña de azúcar por tamaño de finca.....	150
C. Producción de caña de azúcar por estrato de productor	154
D. Características económicas de la actividad agrícola e industrial de la caña de azúcar: aportación al Producto Interno Bruto (PIB)	164
E. Empleo.....	167
SECCIÓN 2. ORGANIZACIÓN.....	170
A. Ingenios	170
B. Productores	175
CAPÍTULO II. LAS RELACIONES EN EL SECTOR CAÑERO-AZUCARERO COSTARRICENSE	177
SECCIÓN 1. REGULACIÓN NORMATIVA	177
A. Calificación del productor.....	177
B. Obligatoriedad de la compra de la caña	181
C. Cuota del productor independiente	183
D. Recibo de la caña.....	187
E. Participación en el pago del azúcar	190
F. Productores independientes y Extracuota	192
G. Carácter de los derechos de los productores.....	197
SECCIÓN 2. VÍNCULO CONTRACTUAL	198
A. Fundamento y naturaleza del contrato agroindustrial	198
B. Contrato de integración vertical del sector cañero-azucarero.....	202
C. Ventajas en los contratos agroindustriales de integración vertical	203
CAPÍTULO III. LAS LIMITACIONES A LOS NUEVOS ACTORES DEL SECTOR	208
SECCIÓN 1. PROTECCIÓN ARANCELARIA.....	208
SECCIÓN 2. DIFERENDO COMERCIAL	214
A. Procedimiento administrativo: órgano de investigación y órgano decisor	215
B. Estudio de caso: medida antidumping.....	218
C. Salvaguardia.....	238
CONCLUSIONES	246
A. Conclusiones en torno a los objetivos y la hipótesis planteada:	247
B. Fortalezas y desafíos que enfrenta el sector cañero-azucarero en Costa Rica	266
□ Fortalezas	266
□ Desafíos enfrentados por el sector cañero-azucarero	266
□ Desafíos enfrentados por el productor	270
C. Recomendaciones	272
BIBLIOGRAFÍA	274
A. LIBROS	274
B. TESIS	278
C. INFORMES	281
D. NORMATIVA	284

E.	ARTÍCULOS DE NOTICIAS	293
F.	ARTÍCULOS DE REVISTA	299
G.	DICTÁMENES.....	305
H.	DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS.....	306
I.	ENTREVISTAS	314
J.	JURISPRUDENCIA	314
K.	EXPEDIENTES LEGISLATIVOS	317
L.	PRESENTACIONES EN POWER POINT	317
M.	PONENCIAS.....	318
N.	VECTORES LIBRES PARA DISEÑO.....	319
CUADRO 1.	COSTA RICA. ÁREA Y PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR 2015-2018	149
CUADRO 2.	COSTA RICA: TOTAL DE FINCAS, ÁREA SEMBRADA Y PRODUCCIÓN 1950, 1984 Y 2014	152
CUADRO 3.	COSTA RICA: TOTAL DE FINCAS, ÁREA SEMBRADA Y PRODUCCIÓN, 1984 Y 2014	154
CUADRO 4.	COSTA RICA. CUANTIFICACIÓN DEL NÚMERO DE ENTREGADORES DE MATERIA PRIMA A LOS INGENIOS, SEGÚN RANGO DE ENTREGA, 1994-1999	155
CUADRO 5.	COSTA RICA. TOTAL DE PRODUCTORES Y PRODUCTORES INDEPENDIENTES PEQUEÑOS Y MEDIANOS DE CAÑA DE AZÚCAR, ZAFRA 94-95, 97-98, 98-99, 2014-2015, 2018-2019	157
CUADRO 6.	COSTA RICA. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR ESTRATO DE PRODUCTOR, ZAFRA 1999, 2007, 2015 Y 2019	157
CUADRO 7.	COSTA RICA. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA CAÑA DE AZÚCAR, 2015-2018.....	169
CUADRO 8.	COSTA RICA: PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE CAÑEROS Y PRODUCTORES EN EL VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE AZÚCAR.....	190
FIGURA 1.	LÍNEA TEMPORAL: IMPACTO POLÍTICO Y JURÍDICO DE LAS TEORÍAS E IDEAS ECONÓMICAS EN COSTA RICA, 1800-2000	53
FIGURA 2.	LÍNEA TEMPORAL: ANTECEDENTE-MARCO JURÍDICO, 1900-2000	77
FIGURA 3.	LÍNEA TEMPORAL: MARCO JURÍDICO DE LA AGROINDUSTRIA DEL AZÚCAR COSTARRICENSE, 1965-2017	104
FIGURA 4.	ÓRGANOS DE LAICA	133
FIGURA 5.	COSTA RICA. ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA CAÑA DE AZÚCAR, 2018.....	168
FIGURA 6.	COSTA RICA. LOCALIZACIÓN DE INGENIOS	171
FIGURA 7.	LÍNEA TEMPORAL: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR LA APLICACIÓN DE MEDIDA ANTIDUMPING	220
FIGURA 8.	LÍNEA TEMPORAL: APLICACIÓN DE MEDIDA ANTIDUMPING EN COSTA RICA. CASO BRASIL	226
GRÁFICO 1.	COSTA RICA. ORÍGENES DE LAS ENTREGAS DE CAÑA, ZAFRAS 1990-2007.....	183
GRÁFICO 2.	VARIACIÓN INTERANUAL DEL PRECIO DEL AZÚCAR AL CONSUMIDOR EN COSTA RICA	234

TABLA 1. ANTECEDENTES JURÍDICO-COMERCIALES DEL SECTOR CAÑERO-AZUCARERO EN COSTA RICA, 1904-1935	8
TABLA 2. TEORÍAS DE LA REGULACIÓN.....	70
TABLA 3. SISTEMA JURÍDICO APLICABLE	83
TABLA 4. SÍNTESIS NORMATIVA LEY N° 3579: ELEMENTOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA OFERTA	95
TABLA 5. APROBACIÓN DE TRATADOS COMERCIALES	100
TABLA 6. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 14, 32 Y 89 DE LA LEY N° 3579 A RAÍZ DE LA LEY N° 7473.....	106
TABLA 7. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY N° 3579 Y LA LEY N° 7818	127
TABLA 8. EL AZÚCAR COMO PRODUCTO COSTARRICENSE SENSIBLE.....	210
TABLA 9. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA ARANCELARIO COSTARRICENSE	211

Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
AACUE/ ADA	Acuerdo de Asociación con la Unión Europea Centroamérica
Acuerdo AAD	Acuerdo Antidumping
Acuerdo SG	Acuerdo sobre Salvaguardias
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
AED	Alianza Empresarial para el Desarrollo
AsA	Acuerdo sobre la Agricultura
ATACORI	Asociación de Técnicos Azucareros de Costa Rica
BL	Conocimiento de embarque (Bill of lading)
CAC	Consejo de Agropecuario Centroamericano
CATSA	Central Azucarera del Tempisque S.A.
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agrícola
CEPAL	Comisión Económica de América Latina y el Caribe
CIF	Costo, Seguro y Flete
CNA	Centro Nacional de Agricultura
CNPA	Cuota Nacional de Producción de Azúcar
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica – SIECA
CONARROZ	Corporación Arrocera Nacional
CONSAA	Consejo Nacional de la Agroindustria Azucarera
CREDECOOP	Cooperativa de Ahorro y Crédito
D.A.I.	Tarifa de Derechos Arancelarios a la Importación
DGA	Dirección General de Aduanas
DIECA	Dirección de Investigación y Extensión en Caña de Azúcar
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos y República Dominicana
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
EE. UU.	Estados Unidos de América
ENA	Estadística Nacional Agropecuaria
ERAS	Estrategia Regional Agroalimentaria y de Salud
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEDECAÑA	Federación de Caña
FINADE	Fideicomiso Nacional para el Desarrollo
FONAZUCAR	Fondo Nacional del Azúcar
HA/ha	Hectáreas
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura
IICE	Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAI	Sección de Caña de Azúcar en Ministerio de Agricultura e Industrias
MBM	Medidas Basadas en el Mercado
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial de Comercio
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PACA	Política Agrícola Centroamericana
Países/Estados centroamericanos	Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PIBA	Producto Interno Bruto Agropecuario
POI	Periodo Objeto de la Investigación
PNRCA	Programa Especial de Reactivación de la Actividad Cañera
PROI	Producto Objeto de la Investigación
R.L.	Responsabilidad Limitada
S.A.	Sociedad Anónima
S.A.C.	Sistema Arancelario Centroamericano
SAT	Sistema de Administración de Tratados
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SBN	Sistema Bancario Nacional
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SMC	Acuerdo Sobre subvenciones y Medidas Compensatorias
STICA	Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola
TLC	Tratado de Libre Comercio
TM/ton	Toneladas métricas
TRQ	Tariff-rate quota
UNICA	Asociación de la Caña de Azúcar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (U. S. Department of Agriculture)

Resumen

El presente trabajo de investigación denominado “*El funcionamiento del sistema de gestión de la oferta en el sector azucarero costarricense, un análisis jurídico*” surge del interés de estudiar los desafíos que enfrenta el sector cañero-azucarero costarricense a la luz de las exigencias del mercado mundial, así como de las dinámicas jurídico-comerciales actuales.

La interrogante medular de la presente investigación es ¿La “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*” N° 7818 y su implementación propician un régimen equitativo en las relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros? Para lo cual, se estableció como objetivo general analizar la aplicación de la ley en virtud del régimen de las relaciones entre productores de caña de azúcar e ingenios de azúcar para establecer si se da el cumplimiento del objeto de la ley.

El desarrollo de la investigación contiene la conceptualización del sistema de gestión de la oferta y el modelo de liberalización económica con la finalidad de determinar su aplicación en la normativa costarricense relativa al sector cañero-azucarero costarricense. Se describe el desarrollo histórico normativo del sector considerando los actos comerciales y productivos, así como los aspectos internacionales que influyeron en el sistema actual, para comprender su evolución y su configuración normativa vigente.

Por otra parte, se caracteriza a los actores del sector cañero-azucarero costarricense para identificar su importancia socioeconómica y su organización jurídica. Se analizan las normas contenidas en la Ley N° 7818 que regulan las relaciones entre los productores e ingenios para distinguir el vínculo contractual, los derechos y límites que las rigen.

Adicionalmente, se describe la entrada al mercado costarricense de nuevos actores y la reacción del sector azucarero. Por último, se aborda el tema de la necesidad o no de modificar de la normativa vigente en función del cumplimiento del objetivo establecido en la ley, es decir, mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar.

La investigación es descriptiva-relacional y para realizarla se contó como métodos teóricos de metodología aplicables el histórico-lógico, el análisis-síntesis, la abstracción-concreción, el inductivo-deductivo, el sistémico- estructural-funcional y el de modelación. Adicionalmente se extrajo información relevante tanto de fuentes primarias como secundarias.

Finalmente, cabe destacar que la principal conclusión de la investigación es que se requiere de mayor disponibilidad y transparencia de información que permita, por un lado estudiar la existencia de contratos de integración agroindustrial, conocer exactamente la cantidad de pequeños y medianos productores y su diferenciación terminológica con los entregadores de caña y por otro, determinar si actualmente la Ley LAICA mantiene un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa.

Ficha bibliográfica

Brenes Morales, Aniram Elena. El funcionamiento del sistema de gestión de la oferta en el sector azucarero costarricense, un análisis jurídico. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 2020. xi y 319.

Director: Dr. Hugo Muñoz Ureña.

Palabras claves: Agroindustria del azúcar, productor de caña de azúcar, gestión de la oferta, contrato agroindustrial del azúcar, contratos de integración, fenómeno de integración agroindustrial, protección del pequeño y mediano productor independiente de caña de azúcar, Ley LAICA, Ley N° 7818.

Introducción

La actividad cañera y azucarera ha estado presente en Costa Rica desde antes de la década de 1940, su importancia se manifiesta en términos socioeconómicos, alimentarios y comerciales.¹ Además, históricamente las normas que han regulado al sector parten de la necesidad de crear las condiciones jurídicas que velen por un régimen equitativo de las relaciones entre los productores de caña y los ingenios.

El interés estatal en intervenir en la regulación del sector se hizo más claro desde la consolidación del Estado Social de Derecho costarricense, el cual buscó repartir y utilizar al máximo los recursos en provecho de los sectores socialmente más desprotegidos, de manera que se concibió como el ente ordenador y procurador del bienestar de la población.

La Ley N° 7818² de 1998 refleja esa intervención estatal en el caso específico del azúcar como un mecanismo para equilibrar las relaciones entre los actores del sector cañero-azucarero costarricense y, por lo tanto, la norma alberga como objetivo el mantenimiento de un régimen equitativo de dichas relaciones, que garantice a cada uno la correspondiente participación racional y justa; asimismo, ordena, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de sus productos.

En dicha ley se reconoció la posición de vulnerabilidad del productor independiente (en particular del pequeño y mediano),³ el apoyo al incentivo empresarial de los ingenios, el interés económico y social de incorporar un sistema de gestión de la oferta que estabilizara las dinámicas comerciales de ambos sectores para velar por el bienestar general.

¹ Marco Chaves, “Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos”, accesado 30 de agosto de 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>, 5.

² Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar N° 7818*, 1998, en SINALEVI.

³ La distinción en función de la talla de la explotación se abordará más adelante en el trabajo.

No obstante, las dinámicas comerciales y el marco jurídico costarricense han cambiado desde la década del 90 y, en vista de las pocas investigaciones académicas existentes sobre el tema, se justifica un estudio pormenorizado del funcionamiento del sistema de gestión de la oferta en el sector cañero-azucarero costarricense desde una visión jurídica.

Para esto, la investigación consta de dos títulos: el primero explora los aspectos teóricos y normativos de la ley y el segundo se enfoca en el desarrollo del sector en el marco de la Ley N° 7818. El primer título, a su vez, está compuesto de dos capítulos, el primero está orientado a brindar un análisis del sistema de la gestión de la oferta desde un punto de vista jurídico, de esta manera, se enfoca en un problema legal con dimensiones económicas. Para lo cual se consideró oportuno conocer brevemente la evolución teórica-económica que cuaja en el nacimiento del sistema de gestión de la oferta y la posibilidad de intervención estatal en el mercado.

El segundo capítulo aborda las disposiciones normativas de la Ley LAICA por lo que se analiza, por un lado, los antecedentes internacionales inmediatos, como la Ronda Uruguay y la conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, por otro, los antecedentes nacionales inmediatos, a saber, la Resolución N° 550-1995 de la Sala Constitucional⁴ y los cambios reflejados mediante la comparación de la Ley N° 7818 y su predecesora, la Ley N° 3579.⁵ Por último, se procede a exponer la estructura organizativa y funciones de LAICA contenidas en la normativa y las generalidades del sistema de cuotas nacional.

El Título II tiene por objeto central exponer cuáles son los actores (productores, industriales), su importancia a nivel nacional, su forma de organización jurídica y, posteriormente, analizar las relaciones entre el sector cañero y el sector azucarero costarricense. Por último, se estudian las limitaciones existentes a los nuevos actores en el sector. Todo ello con la finalidad de identificar los alcances socioeconómicos de nuestro objeto de estudio,

⁴ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995*, en NEXUS.

⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar, N° 3579, 1965*, en SINALEVI.

caracterizar los actores intervinientes y estudiar las relaciones tipificadas en la norma, contrastándola con los casos expuestos en la Sala Constitucional.

Específicamente en el primer capítulo se caracteriza al sector y se describen los aspectos cuantitativos de productores e industrializadores, así como su impacto en la economía costarricense, lo cual ayuda a tener un panorama general sobre su importancia y, a su vez, brinda las herramientas necesarias para analizar las relaciones entre dichos actores. El segundo capítulo realiza una exposición y análisis de las normas que regulan las relaciones en el sector cañero-azucarero costarricense contenidas en la Ley N° 7818 y se enriquece con la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

Por último, el tercer capítulo tiene por objeto central el análisis de las limitaciones a los nuevos actores en el sector azucarero costarricense. Dos ejes temáticos se observan en este apartado: la medida antidumping y la medida de salvaguardia, para lo cual se describe brevemente el funcionamiento del sistema arancelario y los compromisos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, se estudia el reciente caso de aplicación de una medida antidumping en relación con el azúcar cristal sin refinar proveniente de Brasil y se identifica el papel de la defensa del productor dentro de ella.

Como hilo conductor está la identificación de las medidas tomadas (y normas existentes) que procuran la defensa de la existencia y mantenimiento del pequeño y mediano productor independiente de azúcar y, en general, regulan las relaciones entre productores e ingenios. No obstante, se consideran otros temas transversales como la disyuntiva entre el sistema de gestión de la oferta y el liberalismo económico, el derecho del consumidor, el derecho a la libertad de empresa, la relevancia de aspectos económicos en el análisis jurídico, entre otros.

I. Antecedentes

Históricamente la producción, procesamiento y comercialización del azúcar ha tenido gran relevancia a en el plano internacional, debido a su papel fundamental en la alimentación. Situación que lo ha posicionado como un producto promotor de la economía y dinamizador de la industria y el comercio, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, ejemplo de ello es Costa Rica.

En estricta relación con los factores ambientales, algunos países son productores de azúcar a través de cultivos de remolacha y otros lo hacen mediante el cultivo y procesamiento de la caña de azúcar, nuestro país sigue esta última modalidad.

A raíz del análisis de los estudios de Marchena,⁶ Bermúdez y Pochet,⁷ el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)⁸ y otros, es posible afirmar que existen diversas etapas históricas determinantes en la agroindustria de la caña de azúcar costarricense, a saber:

1. Albores del cultivo, producción y transformación de la caña de azúcar dedicado a la producción artesanal de panela y dulce.
2. Interés estatal sobre el cultivo producción y transformación de la caña de azúcar: la FANAL y la producción de alcohol (1882).
3. Incremento de la demanda internacional de azúcar y derivados (1920).
4. Promulgación de la Ley N° 359⁹ el día 24 de agosto de 1940; crea a la Junta de Protección a la Agricultura Cañera.

⁶ Jorge Marchena, “El nacimiento de las corporaciones azucareras en Guanacaste, 1890 – 1970”, *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, N° 2 (2015).

⁷ Rosa Pochet y Nora Bermúdez, “Modificaciones de la estructura productiva en el agro y las transformaciones de la sociedad costarricense: un intento de análisis”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 105 (1980): 19– 20.

⁸ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012).

⁹ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de la Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera*, N° 359, 1940, en SINALEVI.

5. Expansión de la actividad agrícola industrial de la caña de azúcar a partir de 1950-1960: Surgimiento de la Agroindustria Azucarera.
6. Expansión del mercado interno en virtud del Mercado Común Centroamericano.
7. Asignación de cuota preferencial norteamericana a nuestro país.
8. Promulgación de la Ley N° 3579 “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña*”, el 4 de noviembre de 1965.
9. Promulgación de la Ley N° 7818 “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”, el 2 de setiembre de 1998.

A continuación, se pretende presentar un breve recorrido por las etapas propuestas, con la finalidad de abarcar los antecedentes jurídicos que brinden un contexto general del objeto de estudio de la presente investigación.

1. Albores del cultivo, producción y transformación de la caña de azúcar: producción artesanal de panela y dulce

La presencia del azúcar en Costa Rica se remonta a la época colonial, periodo en el cual se circunscribía en mayor grado, a parcelas de subsistencia de producción artesanal. Con respecto a los inicios propiamente de la actividad azucarera en Costa Rica, suele ubicarse desde 1850 a 1940.¹⁰

2. Interés estatal sobre el cultivo producción y transformación de la caña de azúcar: la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y la producción de alcohol (1882)

Marchena Sanabria sostiene que el azúcar paulatinamente ganó terreno en Costa Rica como un producto importante por su utilización en la producción de alcohol.

¹⁰ El historiador Marchena Sanabria, con amplios conocimientos y estudios realizados en temas de las agroindustria, realiza un recorrido histórico en su artículo titulado “*El Nacimiento de las Corporaciones Azucareras en Guanacaste, 1890-1970*”. Jorge Marchena, “El Nacimiento de las Corporaciones Azucareras en Guanacaste, 1890-1970,” *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, N° 2 (2015): 87, https://www.researchgate.net/publication/282600249_El_nacimiento_de_las_corporaciones_azucareras_en_Guanacaste_1890-1970.

Al respecto, explica:

*“Fue hasta la segunda década del siglo XIX, más precisamente después de la Independencia (1821), que los derivados de la caña comenzaron a ser comercializados a una mayor escala. (...) Con la fundación de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) en setiembre de 1850, se intensificó la demanda de dulce y panela provenientes de la caña, con el fin de confeccionar alcohol, con lo que la actividad recibió un importante aliciente para su producción; además, el Estado se benefició ampliamente de este monopolio, pues como se puede documentar con certeza, entre 1850 y 1900, gran parte de sus ingresos provenían de los impuestos al aguardiente”.*¹¹

Ante la situación planteada, el historiador Marchena Sanabria indica que existió un vínculo estrechamente relacionado entre la producción, transformación y comercialización del azúcar y el apoyo estatal costarricense dirigido a dicha industria. Dos son las razones principales expuestas: la primera fue el interés estatal de incrementar los réditos logrados con la Fábrica Nacional de Licores (FANAL). La segunda fue la ambición de diversificar la economía ante la inestabilidad de depender de otro producto, el café. El cual en el nivel internacional ya había demostrado presentar cierta inestabilidad.

Como fundamento de lo anterior Marchena Sanabria expone la discusión llevada a cabo en el Congreso de la República de nuestro país, en el año 1882. A saber:

“La industria azucarera Señores Diputados, si se remueven los obstáculos que para su desarrollo se presentan ahora, podría traernos la riqueza que no puede ya esperarse del café. Todos o casi todos los terrenos de la República son aparentes para el cultivo de la caña de azúcar.

La plantación de una manzana de caña cuesta la cuarta parte de lo que cuesta una manzana de café. El cultivo de la caña exige anticipación de capital para el término de un año solamente, mientras que el cultivo del café aun en buenos tiempos, no empieza a reembolsar sino después de tres años.

La demanda de azúcar excede anualmente de la producción. A la industria azucarera debe asociarse la de la destilación de aguardiente y esas dos industrias combinadas

¹¹ Ibid., 88.

aseguran una utilidad remuneraria muy importante. (Archivo Nacional de Costa Rica, 1882, ff. 1-1v)”.¹²

Este panorama evidencia la tónica estatal en relación con la industria de la caña de azúcar (panela y dulce en esa época), es decir, una política de intervención y de apoyo con un marcado interés fiscal y de abastecimiento de insumos necesarios para la producción de alcohol.

Además de la política intervencionista aludida, el Estado costarricense adoptó otras medidas para favorecer el desarrollo de la industria como la eliminación de impuestos a la importación de maquinaria para ingenios y la firma de convenios entre algunos de los ingenios y la FANAL para asegurar el aprovisionamiento de panela y dulce.

Evidentemente, tales disposiciones incentivaron la constitución y desarrollo de ingenios, según la información de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar *“fue entre los años 1886-87 que llegó a la región de Grecia, Alajuela, el primer ingenio azucarero de Costa Rica, conocido como “El Victoria” y considerado como el técnicamente más moderno en ese entonces; la primera zafra de ese ingenio ocurrió entre 1889-90 con una producción de aproximadamente 4.000 quintales (185 TM) de azúcar”*.¹³

3. Incremento de la demanda internacional de azúcar y derivados (1920)

El Ing. Agr. Marco A. Chaves Solera, en su artículo titulado *“1940: inicio de la historia institucional del sector azucarero costarricense”*, expone un resumen de los antecedentes

¹² Ibid., 89.

¹³ Marco Chaves, “Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos”, accesado 30 de agosto de 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>, 5.

Lo anterior se encuentra ampliamente estudiado y descrito por Marchena Sanabria, Chávez Solera, así como por otros estudios del tema como por ejemplo los esfuerzos realizados por el Instituto de Investigaciones en las Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica, de particular interés es el informe titulado “Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: Aspectos económicos, institucionales y tecnológicos.” Véase Jorge León y Nelson Arroyo, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, instituciones y tecnológicos* (San José: IICE, 2012).

jurídico-comerciales para lo cual adjunto la siguiente tabla descriptora con los hallazgos y comentarios del mencionado autor:

Tabla 1. Antecedentes jurídico-comerciales del sector cañero-azucarero en Costa Rica, 1904-1935

Periodo 1904-1909	La Ley N° 54 del 18 agosto de 1904 fijó un arancel orientado a combatir posibles importaciones por 20 céntimos al kilogramo de azúcar importado.
Periodo 1909-1929	Por medio de la Ley N° 105 del 13 de julio de 1909 se acordó que la tasa arancelaria fijada fuera disminuida a 10 céntimos/kg por el término de 10 años. En el año 1917, sin embargo, el arancel se incrementó de nuevo a 20 céntimos.
Periodo 1929-1939	Ley N° 118 del 16 de agosto de 1929, estableció rebajar por el término de 10 años el grado de protección arancelaria de 20 a 15 céntimos/kg de azúcar importado. Esta medida constituyó un claro desincentivo para la producción nacional.
Periodo 1934	Ley N° 125 del 20 de julio, facultó al Poder Ejecutivo a importar el endulzante, si el precio del quintal de azúcar de primera superaba los ₡17,00. Lo que mantenía vigente el desincentivo a la producción nacional.
Periodo 1934	La Ley N° 147 de agosto concedió como estímulo la devolución de los impuestos pagados por el azúcar, si la misma era empleada como materia prima en la formulación y elaboración de productos de exportación.
Periodo 1936	Se presenta un Proyecto de Ley que no tuvo acogida, destinado a crear la Oficina de la Caña.

Fuente: Elaboración propia a partir de la exposición de normativa y comentarios que realiza Ing Agr. Marco A. Chaves Solera.¹⁴

Se observa en la Tabla 1 que las leyes versaban sobre aspectos muy puntuales y no aspiraban a organizar normativamente al sector de manera integral, ni tampoco se consideraba la regulación de las relaciones entre los productores y los ingenios.

Según el análisis de los estudios del azúcar hasta ahora mencionados, el periodo de 1920 marcó a la industria del azúcar, debido a un incremento en los precios internacionales del producto. Marchena Sanabria indica:

“Fue hasta 1920, cuando se dio una precipitada elevación en los precios internacionales del azúcar, y con ella la exportación se tornó en una opción viable e incluso, los productores optaron por llevar su caña a los ingenios, fabricar azúcar y

¹⁴ Marco Chaves, “1940: inicio de la historia institucional del sector azucarero costarricense”, accesado el 16 de enero, 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/ver Subcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>, 5-6.

*desabastecer de dulce a FANAL, con lo que la fábrica tuvo que importar alcohol proveniente de Cuba y Nicaragua. La efímera empresa pronto se desvaneció (...)*¹⁵

Todos los estudios consultados coinciden en que durante este periodo y hasta 1940, se dio una monopolización de la producción de la caña de azúcar, que acarreó una multiplicidad de consecuencias sociales y económicas.¹⁶ Estas se señalan brevemente en la siguiente transcripción:

*“(...) al controlar las acciones de compra de la materia prima a los pequeños y medianos productores, fijar además los precios de compra y regular la comercialización del azúcar, lo que condujo a protestas y enfrentamientos por lo que unos consideraban injusticias producto de los excesos y la especulación prevaleciente en la actividad.”*¹⁷

Aunado a lo anterior, indica Chávez Solera que la industria del azúcar se encontraba desorganizada y se experimentaban varias problemáticas. Menciona el autor:

- “a) Sobreproducción de azúcar.*
- b) Maniobras de especulación en la venta del azúcar en el mercado interno.*
- c) Manipulación y falta de ética en la conducción de las negociaciones que algunos industriales mantenían con los agricultores independientes.*
- d) Ausencia de equidad y proporcionalidad en la relación industrial-agricultor.*
- e) Ausencia de regulaciones y carencia de un marco legal apropiado.”*¹⁸

Tal situación culminaría en manifestaciones de presión social y en un descontento general, no sólo de los agricultores sino también de los dueños de los pequeños ingenios. Según Chávez Solera estos hechos fueron determinantes en la configuración del marco legal. Indica que: *“(...) en el año 1939 un movimiento auspiciado y promovido por los productores de*

¹⁵ Jorge Marchena, “El Nacimiento de las Corporaciones Azucareras en Guanacaste, 1890-1970,” *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, N° 2 (2015): 92.

¹⁶ Arturo García, *La industria del azúcar y su organización en Costa Rica: causas que originaron el sistema su evolución hasta el presente, su institucionalismo* (San José: Imprenta Borrásé, 1959), 11.

¹⁷ Marco Chaves, “Resumen del desarrollo histórico de la caña de azúcar en Costa Rica”, accesado el 20 de enero de 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>, 5.

¹⁸ *Ibid.*, 5-6.

caña y dueños de pequeños ingenios, que procuran dar solución a los reiterados problemas de especulación y desorganización que padecía el sector, mediante la promulgación de una ley que llegara a resolver las serias diferencias existentes.”¹⁹

Esta etapa se vio marcada por el incremento de un descontento social, pero también canalizó a ambos sectores, cañero y azucarero, hacia la búsqueda de una solución legal, que procurara regular los aspectos más básicos de la cadena productiva del azúcar. Por lo tanto, se observa el germen de las normas que regularían las relaciones entre ambos sectores.

4. Promulgación de la Ley N° 359 el día 24 de agosto de 1940, creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera

El año parteaguas lo constituye 1940, el cual corresponde temporalmente a la promulgación de la Ley N° 359 del 24 de agosto, que contempló la creación de la “*Junta de Protección a la Agricultura Cañera*”. Cuyo fin fue normar los aspectos productivos y comerciales del azúcar en Costa Rica. Tal ley abarcó puntos como:

1. Control de la producción y consumo mediante la elaboración del censo anual del cultivo para obtener estadísticas de las zonas de producción. Así como estadísticas de producción y consumo nacional con la finalidad de conocer la oferta y demanda nacional.²⁰
2. Determinación del excedente exportable y localización de mercados destino.²¹
3. Administración y gestión del aumento, disminución o suspensión de las cuotas de exportación.²²

¹⁹ León Sáenz y Arroyo Blanco indican que “(...) *la grave crisis económica que afectó al mundo a inicios de los años treinta (...) desembocó en continuos roces y pugnas entre los agricultores y los industriales debido a la caída de precios, lo cual impulsó al Estado a intervenir para ordenar institucionalmente una de las actividades económicas más importantes del país para esa época.*”

Jorge León y Nelson Arroyo, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, instituciones y tecnológicos* (San José: IICE, 2012), 2.

²⁰ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de la Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera, N° 359, 1940*, en SINALEVI, artículo 5, inciso 1 apartado b) y c).

²¹ *Ibid.*, apartado d).

²² *Ibid.*, apartado e).

4. Gestión en las relaciones entre el ingenio y los productores.²³ Entre los cuales se puede mencionar garantizar a los productores un porcentaje de caña molida en los ingenios.
5. Estabilizar los precios del azúcar fijándolos oficialmente.²⁴

La ley en mención procuró que el abastecimiento de azúcar se realizara con producción nacional, para lo cual determinó un control de las importaciones, de esta manera zanjó una preferencia por la producción nacional. De los planteamientos se observa que, desde su concepción, la ley siguió una lógica de control de la oferta.²⁵ No obstante, la ley enfrentó una serie de problemas prácticos en la ejecución.

La Ley N° 359 fue concebida bajo una lógica que hoy se calificaría como proteccionista del producto. Su contenido expresamente estableció como responsable de la fijación y estabilización de los precios internos del azúcar al Estado costarricense. Tal enfoque no era anormal para la época; de hecho, en el escenario internacional, los países establecieron medidas proteccionistas para productos específicos, entre ellos el azúcar.

Otro aspecto relevante fue que la ley reguló la interrelación entre ingenios y pequeños productores. Entre las medidas tomadas se procuró garantizar a los productores independientes el derecho de participar hasta con 40% de la capacidad total de molienda del ingenio receptor. El artículo 11 estableció:

“Durante la vigencia de la presente ley, los ingenios de azúcar que existan en el país están obligados a comprar la caña que les ofrezcan los particulares, independientes bien calificados como tales, puesta en el ingenio en un mínimo del 25% del total que elaboren los dos primeros años, el 30% el tercer año, el 35% el cuarto año y el

²³ Ibid., inciso 2.

²⁴ Arturo García, *La industria del azúcar y su organización en Costa Rica: causas que originaron el sistema su evolución hasta el presente, su institucionalismo* (San José: Imprenta Borrasé, 1959), 12.

²⁵ “Desde esta primera legislación, la actividad azucarera fue protegida al gravar al azúcar importado y prohibir a la Fábrica Nacional de Licores abastecerse de materia prima importada.”

León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 187.

40% del quinto año en adelante. La compra de caña se hará en las condiciones que consigne el Reglamento respectivo.”²⁶

De particular interés, el artículo 16 de la Ley N° 359 creó a la “*Junta de Protección a la Agricultura Cañera*” y estipuló que ésta fuese la responsable de:

“(...) fijar en cada zona, a solicitud de parte interesada, la forma en que deben regularse las relaciones entre el trapiche y el pequeño productor. Precios y aforos del azúcar e Impuestos sobre la Industria.”²⁷

Se observa desde sus comienzos que la dinámica entre los ingenios y los productores de caña de azúcar, entre otros factores, forjó la necesidad de regulación, de la cual emanó la primera ley en mención. Cabe destacar, que dicha ley tuvo una corta vigencia de 10 años, debido a los problemas prácticos para aplicarla. No obstante, en sustancia, la problemática de proporcionalidad en las relaciones entre industriales y agricultores estaba siendo abordada normativamente por primera vez.

Por otra parte, se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 5 del 2 de octubre de 1946 que creó el “*Centro de Investigación de la Agricultura de Caña de Azúcar*”, el cual posibilitó que el sector cañero-azucarero contara con un centro de asistencia y apoyo tecnológico propio, debido a que, con anterioridad, este apoyo estaba recargado en el “*Instituto de Defensa del Café*”. Posteriormente, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 2 del 2 de enero de 1951, el cual crea a la “*Junta de Protección a la Agricultura de la Caña*”.²⁸

²⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de la Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera*, N° 359, 1940, en SINALEVI, artículo 11.

²⁷ Ibid.

²⁸ La información expuesta sobre los decretos ejecutivos N° 2 y N° 5 no se encuentra disponible en NEXUS o SINALEVI. Se conoció mediante la lectura de Marco Aurelio Rodríguez Zárate, “La actividad azucarera en Costa Rica: 1940-1965. Organización, evolución y características” (Tesis de Licenciatura en Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, tomo I y II, 1987).

León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012).

Marco Chaves, “Resumen del desarrollo histórico de la caña de azúcar en Costa Rica”, accesado el 20 de enero de 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750,5>.

No obstante, la Ley N° 24 de mayo de 1948 “*Junta de Protección de Industria de la Caña*”, adscribió la Junta en mención y el “*Departamento de Azúcar*” al Ministerio de Economía. Por lo que dicho Ministerio se encargaba de la coordinación. Ese mismo año entró en vigor la Ley N° 38 del 29 de mayo, que reformó el artículo 2 de la Ley N° 867 del 23 de junio de 1947, de tal manera que facultó la exportación de los excedentes de azúcar.²⁹

En la esfera privada, el sector también adquirió una organización institucional, por lo que se funda la “*Cámara de Azucareros*” en noviembre de 1949, ulteriormente se crea la “*Sección de Caña de Azúcar*” en el Ministerio de Agricultura e Industrias (MAI), la “*Cámara de Productores de Caña del Pacífico*” (Grecia) en agosto de 1956, la “*Cámara de Productores de Caña del Atlántico*” (Turrialba) en setiembre de 1956.

Estas cámaras brindarían organización y estructura a cada sector por separado, posteriormente las cámaras de productores crean una federación. Lo cual facilitarían la toma de decisiones dentro de la Junta de la Caña.

6. Expansión de la actividad agrícola industrial de la caña de azúcar a partir de 1950 a 1960: surgimiento de la Agroindustria Azucarera

Costa Rica transitó, estructural y normativamente, hacia un nuevo orden país, producto de la etapa denominada de la “*Segunda República*” y “*Estado Benefactor*” (1949-1979).³⁰ La cual se caracterizó por la entrada en vigencia de la Constitución de 1949 y por una serie de

²⁹ La información expuesta sobre las Leyes N° 24 y N° 38 no se encuentra disponible en NEXUS o SINALEVI. Se conoció mediante la lectura de Marco Aurelio Rodríguez Zárate, “La actividad azucarera en Costa Rica: 1940-1965. Organización, evolución y características” (Tesis de Licenciatura en Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, tomo I y II, 1987).

³⁰ Varios autores abordan el tema dichas etapas y la consolidación del Estado de Bienestar, por ejemplo el apartado 3.1 de Rafael A. Sánchez. No obstante, otros estudios abarcan un análisis sobre el Estado costarricense, las políticas económicas implementadas y una tipología estatal. Entre ellos cabe destacar la denominada como Estado de Bienestar y Estado Empresario (con CODESA en la década de los 70). Véase:

Jorge Rovira Mas, *Costa Rica en los años 80* (San José, C.R.: Porvenir, 1987).

Jorge Rovira Mas, *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970* (San José, C.R.: Porvenir, 1982).

Rafael A Sánchez Sánchez, *Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica* (San José, C. R.: UNED 2004).

Ana Sojo, *Estado Empresario y Lucha Política en Costa Rica* (San José, C.R.: EDUCA, 1984).

Mylena Vega, *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial* (San José, C.R.: Editorial Hoy, 1982).

presiones sociales que buscaban la equidad, derechos laborales, educativos, entre otros. Además, la década del 40 marca el inicio del “*Estado Social de Derecho*” costarricense.³¹

La versión original de la carta magna data del 7 de noviembre de 1949, de relevancia para la presente investigación, estipula en los artículos 50, 64 y 74:³²

“Artículo 50. El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando reparto de la riqueza”.

“Artículo 64. El Estado fomentará la creación de cooperativas, como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores.”

“Artículo 74. Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley: serán aplicables por igual a todo, los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.”

El artículo 50 abriga dos ideas relevantes en relación con los deberes del Estado costarricense. El primero es la procuración del bienestar de los habitantes y el segundo la organización y estimulación de la riqueza. Ambos implican una postura activa del Estado, pero no se puede desprender de él sus dimensiones en relación con el grado de intervención estatal.³³

Por su parte, el artículo 64 sienta las bases de configuración de las cooperativas, figura relevante mediante la cual se organizarían algunos ingenios costarricenses. Así se ofrece el fundamento legal que posibilita la justificación de una intervención estatal activa y una

³¹ Este concepto teórico y su importancia para el objeto de estudio de la presente investigación se abarca en el marco teórico.

³² Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política*, 1949, en SINALEVI, artículos 50, 64 y 74.

³³ Cabe destacar que, en la década del 90, la Sala Constitucional sí se refirió a su dimensión e impacto en el sector cañero-azucarero. La interpretación relaciona los artículos 28, 45, 46 y 50. Sin embargo, por razones cronológicas no se desarrolla en este apartado.

regulación de las relaciones entre pequeños, medianos y grandes productores de caña de azúcar con respecto a los ingenios.

En lo que respecta a la expansión del sector, según Bermúdez y Pochet, dos aspectos propulsaron la expansión de la industria del azúcar, a saber:

“1. La expansión del mercado interno, motivada especialmente por el desarrollo industrial de productos alimenticios a partir de la fundación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960.

2. La asignación de la cuota en el Mercado Preferencial Norteamericana, a raíz del rompimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales entre Cuba y los Estados Unidos.”³⁴

Tal situación dio como resultado una expansión de la agroindustria de la caña de azúcar que se tradujo en un desarrollo de la producción y en la presencia de relaciones comerciales estables en el mercado en el escenario regional e internacional.

En lo tocante al marco normativo, la Ley N° 2365 del 23 de mayo de 1959 ratificó al “*Convenio Internacional del Azúcar*”. Su vigencia se prolongó mediante la Ley N° 3211³⁵ y la Ley N° 4069.³⁶

7. Promulgación de la Ley N° 3579 Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña el 4 de noviembre de 1965

El 4 de noviembre de 1965 se promulgó la Ley N° 3579, denominada “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña*”. En su artículo primero establece la finalidad de su emisión, léase:

³⁴ Rosa Pochet y Nora Bermúdez, “Modificaciones de la estructura productiva en el agro y las transformaciones de la sociedad costarricense: un intento de análisis”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 105 (1980): 19-20.

³⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Protocolo para prolongar la vigencia del Convenio Internacional del Azúcar de 1958, Ley N° 3211*, 1963, en SINALEVI.

³⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Prórroga de la vigencia del Convenio Internacional del Azúcar de 1958, Ley N° 4069*, 1968, en SINALEVI, accesado el 5 de abril del 2019.

“Artículo 1º. La presente ley tiene por finalidad mantener un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios de azúcar, que garantice una participación racional y justa a cada sector y ordenar, para el mejor desarrollo y estabilidad de la industria, los diversos factores que intervienen en la producción de caña y en la elaboración y venta de sus productos.”³⁷

Nótese el interés estatal en regular las relaciones entre productores e ingenios de azúcar. Dicha ley (y las subsiguientes) tienen un enfoque de estabilización y ordenación de las relaciones entre los productores y los ingenios, para lo cual cuenta con artículos específicos referidos a los precios, el sistema de cuotas, manera y porcentajes de participación, entre otros elementos.

8. Promulgación de la Ley N° 7818 “Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar” el 2 de setiembre de 1998

A pesar de no ser un antecedente debido a que se encuentra vigente, se hace mención de esta ley para contar con un marco legal completo del sector cañero-azucarero, según las etapas enunciadas. La Ley N° 7818, denominada “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*” cuya fecha de entrada en vigencia fue el 22 de setiembre de 1998, tuvo una reforma mediante la Ley N° 9466 del 16 de agosto de 2017, la cual entró en vigencia a partir del 25 de agosto del mismo año citado. Dicha norma está sujeta a análisis en el capítulo correspondiente dentro de la presente investigación.

El recuento de antecedentes abarcado en este apartado representa la evolución política, social y fundamentalmente jurídica relacionada con el sector agroindustrial del azúcar en Costa Rica, de manera que brinda los elementos básicos para partir de una comprensión general del tema.

El cultivo, producción y procesamiento de la caña de azúcar inició de manera incipiente y artesanal durante la colonia, con la producción de panela y dulce. Luego evolucionó hacia un

³⁷ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña*, N° 3579, 1965, en SINALEVI, accesado el 5 de setiembre del 2018.

procesamiento mecanizado, pasando de la utilización de trapiches a la construcción de la industria azucarera, apoyado por incentivos y desgravaciones fiscales para facilitar la importación de maquinaria.

Cabe destacar que la primera normativa emitida (La Ley N° 54 del 18 agosto de 1904, Ley N° 105 del 13 de julio de 1909, Ley N° 118 del 16 de agosto de 1929, Ley N° 125 del 20 de julio de 1934 y la Ley N° 147 de agosto de 1934) se centró en la importación y los aranceles, sin desarrollar un marco normativo regulatorio general para la actividad.

No obstante lo anterior, la Ley N° 359 del 24 de agosto de 1940, “*Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera*” se posicionó como un hito jurídico-histórico, al crear un ente rector del sector y normar diferentes aspectos, entre ellos la regulación de las relaciones entre productores e ingenios. Sin embargo, existió una gran problemática en su aplicación que dificultó una eficiente rectoría.

Seguidamente, la introducción de tecnología industrial, la participación de nuestro país en el Mercado Común Centroamericano (MCCA),³⁸ la asignación de la cuota en el Mercado Preferencial Norteamericano,³⁹ la expansión del mercado de la caña de azúcar y las presiones sociales de los pequeños ingenios se tradujeron en la necesidad de emitir una ley acorde con la política estatal, para regular al sector cañero-azucarero, que cuajó en la Ley N° 3579 “*Ley*

³⁸ Marco Aurelio Rodríguez Zárate, “La actividad azucarera en Costa Rica: 1940-1965. Organización, evolución y características” (Tesis de Licenciatura en Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, 1987), 208.

³⁹ Primero con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y, posteriormente, con la ratificación del DR-CAFTA. OAS. “Principales beneficios del TLC con Estados Unidos”, accesado el 20 de setiembre de 2019, http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Studies/BenefTLC_SLV.pdf. Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior, “Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá: documento explicativo” (San José, C. R.: COMEX, 2001) http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_CRI/Studies/Explicativo_s.pdf, accesado el 20 de setiembre de 2019. Unidad de Gestión de País Costa Rica y Panamá Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe, “Costa Rica a cinco años del CAFTA-DR: evaluación de los resultados iniciales en la economía costarricense”, 2013, accesado el 20 de setiembre de 2019, http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Studies/WBStudy_2013_s.pdf. Wilfred Whittingham, “La iniciativa de los EE.UU. para la Cuenca Del Caribe”. *Revista de la CEPAL*, N° 39 (1989), accesado el 20 de setiembre de 2019, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11754/039077099_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña” y posteriormente, en la promulgación de la Ley N° 7818 “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”.

A continuación, se abordarán los planteamientos fácticos e históricos de índole económica, política y social que justifican el análisis del objeto de estudio de la presente investigación.

II. Justificación

Como hilo conductor se plantea un análisis del marco legal del mercado del azúcar costarricense que permita dilucidar los desafíos y posibles modificaciones necesarias que enfrenta el sector cañero-azucarero costarricense a la luz de las exigencias del mercado mundial y las dinámicas comerciales internas actuales.

Para ello, se estudia la interrelación entre los productores e ingenios contenida en la Ley N° 7818, la manifestaciones jurídicas y económicas de la aplicación del sistema de gestión de la oferta en Costa Rica, así como la interpretación constitucional de los intereses estatales normados en la ley citada, como mecanismo esclarecedor de la solución de problemas o conflictos suscitados entre los diferentes actores que convergen en torno al azúcar.

Brevemente se hará un recorrido y presentación del panorama de la importancia del azúcar en nuestro país con la finalidad de ubicar, para efectos de la presente investigación, aspectos y elementos relevantes que determinan la ley actual y de ser necesario, sus modificaciones. Situación que es óbice para comprender el interés y actualidad de la temática propuesta.

Históricamente la producción y comercialización del azúcar ha tenido gran relevancia en el nivel mundial, cada país determina si se adscribe al intercambio comercial de mercado libre o mercado protegido de azúcar. Cada país organiza de distintas maneras su producción, transformación y comercialización.

En nuestro país este producto es de suma importancia, en relación con las exportaciones, durante 2015 se exportó US\$ 98.393 miles (partida arancelaria 17011), 63.684 en el 2016, 103.823 en el 2017 y 80.468 en el 2018.⁴⁰ En la zafra 2016-2017 había un área sembrada de 60.000 ha, 55.070 ha de área cosechada y 4.054.141 ton de caña procesada. Se fabricaron 431.109 ton.⁴¹

⁴⁰ Por ejemplo, las exportaciones de azúcar en bruto partida arancelaria 17011 a Estados Unidos, según partida fue de US\$ 68.253 miles en el año 2015, 23.580 en el 2016, 44.061 en el 2017 y 25.995 en el 2018.

En Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, “Boletín Estadístico Agropecuario N° 29”, accesado el 28 de agosto de 2019, <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA29.pdf>, 43, 69.

⁴¹ Ibid., Cuadro 19, 43.

Estados Unidos sigue considerándose el principal destino, pero no es el único. Costa Rica exporta azúcar a Nueva Zelanda (57.151,5 toneladas para el año 2014), Reino Unido (43.501,1 toneladas para el 2014) y a otros países (12.047,4 toneladas durante el año 2014).⁴²

Costa Rica cuenta con una cuota de participación en el mercado de Estados Unidos, a raíz del DR-CAFTA, el cual otorgó 13.000 ton de azúcar, adicionales a las 15.000 ton que se exportaban con anterioridad al tratado, lo que representó un incremento del 86% de la cuota. Dentro de dicha cuota se incluyó 2.000 ton para azúcar orgánica.⁴³

Adicionalmente, el azúcar forma parte de los “*productos orgánicos*” que se exportan en nuestro país, lo que representa un 11%; la piña representa un 60% del volumen total de ventas y el banano un 27%. Se debe considerar que al amparo de la Ley N° 8542 “*Ley De Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica*” y con el “*Programa Nacional de Agricultura Orgánica*” –emisor de certificaciones de agricultura orgánica–, el sector azucarero, para el año 2016, obtuvo la certificación de 457 ha de cultivo de caña de azúcar.⁴⁴

¿Y por qué es relevante este dato? Debido a que la acreditación orgánica exige una serie de prácticas que implican la eliminación del uso de productos químicos, tanto en el control de plagas y enfermedades, como en la fertilización. Resulta oportuno mencionar que Costa Rica logró la certificación en la Unión Europea (UE) como “*país tercero*”, lo cual implica que la UE reconoce el “*Programa de Agricultura Orgánica*” costarricense.

Se debe recordar que el enfoque que permea la regulación normativa de un país en relación con sus productos, existencia o no de barreras comerciales, leyes laborales, comerciales, entre otras, van a incidir en sus relaciones comerciales internacionales.

⁴² Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, “Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica”, accesado el 30 de enero de 2019, <https://www.procomer.com/uploads/downloads/anuario-estadistico-2014.pdf>.

⁴³ Costa Rica. Asamblea Legislativa, *Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC) (CAFTA-DR)*, N° 8622, en SINALEVI, accesado el 15 de setiembre de 2019.

⁴⁴ Costa Rica. Ministerio de Ambiente y Energía, “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles 2018-2030”, accesado el 30 de enero, 2019. http://www.digecca.go.cr/sites/default/files/documentos/politica_nacional_produccion_consumo_sostenibles.pdf, 27-28.

Sin embargo, el azúcar también es de gran importancia en el nivel interno, el área sembrada de caña de azúcar corresponde a 64.676 ha para la zafra 2014-2015,⁴⁵ distribuido en 29 cantones. Guanacaste es la región en la que más se siembra el producto en mención, mientras que el pacífico seco (Guanacaste y Puntarenas) ocupa aproximadamente el 64% de toda el área cañera nacional.⁴⁶

En referencia a lo anterior, cabe agregar que en nuestro país existen varios ingenios encargados del procesamiento de la caña de azúcar. Los ingenios que operan en la actualidad son: Coopeagri El General R.L., Porvenir, Providencia, Coopevictoria R.L., Ingenio Taboga, CATSA (Central Azucarera Tempisque S.A.), Azucarera El Viejo, Azucarera El Palmar, Cutris, Quebrada Azul, AgroAtirro R.L., Juan Viñas.⁴⁷

Asimismo, el empleo y el mantenimiento de un sector productivo agrícola activo, son variables de peso a considerar. Con respecto de la generación de empleo, el sector cañero-azucarero tiene un impacto de aproximadamente 25.000 trabajadores directos y cerca de 100.000 empleos indirectos.⁴⁸

Adicionalmente, en América Latina existen grandes exportadores de azúcar y recientemente ha habido presiones para colocar su producto a disposición del consumo nacional costarricense, ejemplo de ello es azúcar cristal proveniente de Brasil. Este caso se llevó incluso a instancias administrativas, propiamente el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) en relación con la posibilidad del establecimiento de medidas antidumping. Caso que se analiza en la presente investigación.

⁴⁵ Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, “Boletín Estadístico Agropecuario N° 26”, accesado el 30 de enero de 2019, <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA26/BEA26.pdf>, 39.

⁴⁶ Marco Chavez, “Productividad agroindustrial desafío permanente del sector cañero azucarero costarricense”, editado por DIECA-LAICA, 2013, accesado el 30 de enero, 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1777>, 61.

⁴⁷ LAICA, Ingenios, accesado el 20 de setiembre de 2019, <https://laica.cr/ingenios/>.

⁴⁸ En la Resolución N° DM-10-2017 de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017 del MEIC, se menciona entre los argumentos de LAICA las repercusiones de índole económico-social, debido a la “*posibilidad del cierre de operaciones en el país de las cuales dependen aproximadamente 25.000 trabajadores directos y cerca de 100.000 empleos indirectos.*”

Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. *Resolución N° DM-10-2017 de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017*, resultando, antecedentes, 1.

Por otra parte, en los últimos años se ha posicionado en el ojo público la problemática económica enfrentada por ingenios cuya estructura legal es de corte cooperativista, con todas las implicaciones sociales de riesgo que implica para los productores dedicados a proveer de caña de azúcar a este tipo de ingenios que enfrentan problemas financieros. Razón que justifica un análisis jurídico sobre las relaciones entre los diferentes actores involucrados.

Como se ha expuesto, el sector azucarero representa una importancia comercial para el país, tanto para satisfacer las necesidades del mercado local como para dinamizar la economía nacional a través del intercambio comercial internacional. Adicionalmente, del procesamiento de la caña de azúcar, se extrae no sólo azúcar sino también subproductos utilizados para la producción de etanol. Hay azúcar destinado a consumo humano, industrial y animal.

Otro tema transversal es la determinación de autoabastecimiento local y, por ende, la relación de la regulación normativa del sector azucarero y la seguridad alimentaria. Es decir, existe una amplia gama de subtemas jurídicos asociados al sector, como la regulación del impacto ambiental, producción orgánica, manejo del agua, impacto en la salud, contratos de trabajo y derechos laborales, entre otros, que no son posibles abordarlos en esta investigación.

Son múltiples las variables a considerar en el análisis jurídico de la normativa del sector cañero-azucarero. Se ha mencionado brevemente el papel del producto en la exportación, algunos factores productivos como área sembrada y territorio productivo. No obstante, se debe considerar la normativa nacional, los tratados comerciales bilaterales y las obligaciones internacionales en el marco de la OMC y Centroamérica.

En conclusión, todos los elementos mencionados supra justifican la necesidad y actualidad de un análisis del marco legal del mercado del azúcar costarricense que permita dilucidar los desafíos y, consecuentemente, posibles modificaciones que enfrenta el sector azucarero a la luz de las exigencias del mercado mundial, las presiones de actores internacionales, el marco normativo internacional de intercambio comercial y la presión social evidenciada por productores, así como la presencia de problemas económicos enfrentados por ingenios.

Debido a lo anterior, se pretende analizar el marco normativo que regula al sector cañero-azucarero costarricense.

III. Marco teórico

La presente investigación tiene por objeto de estudio el régimen equitativo de las relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros establecidas como finalidad en la Ley N° 7818 “*Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”. Para ello se exponen los elementos teóricos y conceptuales que ayudan a su comprensión.

En primer lugar, cabe destacar que la existencia de una ley que regule las relaciones productivas y procesadoras del sector cañero-azucarero parten de una visión intervencionista del Estado en el mercado. Cuyas bases se desprenden de la evolución tanto de la teoría económica, el modelo económico en la Constitución Política, el Estado Social de Derecho y el contenido esencial de la libertad de empresa, articuladas por medio de la creación de herramientas jurídicas que otorguen practicidad a las actuaciones del Estado.

La evolución de la “*Teoría Económica*” es un complejo de modelos que explican aspectos de la realidad económica, entre ellos la interacción de los agentes económicos. Sin embargo, es la “*Política Económica*” la utilizada por las autoridades estatales para ejecutar sus decisiones y acciones con respecto de temas específicos. De tal manera que “*el enfoque moderno de la política económica es mucho más práctico y dirigido a la aplicación de políticas económicas buscando resultados concretos. Como se indicó su utilización se basa en modelos de decisión, basados en modelos de teoría económica.*”⁴⁹

A pesar de la necesidad de conocer de forma clara el recorrido teórico económico para comprender las posturas que proclaman la intervención del Estado en la economía, este marco teórico se concentra en el “*Estado Social de Derecho*” y el “*modelo económico*” amparado en la Carta Magna costarricense.

⁴⁹ Osvaldo Gutiérrez, “Sobre la Política Económica”, *Perspectivas*, N° 24 (2009): 37-58. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942160003.pdf>, 38.

No obstante, cabe rescatar que la corriente más liberal tiene sus bases en la “*Teoría Clásica Económica*”, cuyos exponentes son Adam Smith, David Ricardo y Thomas Malthus. El principal postulado consiste en “*la economía del libre mercado*”, caracterizada por la ausencia de impedimentos al comercio y la existencia de una “*mano invisible*” correctora de las contradicciones del mercado. Por lo que opta por una intervención mínima estatal en el mercado.

El hilo argumentativo conductor de la teoría clásica fue la relevancia de “*Laissez faire, laissez passer*” de Vincent de Gournay (siglo XVIII). Expresión propia del pensamiento liberal que se constituyó como una constante en el pensamiento liberal clásico, en el cual se entendió que la economía de libre mercado se autocorregía y encontraba por sí misma un nuevo equilibrio. Según Blanco, Costa Rica se caracterizó por ser un Estado de corte liberal hasta la década del 40, a partir de la cual se inicia un proceso que terminaría en la consolidación del Estado Social de Derecho, considerado más interventor.⁵⁰

Según Blanco, en Costa Rica no se tiene un momento histórico preciso en el área institucional para afirmar el nacimiento del “*Estado Social de Derecho*”, pero indica que este inicia el proceso en la década del 40. Sostiene que la razón es que sobre todo en la época de Carrillo y de Alfredo Gonzales Flores se dio una normativa social de excepción dentro de un régimen liberal ascendentemente interventor.⁵¹ Aunque esa intervención se enfocó en garantías sociales, tal y como se observó, el gobierno emitió la Ley N° 359. La primera que reguló las relaciones entre productores e ingenios.

En la esfera internacional, durante la década del 30, ya la teoría económica de Keynes tenía eco en Estados Unidos. Esta se consideró un parteaguas histórico en la política económica debido a que un país clásicamente liberal como este adopta políticas de intervención económica para solventar la crisis social que enfrentaba.

⁵⁰ Héctor L Blanco Gonzáles, “Perspectivas del Estado Social de Derecho en Costa Rica” (Seminario por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1984), citado en: CIJUL, “*El Estado Social de Derecho*”, accesado el 15 de agosto de 2019, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=ODE2>.

⁵¹ Ibid.

En primer lugar, la adopción por parte de los Estados Unidos de América de las ideas económicas Keynesianas posicionó la alternativa del *laissez faire* de las “*Teoría Clásica Económica*”, en la cual “*la socialización de la producción terminó con el capitalismo individualista de la era de la abundancia y, por tanto, con las premisas de la teoría económica a ella asociada, entre las que se mencionan aquí a la libre competencia, la movilidad del capital y del trabajo.*”⁵²

Durante el auge de la “*Teoría Keynesiana*”, Estados Unidos adoptó políticas intervencionistas en el mercado, planeadas como transitorias. Entre ellas, dirigidas a la agricultura, donde el azúcar no fue la excepción, a manera de ejemplo se puede mencionar el “*New Deal*”. Como consecuencias se materializó la aprobación de varias leyes que contenían medidas de seguridad y subsidios. En el caso de la agricultura cabe destacar el “*Government Economy Act*”. Se cuestionó la autorregulación del mercado y esto permitió que emergieran otras teorías económicas que justificaron y defendieron el intervencionismo estatal.⁵³

No obstante, la existencia de defensores de una mínima intervención del Estado en el mercado ha coexistido con los que favorecen la intervención.⁵⁴ El “*New Deal*” estadounidense sufrió mucha oposición dentro del mismo gobierno. De hecho, la discusión se ha planteado incluso en relación con los parámetros y límites constitucionales; es decir, si la constitución tenía o no un orden económico específico que posibilitara la toma de decisiones intervencionistas estatales en el mercado. En este sentido, Ariño Ortíz indica que:

“Después de algunos años de discusión, primero en los Estados Unidos (con motivo de las grandes innovaciones en el sistema económico que introdujo New Deal y que

⁵² Las ideas aquí plasmadas corresponden a las expuestas por el autor. Axel Kicillof, *Fundamentos de la Teoría General: Las consecuencias teóricas de Lord Keynes* (Buenos Aires: EUDEBA, 2008), 58- 62.

⁵³ El lector interesado en los cambios de paradigmas o políticas comerciales estadounidenses en relación con la agricultura debe consultar:

Axel Kicillof, *Fundamentos de la Teoría General: Las consecuencias teóricas de Lord Keynes* (Buenos Aires: EUDEBA, 2008).

Judith Goldstein, “The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies”, accesado el 5 de junio de 2019, <https://www.jstor.org/stable/2706726>.

En este trabajo, véase capítulo I, Sección 1, en especial los puntos D. y E.

⁵⁴ Como los exponentes de la *Teoría Neoclásica Económica*, como Vilfredo Pareto, León Walras, Carl Menger y Alfred Marshall.

*fueron muchas veces acusadas de anticonstitucionales, y después en Alemania (con ocasión de la pretendida constitucionalización de la ‘economía social de mercado’ como único sistema compatible con la Ley Fundamental de Bonn), la conclusión a la que parece se llega hoy por unos y otros es la que la Constitución es neutra en materia de orden económico, dejando abiertas distintas posibilidades al legislador con el solo límite de observar los preceptos constitucionales. Esta conclusión, a la que ha llegado el Tribunal Constitucional alemán, es la misma que impera hoy en los Estados Unidos, por obra, sobre todo, de la jurisprudencia abrumadora en los años 20 y 30 por jueces como Brandeis, Holmes, Frankfurter. Hasta el punto es así que uno de los mejores estudios sobre este problema, tras analizar 150 años de jurisprudencia emanada por el Tribunal Supremo con referencia a la Constitución norteamericana (estudio hecho curiosamente por un alemán), concluye afirmando; lo que se llama ‘Constitución económica’ no existe; la determinación del contenido económico de la Constitución es algo que está entregado a los órganos responsables políticamente (Parlamento y Gobierno), en cada momento, salvo en sus límites extremos”.*⁵⁵

En Costa Rica, la opinión jurídica N° 26-J del 15/03/2002 se refiere a la cuestión del modelo económico amparado por la Constitución Política. El cual afirma que la Carta Magna optó por un modelo económico que permite a diversos actores políticos coexistir, es decir, posibilita una ideología de consenso. Véase:

*“(…) las actas números 128, 129, 130 y 131 del tomo III de la Asamblea Nacional Constituyente, así como la no-aprobación de las reformas parciales a la Constitución Política, las cuales se tramitaron bajo los expedientes legislativos números 10.999 y 11375, reafirman la tesis de que la Carta Fundamental es lo suficientemente amplia en relación con el modelo económico adoptado. Como bien lo afirmó Don Eduardo Ortiz Ortiz, en una Constitución democrática, solo es posible la ideología del consenso.”*⁵⁶

La Procuraduría General de la República, sostiene que *“en virtud de los valores, principios y normas constitucionales, se puede afirmar la Constitución Política optó por un modelo de*

⁵⁵ Gaspar Ariño, “La empresa pública. En el modelo económico en la Constitución española” (Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1981), 83, citado en Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Dictamen C-345-2001 del 13/12/2001*, en SINALEVI.

⁵⁶ Eduardo Ortiz, “Constitución e Ideología”, *La Nación*, 15 de diciembre 1990, sec. A, p. 15, citado en Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Dictamen C-345-2001 del 13/12/2001*, en SINALEVI.

*economía de mercado, lo suficientemente abierto que admite diversas variables, tales como: una economía estrictamente de mercado, una economía social de mercado o una economía mixta. Dicha situación asegura la subsistencia del Estado democrático y el pluralismo político, considerados como fundamentales en nuestro sistema político-jurídico”.*⁵⁷

Por otra parte, en relación con las bases teóricas del rol del Estado en el mercado, diferentes esferas científicas sociales desarrollaron postulados. Entre ellas, está la “*Nueva Economía de Bienestar*” que se formuló a partir de la “*Síntesis Clásico-Keynesiana o síntesis neoclásica*” y la “*Teoría de la Regulación*”, con sus respectivos enfoques.

En lo que se refiere a la “*regulación*” como concepto, abarca un organismo gubernamental como moderador, fijación de precios y normación de las condiciones del producto. Parkin indica que:

*“(…) consiste en reglas administradas por un organismo gubernamental, cuyo objetivo es influir sobre la actividad económica mediante la fijación de precios, la determinación de estándares y tipos de productos, y de las condiciones bajo las cuales las nuevas empresas pueden entrar a la industria.”*⁵⁸

Luz Marina Romero Alvarado esclarece los dos abordajes para definir el concepto de *regulación*, en primer lugar, se le tiene como “*(…) la teoría normativa, interés público o tradicional de la regulación, que incorpora los fallos del mercado, centra su justificación para corregir dichos fallos del mercado a través de la actividad reguladora, asociada a la teoría del bienestar social o interés público.*”⁵⁹

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Michael Parkin, *Economía* (México: Pearson, 2009), 390.

⁵⁹ Luz Marina Romero, “Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual”, *Derecho y Realidad*, 13(25) (2015): 50.

El segundo abordaje es “*la visión positiva de la nueva teoría de la regulación económica, (elección pública o public choice) asociada al enfoque del interés privado, que, además de los fallos del mercado, incorpora los fallos del Estado al ejercer la actividad regulatoria.*”⁶⁰ Ambos enfoques explican a grandes rasgos el camino que possibilitó teóricamente, desde la economía y la ciencia social, explicar las posturas a favor o en contra de la intervención estatal. Lo cual es relevante para el objeto de estudio de la presente investigación debido a que analiza una Ley N° 7818 que refleja la intervención estatal en el mercado, respecto al sector cañero-azucarero.

Desde el punto de vista más social y, específicamente, jurídico, la existencia de la Ley N° 7818 es posible debido a la consolidación del “*Estado Social de Derecho*”. Para comprender dicha construcción es necesario esclarecer qué se entiende por “*Estado*” y, concretamente, “*Estado Social de Derecho*”. La definición propiamente de Estado:

“(…) en el criterio de Porrua (1997) se ubica en la modernidad como la entidad que, en representación de los ciudadanos, está en la obligación de ejercer la tutela en la búsqueda del interés colectivo, a través de la consolidación de su actividad económica. Esta tesis actualiza la definición de Weber (...) citado por el autor mencionado, quien lo define como el agente que ejerce o puede ejercer el monopolio de la violencia legítima dentro de un territorio determinado”.⁶¹

Según sostienen Bermúdez y Morales, en el “*Estado Social de Derecho*” existe un sometimiento del Estado a la legalidad social, desde la posición jurídica asumida.⁶² Los autores precisan que en el orden político se da la primacía del Poder Ejecutivo, en el aspecto

⁶⁰ Ibid., De tal manera que para Romero Alvarado ambos enfoques (visión positiva y visión normativa) pertenecen al amplio tema de la regulación. Para otros autores como Parkin la Teoría económica de la regulación forma parte de la teoría de la elección pública.

Michael Parkin, *Economía* (México: Pearson, 2009), 390.

Para otros autores como Pedro Nel Páez Pérez y José Silva Ruiz hay tres teorías básicas de la regulación económica: 1) la regulación en función del interés público (enfoque normativo), 2) la regulación en función del interés privado o la captura del regulador (enfoque positivo) y, 3) la nueva economía de la regulación desde la posición de la nueva economía institucional. El principal exponente del enfoque institucional es Croase, pero hay otros como Williamson, Laffont, Hiriart, y Golbertg. Véase Nel Páez, Pedro Pérez y José Silva, “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”, *Administración & Desarrollo*, N° 38 (52): 40-44.

⁶¹ William Bermúdez y Juan Carlos Morales, “Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991,” *Cuestiones Políticas*, N° 28 (48) (2012): 53.

⁶² Ibid., 55.

social se da lugar a la consagración de los derechos sociales de los ciudadanos y, por último, en el orden económico se da un intervencionismo estatal, el cual se muestra como conformador de la vida económica y social, aunado a la economía de bienestar.

Como ya se indicó líneas arriba, Blanco señala que en nuestro país el proceso de consolidación del “*Estado Social*” inició en la década del 40, cuando asciende al poder el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia,⁶³ y se desarrolla una legislación social más amplia que incluyen derechos laborales, un sistema solidario de acceso a la salud, garantías sociales, entre otros.

El autor indica que el “*Estado Social de Derecho*” se caracteriza por dar un progresivo reconocimiento y un otorgamiento formal a la primacía de los derechos sociales del ciudadano, por lo que éste se consolida como un conformador de la realidad económica y social.⁶⁴ En la esfera jurídica se cristaliza la formalidad de dicha primacía. De tal modo que los esfuerzos estatales se observan en diferentes planos de intervención y, entre sus objetivos está la defensa de los sectores considerados vulnerables.

“(...) se señala como otro de los fines la tutela de los más vulnerables, desde el punto de vista social, político e ideológico-simbólico; además de la intervención en el plano laboral, de seguridad social, salud, vivienda, educación, economía; reforzando el amparo constitucional a los más débiles, sin desmejorar a los sectores más fuertes, tratando de armonizar sus relaciones políticas y socioeconómicas, impidiendo desafueros e injusticias en la sociedad intervenida. Se hace hincapié sobre todo a los fines de la hermenéutica jurídica, que la intromisión de esta variable del Estado Social no fue abolir el derecho de propiedad ni de libre empresa, sino propiciar el desarrollo de áreas de interés social.”⁶⁵

⁶³ Héctor Blanco, “Perspectivas del Estado Social de Derecho en Costa Rica” (Seminario de graduación de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1984), 219, citado en CIJUL, *Informe de Investigación CIJUL El Estado Social de Derecho*, accesado el 15 de agosto de 2019, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=ODE2,2>.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ William Bermúdez y Juan Carlos Morales, “Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991,” *Cuestiones Políticas*, N° 28 (48) (2012): 55.

Como se observa, la intervención estatal en la esfera económica para armonizar las relaciones entre los diferentes actores es determinante en la figura del “*Estado Social de Derecho*”. Por otro lado, se concibe al Estado como el ente ordenador y procurador del bienestar de la población. El artículo 50 de la Constitución Política costarricense establece que el Estado es encargado de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

En relación con el modelo económico, la Sala Constitucional se refirió a la potestad estatal de intervenir en el mercado con el fin de repartir y utilizar al máximo los recursos en provecho de los sectores socialmente más desprotegidos. En el Voto N° 550-95, considerado neural en el fundamento teórico de la ley que regula al sector cañero-azucarero, se resuelve una acción de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley N° 3579 “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña*” de 1965.

En esta sentencia se indicó que:

“(…) aspira a ser a la vez que Estado de Derecho un Estado Social. Ello significa un cambio, una ampliación del poder en beneficio de la igualdad, sin perjuicio de la propiedad y de la libertad. Se trata entonces de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente más desprotegidos. El Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio-económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población. La transformación del Estado en la Segunda Postguerra Mundial, ciertamente, ha dado dimensiones nuevas a sus responsabilidades en materia económica, que han venido a autorizarlo para intervenir en la actividad económica, e inclusive, para ser propietario de medios de producción, mientras no se invadan o menoscaben las libertades derivadas de la misma formulación del modelo económico establecido el cual, por ende, impediría la estatización de la economía y la eliminación o la grave obstaculización de la iniciativa privada (ésta, fundamentada en el principio y sistema de la libertad, en función, entre otros, de los artículos 28, 45 y 46 de la Constitución, tal como fueron declarados por esta Sala, por ejemplo, en sus sentencias # 3495-92 y # 3550-92, de 19 y 24 de noviembre de 1992, atemperados por principios de justicia social que aseguren a todos los individuos una existencia digna y provechosa en la colectividad). La Constitución

vigente, en su artículo 50, consagra un criterio importante en esta materia, dando fundamento constitucional a un cierto grado de intervención del Estado en la economía, en el tanto no resulte incompatible con el espíritu y condiciones del modelo de "economía social de mercado" establecido constitucionalmente, es decir, se postula en esa norma, y en su contexto constitucional, la libertad económica pero con un cierto grado, razonable, proporcionado y no discriminatorio de intervención estatal, permitiéndose al Estado, dentro de tales límites, organizar y estimular la producción, así como asegurar un "adecuado" reparto de la riqueza”⁶⁶

Este voto refleja el fundamento teórico de la intervención en la economía por parte del “Estado Social de Derecho” en el sector cañero-azucarero costarricense. En específico, la interpretación correlacionada de los artículos 28, 45, 46 y 50 constitucionales sientan las bases del “modelo de economía social del mercado”. Ello trae repercusiones sobre el equilibrio de las relaciones entre diversos actores económicos.

A raíz de tal intervención se produce cuestionamiento debido a sus implicaciones sobre la libertad de empresa.⁶⁷ En concordancia con la Sala Constitucional, esta es una garantía fundamental, un derecho que tiene todo ciudadano para escoger, sin restricciones, la actividad comercial legalmente permitida que más convenga a sus intereses, de manera que, ya en ejercicio de una actividad, la persona debe someterse a las regulaciones que la ley establece.⁶⁸

Para la Sala Constitucional la libertad de empresa es un derecho y libertad fundamental, esto no obsta para que se establezcan restricciones acordes con los parámetros y potestades que la Constitución Política le otorga al Estado costarricense. Léase:

“No se supone, pues, que la libertad económica o empresarial, al igual que los demás derechos y libertades fundamentales, no esté sujeta a restricciones -las necesarias, pero nada más que las necesarias a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales-; sino que, como han dicho el Tribunal Europeo (caso The Sunday

⁶⁶ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

⁶⁷ La CIJUL ha desarrollado un informe sobre el desarrollo jurisprudencial de la libertad de empresa. Véase Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL), “Informe de Investigación CIJUL Jurisprudencia sobre libertad de empresa”, accesado el 21 de agosto de 2019, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTcw>.

⁶⁸ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Resolución N° 1019-1997* de las 14:48 horas del 18 de febrero de 1997, en NEXUS.

Times, pgr. 59) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-5/85, pgr. 46), para que una restricción sea 'necesaria' no es suficiente que sea 'útil', 'razonable' u 'oportuna', sino que debe implicar la 'existencia de una necesidad social imperiosa' que sustente la restricción. Por ello, para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente: deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo (Corte Interam., OC-5/85, id.)”⁶⁹

Estas restricciones a la libertad de empresa, aunado al interés estatal por intervenir en el mercado de acuerdo con su labor constitucional de impulsar la distribución de la riqueza es la base teórica jurídica de la existencia del sistema que permea a la ley que ordena al sector cañero-azucarero costarricense.

La Procuraduría General de la República, representada por el Licenciado Farid Beirut Brenes, se ha manifestado sobre el abandono de la política económico-liberal del *laissez faire* y la postura intervencionista del Estado en relación con su propia naturaleza.⁷⁰ Así:

“(...) la intervención estatal puede realizarse en forma directa, dándose origen a las empresas públicas. También, puede hacerlo de manera indirecta, concediendo subvenciones o mediante la adopción de medidas proteccionistas a los empresarios privados. Pero igualmente, y en aras del bien común, el Estado puede intervenir y participar en el quehacer económico por medio de su autoridad, para lo cual el ordenamiento jurídico le otorga potestades para dirigir, controlar y regular la economía. Dichas facultades pretenden que el empresario particular en sus actividades, se desenvuelva dentro de ciertos marcos que el Estado (que representa y cuida a toda la comunidad), establece en cada oportunidad.”⁷¹

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ “Era el tiempo de la política económico-liberal del "laissez faire". Cualquier intervención de los organismos públicos que fuera más allá de la labor de gendarme o de policía, era tildada de ilegal o inconstitucional. Sin embargo, tal concepción del Estado ajena totalmente a los principios básicos del cristianismo, de la solidaridad y de la justicia social, fue ya superada. En definitiva se llegó a pensar que el Estado tiene que intervenir en el orden económico, tratando de distribuir con mayor justicia la riqueza, sin lesionar con ello la iniciativa de los particulares (empresarios). Y tal intervención no obedece al hecho de que el Estado sea más poderoso, sino por su propia naturaleza.”

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N° 6776-1994 de las 14:57 horas del 22 de noviembre de 1994, en NEXUS.

⁷¹ Ibid.

El artículo primero de la Ley N° 7818 refleja esa intervención estatal en el caso específico del azúcar como mecanismo de equilibrar las relaciones de los actores del sector cañero-azucarero costarricense y, por lo tanto, indica que su objetivo es mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar que garantice a cada sector una participación racional y justa; asimismo, ordenar, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de sus productos.⁷²

La ley citada establece dos intereses públicos, el primero es la distribución de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar entre los ingenios y la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio, entre los productores independientes (artículo 2). El segundo es la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes de caña y de sus organizaciones para la protección de sus derechos, establecidas conforme a la Ley de Asociaciones y en específico la Ley de Asociaciones Cooperativas (artículo 57).

Por último, para comprender el contenido de la Ley N° 7818 es necesario hacer referencia a los conceptos jurídicos contenidos en la norma que regula la producción, transformación y comercio del azúcar. El artículo 3 ofrece una serie de definiciones atinentes al sector. Sin embargo, antes de exponer los conceptos, se considera oportuno, referirse al “*Derecho Agrario Contemporáneo*”. Claro está que el objeto de estudio de esta investigación se ve cruzado por diferentes ramas del derecho, como lo es el derecho público, el privado, el agrario, el comercial y el constitucional.

En el caso del derecho agrario, la rama se identifica con el surgimiento de los derechos de tercera generación –intereses difusos, colectivos– y con los tratados sobre solidaridad internacional y comunitaria que abarcan el medio ambiente, el derecho al desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, entre otros. Esto a su vez originó nuevas fuentes de

⁷² Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

derecho agrario y, además, como efecto hizo que la normativa agraria tenga más claro un interés público.

El profesor Zeledón⁷³ desarrolló una disertación sobre la interpretación jurídica por medio del tridimensionalismo epistemológico en el derecho agrario, en el que propone el desdoblamiento del derecho en un elemento formal y otro material (que incluye hechos y valores). Zeledón propone que tal desdoblamiento es aplicable a las fuentes, el objeto y el método del “*Derecho Agrario*”. Para el autor la utilidad real del tridimensionalismo epistemológico se concentra en la interpretación jurídica, concebida como un solo acto consecuencia de tomar conciencia de la totalidad de los elementos que tiene frente a sí.⁷⁴

En este sentido, el autor propone que el derecho agrario tiene: a. fuentes formales, constituidas por normas positivas; y b. fuentes materiales, a su vez conformada por b.1. fuentes fácticas (hechos económicos, sociales y culturales agrarios, políticos y técnicos) y b.2. fuentes axiológicas, como derechos humanos y valores, incluye principios que no son exclusivos del derecho agrario, pero no dejan de ser relevantes en esta materia.

Los tres pilares axiológicos son el económico, referido al interés público y privado que existe en la producción. El social en relación con el interés en la justa distribución de la riqueza y del producto de la actividad agraria. El tercero es la solidaridad como un nuevo componente.

Se rescata de los aportes del profesor Zeledón que es un esfuerzo por conferir a los operadores del derecho y a la interpretación jurídica del derecho agrario una visión comprehensiva de los elementos inmersos en las relaciones agrarias. Ya que permite incorporar como parte de su análisis el “*hecho técnico*”, aspectos económicos y, en general, elementos de otras ramas del saber que en muchas ocasiones no son estrictamente jurídicas, pero que atañen por su relevancia socioeconómica.

⁷³ Antonio Carrozza y Ricardo Zeledón, *Teoría general e institutos de derecho agrario* (San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 288- 334.

⁷⁴ *Ibid.*, 325.

Esta investigación realiza un esfuerzo por considerar elementos jurídicos y socioeconómicos que afectan al sector cañero-azucarero con la finalidad de determinar si la ley enfrenta desafíos para el cumplimiento mismo de su objeto. Realizada dicha aclaración y su fundamento teórico, se procede a exponer los conceptos incluidos en la Ley N° 7818 básicos para comprender el desarrollo de la presente investigación.

Se entiende como “*azúcar*”, para efectos de la norma, aquella que en sus formas comerciales reconocidas son derivadas de la caña de azúcar, incluso las melazas comestibles y finas, los jarabes y cualquier otra forma de azúcar líquido. De este producto se exceptúan las melazas finales y los tipos o clases de azúcar no centrífugos de calidad inferior, tales como el “*dulce de tapa*” o la “*panela*”. Específicamente, el “*azúcar de 96 de polarización*” es aquella que contiene el noventa y seis por ciento (96%) de su peso en sacarosa.

Ahora bien, el sector cañero-azucarero está compuesto de varios actores, así están los productores, los industrializadores y transformadores y los comercializadores. Estas categorías conforman la “*cadena productiva*”. Los industrializadores, en el sector azucarero, se denominan “*ingenios*”. La Ley N° 7818 en el artículo 3 establece que un ingenio es una “*entidad dedicada al recibo y procesamiento de caña para la elaboración de azúcar y sus derivados, y que por sí constituye una unidad económica y administrativa*”.⁷⁵

Por su parte, los productores de caña se dividen en “*productores no independientes*” (los cuales guardan un vínculo de dependencia con el ingenio) y los “*productores independientes*”. Estos últimos se subdividen, por un lado, en productores independientes grandes y, por otro, en los pequeños y medianos.

La calificación de “*productor independiente*” es aquel que amparará la entrega individual hasta de cinco mil (5.000) toneladas métricas de caña por zafra, en uno o más ingenios comprendidos dentro de una misma zona (artículo 54). La zafra es un año azucarero, es decir,

⁷⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 3.

el período comprendido entre el 1 de octubre de cada año y el 30 de setiembre del siguiente, según lo dispuesto en la ley.

Por su parte, el “*productor independiente pequeño y mediano*” es aquel cuya entrega no supera las mil quinientas (1.500) toneladas métricas de caña en una zafra. Cuya existencia y mantenimiento fue declarada de interés público en el artículo 57 en la Ley N° 7818.

Por último, la “*Cuota Nacional de Producción de Azúcar*” (CNPA), se encuentra definida en el artículo 114 de la Ley N° 7818. Básicamente, es la cantidad de azúcar que se fija previsible para consumo, con la finalidad de mantener la oferta del producto controlado. Corresponde a la cantidad de azúcar que se vende en el mercado nacional y en mercados preferenciales, así como la reserva que brinda disponibilidad para satisfacer alguna necesidad no prevista de dichos mercados.

La distribución de la CNPA, por un lado, entre los ingenios y, por otro lado, la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio entre los productores independientes (en la forma establecida en la ley) fueron declaradas de interés público en el artículo 2.

Al contar con un marco teórico y conceptual del objeto de estudio, seguidamente se procede a realizar la delimitación del problema de la presente investigación, la hipótesis y la exposición de los objetivos generales y específicos.

IV. Delimitación del problema

Frente a los desafíos que enfrenta el sector azucarero a la luz de las exigencias del mercado mundial, así como de las dinámicas jurídico-comerciales internas actuales, es preciso realizar un análisis jurídico de la situación de uno de los productos agrícolas más relevantes tanto a escala nacional como a escala mundial.

Al tener presente los aspectos desarrollados en los apartados precedentes, surge la siguiente pregunta que se constituye a la vez como la columna vertebral del presente trabajo:

¿La Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (N° 7818) y su implementación propician un régimen equitativo en las relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros?

V. Hipótesis

Por lo anterior, en el presente trabajo de investigación se plantea la siguiente hipótesis:

“Los ingenios de caña de azúcar utilizan los contratos de integración como mecanismo para apartarse de una regulación legal que, en principio, crea las condiciones para la existencia de un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros.”

VI. Objetivo general

Analizar la implementación práctica de la “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*” (N° 7818), en relación con el régimen de las relaciones entre productores de caña de azúcar e ingenios de azúcar para establecer si se da el cumplimiento del objeto de la ley.

VII. Objetivos específicos

Conceptualizar el sistema de gestión de la oferta y el modelo de liberalización económica con la finalidad de determinar su aplicación en la normativa costarricense relativa al sector cañero-azucarero costarricense.

Describir el desarrollo histórico normativo del sector cañero-azucarero costarricense, considerando los actos comerciales y productivos, así como los aspectos internacionales que influyeron en el sistema actual, para comprender su evolución y su configuración normativa vigente.

Caracterizar a los actores del sector cañero-azucarero costarricense para identificar su importancia socioeconómica y su organización jurídica.

Analizar las normas contenidas en la Ley N° 7818 que regulan las relaciones entre los productores e ingenios para distinguir el vínculo contractual, los derechos y límites que las rigen.

Describir la entrada al mercado costarricense de nuevos actores y la reacción del sector azucarero para demostrar los efectos jurídicos de éstas en el marco normativo.

Estimar la existencia de necesidades de modificación de la normativa vigente en virtud del cumplimiento del objetivo plasmado en la ley, es decir, mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar.

VIII. Estado de la cuestión

Los estudios existentes provienen de diferentes ramas del saber. Han demostrado un particular interés los ingenieros agrónomos e industriales, economistas y algunos científicos sociales como por ejemplo historiadores, trabajadores sociales, politólogos y, en menor medida, los abogados. En general, las fuentes no son abundantes.

Desde el punto de vista agroalimentario, existe una gran preocupación por la influencia del cambio climático en la producción de caña de azúcar, como se observa en el estudio modalidad tesis realizado por González Murillo.⁷⁶ En este orden de ideas, se puede citar también la tesis de Molina Carmona⁷⁷ orientado a un “*Análisis de la productividad de la caña de azúcar*”.

En este sentido, se encuentran múltiples estudios desde la perspectiva técnico-ambiental del proceso productivo del azúcar, tal es el caso del proyecto final de graduación de Camacho Cantillo.⁷⁸ Relacionado con este abordaje, es posible hallar investigaciones que tratan el tema de la salud, orientado al riesgo del trabajo o de las personas habitantes de la zona de cultivo o procesamiento; ejemplo de ello es el artículo de Rugeles.⁷⁹

⁷⁶ Oscar González Murillo, “Análisis de la industria costarricense y su posible internacionalización a los Estados Unidos: el caso de los productos pastas de arroz, premezclas libres de gluten para panadería y suspiros libres de azúcar” (Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior, 2017).

⁷⁷ Vanessa Molina, “Análisis de la productividad de la caña de azúcar (*Saccharum officinarum*) cultivada comercialmente por Coopecañita R.L., y su utilización como herramienta para una estrategia de manejo en estas fincas: cantón de Jiménez, Costa Rica” (Tesis para optar por el Grado de Licenciatura en Agronomía, Universidad de Costa Rica, 2016).

⁷⁸ Esteban Camacho, “Propuesta de un nuevo sistema de gestión ambiental en la empresa LAICA” (Seminario de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Contaduría Pública, Universidad de Costa Rica, 2014).

⁷⁹ Carolina Rugeles, “Letalidad del fuego y el humo en la zafra cañera”, *Ambientico*, N° 252 (2015): 34-36.

Los proyectos de investigación provenientes de las Ciencias Sociales han estudiado el estilo de desarrollo país en términos políticos y sociales del cultivo del azúcar, entre ellos Boris Reginald,⁸⁰ Castaneda Espinoza⁸¹ y Li Kam.⁸² Todos de la década de los ochenta.

Otra vertiente de estudio es de corte político y sociológico. Ejemplo de ello son los estudios realizados por Marchena, modalidad artículo de revista, “*Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)*”,⁸³ que se enfoca en un análisis de las familias que han poseído grandes ingenios.

En este orden de ideas se puede citar el trabajo de Hernández Navarro,⁸⁴ que bajo la modalidad seminario de investigación abarca los grupos de presión y poder, desde una perspectiva politológica. Arias Ramírez⁸⁵ estudió el desarrollo sostenible en el ámbito de la agroindustria familiar.

Existen varios estudios sobre el desarrollo histórico del sector agroindustrial, desde el punto de vista de los ingenios, como Calderón,⁸⁶ o desde la aplicación de nuevas tecnologías en

⁸⁰ Boris Jean-Pierre, “La agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica, ¿Desarrollo capitalista o modernización periférica?” (Seminario de graduación Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1989).

⁸¹ María Teresa Castaneda, “Algunas características económico-sociales del campesinado (pequeño y mediano productor), que se dedica al cultivo del café y caña de azúcar en el cantón de San Ramón período 1950-1987” (Tesis para optar por el Grado de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, 1988).

⁸² Sui Moy Li Kam. “La nueva modalidad del desarrollo agroindustrial canero en Costa Rica: estudio de caso” (Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae Comisión del Programa Conjunto de Estudios de Posgrado en Sociología Rural, Universidad de Costa Rica, 1982).

⁸³ Jorge Marchena, “Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, N° 42 (2016): 357-383.

⁸⁴ Juan Hernández, “Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: memoria del seminario de tres casos: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, Asociación Ecologista Costarricense, Frente de Organizaciones Magisteriales” (Tesis para optar por el Grado de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 2000).

⁸⁵ Jessica Arias, “Aportes de la agroindustria familiar de la producción de dulce al desarrollo rural sostenible de la comunidad de la Paz de San Ramón, Alajuela, Costa Rica” (Tesis para optar por el Grado de master académica en desarrollo sostenible con énfasis en conservación de los recursos biológicos, Universidad de Costa Rica, 2015).

⁸⁶ Jonathan Calderón, *Desarrollo de los ingenios productores de azúcar en la región de Grecia, enfocado en la historia del Ingenio La Cataluña* (San José, 2012).

casos concretos como el trabajo de León Sáenz.⁸⁷ Ambas investigaciones publicadas como libros.

En el ámbito propiamente jurídico universitario está en primer lugar el de Larios Salas, el cual realizó una tesis sobre *“La quema de la caña de azúcar en Guanacaste, impacto ambiental, deber del Estado de disminuir sus efectos”* en el año 2010, por lo que es el estudio más reciente dentro del ámbito universitario. Este se centra en el análisis jurídico del impacto ambiental.⁸⁸ Anteriormente, Alvarado Rodríguez⁸⁹ había presentado en el 2007 un estudio sobre *“Las quemadas en la agricultura (caña de azúcar), su regulación desde el punto de vista agrario y ambiental”*.

En segundo lugar, en el contexto de la Facultad de Derecho, Meza Lazarus⁹⁰ trató *“El contrato agroindustrial de la caña de azúcar”* en 1992. Por lo que su trabajo se basó en la ley derogada. Empero, su análisis es de gran utilidad, en gran medida sobre el contrato de integración. Además, Monge Fernández⁹¹ estudió en 1985, *“El régimen jurídico del trabajador agrícola en la producción de la caña de azúcar en Costa Rica y el nuevo proyecto del Código de Trabajo”*. Por último, en 1956, Maduro realizó un estudio sobre *“La industria azucarera en Costa Rica y su regulación”*.

⁸⁷ Jorge León y Nelson Arroyo. *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012).

⁸⁸ Gina Larios, *“La quema de la caña de azúcar en Guanacaste, impacto ambiental, deber del Estado de disminuir sus efectos”* (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2010).

⁸⁹ Nancy Alvarado, *“Las quemadas en la agricultura (caña de azúcar), su regulación desde el punto de vista agrario y ambiental”* (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007).

⁹⁰ Jimmy Meza, *“El contrato agroindustrial de la caña de azúcar”* (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1992).

⁹¹ Monge Fernández. *“El régimen jurídico del trabajador agrícola en la producción de la caña de azúcar en Costa Rica y el nuevo proyecto del Código de Trabajo”* (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho, 1985).

Con respecto a otros análisis fuera del ámbito universitario, cabe destacar los trabajos de Marchena,⁹² Bermúdez y Pochet,⁹³ Chávez,⁹⁴ los realizados por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y, finalmente, la reflexión realizada por Calatayud Ponce de León. Este último, escribió un artículo en el año 2016 titulado “*Un monopolio de facto: mercado del azúcar en Costa Rica*”,⁹⁵ en el cual describe, a grandes rasgos, el impacto sobre el derecho del consumidor producido por la ley vigente que regula el sector azucarero. Un tema que se trata de abordar transversalmente en la presente investigación.

En conclusión, hay gran variedad de investigaciones que abordan la temática del sector agroindustrial. No obstante, no son muchas las que analizan el tema desde la perspectiva jurídica. De lo anterior, se observa la necesidad de realizar la presente investigación que busca ser un estudio profundo de la normativa.

⁹² Jorge Marchena, “Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)”, *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, No. 42 (2016): 357-383. Véase también: Jorge Marchena, “El nacimiento de las corporaciones azucareras en Guanacaste, 1890 – 1970”. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, N° 2 (2015): 83-119.

⁹³ Rosa Pochet y Nora Bermúdez, “Modificaciones de la estructura productiva en el agro y las transformaciones de la sociedad costarricense: un intento de análisis”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 105 (1980): 19-20.

⁹⁴ Marco Antonio Chaves, *Situación actual de la agroindustria azucarera costarricense* (San José: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, 1999).

⁹⁵ Vicente Calatayud Ponce de León, “Un monopolio de facto: mercado del azúcar en Costa Rica”, accesado el 1 de noviembre 2018, <http://www.ulacit.ac.cr/files/archivos/IPL/Articulo3%20IPL%20Un%20Monopolio%20de%20Facto%20Mercado%20del%20Azucar%20en%20Costa%20Rica.pdf>

IX. Pertinencia social y académica

La presente investigación plantea el análisis de la evolución normativa costarricense que regula el sector agroindustrial del azúcar y, específicamente, las relaciones entre los productores y los ingenios. A continuación, se explica su pertinencia social y académica.

A. Pertinencia social

Ante la enorme importancia comercial, tanto nacional como internacional del azúcar debido a su amplio uso destinado al consumo animal y humano, la producción de energía, entre otros, es claro que existe una pertinencia de estudio del objeto en cuestión. Específicamente, su pertinencia social recae sobre el impacto económico y social de la actividad del sector cañero-azucarero. Entre los parámetros socioeconómicos relevantes está la dinamización económica, la generación de empleo, el mantenimiento del sector productivo y la aportación al autoabastecimiento del azúcar de calidad para el consumidor.

No obstante, el aspecto primordial es que históricamente las normas que han regulado al sector cañero-azucarero de nuestro país parten de la necesidad de crear las condiciones jurídicas que velen por un régimen equitativo de las relaciones entre los productores de caña y los ingenios azucareros, debido a que parte de una concepción de vulnerabilidad (parte débil) del productor independiente, en particular el pequeño y mediano, de ahí el interés estatal de la intervención en el mercado.

Sin embargo, existe un continuo cuestionamiento de la intervención estatal sobre la regulación del sector cañero-azucarero, tanto en razón del derecho a la empresa como la libre competencia. Dichas posturas consideran a la normativa actual protectoras del sector en cuestión, en detrimento de empresas competidoras (como importadores), y el consumidor final.

Además, el sector cañero-azucarero tiene varios desafíos, entre ellos está la adaptación a los compromisos internacionales, el hecho de que en la última década varios ingenios han

cerrado sus operaciones y otros manifiestan una clara preocupación por su estabilidad económica y viabilidad de funcionamiento de cara a las presiones globales de liberalización del mercado, además de la inclusión de otros actores en la dinámica productiva e industrial del sector.

Las posturas expuestas en favor o en contra de la intervención se articulan en torno a liberalización del mercado versus el sistema de gestión de la oferta. Esto se evidencia a través del análisis jurídico de leyes, tratados internacionales, línea jurisprudencial constitucional y del examen de la política estatal.

En conclusión, la pertinencia social de la presente investigación recae en la importancia del sector cañero-azucarero en términos económicos, así como la defensa del productor, en particular el pequeño y mediano amparados en la ley.

B. Pertinencia académica

La pertinencia académica de la presente investigación emana precisamente de la necesidad actual de analizar la legislación nacional que regula al sector cañero-azucarero en virtud de dilucidar los desafíos y posibles necesarias modificaciones, y determinar la interrelación entre los productores e ingenios. Todo lo anterior, se abordará desde el estudio del sistema de gestión de la oferta y la liberalización de los mercados.

La mayoría de las elucidaciones académicas existentes se encuentran enfocadas en el seguimiento histórico de los ingenios, aspectos de salud, impacto ambiental, estructuración tecnológica y sistemas de gestión técnicos. Otras reflexiones académicas se orientan a evaluar los fenómenos politológicos y sociológicos de estructuras de poder e impacto en grupos determinados de la sociedad costarricense.

Sin embargo, en el campo del derecho es escaso el análisis de la normativa vigente y sus respectivas reformas. Este factor incrementa la relevancia de realizar un estudio que exponga

los aspectos más sobresalientes del sector cañero-azucarero costarricense en cuanto a su normativa.

C. Metodología

La presente investigación es de tipo “*descriptivo-relacional*”. De tal manera que pretende relacionar el marco legal del mercado del azúcar costarricense con las exigencias del mercado mundial y las dinámicas jurídico-comerciales internas actuales con la finalidad de determinar las relaciones jurídicas entre los productores de caña de azúcar y los ingenios, y otros actores como importadores y el consumidor.

Por lo tanto, se plantea un análisis del marco legal del mercado del azúcar costarricense que permita dilucidar los desafíos y posibles modificaciones que enfrenta el sector a la luz de las exigencias del mercado mundial y las dinámicas jurídico-comerciales internas actuales, entre ellas; la interrelación entre los productores e ingenios, la relación del sistema de gestión de la oferta regulatoria del sector con respecto de los consumidores y la corriente de liberalización de los mercados.

Por otra parte, este esfuerzo de análisis jurídico pretende examinar las formas jurídicas de organización empresarial y la utilización de contratos de integración agroindustrial. Así como los límites a la entrada de nuevos actores. Por último, se evalúa la existencia de elementos beneficiosos del sistema de gestión de la oferta.

Existen varios métodos teóricos aplicables a la investigación jurídica, entre ellos el histórico-lógico, el análisis-síntesis, la abstracción-concreción, el inductivo-deductivo, el sistémico-estructural-funcional y el de modelación.⁹⁶ Para explicar la utilización de algunos de ellos se utilizó como base las definiciones contenidas en el trabajo de Villabella Armengol.

Para el desarrollo de esta investigación se utilizó el “*método histórico-lógico*” para analizar el proceso evolutivo normativo, dilucidar las etapas y desenvolvimiento del sector cañero e

⁹⁶ Carlos Villabella, “Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones”, accesado el 20 de agosto 2019, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>, 935-994.

industrial, lo cual ayuda a comprender su comportamiento histórico y explica su fisionomía actual. Este método se aplicó en mayor medida en el apartado sobre las aplicaciones de las ideas económicas y los antecedentes inmediatos de la Ley LAICA.

Según Villabella, el “*método de análisis-síntesis*” es el que permite descomponer el objeto que se estudia en sus elementos para luego recomponerlo a partir de la integración de estos y destacar el sistema de relaciones existentes entre las partes y el todo. Su aplicación se realiza en toda la investigación sobre el sector cañero-azucarero debido a que se estudian las normas, instituciones, procedimientos y conceptos, cuya estructura se descompone para caracterizarlas. Tal ejercicio se realizó para explicar el sistema organizativo y estructural del sector, su organización jurídica, las relaciones entre productores e ingenios establecidas en la norma, en la explicación de conceptos como la calificación del productor, entre otros.

Por otra parte el “*método sistémico-estructural-funcional*” “*permite desestructuras un objeto en partes, estudiar el papel de cada una, distingue aquellas que determinan cualitativamente el sistema, aclarar la jerarquización de sus componentes, develar el sistema de interconexiones intra e intersistémicas y apreciar la dinámica de funcionamiento.*”⁹⁷ Se puede observar que la investigación explora el sistema de gestión de la oferta, el sistema que regula al sector mediante la Ley N° 7818, el sistema arancelario, los compromisos comerciales internacionales y su funcionamiento para comprender el caso de diferendo comercial con Brasil, entre otros. Por lo que se delimita su ron funcional dentro del subsistema jurídico.

En relación con la hipótesis expuesta es necesario apuntar que esta se encuentra inserta en dos unidades de análisis:

1. **Las relaciones entre productores de caña e ingenios de azúcar:** Para el cual debe considerarse dos niveles, el primero el estrictamente jurídico, regulados por Ley N° 7818 “*Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”. Para lo cual se

⁹⁷ Ibid., 939.

analizan los elementos de la norma jurídica, supuestos de hecho, contenido y efectos de la norma.

El segundo nivel es en la esfera de la implementación práctica de la norma en mención, por medio de parámetros económicos y eficacia social.

Esta unidad de análisis es abordada a nivel particular a través de un examen minucioso de la norma y la eficacia en su implementación, considerando el impacto del azúcar en términos socioeconómicos, así como el abordaje de las relaciones entre los productores e ingenios visible mediante la jurisprudencia constitucional.

2. **El sistema de gestión de la oferta y el sistema de liberalización del mercado:** La normativa de un país refleja un enfoque de política pública comercial determinada. En el caso bajo estudio se analiza a cuál enfoque atiende Ley N° 7818 “*Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”, debido a que esto determina los elementos reguladores de las relaciones entre productores de caña e ingenios de azúcar.

Esta unidad de análisis es abordada en el contexto socioeconómico, con el fin de ubicar claramente el objeto de estudio, propiamente y las circunstancias en las cuales se generó.

Con respecto del análisis crítico de la hipótesis, es necesario tomar en cuenta que la variable independiente (regulación de las relaciones entre productores de caña de azúcar e ingenios de azúcar dispuestos en la Ley N° 7818 “*Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”) y la variable dependiente (utilizan los contratos de integración como mecanismo para apartarse de una regulación legal que, en principio, crea las condiciones para la existencia de un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros) se encuentran insertas en la unidad de análisis del binomio sistema de gestión de la oferta y el sistema liberalización del mercado, abordada de manera contextual, con el fin de ubicar claramente el objeto de estudio.

La delimitación espacial del presente trabajo se circunscribe al ámbito nacional y, en cuanto a la dimensión temporal, el periodo comprende desde el 22 de setiembre de 1998 (Promulgación de la Ley N° 7818 “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*”) hasta la actualidad. Lo anterior no impide el análisis jurídico nacional e internacional precedente a la norma en cuestión, que sirva para contextualizar y ofrecer un panorama jurídico completo.

Inferencias Operativas

Las variables se abordan operativamente de la siguiente manera:

Fuentes primarias:

Ordenamiento jurídico: Se refiere a la normativa costarricense necesaria a consultar. Son fuentes primarias;

1. Constitución política.
2. Leyes

Técnica cualitativa por utilizar: Análisis documental y jurídico respectivo.

Otras fuentes primarias: Toda persona profesional o académica que posea experiencia o involucramiento en instituciones públicas, empresas u otros ofrezcan información de interés para la investigación.

Técnica cualitativa por utilizar: entrevista semiestructurada, no estructurada y abierta o exploratoria.

Fuentes secundarias:

Documentos con estatus científico: como se indica, son documentos con un nivel específico de rigidez metodológica y son resultado del análisis científico, entre las cuales se incluyen:

- a. Revistas científicas.
- b. Trabajos de finales de graduación, investigaciones.
- c. Libros.

Técnica cualitativa por utilizar: Análisis documental respectivo.

Notas periodísticas: son artículos publicados en un periódico en formato físico o digital, los cuales presentan datos relevantes para el caso en estudio.

Técnica cualitativa por utilizar: Análisis documental respectivo.

Otros documentos compilados: refiere a los documentos producto de mesas redondas y foros y jornadas de reflexión, conferencias, seminarios.

Técnica cualitativa por utilizar: el análisis documental.

Debido a la importancia de tener clara las definiciones de las técnicas utilizadas, se indica que el análisis documental es *“aquella operación del proceso documental que tras un reconocimiento o estudio intelectual y objetivo del documento, transforma la información en éste contenida, ofreciéndola en productos que hacen posible su adecuada identificación, selección, recuperación y utilización por parte del usuario interesado, dentro de un conjunto documental más amplio.”*⁹⁸

En relación con las entrevistas semiestructurada, no estructurada y abierta, según Villabella Armengol, la entrevista semiestructurada se desarrolla sobre guías temáticas, pero en ella la persona entrevistadora puede introducir aspectos adicionales o improvisar. La no estructurada, no directiva o libre tiene definida el objetivo sobre el que se quiere profundizar, pero no se elabora una guía de preguntas. Finalmente, la exploratoria se enfoca en obtener una opinión panorámica sobre un aspecto y abrir pistas, sin profundizar mucho en él o precisar datos.⁹⁹

⁹⁸ Rafael Ruíz, *El Análisis Documental* (Granada: Editorial Universidad de Granada, 1992), 80.

⁹⁹ Carlos Villabella, “Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones”, accesado el 20 de agosto 2019, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>, 945.

TÍTULO I. Los aspectos teóricos y normativos de la Ley LAICA

El objeto de estudio de la presente investigación está impregnado de un fuerte componente económico, social y político. Por lo que resulta imprescindible la exposición de aristas que no son “*esencialmente*” jurídicas, pero que se comportan como motores de transformación jurídica.

En razón de lo anterior, el primer capítulo está orientado a brindar un análisis del sistema de la gestión de la oferta desde un punto de vista jurídico. De esta manera, se enfoca en un problema legal con dimensiones económicas.¹⁰⁰ Para ello es necesario conocer brevemente la evolución teórica-económica que cuaja en el nacimiento del sistema de gestión de la oferta.

El segundo capítulo aborda las disposiciones normativas de la Ley LAICA por lo que se analiza, por un lado, los antecedentes internacionales inmediatos, como la Ronda Uruguay y la conformación de la Organización Mundial del Comercio y, por otro lado, los antecedentes nacionales inmediatos.

¹⁰⁰ Debe considerarse la posibilidad real de realizar un análisis del derecho a través de la utilización de conceptos exógenos a esta materia. En este sentido el juez Posner realizó una amplia defensa. Véase Sophie Harnay y Alain Marciano. “Posner, Economics and the Law: From Law and Economics to an Economic Analysis of Law”, *Journal of the History of Economic Thought*, N° 31 (02) (2009).

CAPÍTULO I. Los postulados teóricos

Se procederá a exponer las diferentes teorías, principales exponentes, postulados, críticas (que impulsaron otras teorías) y la correspondencia histórica (marco fáctico), así como la transformación jurídica evidenciada a raíz de la modificación en la política económica.

Importante aclarar, que las teorías económicas no se tradujeron directamente en una estricta implementación práctica, sino que de ellas se tomaron ideas que han contribuido a la profundización de la economía como rama del saber. Algunas contribuyeron a una gestión macroeconómica y otras realizaron mayores aportes desde la microeconomía.

Así, el presente capítulo contiene tres secciones. En la primera se abordarán los fundamentos de la “*Teoría Económica*”, profundizando en su impacto político y jurídico. En la segunda se establecerán las bases del planteamiento del “*Sistema de Gestión de la Oferta*”. Para, finalmente, en el tercer capítulo desarrollar las aplicaciones de las ideas económicas en cuatro diferentes planos temporales desde antes de 1940 hasta 1998.

SECCIÓN 1. Fundamentos de la Teoría Económica

La exposición teórica expuesta fue seleccionada debido a la relevancia de su implementación o impacto fáctico, es decir, presenta estricta relación con las modificaciones políticas económicas y jurídicas que impulsaron el enfoque macro/micro económico que influyó en la agroindustria del azúcar.

El hilo conductor corresponde al cuestionamiento crítico de la intervención estatal en el mercado, el mecanismo utilizado, sus ventajas o desventajas, en qué áreas fue considerado deseable y su visibilidad en el mundo jurídico dirigido a estabilizar la economía y satisfacer las necesidades, tanto de productores de caña como de procesadores de azúcar. En consecuencia, se busca comprender la coexistencia, por un lado, de modelos tendientes a la liberalización de los mercados y, por otro lado, la posibilidad de implementar sistemas como el de la gestión de la oferta.

Dentro de la presente sección se aporta la Figura 1 “Línea temporal del Impacto político y jurídico de las teorías e ideas económicas” que se analizan en el presente capítulo. El cual contiene la evolución gráfica que es de interés. Asimismo, se desarrollarán las teorías a. Clásica, b. Económica Marxista, c. Neoclásica, d. General Económica y e. de la Regulación (Economía de Bienestar) en contraposición con la Elección Pública.

A. Teoría Clásica

Los exponentes de la “*Escuela Clásica*” son Adam Smith, David Ricardo y Thomas Malthus. El primero de ellos expuso su teoría en el libro titulado “*La riqueza de las Naciones*” publicado en 1776. El autor identificó dos variables que fungen como fuente de la riqueza económica, a saber, la división del trabajo (entendida como la especialización de tareas) y los mercados libres.¹⁰¹

Su postulado principal consiste en “*la economía del libre mercado*”, caracterizada por la ausencia de impedimentos al comercio y la existencia de una “*mano invisible*” correctora de las contradicciones del mercado. La autocorrección se genera debido al uso eficiente de los recursos de cada participante en el mercado, lo cual lo hace competitivo.¹⁰²

En este orden de ideas, Smith rechaza las subvenciones a la exportación de ciertos productos y recalca como único fin y objetivo de la producción el interés del consumidor. Afirmó que las subvenciones se conceden sólo para beneficiar al productor y como consecuencia:

“(…) *el consumidor es forzado a pagar, primero, el impuesto necesario para sufragar el subsidio y, segundo el gravamen todavía mayor que deriva necesariamente del aumento del precio de la mercancía en el mercado nacional*”.¹⁰³

¹⁰¹ Adam Smith, *La riqueza de las naciones* (Madrid: Alianza Editorial, 2011).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid., 645.

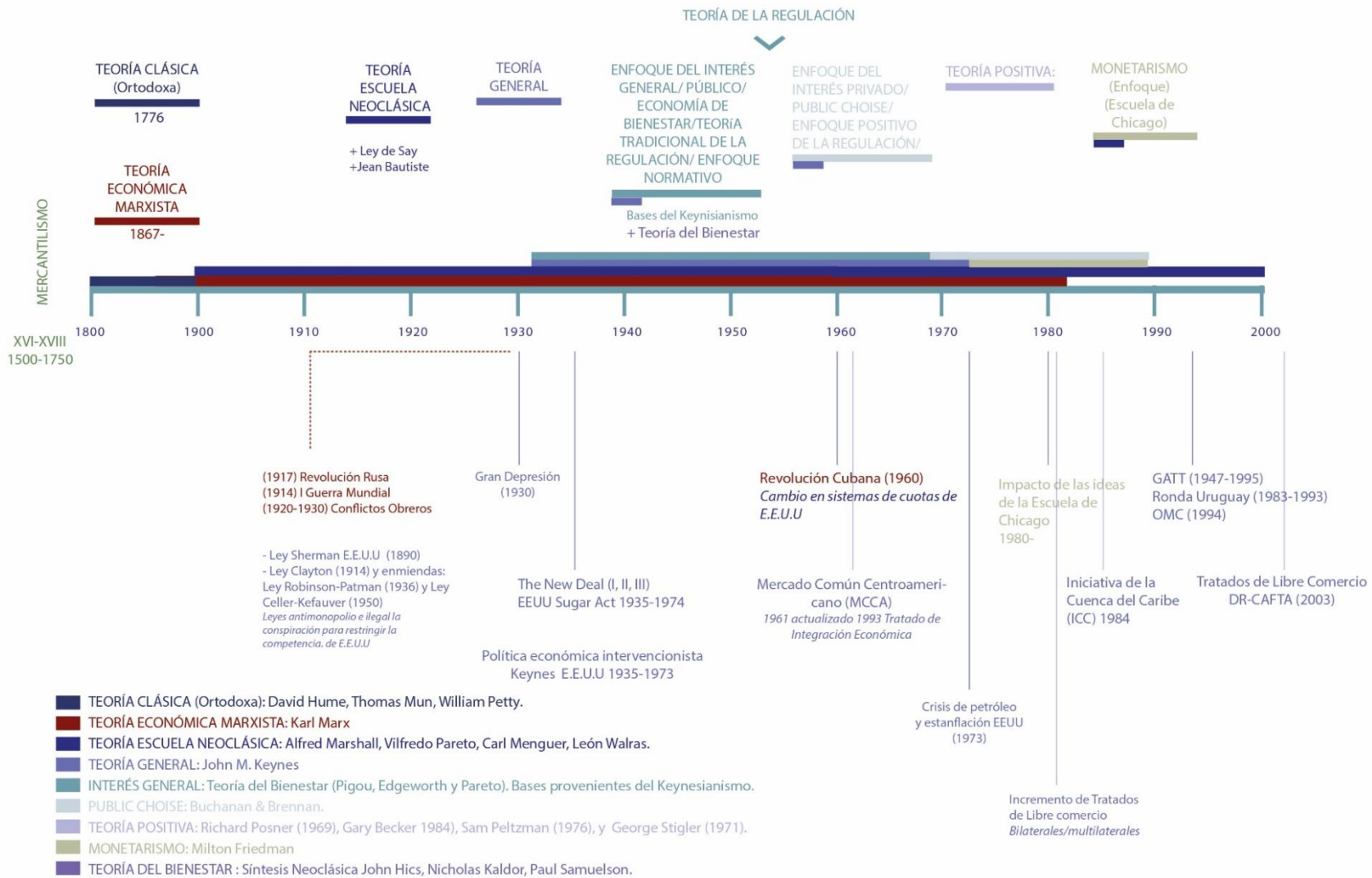


Figura 1. Línea temporal: impacto político y jurídico de las teorías e ideas económicas en Costa Rica, 1800-2000

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, Smith consideró necesario evaluar minuciosamente el interés de los empresarios en crear una ley o regulación comercial debido a la injerencia que se pudiese incurrir en la limitación de la competencia, pero también con recargar al resto (consumidores) con una carga económica adicional. El autor indica:

*“(...) el interés de los empresarios siempre es ensanchar el mercado, pero estrechar la competencia. La extensión del mercado suele coincidir con el interés general, pero el reducir la competencia siempre va en contra de dicho interés, y sólo puede servir para que los empresarios, al elevar sus beneficios por encima de lo que naturalmente serían, impongan en provecho propio un impuesto absurdo sobre el resto de sus compatriotas.”*¹⁰⁴

Se observa en Adam Smith la importancia de no crear subvenciones a la exportación y rescatar la protección del consumidor antes que el interés del productor de un bien. Así como la reticencia de una injerencia empresarial en la creación de regulaciones comerciales por el riesgo que tendiesen a reducir la competencia.

Ekelund y Hébert consideran que Adam Smith *“estableció los fundamentos de la teoría clásica del valor y la primera teoría rigurosa del crecimiento económico”*.¹⁰⁵ Otros aportes relevantes fueron:

1. La diferenciación entre valor de uso y valor de cambio de la mercancía: relacionado al valor de producción y de mercado.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ibid., 343. Continúa: *“Cualquier propuesta de una nueva ley o regulación comercial que provenga de esta categoría (los comerciantes e industriales) de personas debe siempre ser considerada con la máxima precaución, y nunca debe ser adoptada sino después de una investigación prolongada y cuidadosa, desarrollada no sólo con la atención más escrupulosa sino también con el máximo recelo”*.

¹⁰⁵ Robert Ekelund y Robert Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método* (México: McGraw-Hill, 2005), 155.

¹⁰⁶ Ibid., 62. Véase tal diferenciación sobre el valor en: Adam Smith, *La riqueza de las naciones*: (libros I-II-III y selección de los libros IV y V) traducción y estudio preliminar Carlos Rodríguez Braun (Madrid: Alianza Editorial, 2011), Libro I, capítulo 5-7.

2. El reconocimiento de la división de trabajo como especialización de tareas en la etapa de la producción de una mercancía. Lo consideró como un proceso de cambio.¹⁰⁷
3. Posicionó a la acumulación del capital como la principal fuente para el desarrollo y crecimiento económico. Para el cual era indispensable la asignación eficiente de recursos a través de un mercado competitivo.¹⁰⁸

Por otra parte, David Ricardo y Malthus generaron postulados económicos a raíz del análisis económico de la utilización de la tierra en las actividades agrícolas. Robert Ekelund y Robert Hébert, indican que sus teorías se dieron como respuesta a la Ley de Granos establecidas durante las guerras napoleónicas, las cuales impusieron aranceles a la importación de cereales de Gran Bretaña.

Los autores indican que “*Malthus vio un vínculo estrecho y directo entre el nivel general de salarios y el precio del grano. Argumentó en favor de las Leyes de Granos, porque pensó que la libre importación de granos reduciría los precios interiores del cereal (y de los salarios) y precipitaría una depresión. Para Ricardo, sin embargo, las Leyes de Granos significaban un aumento de salarios y una disminución de los beneficios, y, de este modo, menos acumulación de capital y el fin del crecimiento económico*”.¹⁰⁹

Robert Ekelund y Robert Hébert, que Ricardo se basaba en unos pocos supuestos sencillos y llegaba a amplias generalizaciones sobre el desarrollo económico. Entre los elementos mencionados están el principio malthusiano de la población, el principio de los rendimientos decrecientes en la agricultura, y la doctrina del fondo de salarios.¹¹⁰

¹⁰⁷ Ibid., 64-65. Véase Libro I capítulo 5. “Del precio real y nominal de las mercancías, o de su precio en trabajo y su precio en moneda”, 64-85.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Robert Ekelund y Robert Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método* (México: McGraw-Hill, 2005), 159.

¹¹⁰ Ibid.

De dicha lectura se extrae que el factor determinante de la productividad era la variable de trabajo. Ricardo se centró en el análisis del crecimiento económico e indicó que uno de los factores que lo limitaban eran los rendimientos decrecientes en la agricultura.¹¹¹

Por último, John Stuart Mill realizó un desarrollo teórico clásico económico. Según Ekelund y Hébert, el autor compartió con Ricardo la idea de que uno de los factores que limitaban el crecimiento económico eran los rendimientos decrecientes de la agricultura. No obstante, determinó otros factores, tales como “la disminución del incentivo para invertir. A grandes rasgos *“Mill se centró en las variables fundamentales de la acumulación de capital, el crecimiento de la población y la tecnología. Combinándolas con los rendimientos decrecientes en la agricultura, Mill ofreció una discusión clara de la teoría clásica del desarrollo económico”*”.¹¹²

Mill reafirmó *“la máxima de que el laissez faire debía ser la regla, y que cualquier desviación del mismo, a menos que venga exigida por algún gran bien, es un mal cierto”*.¹¹³ De tal modo que fijó los límites de la intervención estatal, pero reconoció excepciones, entre otros, el derecho del consumidor.

Según Ekelund y Hébert, el gobierno tenía un papel importante en el establecimiento de políticas públicas y sociales que estimularan la igualdad de oportunidades. Puntualizan los autores que Mill identificaba dos tipos de interferencias. Las primeras denominadas intervenciones autorizadas tendientes a prohibir o limitar las fuerzas de mercado. Las segundas intervenciones de apoyo, que aumentan las fuerzas del mercado.¹¹⁴

Son varios los aportes de la *“Teoría Clásica”*, entre ellos, el establecimiento de la premisa de no intervención estatal en la economía, debido a que el mercado se autorregula gracias a leyes naturales. Adicionalmente, defiende la libre competencia y el comercio internacional, así como la movilidad del capital y del trabajo. El hilo argumentativo conductor de la *“Teoría*

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid., 187.

¹¹³ Ibid., 201.

¹¹⁴ Ibid., 223-224.

Clásica” fue la relevancia de “*Laissez faire, laissez passer*” de Vincent de Gournay (siglo XVIII).

Dicha expresión propia del pensamiento liberal se constituyó como una constante en el pensamiento liberal clásico, en el cual se entendió que la economía de libre mercado se autocorregía y encontraba por sí misma un nuevo equilibrio. Esta teoría fue analizada de forma crítica por Marx, dando origen a la “*Teoría Económica Marxista*” que se abordará en la siguiente subsección.

B. Teoría Económica Marxista

Dicha teoría encuentra su asidero ideológico en la obra “*El Capital*” de Karl Marx versión original alemana publicada en 1867. Su teoría económica se desprende del análisis crítico de las teorías económicas clásicas como la expuesta por Adam Smith. Para ilustrar esto Ekelund señala que “*Es una teoría de los procesos históricos, basada en las fuerzas económicas y materiales, y que culmina en el cambio económico y social del orden preexistente*”.¹¹⁵

Los principales postulados son:

1. La importancia de la *teoría del valor* expuesta por el autor consiste en visibilizar la explotación existente en la aparente igualdad del intercambio. “*(...) la misión que Marx asignó a la teoría del valor fue la de desenmascarar la explotación (...) Para Marx el papel del intercambio y del mecanismo de los precios es enmascarar el plusvalor y hacerlo aparecer como un beneficio legítimo.*”¹¹⁶
2. La conceptualización del “*plusvalor*”: para Marx el valor no se limita en el intercambio del capital, sino que también incide la plusvalía. Para ello, expone plusvalía absoluta y relativa. La primera, se refiere a la producida como resultado de la prolongación de la jornada de trabajo. No obstante, denomina plusvalía relativa a

¹¹⁵ Ibid., 277.

¹¹⁶ Meghanad Desai, *Lecciones de Teoría Económica Marxista* (España: Siglo XXI Editores, 1974), 25.

la que proviene de la abreviación del tiempo de trabajo necesario y del cambio en la relación de las dos partes que constituyen la jornada.

3. El capital (valor de las mercancías): El dinero sólo es capital cuando el valor del producto se ha adelantado y ha integrado el plusvalor.¹¹⁷
4. Realiza un reconocimiento de la división de trabajo impregnado de un conflicto de intereses de clases y las relaciones rural-urbano.¹¹⁸ A raíz del desarrollo del materialismo histórico como método.

En el “*Manifiesto Comunista*” se plasman algunas ideas político-económicas, relacionadas a la producción agraria, como el punto número 9 del “*plan de 10 puntos*” el cual indica la necesidad de la “*organización de las explotaciones agrícolas e industriales. Tendencia a ir borrando gradualmente las diferencias entre el campo y la ciudad*”. Pero no ofrece las herramientas para determinar el cómo se lograría tal acción.

No se pretende defender la implementación total de una u otra corriente teórica¹¹⁹ o compartir las conclusiones del autor, sino resaltar las premisas generales que de ellas fueron tomadas para el desarrollo de modelos y estilos políticos-económicos y, concretamente, de leyes que variaron o institucionalizaron regímenes de producción concretos.

Las ideas de Marx marcaron un hito en la transformación de varios países, entre ellos la resultante Unión Soviética, China y otros. Sin embargo, para efectos de este trabajo se pretende resaltar la gran influencia de las ideas marxistas, no sólo en revoluciones sino también en el movimiento obrero, las conquistas sindicales y de derechos laborales. El empoderamiento campesino u obrero contribuyó como motor de cambio en las políticas económicas implementadas en distintas áreas productivas. El azúcar no fue la excepción.

¹¹⁷ Karl Marx, *El Capital*, 14⁰ ed. (España: Siglo XXI de España Editores, 1984), 231.

¹¹⁸ Robert Ekelund y Robert Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método* (México: McGraw-Hill, 2005), 279.

¹¹⁹ Incluso existen posturas que sostienen que tanto la teoría clásica como la marxista son inaplicables en la cuestión agraria, la cual permanece sin base teórica. Situación tan radical como atrevida. Véase N. Georgescu-Roegen. “Teoría económica y economía agraria,” *El Trimestre Económico*, N° 34 (136) (1967): 589-638.

En este orden de ideas, se citan algunos hechos históricos relevantes que impactaron la economía global, entre ellos, la Revolución Rusa, los conflictos obreros de 1920-1930, la revolución cubana y otros, por ejemplo, “*The Sugar Strike*” de 1946 en Hawai, justamente realizada en el Día del Trabajo, en la que participaron 26.000 trabajadores.¹²⁰ Los cuales jugaron un papel determinante que afectaron las relaciones comerciales internacionales. La Revolución Cubana tuvo grandes implicaciones en la redistribución de las cuotas de azúcar a nivel internacional y en relación específicamente con Estados Unidos.

Nuestro país también se vio influenciado por las ideas marxistas y estas contribuyeron al empoderamiento de muchos sectores, como el laboral, el obrero y campesino. Además, contribuyó a la construcción del derecho laboral, factor determinante en las variaciones económicas.¹²¹

En lo tocante a Costa Rica, facilitó a los movimientos sociales la posibilidad de organizarse y constituirse jurídicamente. Lo cual permitió la conformación como persona jurídica y la dotó de capacidad de acción a través de los sindicatos. Ejemplo de ello fueron los sindicatos de trabajadores de las plantaciones de caña que en diferentes momentos de la historia realizaron huelgas y movimientos sociales registrados vía periodística.¹²²

¹²⁰ Hiraishi Ku`Uwehi “1946 Sugar Strike: The Rise of Hawai‘i’s Labor”, accesado el 27 de mayo del 2019, <https://www.hawaiipublicradio.org/post/1946-sugar-strike-rise-hawai-labor-unions>.

¹²¹ “Puede decirse que cualquier economista que razone a partir de la primacía de la producción para explicar las relaciones económicas ha experimentado la influencia de Marx. Lo mismo puede decirse de los que adoptan el método dialéctico, acepten o no las conclusiones últimas del análisis de Marx”. Robert Ekelund y Robert Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método* (México: McGraw-Hill, 2005), 295.

¹²² El autor García en su libro se refiere al descontento social vivido durante el periodo previo a la conformación de una norma que regulara al sector durante la década del 40. No menciona ningún elemento propiamente marxista, comunista o el concepto adoptado “comunismo criollo” o “comunismo a la tica” tan en boga durante ese periodo de reestructuración política. No obstante, cabe destacar que para este periodo ya el país había pasado por grandes huelgas reivindicativas como la bananera. El partido comunista conformado en 1931 se denominaba “Partido Vanguardia Popular” para 1943.

Por otra parte, los antecedentes y orígenes del Derecho sindical ligado a movimientos sociales es abordado por Vladimir de la Cruz en uno de sus libros más reconocidos sobre las luchas sociales en nuestro país y que es objeto de estudio del abogado egresado de la Universidad de Costa Rica.

En el caso particular de la caña, Marchena Sanabria indica que en 1979 existió el sindicato denominado “Sindicato de Trabajadores de la Caña (SITRACAÑA)”, que protagonizó la gesta en contra de las situaciones laborales y el salario consecuencia de los bajos precios internacionales.

No se encontró una investigación que estudie el peso de las ideas marxistas o del comunismo en el movimiento sindical azucarero, no obstante en la jerga de la época sí se les señalaba como comunistas a los trabajadores de dicha gesta. En este sentido, Marchena en su artículo sobre el origen, crisis empresarial y privatización de

A diferencia de Karl Marx, otros autores defendieron la libre interacción entre la oferta y la demanda, entre otros aportes de la “*Teoría Clásica*” analizada en la subsección anterior, generando el establecimiento de lo que se puede denominar la “*Teoría Neoclásica*”, en la que se ahondará a continuación.

C. Teoría Neoclásica

Según la autora Romero Alvarado, la teoría neoclásica se basa en los estudios realizados por la Escuela luciana, austriaca e inglesa, las cuales “(...) coincidieron en que el comportamiento económico surge del comportamiento agregado de los individuos que son racionales y tratan de maximizar su utilidad mediante acciones basadas en información completa”.¹²³ Es decir, el análisis del agente económico propio de la microeconomía.

CATSA cita un artículo de periódico de 179 sobre las aseveraciones de Estela Quesada, Ministra de Trabajo quien indicó: “...denunció anoche el maltrato que han sufrido varios trabajadores de la Central Azucarera Tempisque S.A. de parte de un grupo de agitadores, a la vez que enfatizó los fines políticos de los huelguistas. La funcionaria detalló los orígenes confusos del conflicto, e hizo hincapié en que activistas **comunistas** decidieron por sí solos paralizar la actividad productiva de la empresa, amparándose en un sindicato ficticio que no está registrado ante el Ministerio de Trabajo. La ministra extendió un llamado a la meditación para que los costarricenses colaboren ante la **amenaza a la moralidad de la Patria.**” [El énfasis es de Marchena].

Sobre movimientos sociales relacionados con la caña, véase:

Arturo García Solano, *La industria del azúcar y su organización en Costa Rica: causas que originaron el sistema su evolución hasta el presente, su institucionalismo* (San José, C. R.: Imprenta Borrásé, 1959).

Jorge Marchena Sanabria, “La Huelga cañera de CATSA, cuarenta años después: una reconstrucción de los hechos a través de los reportes de la prensa escrita”, *Revista de Historia*, N° 72 (2019): 185-203.

Jorge Marchena Sanabria, “Origen, crisis empresarial y privatización encubierta de la Central Azucarera del Tempisque CATSA), Guanacaste, Costa Rica (1975-1990)”, *Revista Rupturas*, N° 8 (2018).

Vladimir De la Cruz, *Las luchas sociales en Costa Rica* (San José, C. R.: Editorial Costa Rica, 1983).

Recientemente la Universidad de Costa Rica, en el marco del proyecto denominado “Análisis de un conflicto laboral en la Hacienda Juan Viñas: 1976-1977”, la Sede del Atlántico publicó un libro. Véase:

Bernardo Bolaños, *El conflicto de la Hacienda Juan Viñas (1977): de lo laboral a lo político* (Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 2019).

Al margen de la referencia a la teoría marxista realizada en este apartado cabe destacar que la organización jurídica prevaleciente en el sector se analiza más adelante en esta investigación, por lo pronto basta señalar que tanto los azucareros como los productores se organizaron y conformaron la Cámara de Azucareros (1949), la Cámara de Productores de Caña del Pacífico –Grecia– y, la Cámara de Productores de Caña del Atlántico –Turrialba– (ambas en 1956). Todos tuvieron un papel fundamental en la modificación jurídica de la agroindustria del azúcar, en mayor medida durante la época de inoperancia de la Ley N° 359. Se logró el mecanismo de coordinación y organización necesarias para que tanto productores como azucareros tuviesen representación en la toma de decisiones del sector.

¹²³ Luz Marina Romero, “Derecho y Realidad Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual”, *Derecho y Realidad*, N° 13(25) (2015): 43-62.

Todas las fuentes consultadas coinciden en que sus principales exponentes son Vilfredo Pareto, León Walras, Carl Menger y Alfred Marshall. Este último, desarrolló los conceptos de la oferta y la demanda (utilizados por primera vez por Cournot en 1801-1877) y, señaló el papel de ambos en la determinación del valor. Adicionalmente, postuló el “*Equilibrio Parcial*” y fue contemporáneo de J. Keynes.

A pesar de que Keynes incluyó dentro de la “*Economía Clásica*” a Marshall y Pigou,¹²⁴ actualmente se consideran como parte de los “*neoclásicos*” tanto a los exponentes de la “*Economía de Bienestar*” como a los “*monetaristas*”. Arthur Pigou, Edgeword y Vilfredo Pareto son los principales exponentes de la primera, así como Knut Wicksell e Irving Fisher lo son del “*Monetarismo*”.

El enfoque neoclásico conjuga los aportes de la “*Teoría Clásica*” con la “*Marginalista*”, por lo que estudia la competencia imperfecta, es decir, cuando no existe un perfecto equilibrio entre oferta y demanda, la variación de precios, entre otros.

El postulado principal de los neoclásicos “*radica en que el mercado se autorregula por la interacción de la oferta y la demanda, y en que las condiciones de competencia, precios y equilibrio garantizan la asignación óptima de los recursos*”.¹²⁵ Es decir, sus defensores se centraron en el problema de la eficiencia de recursos.

Sintéticamente, esta corriente de economistas partió de la idea que la economía competitiva orientada al mercado tendía automáticamente al pleno empleo de los recursos. Consideró a la inflación de precios como un fenómeno monetario al que podía controlarse mediante la reducción del dinero circulante. Sostuvo el interés enfocado en el problema de la eficiencia

¹²⁴ Axel Kicillof, *Fundamentos de la Teoría General: Las consecuencias teóricas de Lord Keynes* (Buenos Aires: EUDEBA, 2008), 35.

¹²⁵ *Ibid.*, 47.

del uso de la fuente.¹²⁶ Por último, la teoría del valor neoclásica “*analiza el intercambio y las relaciones definidas en el intercambio*”.¹²⁷

Esta teoría inspiró políticas económicas que promulgaron la apertura comercial e incentivaron que el mercado se autorregulara. Los aportes neoclásicos fueron retomados por numerosos estudiosos y desembocó en el establecimiento de nuevas corrientes como el “*Monetarismo*” y el “*Nuevo Clasicismo*”. La ciencia política se sirvió de estas corrientes para la exposición de la teoría de la “*Elección Pública*” y la “*Teoría de la Elección Social*” que se expondrán brevemente más adelante. Entre tanto, a continuación, se analizará la “*Teoría General Económica*” y sus principales aportes, entre otros, posteriores a las guerras mundiales y durante la Gran Depresión.

D. Teoría General Económica

Su exponente fue John M. Keynes, cuya contribución se dio con la publicación de la “*Teoría general del empleo, el interés y el dinero*”, en 1936. Dicho autor expone un análisis sobre el paradigma económico clásico y la necesidad de tomar medidas adecuadas para enfrentar los desajustes económicos vividos a nivel mundial en ese momento histórico.

La crítica de Keynes cuajó a raíz de una serie de eventos ocurridos entre los cuales puede mencionarse “*el estallido de la Primera Guerra Mundial y de la Revolución Rusa. Continúa con los agudos desarreglos monetarios y los inéditos conflictos obreros a escala internacional de la década de 1920; y termina con la hecatombe social desencadenada por la Gran Depresión de la década de 1930.*”¹²⁸

Kicillof, en su análisis sobre las consecuencias teóricas de Keynes, indica que tales eventos fueron tomados por el autor para sostener su tesis sobre la insuficiencia del *laissez faire*, en relación con el estadio histórico de ese momento y así motivar la construcción de una

¹²⁶ Kanji Haitami, “Comparative economic systems: organizational and managerial perspectives”, *Englewood Cliffs* (1986): 182-224.

¹²⁷ Meghanad Desai, *Lecciones de Teoría Económica Marxista* (España: Siglo XXI Editores 1974), 25.

¹²⁸ Axel Kicillof, *Fundamentos de la Teoría General: Las consecuencias teóricas de Lord Keynes* (Buenos Aires: EUDEBA, 2008), 21.

economía más apta. La intervención promovida por Keynes se dio en virtud de la crisis y del momento o etapa capitalista particular (para velar por la propia supervivencia del sistema capitalista).

El autor Kicillof menciona, como consecuencia de los eventos históricos supra mencionados, la visibilización de:

1. La existencia de una vía diferente al *laissez faire* expresada en las medidas obligatorias de organización económica en las economías de los perdedores de la Primera Gran Mundial.
2. El desarrollo natural del mercado resultó en la creación de empresas “*semimonopolistas*”.
3. “*La socialización de la producción terminó con el capitalismo individualista de la era de la abundancia y, por tanto, con las premisas de la teoría económica a ella asociada, entre las que se mencionan aquí a la libre competencia, la movilidad del capital y del trabajo.*”¹²⁹

Estados Unidos de América introdujo la teoría económica keynesiana en su política pública a través del “*New Deal*”. Como consecuencias se materializó la aprobación de varias leyes que contenían medidas de seguridad y subsidios. En el caso de la agricultura cabe destacar el “*Government Economy Act*” (marzo 20), “*Agricultural Adjustment Act*” (mayo 12), “*Emergency Farm Mortgage Act*” (mayo 12). Posteriormente, en 1935 se impulsó de “*Second New Deal*” con leyes como “*Rural Electrification Act*” (mayo 20). Finalmente, el “*Third New Deal Program*” incluyó el “*Farm Tenancy Act*” y el “*Farm Security Administration*.”¹³⁰

¹²⁹ Las ideas aquí plasmadas corresponden a las expuestas por el autor. Axel Kicillof, *Fundamentos de la Teoría General: Las consecuencias teóricas de Lord Keynes* (Buenos Aires: EUDEBA, 2008), 58-62.

¹³⁰ “Farm Security Administration” (FSA) formó parte del Departamento de Agricultura y su función principal fue la recuperación rural a través de préstamos agrícolas, programas de vivienda de subsistencia y otros. Véase National Archives and Records Administration. “Overview: The Farm Security Administration”, accesado el 27 de mayo de 2019, <https://www.archives.gov/files/atlanta/education/depression-curriculum/section-2.pdf>, <https://www.thebalance.com/fdr-and-the-new-deal-programs-timeline-did-it-work-3305598>.

“Farm Tenancy Act” destinado a crear la Corporación de Hogares de Agricultores, para promover la ocupación segura de granjas y granjas- hogares, para corregir la inestabilidad económica resultante de algunas formas actuales de alquiler/tenencia de granjas, y para otros fines. Véase “Farm Tenancy Act”, accesado el 22 de mayo

En 1934, Estados Unidos realizó una enmienda al “*Agricultural Adjustment Act*” denominada “*Jones Costigan Act*” en la cual se incluyó al azúcar como producto básico. Impuso aranceles y cuotas de producción, así como un subsidio directo en favor tanto de los productores de caña de azúcar como a los de remolacha. En 1937, se sustituyó por el “*Sugar Act*”, debido a la declaración de inconstitucionalidad del aumento en el impuesto establecido en el azúcar en el “*Agricultural Adjustment Act*” (caso *United States v. Butler*).¹³¹

Tales medidas no fueron tomadas pacíficamente debido a que partidarios de la economía neoclásica consideraron dichas leyes como obstáculos para que el mercado se autorregulara de manera exitosa. No obstante, Estados Unidos continuó con una política económica intervencionista en el sector del azúcar. Según la autora Gail Hollander, al citar a Mahler apuntó que el “*Sugar Act se renovó con modificaciones hasta 1974, por un total de "40 años de un mercado de azúcar bien administrado"*”.¹³²

Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos de América se provisionó de azúcar por medio de la producción nacional, con un sistema de cuotas en los que participó Hawaii, Puerto Rico, México, República Dominicana y Cuba.¹³³ Situación que se modificó a la baja posteriormente como resultado de tres revisiones del “*Sugar Act*” realizadas en 1951 y en 1956. La tercera revisión dio como resultado la eliminación de la cuota asignada a Cuba y se redistribuyó geopolíticamente. Dicha situación se tradujo en un aumento en las exportaciones realizadas por Costa Rica con destino a los Estados Unidos.¹³⁴

del 2019
https://web.archive.org/web/20150702053126/http://www.fs.fed.us/grasslands/resources/documents/primer/App_G_Bankhead-Jones_Act.pdf y <https://www.thebalance.com/the-great-depression-of-1929-3306033>.

¹³¹ Ernest Knaebel, *United States Reports: Cases Adjudged in the Supreme Court Volume 297* (Washington, EE.UU.: Government Printing Office, 1936), 57.

Supreme Court of The United States, “United States v. Butler Et Al Receivers of Hoosac Mills Corp. No. 401 Supreme Court of The United States”, accesado el 7 de mayo del 2020, https://www.mercatus.org/system/files/United_States_v_Butler_ET_AL,_Recievers_of_Hoosac_Mills_Corp_297_U%20S%20_1_56_S%20_Ct%20_312_80_L%20_Ed%20_477.pdf

¹³² Gail Hollander, “Securing Sugar: National Security Discourse and the Establishment of Florida's Sugar-Producing Region”, *Economic Geography Oxford*, N° 81(4) (2005): 339-358.

¹³³ Para más información sobre el impacto de la cuota de Cuba Véase Alan Dye y Richard Sicotte, “The U.S. Sugar Program and the Cuban Revolution”, *The Journal of Economic History*, N° 64(3) (2004): 673-704.

¹³⁴ Varias de las investigaciones existentes sobre el sector cañero-azucarero costarricense contienen un apartado histórico que coincide en este dato. Véase los trabajos de Pochet, Solera, la realizada por el IICE. Este dato se

La “*Teoría General Económica*” favorece la intervención estatal,¹³⁵ a través del establecimiento de medidas fiscales y monetarias, de manera que Keynes propuso un análisis de las variaciones de la demanda agregada, así como el estudio de la relación entre el nivel de empleo e ingreso. En la práctica, el azúcar se implementó a través de subsidios a los agricultores y por medio de un sistema de cuotas que evidenció la injerencia estatal.

En relación con la agricultura, Estados Unidos ha sancionado políticas de restricciones a la importación, subsidios a la exportación y aranceles de importación. Según la autora Gail Hollander dicha variación está arraigada en las decisiones que se tomaron en la década de 1930 y se institucionalizaron en la década de 1940.¹³⁶

Las medidas tomadas durante la Gran Depresión no fueron implementadas pacíficamente debido a que algunos partidarios de la economía neoclásica consideraron tales leyes como obstáculos para que el mercado se autorregulara de manera exitosa. Keynes por su parte postuló la intervención estatal transitoriamente debido a la “*etapa*” capitalista de crisis en la que se encontraba.¹³⁷

mencionó expresamente en la “*etapa D*” de los antecedentes. Rosa Pochet y Nora Bermúdez, “Modificaciones de la estructura productiva en el agro y las transformaciones de la sociedad costarricense: un intento de análisis”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 105 (1980): 19-20.

¹³⁵ Cabe destacar que existen autores que claramente afirman que Keynes “*was not an enthusiastic supporter of government intervention, but thought countries had no choice but to get involved in macroeconomic management*”

Fortin, Pierre, “Keynes Resurrected”, *Canadian Public Policy*, N° 29 (2003): 263.

¹³⁶ Dicho recorrido histórico se logra construir a través de la lectura de varias fuentes. A pesar de no encontrar un documento que narre sistemáticamente estos sucesos en función de la agroindustria del azúcar, fue de gran importancia el apartado 7 contenido en: William H. Peterson, *Semblanza de la economía de los Estados Unidos*, (EE. UU.: Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América, 1993). El texto original fue escrito en 1981 por Robert L. McCan.

Así como el trabajo de Gail Hollander, “Securing Sugar: National Security Discourse and the Establishment of Florida's Sugar-Producing Region”. *Economic Geography*, Oxford, N° 4 (2005): 339-358.

Una mención panorámica de la Gran Depresión se encuentra disponible en National Archives and Records Administration, “*Overview: The Farm Security Administration*”, accesado el 27 de mayo del 2019, <https://www.archives.gov/files/atlanta/education/depression-curriculum/section-2.pdf>, <https://www.thebalance.com/fdr-and-the-new-deal-programs-timeline-did-it-work-3305598>.

¹³⁷ “*Working in the midst of the Great Depression, Keynes was looking for a short-run means of solving the economic crisis that was afflicting industrial countries. Since he was pessimistic about the power of monetary policy to affect aggregate demand, he emphasized the importance of fiscal stabilization. A pragmatist who wanted to save capitalism from destruction, he saw no other alternative than government intervention*”. Pierre Fortin, “Keynes Resurrected”, *Canadian Public Policy. Analyse de Politiques*, N° 29 (2) (2003): 263, accesado el 20 de mayo de 2019, <https://www.jstor.org/stable/3552458>.

Al implementarse las ideas keynesianas (y una mayor intervención estatal que perduró hasta la década de los 80) surgieron corrientes neoclásicas como el “*Monetarismo*” (Escuela de Economía de Chicago) y la “*Teoría de la Regulación*” en el seno de la Ciencia Política.

El exponente del monetarismo moderno fue Milton Friedman, quien desde 1956 publicó varios ensayos claramente contestatarios al imperante keynesianismo, en términos macroeconómicos. La importancia de los postulados de Friedman se evidenció en su tratamiento político-económico de la estanflación, sufrida en los Estados Unidos posterior a la crisis del petróleo de 1973.¹³⁸

Ekelund Robert B. y Hébert Robert F. apuntan que Friedman analizó las medidas tomadas sobre el *stoke* monetario y concluyó que para contrarrestar las rachas de inflaciones y depresiones del crecimiento económico debía existir una ley que aumentara el *stoke* monetario. De manera que las medidas no las tomara directamente la Junta de la Reserva Federal de Estados Unidos, es decir, eliminar la discrecionalidad.¹³⁹ Esta corriente se enfocó en dar una explicación desde la macroeconomía.

Una vertiente monetarista neoclásica sostuvo que “*las fluctuaciones económicas del mundo real se debieron a una política monetaria errática que llevó a los agentes económicos a hacer las cosas mal, previsiones de salarios y precios*”.¹⁴⁰ El enfoque de dicha corriente fue macroeconómico. Tales medidas fueron implementadas por Estados Unidos y Canadá entre la década de los 70 y 80.

Finalmente, cabe destacar la existencia de muchas críticas a la Teoría General, entre ellas, se señaló una inconsistencia teórica. Lo cierto es que dicha teoría realizó un viraje considerable

¹³⁸ Robert B. Ekelund y Robert F Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método* (México: McGraw-Hill, 2005), 583-584.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ “*After restating their belief that recessions could not happen in a competitive world with full wage and price stability, some of them, around Milton Friedman and Robert Lucas, suggested that real-world economic fluctuations were due to erratic monetary policy leading economic agents to make bad wage and price forecasts.*” Fortin, “Keynes Resurrected”, *Canadian Public Policy. Analyse de Politiques*, N° 29 (2) (2003): 163, accesado el 20 de mayo de 2019, <https://www.jstor.org/stable/3552458>.

en las políticas económicas implementadas en los Estados Unidos y fungió como un parteaguas histórico. En el plano jurídico y político-económico se rescata el amplio intervencionismo de Estados Unidos en la agroindustria del azúcar. La protección y estímulo de esta industria suele ser una constante, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo cuando se constituyen como países productores. Así, como se indicó en la subsección anterior, se procederá a analizar la *“Teoría de la Regulación”* contrastándola con la de la *“Elección Pública”*.

E. Economía de Bienestar, Teoría de la Regulación, Elección Pública

El estudio sobre el papel de la administración estuvo presente en Adam Smith, Marx, los neoclásicos (Marshall, Pigou, Pareto), entre otros. Cuestionarse por qué y en qué medida o forma puede o debe intervenir el Estado en el mercado ha sido un debate histórico constante. No obstante, es a raíz del apogeo de la economía de bienestar que se plantean cuestionamientos y críticas a esta y a la concepción de la *“regulación”*. La Tabla 2 ofrece una síntesis de ambas teorías.

La *“Nueva Economía de Bienestar”* se formuló a partir de la *“Síntesis Clásico-Keynesiana o síntesis neoclásica”*, cuyos principales exponentes fueron John Hicks, Nicholas Kaldor y Paul Samuelson. La cual colocó sobre la mesa la discusión sobre el bienestar social de los individuos desde un punto de vista colectivo. Abarcó la eficiencia y distribución de los recursos.

En lo que se refiere a la regulación como concepto, abarca un organismo gubernamental como moderador, fijación de precios y normación de las condiciones del producto. Parkin indica que:

“(…) consiste en reglas administradas por un organismo gubernamental, cuyo objetivo es influir sobre la actividad económica mediante la fijación de precios, la

determinación de estándares y tipos de productos, y de las condiciones bajo las cuales las nuevas empresas pueden entrar a la industria.”¹⁴¹

Otros autores, como Pablo Bustelo, señalan las raíces marxistas del enfoque de la regulación, debido a que comparte una concepción holística, dialéctica y materialista del marxismo. Cuyos postulados se basan en conceptos del régimen de acumulación, modelo de organización del trabajo y modo de regulación.¹⁴²

Luz Marina Romero Alvarado esclarece los dos abordajes para definir el concepto de “regulación”, en primer lugar, se tiene a la regulación como “(...) *la teoría normativa, interés público o tradicional de la regulación, que incorpora los fallos del mercado, centra su justificación para corregir dichos fallos del mercado a través de la actividad reguladora, asociada a la teoría del bienestar social o interés público.*”¹⁴³

En palabras de Parkin, la teoría de interés público plantea que las regulaciones se ofrecen para satisfacer la demanda de consumidores y productores a fin de maximizar la suma de excedentes, la eficiencia. El autor menciona dos intereses de la regulación de precios ya sea para asegurar el aumento de la producción o para que los precios sean competitivos.¹⁴⁴

El segundo abordaje es “*la visión positiva de la nueva teoría de la regulación económica, (elección pública o public choice) asociada al enfoque del interés privado, que, además de los fallos del mercado, incorpora los fallos del Estado al ejercer la actividad regulatoria.*”¹⁴⁵

¹⁴¹ Michael Parkin, *Economía*. Traducción de Miguel Ángel Sánchez Carrión (México, D. F.: 2009), 390.

¹⁴² Pablo Bustelo, *Teorías Contemporáneas del desarrollo económico* (Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999), 227-244.

¹⁴³ Luz Marina Romero Alvarado, “Derecho y Realidad Regulación Económica: una aproximación al marco teórico y conceptual”, *Derecho y Realidad*, N° 25 (2015): 43-62, accesado el 25 de noviembre del 2018, https://revistas.upc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4417.

¹⁴⁴ Michael Parkin, *Economía*, traducción de Miguel Ángel Sánchez Carrión (México, D. F.: 2009), 391.

¹⁴⁵ De tal manera que para Romero Alvarado ambos enfoques (visión positiva y visión normativa) pertenecen al amplio tema de la regulación. Para otros autores como Parkin la Teoría económica de la regulación forma parte de la teoría de la elección pública.

Luz Marina Romero Alvarado, 50.

Michael Parkin, 390.

Para otros autores como Pedro Nel Páez Pérez y José Silva Ruiz hay tres teorías básicas de la regulación económica: 1) la regulación en función del interés público (enfoque normativo), 2) la regulación en función del interés privado o la captura del regulador (enfoque positivo) y, 3) la nueva economía de la regulación desde la

El “*New Deal*” estadounidense, por ejemplo, fue la puesta en práctica de las ideas keynesianas acompañadas de la teoría de la regulación, en palabras de Romero Alvarado, “*políticas agregadas, sectoriales y financieras, que pregonaban el interés general sobre el interés particular.*”¹⁴⁶ El proceso regulador normativo y su consiguiente intervención estatal fueron vistos como una necesidad para dar solución al fallo del mercado.

En contraposición, el enfoque positivo (elección pública o *public choice*) en la década del 70, se propuso como un modelo de desregulación, con énfasis en el carácter no intervencionista del Estado. Desde un punto de vista económico, los políticos son considerados como un agente económico más con sus propios intereses individuales y particulares. Ekelund Robert B. y Hébert Robert F. consideran que “*el punto importante es que, al tratar de optimizar sus propios intereses, los políticos producen un impacto sobre todo el sistema económico, por ejemplo, a través de la política fiscal o de la oferta de regulación industrial.*”¹⁴⁷

Generalmente, en los países más liberales, la regulación se ha enfocado en la industria del transporte público o ferroviario, servicios telecomunicación, gas, electrificación, productos agrícolas y monopolios naturales. El primer organismo regulador de los Estados Unidos de América fue creado en 1887 mediante el “*Interstate Commerce Act*” y se denominó Comisión de Comercio Interestatal.¹⁴⁸ Sin embargo, con la entrada del enfoque de la desregularización y la elección pública, las políticas y leyes tendientes a la desregulación fueron en ascenso en muchas industrias.

posición de la nueva economía institucional. El principal exponente del enfoque institucional es Croase, pero hay otros como Williamson, Laffont, Hiriart, y Golbertg. Véase Nel Páez, Pedro Pérez y José Silva Ruiz, “Las Teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”, *Administración & Desarrollo*, N° 38 (2010): 40 y 44, accesado el 2 de junio del 2019, Dialnet-LasTeoriasDeLaRegulacionYPrivatizacionDeLosServici-3731126.pdf.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Robert B. Ekelund y Robert F Hébert, *Historia de la teoría económica y de su método* (México. McGraw-Hill, 2005), 671.

¹⁴⁸ La Interstate Commerce Commission (ICC) reguló temas ferroviarios y de transporte y dejó de funcionar en 1995.

Como exponentes del paradigma de la elección pública es posible mencionar a Buchanan Knut Wicksell (1851-1926), Erick Lindahl (1891-1960), Stigler (1971), Jordan (1972), Posner (1976) y Joskow (1989). Por otra parte, son exponentes del paradigma del interés público Samuelson (1954) y Musgrave.¹⁴⁹

Tabla 2. Teorías de la regulación

Enfoque del interés general/ Interés público/ tradicional de la regulación/ enfoque normativo	1. 2. 3.	Señala la existencia de fallos de mercado. Promueve un estado que intervenga a través de la regulación <i>Parte de la premisa de la “Existencia de un regulador benevolente que da respuesta a los intereses públicos, haciendo máxima una función de bienestar social.”</i>
Enfoque del interés privado/ <i>public choice</i> / positivo de la regulación	1. 2. 3. 4. 5.	Propone un modelo regulativo a través de la competencia o economía de mercado. Sostiene la desregulación como mecanismo apto. <i>Estipula que “La regulación puede presentar fallas de captura de los reguladores por parte de los grupos de presión (las decisiones del sector público pueden favorecer a los grupos más influyentes).”</i> <i>Parte de la premisa de la “existencia de un regulador no benevolente que intentará maximizar cierto bienestar político que va a favor de sus beneficios.”</i> <i>Presencia de un “Proceso de compensación entre las partes que intervienen en la actividad económica que va a ser regulada”.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos autores. La cita textual corresponde a Pedro Nel Páez Pérez José Silva Ruiz. Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos. Pág. 40 y 44. Consultado Dialnet-LasTeoriasDeLaRegulacionYPrivatizacionDeLosServici-3731126.pdf 02/06/2019.

El segundo enfoque ha desempolvado el debate en cuanto a la idoneidad de la regulación y algunos han esgrimido el derecho de la defensa del consumidor en el debate jurídico y de políticas económicas del sector agroindustrial.

Incluso en nuestro país la desconfianza en la regulación se ha reflejado en el análisis histórico de los detentores de grandes ingenios de azúcar. Debido a que los propietarios han sido históricamente familias que han ocupado puestos en el gobierno costarricense. Ejemplo de

¹⁴⁹ Actualmente, el enfoque del interés privado reavivó los cuestionamientos sobre el tipo de regulación y en cuáles áreas sería oportuno. Incluso la “Nueva Economía de regulación” pasa la discusión del Estado a la institucionalidad de un ente regulador. De manera que se centra en la institucionalidad de un ente regulador y los demás agentes involucrados en una relación contractual.

ello es el trabajo de investigación de “*Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)*” de Marchena Sanabria.¹⁵⁰

El enfoque del interés público ofrece una base teórica a la ley actual que regula al sector cañero-azucarero costarricense, ya que plantea como meta satisfacer la demanda de consumidores y productores a fin de maximizar la suma de excedentes, la eficiencia (bajo un sistema de gestión de la oferta). Sin embargo, es el enfoque de la elección pública que coloca en perspectiva los fallos del Estado al ejercer una actividad regulatoria. El Estado costarricense emitió vía ley una regulación al sector bajo estudio, resultado del consenso entre productores e ingenios, debido a la relevancia de un fin público específico.

Una vez que se realizó un recorrido somero por las diferentes teorías económicas relevantes para la presente investigación, se dispone a esbozar las bases del planteamiento del “*Sistema de Gestión de la Oferta*”. Lo anterior, con la finalidad de continuar con el desarrollo teórico económico necesario para el desarrollo del objeto de estudio.

SECCIÓN 2. Bases del planteamiento del Sistema de Gestión de la Oferta

El “*Sistema de Gestión de la Oferta*” es una teoría microeconómica que conjuga los descubrimientos de las teorías predecesoras, en el sentido de plantear una respuesta práctica (teóricamente positiva) económica en la cual se integran la regulación y el control de los precios. Su planteamiento data de 1970.

El funcionamiento del sistema está orientado a “*coordinar la producción y la demanda mientras controla las importaciones para establecer un precio estable tanto para los agricultores como para los consumidores.*”¹⁵¹ De manera que se prioriza el estudio del

¹⁵⁰ Jorge Marchena, “Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, N° 42 (2016).

¹⁵¹ Khamla Heminthavong, “Le mécanisme de la gestion de l’offre au Canada,” *Division de l’économie, des ressources et des affaires internationales Bibliothèque de Parlamento, Ottawa Canadá*, 2015-138-F (2015): 1, accesado el 15 de mayo del 2019, <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/InBriefs/PDF/2015-138-f.pdf>.

comportamiento de agentes económicos individuales (productores, consumidores, empresas) y se enfoca en resolver desequilibrios por medio de la regulación de un organismo concreto.

La gestión de la oferta se basa en tres componentes:

1. El control de la producción a través de cuotas, número de detentores de las cuotas y precio de la cuota.
2. Fijación y estabilización de precios.
3. Control de importaciones con medidas arancelarias.

El objetivo principal de este enfoque es contar con un sistema controlado de la producción y de la oferta, para evitar las fluctuaciones de precios que afecten negativamente a los agricultores u otros agentes. En el cuadro fáctico, la gestión de la oferta se implementó por diferentes países para proteger concretamente a los productores de las fluctuaciones de precios.

En contraposición, los detractores de la gestión de la oferta señalan varios inconvenientes, entre ellos:

1. La priorización en la protección estatal hacia sectores productivos específicos en detrimento de otros en el contexto de negociaciones de tratados comerciales internacionales.
2. El aumento del costo de los productos afecta negativamente al consumidor.
3. El sistema de la gestión de la oferta es opuesto a las exigencias de mercado y libre comercio.

A pesar de que internacionalmente se ha incitado a la liberalización del comercio a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)–, la Organización Mundial de Comercio –OMC– y la ratificación de tratados internacionales de libre comercio a escala bilateral y regional; lo cierto es que tanto países desarrollados como países en desarrollo cuentan con una coexistencia de normas que

atienden, por un lado, a la implementación de la gestión de la oferta en relación a ciertos productos, ya sea agrícolas, avícolas o lecheros y, por otro, a la desregularización del comercio a través de tratados internacionales.

Lo anterior se da en relación con productos considerados como básicos o sensibles por un país. En razón de ello, se buscan las herramientas necesarias para defender su protección en las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales. La baraja de posibilidades es amplia, depende de si ambos países son productores (del producto sensible), si dicha producción es insuficiente y, por lo tanto, si configura como país importador. Para lo cual pueden establecerse medidas como desgravación paulatina, cuotas especiales sujetas a condiciones y posibles variaciones en cambios de escenarios concretos, pacto de invariabilidad por un periodo determinado de tiempo, entre otras posibilidades.

En este orden de ideas se puede citar el caso de Canadá, país que implementa el sistema de gestión de la oferta en cinco productos: leche, pollo, productos de pavo, huevos para el consumo y huevos para incubar.¹⁵² Por ejemplo, el sector productivo lechero se rige por la “*Ley sobre la Comisión Canadiense de la Leche*”. El artículo 8 establece que “*La comisión tiene como misión, por un lado, permitir a los productores de leche y nata, cuya empresa es eficiente, de obtener un rendimiento justo por su trabajo e inversión y, por otro lado, garantizar a los consumidores un suministro continuo y suficiente de productos lácteos de calidad*”.¹⁵³

Para ello, la profesora Geneviève Parent¹⁵⁴ indica que el sistema de la gestión de la oferta se basa en tres pilares:

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Artículo 8 vigente de la Ley: S.R., ch. C-7, article. 8 “*Mission. La Commission a pour mission, d’une part, de permettre aux producteurs de lait et de crème dont l’entreprise est efficace d’obtenir une juste rétribution de leur travail et de leur investissement et, d’autre part, d’assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant de produits laitiers de qualité.*” Loi sur la Commission canadienne du lait. Canadá. Ley: S.R., ch. C-7, art. 8. Loi à jour 2019-05-07; dernière modification 2009-03-12, accesado 2 de junio de 2019, <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-15/page-1.html#h-66156>.

¹⁵⁴ Geneviève Parent, “Le système canadien de gestion de l’offre en lait au Canada: Un pont désormais fragile entre agriculture et marché. La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché”, *HAL* Nantes, France (Diciembre, 2009): 96-19, accesado el 3 de junio del 2019, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00925597>.

1. La cuota de producción: las necesidades de leche de Canadá se evalúan cada año y se distribuyen entre las provincias según las cuotas históricas de comercialización.
2. La administración del precio de la leche: el precio de la leche es fijado cada año por una autoridad.
3. Control de las importaciones de productos lácteos.

Por su parte, Estados Unidos de América implementa el sistema de gestión de la oferta en el azúcar, el cual “*se basa en cuatro pilares: el apoyo a los precios internos, la gestión del suministro, los aranceles para restringir las importaciones de azúcar y un programa de azúcar a etanol para vender el exceso de producción*”.¹⁵⁵ Según el autor, tienen un sistema de cuotas de importación previamente tasadas, utiliza subvenciones de rescate para los agricultores cuando las cosechas se ven afectadas, entre otras medidas.

Por lo tanto, ambos son ejemplos de la utilización del sistema de gestión de la oferta en relación con el sector agropecuario. De esta manera, la investigación pretende un análisis jurídico de la evolución normativa costarricense que regula al sector cañero-azucarero. Para ello, el *sistema de gestión de la oferta* se posiciona como una herramienta (marco teórico sintetizador) que nos ayuda a comprender las aristas intervencionistas estatales incluidas en la economía de mercado del azúcar.

Al haber realizado una rápida exposición teórica económica de las bases y orígenes de la gestión de la oferta, así como una contextualización política general y jurídica estadounidense (principal socio comercial de nuestro país), en la siguiente sección se pretende utilizar ese marco para sintetizar el sistema normativo implementado en nuestro país.

¹⁵⁵ “*Les Américains ont aussi un système de gestion de l’offre, mais dans le sucre. Ce système repose sur quatre piliers: un soutien aux prix intérieurs, une gestion de l’offre, des tarifs pour restreindre les importations de sucre, de même qu’un programme de transformation de sucre en éthanol pour écouler la production excédentaire. Enfin, la gestion de l’offre dans l’agriculture est répandue dans le monde*”.

Normand Francois, “Pourquoi il faut sauver la gestion de l’offre”, 01/09/2018 à 08:02, <https://www.lesaffaires.com/blogues/francois-normand/pourquoi-il-faut-sauver-la-gestion-de-l-offre/604663>.

SECCIÓN 3. Aplicaciones de las ideas económicas

Este apartado tiene como finalidad presentar un esquema evolutivo jurídico costarricense contrastado con el impacto de los postulados de las teorías económicas expuestas. Rodrigo Quesada,¹⁵⁶ de manera muy atinada, indica que es posible realizar un análisis de la “*historia de las ideas económicas*” implementadas en Costa Rica más que de la “*historia del pensamiento económico*”.

Lo anterior se debe a la escasez de fuentes sistemáticas para articular la argumentación que de sustento de manera eficaz a una historia de pensamiento económico con un fundamento teórico duro.¹⁵⁷ Las ideas económicas implementadas en relación con el sector cañero-azucarero no son la excepción. Es decir, se carece de fuentes sistemáticas. Por lo que este apartado pretende extraer de la ley vigente y otras fuentes, las ideas económicas detrás de la configuración político-económica y jurídica del sector.

Cabe destacar que Costa Rica en calidad de país en desarrollo no necesariamente adoptó las adecuaciones jurídicas que demandaban el apego a una teoría económica particular en el momento que estas surgieron en el debate político-económico internacional. No obstante, la ordenación político-económica y la intervención o no del Estado en el azúcar ha determinado la constitución actual de la ley.

Como se observó en el marco teórico, los inicios del “*Estado Social de Derecho*” costarricense se ubican en la década del 40 y, a partir del análisis de la evolución normativa, se identifica la intervención del Estado en el mercado del azúcar y en qué medida se dio, así como las razones que la fundamenta.

Varios aspectos se consideran en el desarrollo de este apartado, entre ellos la ley particular, el establecimiento de aranceles y los tratados internacionales. Además, se expone las

¹⁵⁶ Rodrigo Quesada Monge, *Ideas económicas de Costa Rica (1850-2005)* (San José, C. R.: Editorial Universidad Estatal a Distancia -UNED-, 2008), XVI.

¹⁵⁷ No omito indicar que muchos exponentes políticos fueron estudiosos de las teorías económicas en boga.

presiones de productores e ingenios que fueron fundamentales para trazar las figuras jurídicas concretas que normaron al sector en los distintos periodos, como se expondrá más adelante.

Finalmente, se advierte la aportación de la Figura 2, la cual consiste en una línea temporal de los antecedentes jurídicos de la ley vigente, 1900-2000. En relación con la industria del azúcar costarricense es posible señalar al menos cinco grandes periodos jurídicos:

1. Fragmentario: anterior a 1940.¹⁵⁸
1. Sistema jurídico 1940-1950.
2. Sistema jurídico 1950-1965.
3. Sistema jurídico 1965-1998.
4. Sistema jurídico de 1998 hasta la actualidad.

¹⁵⁸ Véase apartado de antecedentes y sección 1 antecedentes inmediatos.

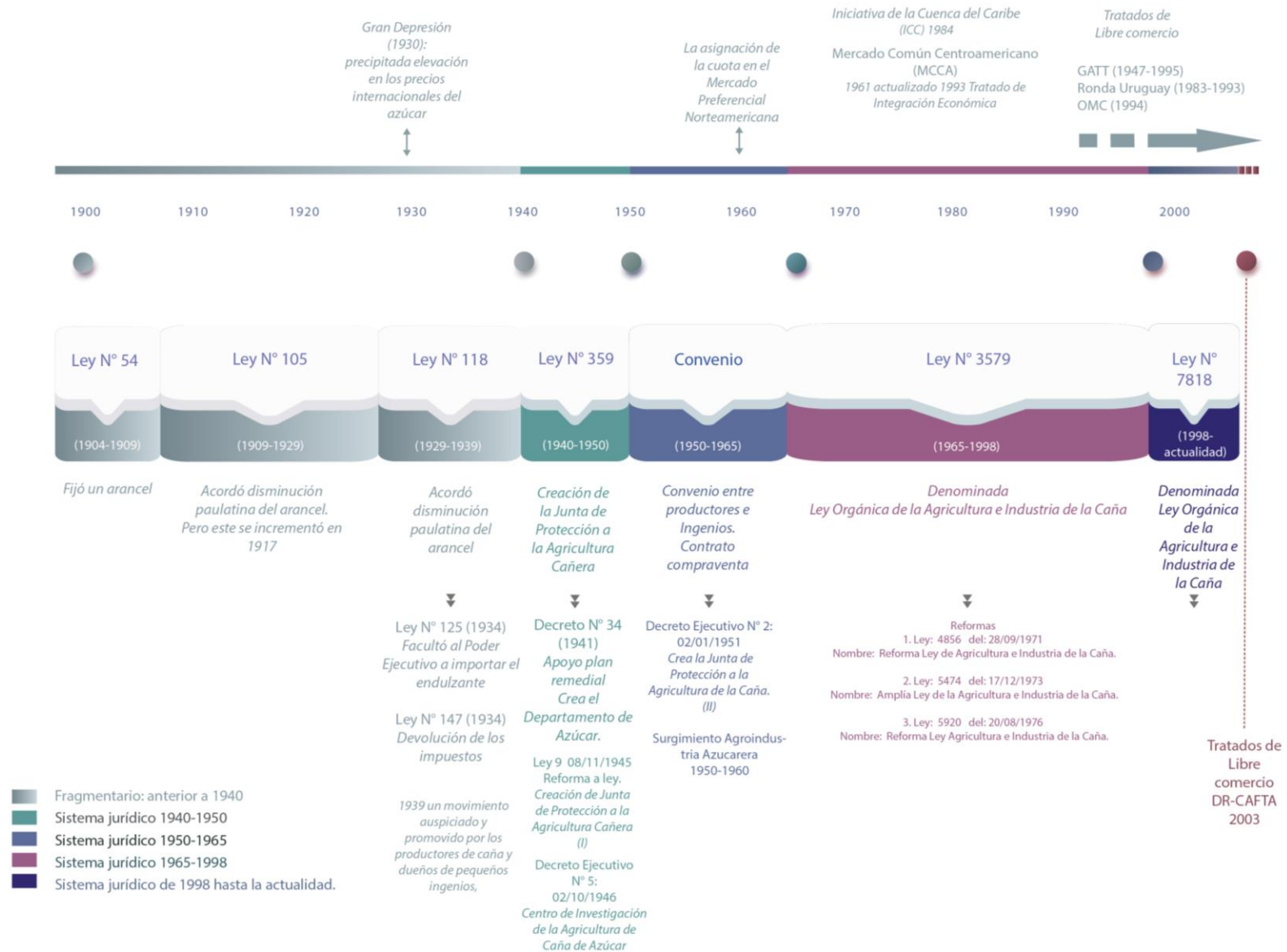


Figura 2. Línea temporal: antecedente-marco jurídico, 1900-2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Pochet C, Rosa Ma (1980); Chaves Solera; Marco García Solano (1959); Rodríguez Zárata (1987); León y Arroyo (2012) y Marchena Sanabria (2015).

A. Fragmentario: anterior a 1940

Antes de 1940 no existió ninguna ley particular que rigiera la agroindustria del azúcar, pero sí se dio una oscilación entre el establecimiento de aranceles a la importación¹⁵⁹ y su reducción.

Según Rodrigo Quesada, la administración de Alfredo Gonzáles Flores (1914-1917) estuvo marcada por una clara orientación de control monetario y el establecimiento de aranceles a la importación como mecanismo económico de control. Durante su gestión, se fundó el “*Banco Internacional de Costa Rica*” orientado al desarrollo de la actividad agrícola y rural del país, que posteriormente se renombró “*Banco Nacional*”. El cual brindó crédito a la Junta de Caña a partir de 1950.¹⁶⁰

Se debe recordar que los productos más significativos a nivel de exportación tradicionalmente habían sido el banano y el café. Varios factores contribuyeron con el paulatino crecimiento de la importancia del azúcar en nuestro país. Entre ellos se encuentra la asidua discusión sobre la presencia de la inversión extranjera en el país sin control, el descenso de las exportaciones del café y banano en 1929, la crisis de la venta del café que solamente se recrudesció y se extendió hasta 1936.¹⁶¹ No obstante, el sector azucarero también estaba sufriendo los embates económicos de la época.

León y Arroyo citan a Bermúdez para referirse a los problemas que enfrentaban los productores y transformadores de caña a finales de la década del 30. Se adolecía de una política coherente y constante lo cual llevó a la crisis cañera a su punto álgido “*ya que la insuficiencia*

¹⁵⁹ Véase apartado de antecedentes. Para más detalle remitirse a: Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 183-185.

¹⁶⁰ Rodrigo Quesada indica que las ideas de Flores se desprendieron del análisis de Frank W. Taussig, Gustav Cassel e Irving Fisher. Posición que se hizo más relevante frente a la crisis de 1929 sufrida en nuestro país al adjudicarles una causa monetaria. Rodrigo Quesada Monge, *Ideas económicas de Costa Rica (1850-2005)* (San José, C. R.: Editorial Universidad Estatal a Distancia -UNED-, 2008), 69.

¹⁶¹ Esta época también se caracterizó por colocar en medios de comunicación impresa discusiones políticas sobre el manejo del país.

de producción generó un déficit de tal magnitud que obligó a realizar importaciones en el orden de 2360 y 5100 toneladas métricas de azúcar para cubrir las necesidades.”¹⁶²

Como se observó, este periodo se caracterizó por contar con una intervención mínima, León y Arroyo la califican de indirecta, en donde se dio el uso de impuestos, regulación de precios, subsidios, entre otros.¹⁶³ Los problemas afrontados por ambos sectores continuaron, los autores citados señalan que uno de los factores que contribuyó a las tensiones entre, por un lado, ingenios y productores y, por otro, éstos con el Estado, fue que *“por un corto periodo se vislumbró la posibilidad para los ingenios de exportar el azúcar después de muchos años de haber dejado de hacerlo. Estas exportaciones redujeron el suministro del consumo interno y fueron de corta duración (1937-1939).”*¹⁶⁴

Como mencionan los autores, ante dicha situación los ingenios propusieron un esquema institucional similar al que funcionaba con el café, el cual fue aceptado por productores y sometido al Congreso. En la subsección siguiente se analizará el Sistema Jurídico vigente en el país durante la década del 40.

B. Sistema jurídico 1940-1950

En los inicios del *“Estado Social de Derecho”* costarricense en 1940, el sector cañero-azucarero se rigió por la Ley N° 359, la cual tuvo una vigencia de 10 años debido a su inoperancia práctica y, posteriormente, roces de constitucionalidad. Trató de regular el precio del azúcar, creó un ente rector denominado la *“Junta de Protección a la Agricultura Cañera”*, normó un sistema de financiamiento, reguló aspectos sobre la determinación del excedente exportable y localización de mercados de destino, la administración y gestión del aumento, disminución o suspensión de las cuotas de exportación.

¹⁶² Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 185.

¹⁶³ *Ibid.*, 185.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 185.

Según señalan León y Arroyo, en la práctica la Junta no contó con las condiciones ni medios para organizar la producción y el procesamiento de la caña de azúcar, por lo que en la zafra 1941-1942 las firmas Niehaus y Juan Viñas, que produjeron el 53% del azúcar nacional, continuaron imponiendo las reglas del juego en el sector. Para evitar dicha situación el gobierno de Calderón Guardia emitió el Decreto N° 34 del 26 diciembre de 1941¹⁶⁵ en el cual el Estado asumía por medio de la “*Junta de Protección de la Agricultura Cañera*” el control, la venta y la distribución de todo el azúcar elaborado en el país.¹⁶⁶ Sin embargo, la medida no fue aplicada porque:

1. *“La Junta no era una institución solvente y no tenía capacidad para hacer grandes compras de la producción azucarera.*
2. *La Junta no disponía de bodegas ni recursos tecnológicos para almacenar grandes cantidades de azúcar*
3. *El decreto establecía que la Junta debía de confiscar el azúcar producida por los ingenios, pero esto atentaba contra la constitución vigente la cual prohibía la confiscación”*.¹⁶⁷

Según señalan León y Arroyo, en enero de 1942 los precios del azúcar descendieron violentamente, por lo que, a falta de la venta de 2/3 partes de la producción y ante la incertidumbre de la venta de excedentes, los ingenios vendieron a precio menor del real, con efecto ruinoso para todo el sector.¹⁶⁸ La solución para evitar la continua caída de los precios era contar con la posibilidad de comprar y almacenar los excedentes, por lo que la Junta

¹⁶⁵ Ibid., Los autores Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco se basan en los datos expresados por Rodríguez Zárate, 156 (citado en León y Arroyo, 2012, 188).

Rodríguez Zárate, 156-182. Véase cita 10 de Rodríguez: Oficial, *Colección de leyes y Decretos, 1941, Decreto Ejecutivo N° 34*, 26 de diciembre del 1941, (San José: Tipografía Nacional, 1942).

¹⁶⁶ Ibid., 187-189.

¹⁶⁷ Marco Aurelio Rodríguez Zárate, “La actividad azucarera en Costa Rica: 1940-1965. Organización, evolución y características” (Tesis de Licenciatura en Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, 2 tomos, 1987), 156-157.

¹⁶⁸ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 188.

buscó obtener el apoyo del Poder Ejecutivo y un crédito con el Banco Nacional,¹⁶⁹ a esto se le denominó “*Plan de Estabilización de Precios*”.¹⁷⁰

El autor García Solano indica que el Banco denegó la petición de la Junta en razón de que la Ley N° 359 no facultaba para contratar préstamos y, por tanto, no podía aceptar operaciones con vales de prenda realizados por ella por medio de los almacenes de depósito, además la Junta era una corporación estatal que carecía de personería jurídica. El Poder Ejecutivo solventó el problema mediante el Decreto Ejecutivo N° 1 del 1 de febrero de 1942.¹⁷¹

A pesar del decreto, el Banco indicó que los almacenes sólo podían redescantar los vales de prenda referentes al azúcar adquirido por la junta antes del día 1 de febrero de 1942, ya que las nuevas sólo podrían efectuarse hasta que la Junta presentara un plan completo de compra de azúcar, expusiera la política a seguir y creara un impuesto sobre la producción capaz de cubrir con su importe total el valor de los sobrantes que se trataba de financiar, para garantizar las operaciones de crédito que se realizaran.¹⁷²

El impuesto no era viable para la Junta por el periodo avanzado de la zafra por lo que ofreció al Consejo Emisor del Banco garantía personal de cada dueño de ingenio por el total de azúcar que le hubiera comprado la Junta. La propuesta fue rechazada el 5 de marzo de 1942. Dichos eventos fueron plasmados en un memorándum realizado y publicitado en la prensa nacional por la Junta. La presión creada hizo que el Banco Nacional, mediante la sesión del 16 de marzo de 1942, modificara los acuerdos y descontara los valores de prenda sobre el azúcar de los almacenes de depósito.

En la zafra de 1942-1943 se estimó una producción de 400.000 quintales y un consumo de 300.000; por lo que, a pesar de las compras realizadas por la Junta, no se lograron estabilizar los precios. En respuesta, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N° 3 del 20 de

¹⁶⁹ Una descripción de estos eventos se encuentra en: García Solano, 12-18.

¹⁷⁰ Véase transcripción de Memorándum en García Solano, 14-16.

¹⁷¹ Ibid., 15.

¹⁷² Ibid.

La fuente primaria es citada también por Rodríguez Zárate, véase. Oficial, *Colección de Leyes y Decretos de 1942. Decreto Ejecutivo N° 3*, 30 de enero de 1943 (San José: Tipografía Nacional, 1944), 35-37

octubre de 1942, el cual centralizó el control de las ventas y la distribución de todo el azúcar producido en el país. No obstante, “(...) *se presentó una sobreproducción y continuó operando el poder cuasimonopolista del consorcio azucarero Niehaus y Co.*”¹⁷³

Según lo expone Rodríguez, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y en virtud de que Niehaus y Co. fue incluida en la lista de empresas alemanas sujetas a embargo comercial proclamado por Estados Unidos, el Poder Ejecutivo mediante el Decreto N° 5 del 30 de enero de 1943 expropió a la compañía.¹⁷⁴

El Decreto Ejecutivo N° 3 del 15 de octubre de 1942 hizo aumentar la participación del productor cañero de 50% a 54% del precio de azúcar. Posteriormente, según Rodríguez, mediante Decreto Ejecutivo N° 11 del 17 de febrero de 1944, con la finalidad de proteger al pequeño y mediano productor, el gobierno determinó los precios de la caña y del azúcar, así como la participación del productor de caña y el rendimiento mínimo exigido a los ingenios.¹⁷⁵ Un transitorio autorizó a la Junta a inspeccionar los ingenios para determinar las deficiencias que causaban bajos rendimientos.

Sin embargo, en la práctica subsistía una gran producción de caña y bajo rendimiento de los ingenios debido a problemas de equipos y tecnología. Los autores citan el análisis de Jiménez sobre la situación de 1945: “*La ley forma una estructura conveniente, pero, a nuestro juicio se equivocó en dos formas: pretendiendo defender al consumidor estableció un precio para el azúcar y con el propósito de defender al productor de caña, marcó un precio rígido para la tonelada de la misma. Lo primero es un error; lo segundo, es innecesario*”.¹⁷⁶

La Ley N° 9 del 8 de noviembre de 1945 reformó la Ley N° 359. El artículo 2 estableció que la composición de la Junta incluiría 1 representante cañero y 1 suplente, 1 representante

¹⁷³ Los autores se basan en los datos expresados por Rodríguez Zárate, e indican que la empresa era dueña de varios ingenios, a saber; Victoria, Lindora y del 50% de los derechos y acciones de la Sociedad Agrícola de Turrialba propietaria del Ingenio Aragón. Rodríguez Zárate, 156 (citado en León y Arroyo, 2012, 187). Rodríguez a su vez cita la fuente primaria, véase: Oficial, *Colección de Leyes y Decretos de 1942. Decreto Ejecutivo N° 3*, 20 de octubre de 1942. (San José: Tipografía Nacional, 1943), 351.

¹⁷⁴ Rodríguez Zárate, 156-157.

¹⁷⁵ Rodríguez Zárate, 162 -163.

¹⁷⁶ León Sáenz y Arroyo Blanco, 189.

azucarero y 1 suplente (escogidos por cada sector) y 1 miembro designado por el Poder Ejecutivo. También se refirió a las atribuciones y funciones de la Junta.

La vigencia de la Ley N° 359 terminó el 20 de agosto de 1950, razón por la cual ingenios y productores buscaron una solución. Para esa fecha, nuestro país contaba con un nuevo ordenamiento, la Constitución Política del 7 de noviembre de 1949.

En resumen, las ideas económicas liberales fueron la regla, por lo que la etapa fragmentaria se caracterizó por una inclinación económica liberal, en la que los agentes privados fijaban sus reglas de intercambio comercial libre y existía una tendencia al *laissez faire*. Aunado a ello, existieron aranceles como única herramienta frente a la entrada de azúcar extranjera. Sin embargo, ante la presión de los grupos productores e ingenios se afianza la discusión sobre la intervención estatal en la regulación para el sector mediante una ley.

Tabla 3. Sistema Jurídico aplicable

Sistema		Normativa		
1940-1950	I	1.	Ley N° 359 del 24/8/1940	- Creación de la Junta de Protección de la Agricultura de la Caña -Problemas de aplicación
	II (transición)	2.	Ley N° 359 del 24/8/1940	-Junta de Protección de la Agricultura de la Caña. -Persistencia problemas de operación de la ley.
		3.	Decreto ejecutivo N° 34 de 1941	
		4.	Decreto ejecutivo N° 1 de 1942	
		5.	Decreto ejecutivo N° 3 de 1942	
1950-1965		1.	Primer contrato entre productores e ingenios 10/11/1951 (carácter privado)	-Contrato entre productores e Ingenios (libre asociación) Junta de Protección de la Agricultura de la Caña (libre asociación). -Estado en calidad de moderador
		2.	Decreto Ejecutivo N° 2 del 11/1/1951	
		3.	Contrato entre la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña y el Almacén Central de Depósito S.A. del 24/1/1953	
		4.	Segundo contrato entre productores e ingenios 4/1/1957	
19565-1998		1.	Ley N° 3579 del 4/11/1965 y sus reformas (Leyes: 4856, 5474 y 5920)	

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de García Solano, Ernesto Maduro, Marco Solera. León y Arroyo, así como la consulta de las respectivas leyes y decretos en SINALEVI y Archivo de la Asamblea Legislativa.

El sistema de 1940-1950 cristalizó el interés de los grupos de presión en la Ley N° 359. Evidencia además el interés estatal en el desarrollo del sector cañero-azucarero, la búsqueda de soluciones que permitiera al gremio el acceso al financiamiento y organización. Sin embargo, la ley no tuvo la eficacia deseada. Esto último y la nueva carta magna abrieron el camino a una nueva etapa jurídica, que se analizará en la subsección siguiente.

C. Sistema jurídico 1950-1965

Ante la pérdida de vigencia de la Ley N° 359, productores e ingenios buscaron una solución para normar la producción y procesamiento de caña de azúcar, así como sus relaciones. Además, la interpretación del artículo 44 de la Constitución Política de 1949 excluía la posibilidad de imponer por mandato legislativo la centralización de las ventas debido a que se le consideraba un acto de confiscación.¹⁷⁷

“(...) el nuevo ordenamiento jurídico establecido por la Constitución de 1949, excluía toda posibilidad de ventas. Ello suponía la incautación o confiscación del azúcar, prescrita por el artículo 40 de la Carta. Tampoco podía obligarse a los Ingenios a comprar a los productores independientes una cantidad determinada de caña, con lo cual se violaría el artículo 44 de aquel dispositivo, que en forma terminante y sin excepción alguna señala, que “es prohibido cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, de agricultura o de industria.”¹⁷⁸

¹⁷⁷ Según García Solano en aquel momento se consideró que el artículo 40 de la Constitución («nadie será sometido a la pena de confiscación») imposibilitaba una Ley, ya que “no permitía la centralización de ventas y la disposición ordenada de las reservas en tanto implicaba una entrega forzosa del azúcar para que lo distribuyera un órgano extraño”.

Ernesto Maduro menciona que la facultad de fijar el precio del azúcar de producción nacional y del importado adjudicado a la Junta fue inoperante debido a la naturaleza estacional de la caña. Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley N° 359 estableció que: “Durante la vigencia de la presente Ley, los ingenios de azúcar que existen en el país están obligados a comprar la caña que les ofrezcan los particulares independientes bien calificados como tales (...)” Lo cual era contrario a derecho.

Arturo García Solano, *La industria del azúcar y su organización en Costa Rica: causas que originaron el sistema su evolución hasta el presente, su institucionalismo* (San José, C. R.: Imprenta Borrás, 1959), 19.

Ernesto Maduro, “La industria azucarera en Costa Rica y su regulación” (Tesis de Licenciatura en Ciencias Económicas y Sociales, con especialización en Administración y Contabilidad, Universidad de Costa Rica, 1956).

¹⁷⁸ Arturo García Solano, 25.

En relación con el choque de constitucionalidad, véase los artículos 40 y 44 de la versión original de la Carta Magna de 1949:

“Artículo 40. Nadie será sometido a tratamientos crueles o degradantes ni a penas perpetuas, ni a la pena de confiscación. Toda declaración obtenida por medio de violencia será nula.”

Varios instrumentos jurídicos fueron utilizados para enfrentar esta problemática.¹⁷⁹ El primero, de carácter privado, un convenio entre productores e ingenios firmado el 9 de enero de 1951 con una vigencia de 6 años (y no se prorrogó), donde se aceptó la autoridad y continuidad de la Junta. El segundo, el Decreto Ejecutivo N° 2 del 11 de enero de 1951, en el que se fijó las funciones de la Junta y se declaró institución rectora de la actividad. El tercero, un contrato entre la Junta y los productores celebrado el 19 de noviembre de 1952, que centralizó en la junta la venta de la totalidad de azúcar en la zafra 1952-1953. El cuarto es un contrato en enero 1953 entre la Junta y el Almacén Central de Depósito S.A.

El convenio entre productores e ingenios de 1951 incluyó aspectos como el rendimiento mínimo de azúcar por tonelada de caña, la participación del productor en el valor del azúcar se elevó de un 54% a un 56%, estableció contribuciones de carácter voluntario sobre el quintal de azúcar y, por último, se dio la aceptación de la Junta.¹⁸⁰

El quinto instrumento fue un nuevo convenio firmado el 4 de enero de 1957. Se originó en virtud de dos problemas del contrato predecesor de 1951; a saber, la pérdida de vigencia y el roce de constitucionalidad (artículo 25)¹⁸¹ del que adolecía ese contrato, ya que según lo expone el autor García Solano, obligaba a cañeros e industriales a formar parte de la Junta.

El convenio privado del 4 de enero de 1957 entre cañeros e ingenios, aunado al Decreto Ejecutivo N° 2 del 11 de enero de 1951, rigieron al sector hasta 1965. El Decreto Ejecutivo

“Artículo 45. La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.”

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI.

¹⁷⁹ La reconstrucción histórica que se ofrece fue extraída de León y Arroyo (2012) García Solano (1959) y Rodríguez (1987).

¹⁸⁰ García Solano, 39.

¹⁸¹ *“Artículo 25. Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.”*

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI.

Nº 2 del 11 de enero de 1951¹⁸² evidenció el interés del Estado en intervenir como elemento ordenador y brindó la cooperación necesaria para fomentar la estabilidad de las fuentes productoras de azúcar del país.¹⁸³

En relación con la organización privada de cada sector, cabe destacar que, desde la etapa anterior, el sector cañero contaba con un ente, denominado la “*Cámara de Azucareros*”, la cual había sido creada en 1949. Sin embargo, es en esta etapa que los productores de algunas zonas se organizaron y en 1956 crearon la “*Cámara de Productores de Caña del Atlántico*” y la “*Cámara de Productores de Caña del Pacífico*”.¹⁸⁴

Finalmente, en esta etapa primó el acuerdo privado del sector, con el apoyo del Ejecutivo. Se considera oportuno rescatar otros indicios sobre la postura del momento en cuanto al modelo económico y la intervención estatal. El autor García Solano, se refiere al discurso realizado por el Lic. Gonzalo Facio el 29 de julio de 1955 en la Asamblea Legislativa.¹⁸⁵ En el cual expone la insuficiencia del *laissez faire* y la necesidad de la búsqueda de soluciones a partir del análisis crítico de la ley de la oferta y la demanda, mediante una regulación que aportara equilibrio a la ecuación oferta y demanda para que los precios no fluctuaran.

¹⁸² Según León y Arroyo este decreto “(...) varió la base para fijar el precio de la tonelada de caña al adicionar el valor neto de las ventas de azúcar al valor de la melaza, con lo cual se reconoció al productor de caña el creciente valor económico de la melaza, subproducto cuyo uso iba en aumento”.

Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 200.

¹⁸³ Ernesto Maduro, “La industria azucarera en Costa Rica y su regulación” (Tesis de Licenciatura en Ciencias Económicas y Sociales, con especialización en Administración y Contabilidad, Universidad de Costa Rica, 1956), 26, considerando 1 y 2 del Decreto Ejecutivo Nº 2 del 11 de enero de 1951.

¹⁸⁴ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de Asociaciones, Nº 218*, 1939, en SINALEVI.

¹⁸⁵ Arturo García Solano, *La industria del azúcar y su organización en Costa Rica: causas que originaron el sistema su evolución hasta el presente, su institucionalismo* (San José, C. R.: Imprenta Borrás, 1959).

Para García, lo expuesto por Facio el 29 de julio de 1955 es coincidente con la concepción del sistema escogido para la regulación del sector cañero-azucarero. Se extrae de la intervención de Facio:

1. Desdén por la fijación autoritaria de precios máximos y mínimos sin relación a las condiciones de mercado.
2. Necesidad de contar con reservas.
3. Ante los excedentes expone dos vías: exportar los excesos o reducir el artículo (producto) superabundante.

Del anterior extracto, se observa el planteamiento liberal de las ideas económicas en ese periodo. No se partía de una concepción económica clásica de “*mercado perfecto*” y se identificó la necesidad de la regulación de factores económicos fruto del acuerdo de los agentes económicos. Quesada¹⁸⁶ apuntó que durante los años 1952-1961 Facio se encontraba fuertemente influenciado por el pensamiento keynesiano y “*cepalino*” con un claro interés en el buen funcionamiento del sistema capitalista, por medio de instrumentos institucionales. Además, la intervención estatal se observó con buenos ojos durante el auge del Estado Benefactor¹⁸⁷ costarricense.

Desde el 30 de agosto de 1961 existió un impuesto al azúcar, el banano y el café, fijado en el artículo 2 de la Ley N° 2802. Tal artículo fue modificado por la Ley N° 6392 del 10 de setiembre de 1979.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Rodrigo Quesada Monge, *Ideas económicas de Costa Rica (1850-2005)* (San José, C. R.: Editorial Universidad Estatal a Distancia -UNED-, 2008), 145.

¹⁸⁷ Ibid., 151. Encontramos “*Los grandes ideólogos y responsables costarricenses de haber promovido la ilusión del Estado Benefactor hombres como Rodrigo Facio, José Figueres, Daniel Oduber, Luis Alberto Monge*”.

¹⁸⁸ “*Créase un impuesto a la exportación de azúcar, que no podrá ser inferior al 1% ni exceder el 9% del valor libre a bordo de cada 46 kilogramos de azúcar que se exporten de acuerdo con la siguiente escala:*

- a) *Cuando el precio libre a bordo sea inferior a \$ 11.50 1%*
- b) *Cuando el precio libre a bordo sea inferior a \$ 16.50, pero igual o superior a \$ 11.50 3%*
- c) *Cuando el precio libre a bordo sea inferior a \$ 21.50, pero igual o superior a \$ 16.50 5%*
- d) *Cuando el precio libre a bordo sea inferior a % 26.50, pero igual o superior a \$ 21.50 7%*
- e) *Cuando el precio libre a bordo sea igual o superior a \$ 26.50 9%*

El producto de este impuesto será recaudado por el Banco Central de Costa Rica, el cual lo hará efectivo en el momento de expedir la correspondiente licencia de exportación y lo depositará de inmediato en la cuenta del supremo gobierno”

En Latinoamérica, se implementó un modelo de desarrollo propuesto en el seno de la teoría esbozada por la “*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*” (CEPAL).¹⁸⁹ La visión entructuralista cepalina, a partir de la teoría neoclásica, vinculó al sistema económico internacional con los internos. Los planteamientos de la CEPAL incluyen:

“(…) *la elaboración del modelo centro-periferia (1949-1950), la interpretación del proceso industrializador latinoamericano (1949-1955), la elaboración de recomendaciones de políticas de desarrollo (1955-1960), el análisis de los obstáculos a los que se enfrentó la industrialización (1960-1963), la teoría estructuralista de la inflación (1953-1964) y la tesis del deterioro tendencial de la relación real de intercambio para los países exportadores de productos primarios (1949-1959)*”.¹⁹⁰

De esta manera se propone el sistema de crecer “*hacia adentro*” mediante la industrialización, es decir, el sistema de sustitución de importaciones –SSI– (en nuestro país ese sistema se implementó desde la década de los 50 a los 80). Y, por otro lado, se incentivó el comercio multilateral para América Latina del “*Mercado Común Centroamericano*” (MCCA)¹⁹¹ y tratados comerciales.

La vigencia del Tratado General de Integración Económica Centroamericana inició el 4 de junio de 1961 para Guatemala, El Salvador y Nicaragua; el 27 de abril de 1962 para Honduras y el 23 de setiembre de 1963 para Costa Rica, fecha que corresponden al depósito de los respectivos instrumentos de ratificación en la Secretaría General de la ODECA.¹⁹²

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Reforma Ley de Impuesto para Exportación de Azúcar, Ley N° 6392*, 1979, en SINALEVI.

¹⁸⁹ Sobre el estudio de la teoría de desarrollo de América Latina, cabe destacar a Prebisch, Furtado, Medina Echavarría, Noyola Vázquez, Ahumada, Pinto y Sunkel, entre otros.

Octavio Rodríguez, *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL* (México.: Siglo Veintiuno, 1980).

Armando Di Filippo, “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”, *Revista CEPAL*, N° 98 (2009).

¹⁹⁰ Pablo Bustelo, *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico* (Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999), 190.

José Cayuela, *CEPAL. 40 años (1948-1988)* (Santiago, CHL.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1988).

¹⁹¹ Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), “Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua”, accesado el 25 de noviembre del 2019, <http://www.sice.oas.org/trade/camers.asp>.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Adhesión al Tratado General de Integración Económica Centroamericana Ley N° 3140*, 1963, en SINALEVI, accesado el 25 de setiembre del 2019.

¹⁹² Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Ley N° 3150*, 1963, en SINALEVI, accesado el 25 de setiembre del 2019.

Dicho Tratado estableció en el capítulo II sobre el Régimen de Intercambio, artículo III: “*Los Estados signatarios se otorgan el libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas limitaciones comprendidas en los regímenes especiales a que se refiere el Anexo "A" del presente Tratado*”.¹⁹³

Por su parte, el artículo IV estableció los regímenes especiales transitorios para determinados productos.¹⁹⁴ De manera que el sistema incluyó una serie de excepciones al libre comercio. El Anexo A enumeró las mercancías que no gozaban de libre comercio en el intercambio intrarregional centroamericano. La lista de mercancías sujeta a régimen común de los cinco países incluyó el control de importación para el azúcar de caña, refinada o sin refinar (17.01) y de caña (1701.11.00).¹⁹⁵

A nivel internacional se dio una confluencia de protección local al sector cañero-azucarero y, por otro lado, de presión de apertura comercial por medio de la ratificación de acuerdos internacionales que buscaban la liberalización del mercado de dicho producto. En 1958 se

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid. “*Las Partes contratantes establecen para determinados productos regímenes especiales transitorios de excepción al libre comercio inmediato a que se refiere el Artículo III de este Tratado. Dichos productos quedarán incorporados automáticamente al libre comercio a más tardar al finalizar el quinto año de vigencia del presente Tratado, salvo por lo dispuesto específicamente en el Anexo "A". El Anexo "A" comprende los productos objeto de regímenes especiales cuyo intercambio deberá ajustarse a las modalidades y requisitos allí previstos. Dichas modalidades y requisitos sólo podrán ser modificados previa negociación multilateral en el Consejo Ejecutivo. El Anexo "A" forma parte integrante de este Tratado.*

Los Estados signatarios acuerdan que el Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, Preferencia Arancelaria Centroamericana, no será aplicable al intercambio de los productos objeto de regímenes especiales a que se refiere el presente Artículo.”

¹⁹⁵ Según consta en la Ley N° 3143, artículo 1 se estableció el acuerdo de ampliar el Anexo A agregándole las listas de productos que se someten a regímenes transitorios de excepción al libre comercio entre Costa Rica y cada una de las partes contratante. Adicionalmente el artículo transitorio III del Protocolo al Tratado dispuso que el Comité Ejecutivo de Integración Económica revisaría el contenido del Anexo A por lo menos una vez al año, para incorporar al régimen de libre comercio los productos allí contenidos.

En razón de lo anterior, Costa Rica emitió el Decreto que publicó la resolución N° 01-2002 (CEIE) la cual modificó el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana N° 30806-COMEX. En este documento consta como régimen común a los cinco países el control de importación de los productos “*número 17.01 azúcar de caña refinada o sin refinar y la 1701.11.00 sin refinar*” (SIC). Véase:

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana Ley, N° 3143*, 1963, en SINALEVI, accesado el 25 de setiembre del 2019.

Costa Rica. Poder Ejecutivo, *Publica resolución N° 01-2002 (CEIE) Modifica anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Decreto Ejecutivo N° 30806*, 2002, en SINALEVI, accesado el 25 de setiembre del 2019.

suscribió el primer “*Convenio Internacional del Azúcar*”. En 1959 la Asamblea Legislativa costarricense lo aprobó mediante Ley N° 2365.¹⁹⁶ Su vigencia se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1968. Finalmente, por medio de la Ley N° 6407 del 18 de diciembre de 1979, Costa Rica ratificó el “*Convenio Internacional del Azúcar*” de 1977.

La CEPAL indica la prevalencia de una tendencia internacional a utilizar el control “*proteccionista*” del azúcar. Entre las herramientas más utilizadas estaban la imposición de barreras no arancelarias, subsidios distribuidos de manera diferenciada a lo largo de la cadena agroindustrial del producto o concentrada en eslabones específicos.¹⁹⁷

En 1965 se promulga una ley sobre agricultura e industria de la caña, marcando un antes y un después; por lo que en la siguiente etapa se analizarán sus alcances y algunas reformas importantes para esta investigación.

D. Sistema jurídico 1965-1998

En 1963, Costa Rica promulgó, el 29 de julio, la Ley N° 3142¹⁹⁸ que dio vigencia al “*Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de Desarrollo Industrial*”.¹⁹⁹ El cual exoneró en un 100% el impuesto aduanero por concepto de importación de maquinaria

¹⁹⁶ Ley N° 2365 del 23 de mayo de 1959 “*Ratificación del Convenio Internacional del Azúcar*”. Posteriormente, mediante la Ley N° 5751 del 24 de julio de 1965 se suscribió el “*Convenio Internacional del Azúcar de 1973*” en New York. Finalmente, por medio de la Ley N° 6407 del 18 de diciembre de 1979 Costa Rica ratificó el “*Convenio Internacional del Azúcar*” de 1977.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ratificación del Convenio Internacional del Azúcar, N° 2365*, 1959, en SINALEVI.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Convenio Internacional del Azúcar de 1973 en New York, N° 5751*, 1965, en SINALEVI.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Convenio Internacional del Azúcar de 1977, N° 6407*, 1979, en SINALEVI.

¹⁹⁷ Incluso el estudio menciona que la utilización de tales medidas fue frecuente, en gran medida por los grandes importadores del producto en vistas a la protección de los productores locales de la competencia internacional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Istmo centroamericano, fomento y modernización del sector agroexportador: los casos del azúcar, el banano y el café* (MEX.: CEPAL, 2000), 15-16.

¹⁹⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de Desarrollo Industrial, N° 3142*, 1963, en SINALEVI.

¹⁹⁹ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de Desarrollo Industrial, N° 3142*, 1963, en SINALEVI.

empleada en los ingenios. A partir de 1979, se dio inicio al programa de mejoramiento tecnológico con acceso al crédito.

Por otra parte, la regulación del sector cambió radicalmente, ya que en el periodo 1950 a 1965 no existió una ley específica para el sector cañero-azucarero, sino que se dio una regulación a partir del convenio entre productores e industriales, apoyados con decretos del Poder Ejecutivo.

En cambio, en 1965 se promulgó la Ley N° 3579 “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña*” en noviembre. Esta ley creó la “*Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar*”, en el artículo 4,²⁰⁰ concebida como una corporación de derecho público,²⁰¹ con personería jurídica propia. Los miembros únicos de dicha liga serían la Cámara de Azucareros, la Cámara de Productores de Caña del Pacífico y la Cámara de Productores de Caña del Atlántico.

Dicha ley sufrió varias reformas, la primera en virtud de la Ley N° 4856 del 28 de noviembre de 1971, la segunda por la Ley N° 5474 del 17 de diciembre de 1973 y, por último, por la Ley N° 5420 del 20 de agosto de 1976. Todas con el fin de mejorar la norma original. Algunas

²⁰⁰ En la versión original de la Ley, el artículo 4 estableció: “*Artículo 4°. Para la ejecución de esta ley, créase una corporación de derecho público, con personería jurídica propia y domicilio en la ciudad de San José, que actuará bajo la denominación de Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. Serán miembros únicos de esta corporación, la Cámara de Azucareros, la Cámara de Productores de Caña del Pacífico y la Cámara de Productores de Caña del Atlántico.*”

Posteriormente, el artículo fue reformado por el artículo 1° de la Ley N° 4856 de 28 de setiembre de 1971 estableciendo: “*Serán miembros únicos de esta Corporación: La Cámara de Azucareros y la Federación de Cámaras de Productores de Caña.*”

El artículo 7 establece la conformación de la Asamblea General, es decir, cuántos miembros serían designados por cada cámara (en la versión reformada serían los miembros designados por la Cámara de Azucareros y la Federación de Cámaras de Productores de Caña).

Este artículo se encuentra actualmente vigente, en tanto creó a la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, cuyo acrónimo es LAICA.

Por su parte, el artículo 8 establece la integración de la Junta Directiva. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 3579, 1965, en SINALEVI.

²⁰¹ Sobre la definición y concepción de ente público no estatal, Véase Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Pronunciamento Opinión Jurídica 113*, del 29 de setiembre de 1999, en SINALEVI.

Específicamente sobre la naturaleza de Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Dictamen C-189-90*, del 13 noviembre 1990, en SINALEVI.

de las modificaciones realizadas tuvieron el objetivo de precisar los aspectos técnicos, a su vez relacionados con los derechos de los productores.

La Ley N° 4856 reformó el artículo 2, de manera que declaró de interés público el mantenimiento del pequeño y mediano productor cañero, estableció que la Asamblea General de la Liga fuera integrada por 10 representantes del sector cañero y 10 del sector azucarero. La Junta Directiva fue ampliada a 8 miembros, 2 designados por el Consejo de Gobierno, 3 por la cámara de azucareros y 3 por la Federación de productores de caña, por primera vez la representación estatal menor a la de los otros sectores; además, se volvió a ampliar la participación del productor en el valor neto de las liquidaciones del azúcar, las mieles y otros subproductos obtenidos de la caña, correspondiéndole 59% y al ingenio 41%.²⁰²

Por su parte, la Ley N° 5420 fijó como labor de los inspectores de LAICA la comprobación del buen funcionamiento de las romanas, así como la respectiva responsabilidad del ingenio en el caso de que se determinara que una romana no registrara correctamente el peso en perjuicio de los productores y dicha situación se repitiera en la siguiente revisión. Por esa razón, el ingenio estaba obligado a reconocer económicamente las diferencias a los productores afectados, además de un 10% de indemnización, en el lapso comprendido entre una y otra revisión.

Las reformas mencionadas variaron la participación económica de los productores en la caña en el valor neto del azúcar, mieles y otros subproductos obtenidos por cada tonelada de caña molida puesta en el ingenio. Así la Ley N° 4856 le dio 59% al productor y 41% al ingenio, la Ley N° 5420 aumentó la participación del productor a un 62,5% y la del ingenio fue de 37,5%. La versión original de la Ley N° 3579 establecía un 57% para el productor y 43% para el ingenio, por lo que se ve un claro aumento.

Otra reforma realizada a la Ley N° 3579 se dio a raíz de la resolución constitucional N° 550-95 de las 16 horas 30 minutos del 31 de enero de 1995, la cual se desarrolla ampliamente más adelante en esta investigación por su importancia con el objeto de estudio. Por último, la Ley

²⁰² León Sáenz y Arroyo Blanco, 194.

N° 7473 “*Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda de Uruguay*” del 20 de diciembre de 1994 también afectó a la Ley N° 3579. Ambas fueron las últimas modificaciones, debido a que el sector cañero-azucarero redactó un proyecto de ley y lo presentó al Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo costarricense aprobó ese proyecto más tarde (Ley N° 7818).

Dentro del papel del Estado costarricense en el sector cañero-azucarero, cabe destacar que la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) contó con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el área técnica, por ejemplo, en la importación de variedades de alto rendimiento e investigación experimental.²⁰³ LAICA se financió con la creación de un impuesto a la producción cañera. El artículo 11 de la Ley N° 3579 además incluyó, como parte de la Junta Directiva, dos integrantes del Consejo de Gobierno que fueron el “*Ministro de Agricultura y el Ministro de Industrias*”.²⁰⁴

El objetivo de la Ley N° 3579 fue mantener un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios de azúcar, para mantener la estabilidad de la industria. Para lo cual, proclamó el carácter de interés público a la existencia del pequeño y mediano productor de caña, promoviendo su oportuna financiación por parte del Sistema Bancario Nacional.

Esta ley posee una organización sistemática del sector cañero-azucarero y reguló, entre otros aspectos:

1. El financiamiento: la ley original estableció que las instituciones del Sistema Bancario Nacional atenderían, dentro de sus posibilidades crediticias, las solicitudes de financiación con garantía de azúcar almacenado. Con la reforma de la Ley N° 4856 y la Ley N° 5474, se estableció el carácter de obligatoriedad por parte de las instituciones del Sistema Bancario Nacional de otorgar a la Liga de la Caña los

²⁰³ Estos datos fueron extraídos de Jean-Pierre Boris Reginald, “La agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica: ¿Desarrollo capitalista o modernización periférica?” (Tesis de Magister Scientiae. Universidad de Costa Rica, 1989), 62-64.

²⁰⁴ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 3579, 1965, en SINALEVI.

créditos necesarios, para financiar los adelantos en dinero que dicha corporación debía pagar a los ingenios por el azúcar que le entregaban.

2. La irrenunciabilidad de los derechos otorgados a los productores independientes, establecidos en la ley (artículo 46).
3. La imposibilidad de transferencia o acumulación de las cuotas de producción asignadas a los ingenios (artículo 5, excepciones establecidas en los artículos 54 y 56).

En esta ley, además, es posible observar un claro ejemplo de la cristalización del “*sistema de gestión de la oferta*”. De manera que hay un control de la producción mediante cuotas, un registro de detentores de las cuotas y el establecimiento del precio de la cuota. Véase la síntesis de los artículos 14, 47, 49, 26, 34 y 90 en la Tabla 5.

Con esta ley se logra contar con un sistema controlado de la producción y de la oferta, para evitar las fluctuaciones de precios que afecten negativamente a los agricultores u otros agentes, propio del enfoque del “*sistema de gestión de la oferta*”. Efectivamente, al adoptar una ley, se evidencia una priorización de la regulación estatal en relación con la agroindustria de azúcar.

El Gobierno apoyó la expansión e industrialización del sector agrícola mediante la Ley N° 7396 del 25 de abril de 1994, “*Ley de Exención del Impuesto a la Propiedad de maquinaria Agrícola*”, la cual exoneraba de impuestos sobre la propiedad, transferencia de vehículos y sobre la maquinaria agrícola contemplados en la Ley N° 7088 (artículos 9 y 13).

Durante la década de los 80, se transita a la concepción del enfoque del interés privado (acompañado de una lógica “*fondomonetarista*” y la implementación de los Programas de Ajuste estructural –PAE–), con una mayor presión por la liberalización y la apertura del comercio. Adicionalmente, nuestro país enfrentó el paso del modelo de desarrollo “*hacia adentro*”, basado en un estilo de desarrollo de sustitución de importaciones, hacia un modelo de desarrollo “*hacia afuera*”, en el cual se priorizó la inserción en la economía internacional.

Tabla 4. Síntesis normativa Ley N° 3579: Elementos del sistema de gestión de la oferta

Ley N° 3579	Contenido	Sistema de gestión de la oferta
Artículo 14. Inciso e) y f)	“f) Distribuir mediante la asignación de cuotas de producción entre los ingenios, la elaboración de las cantidades necesarias de azúcar para cumplir los fines (...)”	El control de la producción a través de cuotas, número de detentores de las cuotas y precio de la cuota.
Artículo 14. Inciso e) y artículo 47.	“La Junta determinará la cantidad y tipo de azúcar: Para el Consumo nacional por periodo. Mantenimiento de una reserva en disponibilidad en la zafra cumplimiento de las cuotas concedidas al país en los mercados preferenciales y en el mercado Mundial.”	Fijación y estabilización de precios.
Artículo 49.	“La Junta directiva distribuirá anualmente, antes del 15 de octubre, mediante la asignación de cuotas de producción, entre los ingenios del país, la elaboración de las cantidades necesarias para cumplir (...)”	Establecimiento de cuotas.
Artículo 14. Inciso r)	“r) Llevar un registro de los ingenios del país y de los productores de caña, de conformidad con lo que disponga el reglamento interno que Dicte.”	Control del número de detentores de las cuotas.
Artículo 26	“Artículo 26. La Junta Directiva deberá señalar, cuando lo estime pertinente, las normas técnicas y medidas complementarias necesarias, para que el precio de la caña se llegue a determinar, en relación con la cantidad de azúcar de 96 grados de polarización que contenga la caña que entregue cada productor.”	Precio de la cuota.
Artículo 34 y siguientes	Precio Provisional y Liquidación a los productores.	
Artículo 90	“Artículo 90. Se requiere autorización del Poder Ejecutivo, previo dictamen favorable acordado por la Junta Directiva de la Liga, por la mayoría absoluta de sus miembros”	Nuevos ingenios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N° 3579.

En términos generales, la tendencia se inclinó hacia la desregulación comercial de diversidad de productos por medio de acuerdos internacionales. Sin embargo, cada país negocia y determina los límites que considere necesarios. Por ejemplo, en el caso del tratado suscrito entre Costa Rica y México firmado el 5 de abril de 1994, ambos países excluyeron al azúcar del programa de desgravación. De hecho, indica Pereira que Costa Rica logró una cuota máxima preferencial de acceso al mercado mexicano equivalente al 19% del total de las

importaciones de azúcar. Se pactó, además, su posible variación a un mínimo de 8% en caso de que México negociara acuerdos con otros países.²⁰⁵

Por otra parte, el “*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*” (GATT) tuvo un papel escalonado importante en la reducción de aranceles en varios productos, a partir de la década de los 60. Logró su actual configuración en 1994 a raíz de la conclusión de la “*Ronda de Uruguay*” y con la consecuente creación de la “*Organización Mundial del Comercio*” (OMC).

Tal situación se evidencia en la reforma del artículo 32 de la Ley N° 3579 promovida por la Ley N° 7473 “*Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda de Uruguay*” del 20 de diciembre de 1994. Léase:

“Artículo 32. Se dispondrá del azúcar de producción nacional conforme a las estipulaciones de la presente Ley y las reglamentaciones que se establezcan. (Así reformado por el artículo 11, inciso j), de la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay No. 7473 del 20 de diciembre de 1994)”²⁰⁶

Debido a lo anterior, es posible afirmar que nuestro país estaba evolucionando hacia la implementación de una serie de medidas direccionadas al incremento del comercio internacional, bajo la óptica de la liberalización comercial a nivel externo. Adicionalmente, se observaron con claridad los rasgos del sistema de gestión de la oferta en la construcción de la Ley N° 3579, “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña*”.

Sobre el sistema jurídico vigente desde 1998 hasta la actualidad, basta comentar que será abordado en los siguientes capítulos, debido a que se encuentra comprendido por la promulgación de la Ley N° 7818, que es el objeto de estudio de la presente investigación. Así las cosas, en el siguiente capítulo se abordarán las disposiciones normativas contenidas

²⁰⁵ Juan Ramón Pereira Carames, “La Cadena agroindustrial del azúcar en Costa Rica” (Práctica dirigida grado de Licenciatura en Ingeniería Agronómica con énfasis Economía Agrícola, Universidad de Costa Rica, 1997), 24- 25.

²⁰⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de Ejecución Acuerdos de Ronda Uruguay, N° 7473, 1994*, en SINALEVI.

en la ley en cuestión que, como se ha mencionado anteriormente, constituye la columna vertebral de este trabajo.

CAPÍTULO II. Las disposiciones normativas de la Ley LAICA

En este capítulo se presenta la ley que regula al sector cañero-azucarero actualmente. Para ello se abordan los principales cambios logrados con la promulgación de la versión original de la Ley N° 7818 de 1998. Se considera el contexto internacional y la incorporación de medidas tomadas por Costa Rica a partir de la *Ronda Uruguay*. Así, el presente capítulo contiene tres secciones que abordarán, respectivamente, los antecedentes, la institucionalidad y el sistema de cuotas contenido en la Ley N° 7818.

SECCIÓN 1. Antecedentes inmediatos de la Ley LAICA

Nuestro país continuó con la implementación de una política económica de apertura comercial. En 1980 resurgió el pensamiento neoclásico, entre los autores más destacados es posible mencionar a B. Balasa, J. N. Bhagwati, A.O. Krueger, D. Lal o I.M.D Little. Reconocieron la posibilidad de la existencia de disfunciones del mercado, considerándolas preferibles a la intervención estatal. Se opuso dicho movimiento a los anteriores que plantearon nuevos enfoques específicamente para Latinoamérica.²⁰⁷

Los postulados-base se forjaron a partir de una marcada disconformidad con el estilo de desarrollo anterior (sustitución de las importaciones).²⁰⁸ Por lo que se retomó la liberación y

²⁰⁷ Pablo Bustelo, *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico* (Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999), 157-172.

²⁰⁸ Desde 1950 a 1982 en nuestro país se implementó el sistema de sustitución de importaciones y se apostó al intercambio comercial en el marco del Mercado Común Centroamericano. Lo anterior estuvo enmarcado en una lógica estructuralista “*cepalina*”. “*La idea central del estructuralismo en los estudios de desarrollo es, recordemos, que en los países del Tercer Mundo hay rigideces y otras insuficiencias institucionales y notables imperfecciones del mercado, de manera que las pautas liberales de crecimiento no tienen en la práctica los resultados previstos por la escuela neoclásica*”. Véase Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico* (Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999).

Posteriormente, a partir de 1982, se implementó un estilo de desarrollo “*neoexportador*”, acompañado de la ratificación de tratado de libre comercio, y se enmarcó en una lógica “*fondomonetarista*”, inspiradas por el Consenso de Washington y aplicadas por las instituciones de Breton Woods; Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.

Sobre las definiciones de estilo de desarrollo y modelo de desarrollo: Jorge Rovira Mas, *El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC*. En: María Flores- Estrada Pimentel, *TLC con los Estados Unidos: contribuciones para el debate* (San José, C.R.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004), 310.

la búsqueda de la eficiencia interna del mercado. La cual planteó, por un lado, la apertura comercial y, por el otro, la eliminación o disminución de distorsiones internas a nivel estatal.

A partir de 1982 se profundizó el sistema “*neoexportador*”, se dio la creación del “*Centro para la Promoción de las Exportaciones*” (CENPRO). Además, fue un periodo marcado por la lógica “*fondomonetarista*”²⁰⁹ que propuso una reestructuración de la política económica costarricense. Cabe destacar que durante la década de los 90 también se inició un enfoque favorable al mercado (*market-friendly approach*), una concepción que “*admitió explícitamente la intervención del Estado, pero siempre que se encamine a sustentar o apoyar, y no a sustituir o suplantar, al mercado*”.²¹⁰

Por último, se realizaron negociaciones de tratados comerciales con México, Chile, Canadá, CARICOM (véase Tabla 6). Esta herramienta comercial se usa hasta la actualidad, en algunas ocasiones se han logrado cuotas preferenciales de azúcar como en el caso de la Unión Europea y Estados Unidos.

Varios factores contribuyeron en la normativa que regulaba al sector cañero-azucarero, a mediados de la década del 90, en nuestro país. Entre ellos, la modernización de los mecanismos de producción y procesamiento de la caña de azúcar, el crecimiento y expansión

Sobre el desarrollo de la política económica costarricense véase:

Jorge Rovira Mas, *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970* (San José, C.R.: Porvenir, 1983).

Jorge Rovira Mas, “El curso de la crisis de Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta”, *Ciencias económicas*, Vol. 5, N° 2 (1980).

Jorge Rovira Mas, *Costa Rica en los años 80* (San José, C.R.: Porvenir, 1987).

Jorge Rovira Mas, *El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC*. En: María Flores-Estrada Pimentel, *TLC con los Estados Unidos: contribuciones para el debate* (San José, C.R.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004).

²⁰⁹ Los créditos otorgados, estuvieron correlacionados con el acatamiento de medidas de estabilización por parte del país receptor. Entre las medidas se dio el control de las importaciones, la flexibilización del tipo de cambio real, la deflación y desregulación, y reformas al régimen comercial, entre otros. Nuestro país adquirió seis acuerdos.

Pablo Bustelo, *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico* (Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999).

Antonio Luis Hidalgo Capitán, “La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica”, *Revista de ciencias sociales*, N° 78-79 (1997): 61-74.

²¹⁰ Dicha teoría unida a la regulación estatal y la gestión de la oferta reflejan la postura del papel del Estado costarricense en relación con la ley sobre la agroindustria del azúcar. Más adelante se ofrece el análisis de la sentencia constitucional N° 550-95 en la cual se aprecia dicha postura.

Pablo Bustelo, *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico* (Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999), 173-186.

de la producción y procesamiento de la caña de azúcar en la provincia de Guanacaste, la “Ronda Uruguay”, y el voto de la Sala Constitucional N° 550-95 de las dieciséis horas treinta y tres minutos del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y cinco.

Tabla 5. Aprobación de tratados comerciales

Tratados de Libre Comercio y el azúcar

Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Ley N° 7474 del 19 de diciembre de 1994 ²¹¹	Ambos países excluyeron al azúcar del programa de desgravación. De hecho, indica Pereira que Costa Rica logró una cuota máxima preferencial de acceso al mercado mexicano equivalente al 19% del total de las importaciones de azúcar de México. Se pactó además su posible variación a un mínimo de 8% en caso de que México negociara acuerdos con otros países. Véase: Artículo 4.04 y Anexo 3 al artículo 4.04 artículo 1-9.
Gobierno de la República de Costa Rica, Centroamérica y Chile Ley N° 8055 del 4 de enero de 2001 ²¹²	“Chile excluyó al azúcar del programa de desgravación. Véase: ANEXO 3.04 (6), bandas de precios. “ii. Exclusión de mercancías del programa de desgravación: En la negociación bilateral entre Costa Rica y Chile cada Parte excluyó varios productos del programa de desgravación. En el caso de Chile se excluyó a las mercancías cuyas importaciones estaban sujetas al mecanismo de bandas de precios.” ²¹³
Gobierno de la República de Costa Rica y Canadá Ley N° 8300 del 10 de setiembre del 2002	“Ambas Partes desgravaron los aranceles para el azúcar refino en un plazo de 8 años (categoría de desgravación B1 de Costa Rica y D de Canadá) (...) Acceso preferencial para el azúcar refino: Canadá y Costa Rica establecieron contingentes libres de aranceles para el azúcar refino. En el caso del acceso a Canadá, este país otorgó a Costa Rica una cuota inicial de 20.000 toneladas métricas (TM), la cual se incrementará progresivamente hasta alcanzar 40.000 TM en el octavo año del Tratado. A partir de ese año, Canadá eliminará los aranceles de importación para las exportaciones de azúcar refino de Costa Rica. Costa Rica por su parte otorgó a Canadá una cuota inicial de 3.528 TM para el azúcar refino de Canadá, la cual estará libre de aranceles a partir del año 2003, y se incrementará progresivamente durante 8 años hasta alcanzar 6.990 TM. Costa Rica desgravará el arancel por encima del contingente para los productos originarios en un plazo de 14 años. Canadá podrá enviar 2.000 TM –que se incrementarán progresivamente durante 8 años hasta alcanzar 4.000 TM– de azúcar refino no originario, o un 10% del total de las exportaciones de azúcar refino costarricense al mercado canadiense a partir del octavo año, en caso que estas últimas superen la cuota de las 40.000 TM.” ²¹⁴

²¹¹ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Tratado de Libre Comercio con México TLC, Ley N° 7474*, en SINALEVI.

²¹² Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y del Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y Chile, N° 8055*, 2007, versión vigente, en SINALEVI.

²¹³ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior, “Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y Chile: documento explicativo” (San José, C. R.: COMEX, 1999), accesado el 20 de setiembre de 2019, http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_CHL/Studies/Explicativo99_s.pdf.

²¹⁴ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior, “Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá: documento explicativo” (San José, C. R.: COMEX, 2001), accesado el 20 de setiembre de 2019, http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_CRI/Studies/Explicativo_s.pdf.

Gobierno de la República de Costa Rica y La Comunidad del Caribe CARICOM Ley N° 8455 del 19 de septiembre de 2002²¹⁵

Se excluyó el azúcar.²¹⁶
Fuente: Elaboración propia a partir de los tratados citados, COMEX (1999, 2001, 2004) y Pereira (1997).

Por tal razón, esta sección se subdivide para analizar, en primer lugar, los antecedentes internacionales que influyeron en la normativa costarricense que regula el sector cañero-azucarero, específicamente la Ronda de Uruguay y la Organización Mundial del Comercio. En segundo lugar, expone aspectos nacionales como lo constituyó el Voto N° 550-95 de la Sala Constitucional, así como se exponen las principales diferencias entre la ley antecesora y la actual.

A. Internacionales: Ronda de Uruguay y OMC

Este apartado se refiere a la Ronda de Uruguay y la OMC, con la finalidad de comprender el sistema de gestión de la oferta que ha regido al sector cañero-azucarero. Por lo que se ofrece una línea temporal (véase Figura 3).

1. Ronda Uruguay

El “*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*” (GATT) de 1947²¹⁷ propuso una serie de reglas aplicables al intercambio comercial en productos agrícolas, sin embargo,

²¹⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y la Comunidad del Caribe (CARICOM)*, N° 8455, 2005, versión vigente, en SINALEVI.

²¹⁶ Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior, “Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y CARICOM: documento explicativo” (San José, C. R.: COMEX, 2004), accesado el 20 de setiembre de 2004, http://www.sice.oas.org/TPD/CAR_CRI/Studies/Explicativo_s.pdf.

²¹⁷ El protocolo de Adhesión de Costa Rica al GATT fue firmado el 2 de noviembre de 1989. Costa Rica es miembro del GATT desde el 24 de noviembre de 1990. Véase:

Organización Mundial del Comercio, “Costa Rica y la OMC”, Gatt/1469 (noviembre, 1989), accesado el 08 de mayo de 2020, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/costa_rica_s.htm.

Alvaro López Mora, “Consideraciones generales sobre la adhesión de Costa Rica al Gatt”, *Revista de Relaciones Internacionales*, Vol. 23, N° 2 (1988): 43-48.

Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo Crea Comisión Preparatoria Ingreso Costa Rica GATT, N° 18160-CE-MEIC*, 1988, en SINALEVI.

Costa Rica, *Protocolo al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, N° 7207, 1990, en SINALEVI.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Protocolo al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, N° 7207, 1990, en SINALEVI.

“las diversas excepciones negociadas por potencias permitieron medidas de restricción de comercio y subsidios; esto dejó a la agricultura esencialmente fuera del sistema multilateral”.²¹⁸ Tal situación contribuyó a retomar el tema de la agricultura posteriormente en las negociaciones de la “Ronda Uruguay” (“Octava Ronda Multilateral de Negociaciones Comerciales Multilaterales”).

El Informe del Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa indica los objetivos de nuestro país al adherirse al GATT enumerados por el Ministerio de Comercio Exterior:

1.a. Cumplir con los compromisos adquiridos como beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

1.b. Obtener la Prueba de Daño como mecanismo de defensa para nuestras exportaciones ante la proliferación de derechos compensatorios en los mercados de destino.

1.c. Participación en el principal foro comercial en el cual se definen las normas que rigen el comercio internacional.

(...)

1.g. Costa Rica, al igual que todos los países integrados al GATT, goza de las concesiones arancelarias que cada uno de los mismos ha negociado bilateralmente con sus socios comerciales. Esto permite tener acceso a una diversidad muy grande de mercados potenciales para colocar nuestros productos.

*Por otro lado, Costa Rica participó en la Ronda de Uruguay coadyuvando a construir una legislación comercial internacional más justa y equitativa. (...)*²¹⁹

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ratificación del Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, N° 7207, 1990. Gaceta: 223 del 23 de noviembre de 1990, alcance: 44.

²¹⁸ *“GATT’S rules in principle applied to trade in agricultural products, but various exceptions negotiated by major trading countries allowed trade restricting measures and subsidies; this left agriculture essentially outside the multilateral system”*

Anna Lanoszka, *The World Trade Organization: changing dynamics in the Global Political Economy* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009), 40.

Otros trabajos sobre las negociaciones del GATT:

Alberto Valdes, *The GATT, agriculture, and the developing countries* (Washington, D.C. International food policy research Institute, 1990).

Food and Agriculture Organization (FAO), “El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación. Capítulo 1: Examen General de las Negociaciones Sobre la Agricultura”, accesado el 4 de julio de 2019, <http://www.fao.org/3/W7814S/W7814S04.htm>.

²¹⁹ Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, *Informe. Proyecto de Ley: Aprobación del Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones*

La “*Ronda Uruguay*” se planteó como una necesidad para incentivar el fomento de desarrollo económico y, al mismo tiempo, procurar la reducción de herramientas de la política económica consideradas como barreras u obstáculos al mercado agrícola. Entre las medidas estaban las:

*“(…) prohibiciones de importación, cuotas que definían niveles máximos de importaciones, impuestos variables a la importación, precios mínimos de importación y medidas no arancelarias mantenidas por empresas comercializadoras gubernamentales. Los principales productos agrícolas (cereales, carne, lácteos, azúcar y una gama de frutos y hortalizas) enfrentaban barreras al comercio a una escala muy importante.”*²²⁰

Los países en desarrollo visualizaron las negociaciones como un espacio en el cual podría propiciarse un grupo de normas consensuales que rigiera la materia. El “*Acta Final*”,²²¹ realizada en Marrakech el 15 de abril de 1994 es el documento en que se incorporaron los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales de la “*Ronda Uruguay*”.

comerciales multilaterales, Expediente Legislativo N° 12.034, 18 de octubre de 1994, Discusión en Comisión, Folio 564.

²²⁰ Fernando Rello y Yolanda Trápaga, “Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México”, *Serie estudios y perspectivas, CEPAL, Sede Subregional en México, Unidad Agrícola*, N° 7 (2001), accesado el 7 de julio de 2019, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4994/S01121086_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²²¹ Organización Mundial del Comercio, *Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, accesado el 3 de julio de 2019, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/03-fa_s.htm.

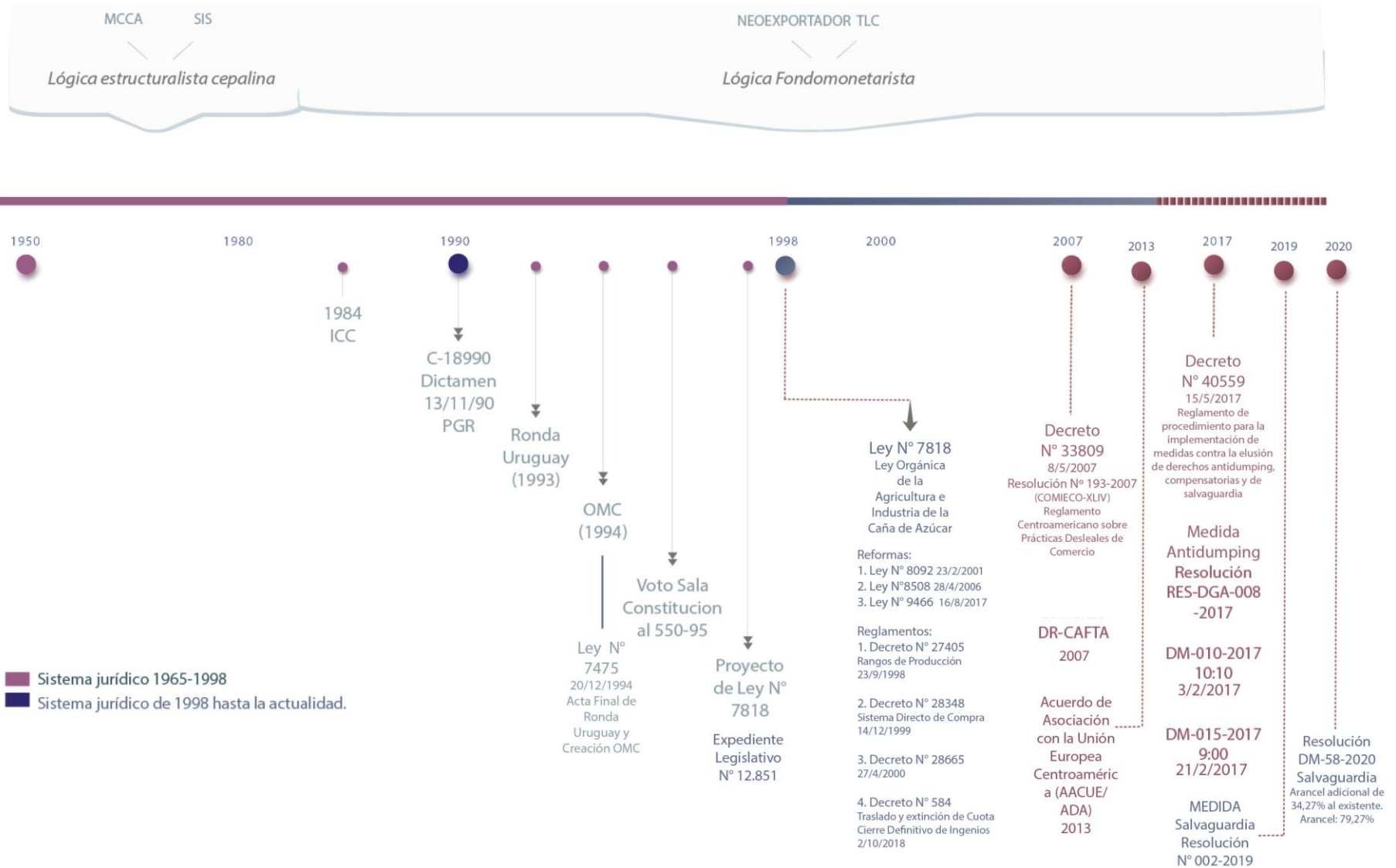


Figura 3. Línea temporal: Marco jurídico de la agroindustria del azúcar costarricense, 1965-2017

Fuente: Elaboración propia.

En nuestro país, el análisis de la “*Ronda Uruguay*” se realizó a través del Expediente N° 12034 “*Aprobación del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*”. Posteriormente, se tramitó el proyecto “*Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay*” mediante el expediente legislativo N° 12049. La Ley fue aprobada y entró en vigencia el 27 de diciembre de 1994, Ley N° 7473 denominada Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay.²²²

A raíz de la Ronda de Uruguay, Costa Rica comenzó con la “*arancelización*” de todas las licencias de importación existentes para varios productos, entre ellos el azúcar (crudo y de caña) y el arroz (pilado y en granza). Para los cuales se estableció un arancel que no fue superior a los “*aranceles consolidados*”²²³.

En otros casos excepcionales sí se dio una “*arancelización*” superior al “*arancel consolidado*”, como es el caso de la partida arancelaria denominada “*partes del pollo*”, y en algunos de sus subproductos, así como en lácteos. El caso del banano fue particular, en tanto la Unión Europea presentó una oferta de establecimiento de un sistema de cuotas por país, el cual se distribuiría entre los abastecedores latinoamericanos y se previó la asignación de 23,4% para Costa Rica.²²⁴

²²² Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Consulta pública del expediente N° 12049 “*Ley de Implementación de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*”, accesado el 1 de mayo de 2020, <http://consultassil.asamblea.go.cr/frmConsultaProyectos.aspx>. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda de Uruguay, N° 7473*, 1994, en SINALEVI.

²²³ Con la OMC cada país adoptó la “*consolidación*”, que significa el compromiso de no aplicar aranceles superiores a un máximo preestablecido. En palabras de Won Chang y Salas Chaverri, “*se refiere al proceso por el cual cada miembro de la OMC se compromete a no elevar su arancel aplicado a la importación sobre la cifra consolidada en su lista de acceso*”. Los autores indican que los “*aranceles consolidados*” se refieren al nivel de arancel que el país se compromete a tener, mientras que los “*aranceles aplicados*” corresponden al derecho arancelario que efectivamente se aplica en el momento de la importación de las mercancías. Véase: Susana Wong-Chan y Duayner Salas-Chaverri, “*Análisis arancelario de productos sensibles de Costa Rica en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales*”, *Relaciones Internacionales*, Vol. 90, N° 1 (9 de junio, 2017): 15-46, accesado el 22 de julio de 2019, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9413>. En esta investigación consúltense el Capítulo III, sección 1 sobre “*la protección arancelaria*”.

²²⁴ Esta indicación es realmente contextual debido a que el tema de la Ronda Uruguay y la arancelización se aborda más adelante en esta investigación. Los datos fueron sustraídos de Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, *Informe. Proyecto de Ley: Aprobación del Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterale*, Expediente Legislativo N° 12.034, 18 de octubre de 1994, Discusión en Comisión, Folio 593-600.

Lo anterior dio como resultado la eliminación de las licencias de importación de varios productos, entre ellos la caña de azúcar, el azúcar, sus subproductos y el arroz (artículo 1 y 2). Además, se dio la modificación de los artículos 14, 32 y 89 de la Ley N° 3579, a través de la “*Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay*” N° 7473 del 20 de diciembre de 1994.

Así, el artículo 14 de la Ley N° 3579 fue reformado por el artículo 11, inciso i), de la Ley N° 7473.²²⁵ La reforma del inciso ñ) llama la atención, al incorporar la advertencia de que las funciones adjudicadas a la Junta no serían realizadas en perjuicio de la libertad de importación por parte de terceros. El artículo 89 fue derogado por el artículo 12, inciso b), de la Ley N° 7473.²²⁶

Tabla 6. Modificación de los artículos 14, 32 y 89 de la Ley N° 3579 a raíz de la Ley N° 7473

Ley N° 3579 Versión original	Ley N° 4856 ²²⁷ Artículo 14. ñ) Comprar, almacenar, distribuir, vender y exportar el azúcar nacional, e importar el que se requiera, para consumo interno, por insuficiencia en la producción nacional, de conformidad todo con lo dispuesto por el artículo 32; y velar por el total aprovechamiento de las mieles y demás subproductos con valor comercial resultantes de la elaboración de azúcar inspeccionando su producción y controlando su mercadeo;
Ley N° 3579	Artículo 14. ñ) Comprar, almacenar, distribuir, vender y exportar el azúcar nacional e importar azúcar cuando el consumo interno lo requiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de esta ley y sin perjuicio de la libertad de importación por parte de terceros. Velar, asimismo, por el aprovechamiento total de las mieles y otros subproductos con valor comercial, resultantes de la elaboración del azúcar; inspeccionar su producción y controlar su mercadeo. (Así reformado por el artículo 11,

²²⁵ La Junta tendrá las siguientes facultades y deberes:

ñ) Comprar, almacenar, distribuir, vender y exportar el azúcar nacional e importar azúcar cuando el consumo interno lo requiera, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de esta Ley y sin perjuicio de la libertad de importación por parte de terceros. Velar, asimismo, por el aprovechamiento total de las mieles y otros subproductos con valor comercial, resultantes de la elaboración del azúcar; inspeccionar su producción y controlar su mercadeo. (Así reformado por el artículo 11, inciso i), de la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay N° 7473 del 20 de diciembre de 1994).

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda Uruguay*, N° 7473, 1994, en SINALEVI.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Reforma Ley de Agricultura e Industria de la Caña*, N° 4856, 1971, en SINALEVI.

inciso i), de la Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay N° 7473 del 20 de diciembre de 1994)

Ley N°
7818
Versión
actual

Artículo 9. La Liga de la Caña tendrá los siguientes deberes y facultades:

g) Comercializar azúcar, mieles y alcohol y prestar servicios de almacenamiento, exportación o importación de dichos productos, por medio de las instalaciones que operen con estos propósitos; asimismo, establecer el valor de tales servicios.

j) Colaborar con el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de los convenios internacionales sobre azúcar suscritos por la República, y procurar que se llenen oportunamente, las cuotas preferenciales concedidas al país, en los mercados del exterior, cuya administración le corresponderá. Para la aprobación, renovación o modificación de estos convenios, será necesario consultar previamente a la Junta Directiva de la Liga.

Por su parte el artículo 32 fue reformado por el artículo 11, inciso j), de la Ley N° 7473.²²⁸

Ley N°
3579
Versión
original

Artículo 32. La Junta podrá asumir la compra, almacenamiento, venta, distribución y exportación del azúcar de producción nacional, mediante convenios especiales que suscribirá con la Cámara de Azucareros o con los ingenios separadamente.

El ingenio que no quisiere adherirse a esos convenios y prefiera hacer sus ventas excluyendo la mediación de la Junta, podrá hacerlo comunicándolo así a dicho organismo antes de iniciarse la zafra respectiva, pero quedará sometido a las disposiciones de esta ley y a la fiscalización directa de la Junta sobre compras de caña, pago del precio provisional correspondiente, calidad del producto que elabore, cumplimiento de las cuotas o asignaciones de producción que se fijen en cumplimiento del inciso e) del artículo 14, cancelación oportuna de los impuestos que gravan el azúcar, forma de liquidación de la caña que compren y pago de la misma.

Ley N°
3579

Ley N° 7473 Artículo 11. Reformas.

Se reforman las siguientes disposiciones:

j) El primer párrafo del artículo 32 de la Ley orgánica de la agricultura e industria de la caña, N° 3579, del 4 de noviembre de 1965, cuyo texto dirá: “Artículo 32. Se dispondrá del azúcar de producción nacional conforme a las estipulaciones de la presente Ley y las reglamentaciones que se establezcan.”

Ley N°
7818

Artículo 115. Cuotas preferenciales

Artículo 139. Depósitos de impuestos y contribuciones en Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) que gravan el producto.

²²⁸ Ventas, Artículo 32. Se dispondrá del azúcar de producción nacional conforme a las estipulaciones de la presente Ley y las reglamentaciones que se establezcan. (Así reformado por el artículo 11, inciso j), de la *Ley de Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay N° 7473*, 1994).

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda Uruguay, N° 7473*, 1994, en SINALEVI.

Versión actual	<p>Artículo 148. Antes de iniciarse la zafra, los ingenios que comercialicen sus productos directamente, estarán obligados a asegurar contra todo riesgo, el azúcar y las mieles finales hasta el momento de entregarlos al comprador.</p> <p>Capítulo III ventas directas para el consumo interno. Artículos 152-154.</p> <p>Capítulo III ventas directas para la exportación. Artículos 155-165.</p>
Ley N° 3579 Versión original	<p>Artículo 89. Se prohíbe a los industriales que utilizan el azúcar como materia prima, a los comerciantes y a los particulares, la compra o tenencia de azúcar que no haya sido adquirido a través de la Liga, o de los ingenios, con los timbres, marbetes, sellos o marchamos indicativos del pago de los impuestos y contribuciones que gravan el producto, y de la fiscalización de la calidad.</p> <p>La infracción a lo establecido en este artículo, hará incurrir al responsable, además de la pena ordinaria que le pudiere corresponder como cómplice del delito de defraudación, en una multa equivalente al valor del azúcar decomisado.</p> <p>Los inspectores de la Liga o de la Inspección General de Hacienda Fiscal, decomisarán sin más trámite, toda partida de azúcar que se encuentre en las condiciones contempladas anteriormente.</p> <p>Dicho azúcar quedará a favor de la Liga de la Caña.</p>
Ley N° 3579	<p>Ley N° 7473 del 20/12/1994. Artículo 12. Derogatorias.</p> <p>Se deroga la siguiente normativa: b) El artículo 89 de la Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la caña, N° 3579, del 4 de noviembre de 1965, y sus reformas.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes citadas.

Como puede observarse, se dieron varias modificaciones en la Ley N° 3579. Sin embargo, tuvo una vigencia de solamente 4 años más, en vista de la nueva Ley N° 7818. Son varios los fenómenos que surgen en la década del 90 que influyen la creación de la ley actual. León y Arroyo indican que la crisis creada en los productores agropecuarios, especialmente en pequeños y medianos, a raíz de las nuevas corrientes económicas de globalización y apertura comercial, hizo que algunos de ellos se reconvirtieron al azúcar para enfrentar el problema, lo cual aumentó la producción superando los niveles de cuota.²²⁹

Indican que esto se le unió una reducción de la cuota estadounidense otorgada al país, la sobreproducción de los mercados externos y la consecuente disminución en el precio del mercado libre, especialmente entre 1998 y 2004. Los autores explican que las diferencias en

²²⁹ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 183-185, 203.

la forma de pago de la “*extracuota*”²³⁰ se tradujeron en que algunos productores intentaran ingresar la caña al ingenio bajo la modalidad cuota y se dieron entregas de caña no idónea. Cabe destacar que la “*extracuota*” fue un fenómeno que se empezó a generar a partir de la zafra 1990-1991, tema abordado por la Ley N° 7818, en el artículo 120.²³¹

Una vez analizada la “*Ronda Uruguay*”, en el siguiente apartado se realizará un bosquejo de la OMC, donde se incluirá aspectos relativos a su creación, principios del sistema de comercio, acuerdos relacionados con agricultura, organismos de carácter comunitario, entre otros.

2. Creación de la Organización Mundial de Comercio

En el presente apartado se ofrece una introducción sobre el tema de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A pesar de que el impacto de la reforma legal en el azúcar se evidenció rápidamente después de ser ratificado el acuerdo, sus repercusiones han sido paulatinas.²³²

El “*Acta Final*” del 15 de abril de 1990 crea a la Organización Mundial del Comercio (OMC) –WTO por sus siglas en inglés–.²³³ Un organismo internacional, cuyo objetivo es facilitar el comercio entre los países, creando condiciones de competencia justa y equitativa.

²³⁰ La extracuota es un concepto que se aborda más adelante en esta investigación, específicamente en el Capítulo II, sección 3 denominada “Sistema de cuotas de la Ley N° 7818”. A priori cabe destacar que el artículo 120 de la Ley en mención establece que “*El azúcar que elabore un ingenio por encima de su cuota individual de producción será considerado azúcar de excedente o de extracuota y el ingenio dispondrá de él, conforme a esta ley y sus reglamentos. Para todos los efectos, dicho azúcar queda excluido de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar establecida, salvo que la Junta Directiva previamente autorice emplearlo para cubrir faltantes en la Cuota o para las sustituciones reguladas en el inciso b) del artículo 135*”.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 120.

²³¹ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 205.

²³² Con el fin de conservar la fluidez y congruencia de la exposición acerca de la evolución histórica y congruente de la normativa, se pospone la exposición de conceptos para comprender el funcionamiento e implicaciones de la OMC en relación con la agroindustria del azúcar, en razón de que esto se aborda en otro apartado de esta investigación, ejemplo de la aplicación de una medida antidumping.

²³³ La fecha de entrada en vigencia del Acta Final en nuestro país se da el 26 de diciembre de 1994, según lo establece la Ley 7475 del 20 de diciembre de 1994. Véase: Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Acta Final en que se incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y Crea Organización Mundial del Comercio (Marrakech 1994)* N° 7475, 1994, en SINALEVI, accesado el 7 de julio de 2019.

Además de la OMC, actualmente, hay un entramado de organismos de carácter comunitario, entre los cuales destaca el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO). Órgano que integra al Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Este tiene su fundamento constitutivo en el artículo 37, numeral 2, del Protocolo de Guatemala y se norma mediante el “*Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica, Intersectorial de Ministros de Integración Económica*”.²³⁴

Son múltiples las funciones del COMIECO y se encuentran reguladas en los artículos 13 y 14 del reglamento supra mencionado, entre ellas cabe destacar que al COMIECO le corresponde básicamente todo lo relacionado a la coordinación y armonización de políticas económicas de los Estados miembro, la formulación de propuestas de políticas generales, el análisis y adopción de estrategias regionales que haga efectiva la participación de los estados centroamericanos en el sistema económico internacional.

Entre las labores importantes de COMIECO está el “*análisis y adopción, cuando sea del caso, de medidas comunes para contrarrestar la competencia desleal derivada de políticas agrícolas y comerciales de terceros países o grupo de países*”. Esta es una herramienta particularmente de interés, ya que Costa Rica enfrentó un caso de análisis de aplicación de una medida antidumping en relación con la importación de azúcar de Brasil. COMIECO ha adoptado un “*Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio N° 33809 (COMIECO-XLIV)*”.²³⁵

²³⁴ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Pone en vigencia Resolución N° 16-98 COMIECO -V: Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica, Decreto Ejecutivo N° 26762*, en SINALEVI.

²³⁵ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Publica Resolución N° 193-2007 (COMIECO-XLIV): Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, Decreto Ejecutivo N° 33809*, en SINALEVI.

Costa Rica ha adquirido amplios compromisos de no discriminación, tanto bajo los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como bajo los 14 tratados de libre comercio vigentes. Son 5 los principios del sistema de comercio en el marco de la OMC.²³⁶

1. El “*Principio del comercio sin discriminaciones*” que contempla el de “*Nación más favorecida*” (NMF) y el principio de “*Trato nacional*”. El primero pretende que los países no puedan establecer discriminaciones entre los diversos miembros.²³⁷ El principio de trato nacional implica igual trato para productos nacionales y extranjeros, una vez que las mercancías hayan entrado al mercado.²³⁸
2. El “*Principio del comercio más libre*” se dirige a la reducción gradual de obstáculos al comercio mediante negociaciones comerciales. Entre las medidas obstáculos se consideran: los derechos de aduana (o aranceles) y las medidas tales como las prohibiciones de las importaciones o los contingentes que restringen selectivamente las cantidades importadas, el papeleo administrativo y las políticas cambiarias.
3. El “*Principio de comercio previsible y estable*” para fomentar la confiabilidad de las inversiones y el consumo. Dos aristas importantes de este principio son la “*consolidación*” y la transparencia. La “*Ronda de Uruguay*” logró la consolidación en relación con muchos productos agrícolas, tema que se estudiará en el capítulo correspondiente. Por otro lado, el principio trata de desalentar la utilización de contingentes.
4. El “*Principio de fomento de la competencia leal*” integra normas relativas al dumping y las subvenciones.

²³⁶ Véase una síntesis en: Organización Mundial del Comercio (OMC), “Los principios del sistema de comercio”, accesado 13 de setiembre de 2019, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm.

²³⁷ Contenido en el artículo 1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. GATT, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, 1994, accesado el 7 de julio de 2019, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#GATT94.

²³⁸ Ibid., Artículo 3.

5. El “*Principio de comercio más ventajoso para los países menos desarrollados*” tenía relación con una época de transición gradual para que los países en desarrollo pudiesen adoptar los compromisos de los Acuerdos.

En el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el “*Acuerdo sobre la Agricultura*” (AsA) y el “*Acuerdo Sobre subvenciones y Medidas Compensatorias*” (SMC)²³⁹ son dos instrumentos importantes diseñados para influir directamente en la administración económica de la agricultura. El primero de ellos está constituido por una serie de compromisos que norma las políticas de ayuda a la agricultura para limitar las distorsiones. El Acuerdo influye en tres pilares, a saber, el acceso a los mercados, las ayudas internas y los subsidios a las exportaciones.

Por su parte, según Mariño y Corredor, el SMC busca eliminar la intervención estatal generada mediante la concesión de subvenciones en materia de exportaciones debido a que se consideran distorsiones del mercado.²⁴⁰ Los autores precisan al indicar que:

1. “*únicamente están prohibidas aquellas subvenciones que estén supeditadas a los resultados de la exportación o al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados*”.
2. “*es un acuerdo sobre bienes y no sobre servicios sobre subsidios agrícolas, lo que significa que únicamente las subvenciones sobre bienes se rigen por el (...)*” acuerdo.
3. el SMC clasifica las subvenciones en prohibidas y en recurribles.

²³⁹ Felipe Esquivel Delgado y Enrique Loría Brünker, “Subvenciones: Potestades y Límites de los Estados en el Marco de la Organización Mundial del Comercio” (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José, 2012), 142-215, accesado el 4 de julio de 2019, <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/08/TESIS-ELB-FED-VERSION-FINAL.pdf>.

Organización Mundial del Comercio, “Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)”, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias N° 7475*, 1994, en SINALEVI, accesado el 7 de julio de 2019.

Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Reglamento de procedimiento para la implementación de medidas contra la elusión de derechos antidumping, compensatorias y de salvaguardia, Decreto Ejecutivo N° 40559*, 2017, en SINALEVI, accesado el 8 de mayo de 2020.

²⁴⁰ J. D. Barbosa Mariño y D. Bernal Corredor, “Las subvenciones prohibidas en el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC. Un análisis desde la jurisprudencia de la OMC” *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, N° 9 (2007):155-203.

La OMC es una institución que alberga un conglomerado de Acuerdos, normas que promueven la competencia libre, leal y sin distorsiones. El sistema permite la aplicación de aranceles y otras formas de restricción, sin embargo, plantea el establecimiento de límites y transparencia. Con respecto del tema agrícola, paulatinamente, las mejoras en el tema arancelario producto de la creación de la OMC se dieron “*en al menos los siguientes elementos: a) compromiso de consolidación del 100% de las líneas arancelarias del sector agrícola; b) conversión de las medidas no-arancelarias a su equivalente arancelario; c) compromisos de acceso mínimo; y d) reducción de los aranceles en un promedio de 36% con un mínimo de 10%, por partida arancelaria*”.²⁴¹

Camacho Mejía apuntó que en “*(...) 1996 se abandona la política de apertura del sector agrícola y se pasa a una tesis del Ministerio de Agricultura de una seguridad alimentaria de autoabastecimiento.*”²⁴² No es objeto de este estudio la perspectiva desarrollada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) o por el Gobierno en el tema de la producción agrícola, sin embargo, es relevante destacar que algunos productos considerados “*sensibles*” han tenido un tratamiento diferente. Precisamente, este es el caso del azúcar, que cuenta con una ley que rescata el interés estatal de brindar un marco regulatorio particular.

Como se ha expuesto, la OMC y los distintos acuerdos se establecen como instrumentos jurídicos que norman las relaciones comerciales. De esta manera, se cuenta con un marco que detalla la forma de implementar medidas de salvaguardia, antidumping y compensatorias. Así como esclarecen cuáles son todas aquellas medidas caracterizadas como desleales.

En el siguiente apartado se abordarán algunos antecedentes inmediatos en el ámbito nacional, específicamente lo resuelto en el voto constitucional N° 550-1995, cuyo criterio se ha

²⁴¹ Food and Agriculture Organization (FAO), “26 Conferencia Regional de la FAO Para América Latina y el Caribe Impacto de los Obstáculos Técnicos y las Barreras no Arancelarias en el Comercio Agrícola de América Latina y el Caribe” (Mérida, Méx., 10 al 14 de abril de 2000), accesado el 13 de julio de 2019, <http://www.fao.org/3/x4329s/x4329s.htm>.

²⁴² Edna Camacho Mejía, “*Costa Rica, una economía en recesión: Informe sobre la economía en 1996*”, editado por Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez (San José, C. R.: Academia de Centroamérica, 1997), 15-86.

convertido en jurisprudencia y mantiene su actualidad en relación con el sistema de intervención estatal en el sector cañero-azucarero costarricense. Posteriormente, se hará una mención concreta comparativa del paso de la Ley N° 3579 a la Ley N° 7818.

B. Antecedentes nacionales

Como se ha desarrollado anteriormente, la Ley N° 3570 constituyó un pilar importante en la regulación del sector cañero-azucarero. Por su parte, los antecedentes nacionales que abren paso a la creación de la Ley N° 7818 son, en primero momento, el Voto N° 550-1995 de la Sala Constitucional, el cual será abordado en el apartado A y, por otro lado, la necesidad de crear una nueva ley y los elementos entorno a ella, que se desarrollará en el apartado B.

1. Resolución N° 550-1995 de la Sala Constitucional

La resolución²⁴³ que se analiza en este apartado tiene gran relevancia, en primer orden, porque afectó la Ley N° 3579, pero también porque esclareció la visión estatal de cara a la regulación del sector cañero-azucarero. Resalta el trasfondo del sistema de la gestión de la oferta y el interés público resguardado en la norma.

²⁴³ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

C. S. IMES LIMITADA y otros²⁴⁴ presentaron una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley N° 3579 del 4 de noviembre de 1995 y sus reformas,²⁴⁵ y contra el artículo 50 inciso b) de la citada ley.²⁴⁶

²⁴⁴ Que mediante resolución N° 3859-93 de las catorce horas seis minutos del once de agosto de 1993 se ordenó acumular la Acción de Inconstitucionalidad 633-93 al expediente 142-V-93.

²⁴⁵ Artículo 2. “Se considera como productor independiente de caña, con los derechos y obligaciones que determina esta ley, a todo aquel que posea o explote por cualquier título legítimo, una plantación de caña de azúcar y que a la vez no tenga nexos de participación o parentesco, hasta el tercer grado inclusive por consanguinidad o afinidad, con el dueño del ingenio en donde entrega su caña o con los socios de la empresa si se tratare de una sociedad”

“La calificación de productor independiente amparará hasta una entrega individual total de cinco mil toneladas métricas de caña de azúcar por zafra, en varios ingenios, entendiéndose que con respecto a la caña entregada en exceso a dicha cantidad no será considerado el entregador como productor independiente. Si un ingenio pretende invocar esta excepción, deberá hacerlo en base a certificaciones extendidas por la Liga de la Caña, copias auténticas de las cuales entregará al productor independiente”

“Para ser consideradas como productores independientes, las sociedades anónimas deberán tener su capital representado por acciones nominativas y llevar el Registro de Accionistas de que habla el artículo 137 del Código de Comercio. El organismo creado por esta ley, tomará las medidas que sean del caso, para que el espíritu de las disposiciones de la misma, no sea violado en perjuicio de los productores independientes de caña. Tendrán plena autoridad para determinar quién debe considerarse productor independiente de caña de acuerdo con este artículo y que se entiende por caña propia y caña comprada conforme a la organización de cada ingenio...”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 3579, 1965, en SINALEVI.

²⁴⁶ “Artículo 50. La cuota de referencia es en general, la máxima producción de azúcar alcanzada por un ingenio, en cualquier año zafra, anterior a aquel, para el que deban hacerse las asignaciones mencionadas en el artículo 49.

La cuota en referencia queda sujeta a lo siguiente: (*) a) En la citada producción, no pueden incluirse los excedentes, según se definen en el artículo 48, excepto aquellos que se adquieran, en aplicación de la fracción a) del artículo 91;

(*) ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995. (**)

b) La cuota de referencia de ingenios que no sean propiedad de las cooperativas de productores de caña, integradas como lo exige el artículo 90, tienen un límite máximo de 400.000 quintales. Cuando los propietarios sean dichas cooperativas, el límite será de 500.000 quintales;(**) ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995.

c) A partir de la zafra 1977-1978, la cuota de referencia del ingenio que en la zafra anterior, por cualquier causa o razón, excepto la prevista en el inciso e) del artículo 18, no haya molido caña proveniente de productores independientes, en una cantidad igual o superior al mínimo obligatorio indicado en el artículo 18, tendrá para la zafra inmediata, una rebaja equivalente al porcentaje dejado de adquirir a los citados productores.

La suma de las citadas cuotas, constituirá la producción total en referencia. La diferencia entre dicho total y la cantidad de colocación según el artículo 47, determinará el porcentaje de azúcar que deberá elaborarse de menos o de más, para cumplir la última.

Las cuotas individuales de producción, serán iguales a las cuotas de referencia correspondientes, rebajando o agregando el porcentaje indicado, según proceda cada año. En consecuencia, necesariamente, la suma de las cuotas de producción asignadas, deberá ser equivalente a la cantidad total de colocación dispuesto según el artículo 47”. (ANULADO PARCIALMENTE por Resolución de la Sala Constitucional N° 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995).”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Reforma Ley de Agricultura e Industria de la Caña*, N° 4856, 1971, en SINALEVI.

La acción de inconstitucionalidad giró en torno a la calificación de “*productor independiente*”, “*caña propia*” y “*caña comprada*” realizada por la “*Junta Directiva de la Liga Agrícola de la Caña*”. El accionante cuestionó el tope de cuota recibida por los ingenios y la distribución de la cuota preferencial, así como del precio de la “*extracuota*”. El trasfondo de la sentencia es que la sociedad accionante no era considerada como “*productor independiente*” porque tenía un contrato, en virtud del cual recibía asesoramiento técnico y financiero de parte de la Azucarera El Viejo S.A.

Siete argumentos fueron esgrimidos por el accionante:

1. La interpretación en sentido amplio del término “*participación*” (del párrafo primero del artículo 2 de la Ley N° 3579 realizado por la Junta Directiva de la Liga Agrícola de la Caña) para identificar al productor independiente de caña, infringe el principio de igualdad (artículo 33 constitucional).²⁴⁷
2. Presencia de un trato discriminatorio a los productores particulares que poseen alguna relación comercial no societaria con un ingenio, en comparación con otros que tienen una relación de hecho.
3. Violación del artículo 46 de la Constitución,²⁴⁸ ante ausencia de razón jurídica, técnica y razonable, para categorizar a los productores menores de 5.000 toneladas anuales de caña como “*productores independientes*”.

²⁴⁷ “Artículo 33. *Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.*”

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI, versión 2 de 19 del 07 noviembre de 1949.

²⁴⁸ “Artículo 46. *Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.*

Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora. Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.

Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI, versión 1 de 19 del 07 de noviembre de 1949.

4. Violación de los artículos 11²⁴⁹ y 28²⁵⁰ de la Constitución por dejar indeterminados conceptos como: “*productor independiente*”, “*caña propia*” y, “*caña comprada*”; además de la ausencia de establecimiento de parámetros objetivos.
5. Violación del artículo 33 constitucional por parte del artículo 50 inciso b) de la Ley recurrida. Debido al establecimiento de un tope máximo para que los ingenios reciban 400.000 y 500.000 quintales de caña según sean empresas mercantiles o cooperativas, respectivamente; es decir, limitación a la libre empresa y competitividad.
6. Violación del artículo 46 constitucional debido al establecimiento de un precio inferior adjudicado a la “*extracuota*”, ya que no se relaciona con las necesidades de producción.
7. Inconstitucionalidad de la distribución de la cuota preferencial. El accionante afirmó que la distribución debía ser a prorrata, según criterios de igualdad, entre todos los ingenios productores y zonas.

En general se argumentó la violación de igualdad, limitación al derecho de la libre empresa, se cuestiona la intervención estatal y se indica que la ley carece de parámetros objetivos, razonables y técnicos para categorizar a los productores. Este último elemento es cuestionado en razón de que son los pequeños y medianos productores independientes los que poseen algunos derechos adicionales en la ley.

A continuación, se expondrán tres puntos relevantes contenidos en la Resolución N° 550-1995 del 31 de enero del 1995. El primero de ellos consiste en el análisis realizado por la

²⁴⁹ Artículo 11. “*Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.*”

²⁵⁰ Artículo 28. “*Nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.*

Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley.

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas.”

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI, versión 2 de 19 del 07 de noviembre de 1949.

Sala sobre el papel del Estado en relación con la ley que regula al sector cañero-azucarero. En segundo lugar, el estudio sobre las relaciones entre los productores e ingenios y, por último, la valoración de la norma con respecto al sistema de cuotas vigente con la Ley N° 3579 y su modificación.

A.1. Papel del estado en la ley que regula al sector cañero-azucarero

La Resolución N° 550-1995 reitera la aspiración estatal de constituirse en un “*Estado de Derecho y un Estado Social*”. El fundamento normativo es el artículo 50 constitucional,²⁵¹ en el cual el Estado costarricense procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando el reparto de la riqueza. Para la Sala este artículo consagra:

*“(…) un cierto grado de intervención del Estado en la economía, en el tanto no resulte incompatible con el espíritu y condiciones del modelo de "economía social de mercado" establecido constitucionalmente, es decir, se postula en esa norma, y en su contexto constitucional, la libertad económica pero con un cierto grado, razonable, proporcionado y no discriminatorio de intervención estatal, permitiéndose al Estado, dentro de tales límites, organizar y estimular la producción, así como asegurar un "adecuado" reparto de la riqueza.”*²⁵²

Para la Sala Constitucional dicho artículo debe interpretarse armónicamente con los artículos 28, 45²⁵³ y 46 de la carta magna. De manera que la libertad de comercio efectivamente es un derecho fundamental, sin embargo, no es entendido como un derecho individual con carácter

²⁵¹ Artículo 50. “*El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando reparto de la riqueza.*”

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI, versión 2 de 19 del 07 de noviembre de 1949.

²⁵² Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

²⁵³ Artículo 45. “*La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.*

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la pro-piedad limitaciones de interés social.”

Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI, versión 2 de 19 del 07 de noviembre de 1949.

de absoluto. Por el contrario, sus límites son los que el Estado legítimamente establezca en beneficio de la colectividad.

La restricción debe tener el carácter de “*necesaria*” para limitar a la libertad económica empresarial. La necesidad se define por los criterios de “*oportunidad, utilidad, razonabilidad*” y debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa orientada a la satisfacción de un interés público.²⁵⁴ Además, dicha restricción debe ser mínima y suficiente, así como proporcional al interés que se protege.

De esta manera, la Sala en su considerando I e inicio del II, claramente expresa que la potestad del Estado reflejada en la existencia de la “*Ley Orgánica de la Caña*” es razonable, proporcionada y conforme al interés común propios de las empresas sujetas a regulación.

Se considera relevante destacar la legitimación constitucional estatal de facilitar una herramienta normativa a los productores e ingenios de azúcar, en tanto se vela por el interés público de equilibrar las relaciones entre productores e ingenios. En esta misma sentencia, la Procuraduría General de la República (PGR) subraya que la composición de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) deviene de la representación de los productores e ingenios, que toman decisiones para favorecer la producción y no de una imposición unilateral estatal que pretenda intervenir ruinosamente contra los interesados:

²⁵⁴ En este voto, dicha postura es fundamentada sobre la base de los artículos mencionados y también sobre lo dicho por el Tribunal Europeo (caso *The Sunday Times*, pgr. 59) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-5/85, pgr. 46).

*“No se supone, pues, que la libertad económica o empresarial, al igual que los demás derechos y libertades fundamentales, no esté sujeta a restricciones -las necesarias, pero nada más que las necesarias a la vigencia de los valores democráticos y constitucionales-; sino que, como han dicho el Tribunal Europeo (caso *The Sunday Times*, pgr. 59) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-5/85, pgr. 46), para que una restricción sea “necesaria” no es suficiente que sea “útil”, “razonable” u “oportuna”, sino que debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa” que sustente la restricción. Por ello, para que las restricciones a la libertad sean lícitas constitucional e internacionalmente: “deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido... la restricción -por otra parte- debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo (Corte Interam., OC-5/85, id.).”*

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

*“En lo que respecta al giro empresarial y la definición de productor independiente, es preciso recordar que la Liga Agrícola de la Caña tiene como misión fundamental el equilibrar las relaciones entre los diversos factores que intervienen en la producción de la caña. Es para ese objeto que se creó una organización corporativa donde la participación estatal es mínima, y, por ende, son esos factores productivos quienes toman las decisiones del sector. Participación entonces de los interesados en la toma de las decisiones y no imposición del Estado, como pretende hacer ver la accionante.”*²⁵⁵

En virtud de la Resolución N° 550-95, se sustrae la relevancia estatal de actuar como un mecanismo regulador del comercio, la industria y la agricultura, en pro de un *Estado Social de Derecho*. Lo cual se deriva de la interpretación constitucional complementaria y armónica de los artículos 28, 45, 46 y 50 de la carta magna. De esta manera, la Sala Constitucional dimensiona el “*derecho de libertad empresarial*” en consonancia con el marco ideológico del Estado.²⁵⁶

De tal manera que el sistema de gestión de la oferta incorporado en la ley es coincidente con el marco ideológico estatal, en favor de la intervención en el mercado para la protección de aquellos intereses públicos en ella amparados. Por lo cual, se considera necesario abarcar las relaciones entre productores e ingenios en el siguiente apartado.

A.2. Relaciones entre productores e ingenios

En relación con las relaciones entre productores e ingenios, la Sala Constitucional aborda el interés público de la ley, así como la calificación de los términos “*productor independiente*”, “*caña propia*” y “*caña comprada*”.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid., “Lo anterior cobra importancia a la hora de interpretar el artículo 46 de la Constitución Política, el cual recoge la libertad “empresarial” -de comercio, agricultura e industria- y no debe aplicarse en forma aislada sino complementaria y armónica con el numeral 50 citado y compatible con el marco ideológico que las informa. En este sentido la libertad de comercio no es, como ninguna libertad, una garantía individual absoluta, sino que encuentra sus límites en los que el Estado legítimamente establezca, en beneficio de la generalidad de sus ciudadanos, siempre dentro del contexto global del Derecho de la Constitución y, por ende, aplicando a este “derecho de libertad”, *mutatis mutandi*, los criterios ya señalados por la Sala”.

La Ley N° 3579 estableció de interés público, en el artículo 2, la existencia y mantenimiento del pequeño y mediano productor de caña. A los cuales las instituciones del Sistema Bancario Nacional darían preferencia para la oportuna financiación. Por otra parte, la necesidad de establecer la clasificación y diferenciación de productores independientes corresponde a la necesidad de protegerlos, en tanto evita que las garantías y beneficios, establecidos por ley, otorgados a productores independientes sean aprovechados por quienes no lo son.

La Sentencia N° 550-1995 expone lo manifestado por la Procuraduría General de la República en relación con el objetivo del artículo 2 de la Ley N° 3579 del 4 de noviembre de 1995 y sus reformas. Indicó que el fin era impedir que se presentaran situaciones monopolísticas, así como se pretendió evitar la existencia de una concentración, en unas pocas manos, de las diversas etapas productivas de los derivados de la caña.

La norma aludida estableció dos criterios para definir al productor independiente: el primero cualitativo, en función de la ausencia de dependencia respecto al ingenio por nexo de participación o parentesco y, el segundo cuantitativo, en razón de la cantidad de entrega individual total de 5.000 toneladas métricas de caña de azúcar por zafra.

En relación con el primer criterio, la Sala Constitucional apuntó que “*participación*” fue un término contemplado en la ley, cuya orientación fue el desarrollo de una forma equitativa de las relaciones entre productores e ingenios. Los vínculos establecidos en la ley, por tanto, deben apegarse a dicho fin.

Para la Sala el criterio de “*parentesco*” contenido en el artículo 2 de la Ley N° 3579 no era válido. Debido a que encerraba una presunción absoluta y anticipada en la que se da una condición excluyente en contra de un grupo de productores independientes, quienes, habiendo cumplido con los requisitos establecidos para ser considerados como tales, no podrían tener acceso a los beneficios y prerrogativas acordadas en la misma ley.²⁵⁷

²⁵⁷ Ibid., considerando II.

Con referencia al criterio cuantitativo para la diferenciación de un productor independiente, la Sala no encontró ningún roce de constitucionalidad. Señala la Sala que el monto establecido por el legislador no puede ser sujeto de análisis en esta jurisdicción, excepto cuando se determine que tal fijación ha de producir una diferencia de trato insostenible por irrazonable y desproporcionada. De externar criterio anticipado sobre esta situación, se vulneraría la separación de poderes y las potestades legislativas basadas en la técnica. Además, el monto de 5.000 toneladas de producción fue interpretado de manera que:

*“(...) ello sólo significa que todo aquel que califique como productor independiente, tendrá derecho a que sus primeras cinco mil toneladas de producción reciban las ventajas que le concede la ley, así como a ser tratado en forma igualitaria con relación a lo producido por encima de tal tope, en lo cual no se aprecia discriminación alguna. Por otra parte, la elección de determinado monto como tope por parte del legislador, no puede ser objeto de análisis por la Sala, excepto cuando se determine que tal fijación ha de producir una diferencia de trato insostenible, por irrazonable y desproporcionada, cual sucedería por ejemplo si el tope fuese fijado en una cantidad ínfima o exorbitante de caña, situación que no se presenta en este caso”.*²⁵⁸

En síntesis, se consideró que la norma impugnada tenía como fin proteger a los pequeños y medianos productores, por lo que:

1. Las características del concepto de “*productor independiente*” que propone la ley se consideraron razonables y proporcionadas.
2. Se determinó que el fin del concepto (y de la ley) era evitar que las garantías y beneficios, que por ley se otorgan a los productores independientes, puedan ser disfrutados por los ingenios en detrimento de aquellos.
3. Deslindó las actividades propias del productor de caña y la actividad del ingenio como productor de azúcar.
4. La protección del artículo estaba concebida para los pequeños y medianos productores, en su condición de productores independientes, en relación con los ingenios.

²⁵⁸ Ibid., considerando III.

5. El nexo de parentesco por consanguinidad o afinidad entre productores independientes y a los propietarios del ingenio fue evaluada y la Sala determinó su invalidez, en tanto se genera una presunción absoluta y anticipada para excluirlos como “*productores independientes*”.
6. Se señaló que el monto tope de 5.000 toneladas no comportaba una violación a la libertad de comercio, sino que era propio a los alcances de la ley en relación con el Estado Social de Derecho. El límite o tope tenía como fin regular la producción y distribución de riqueza, así como garantizar el logro de la prosperidad económica del productor, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades del sistema económico en su conjunto (considerando IV).

Una vez abordado lo relativo a las relaciones entre productores e ingenios, resulta importante desarrollar los argumentos del accionante sobre el sistema de cuotas y el principio de igualdad, así como lo considerado por la Sala Constitucional en este aspecto.

A.3. Sistema de cuotas y el principio de igualdad

El accionante también cuestionó la constitucionalidad del tope de cuota recibida por los ingenios y la distribución de la “*cuota preferencial*”, así como del precio de la “*extracuota*” entre ingenios.

El artículo 49 establecía que la Junta Directiva asignaría a cada ingenio del país la cuota de producción a suplir.²⁵⁹ La sumatoria de ellas constituía la *cuota nacional de producción*. La cuota asignada a cada ingenio se basaba en la *cuota de referencia*, cuyas limitantes estaban en el artículo 50 inciso a) y b).²⁶⁰ Dichas limitaciones fueron declaradas inconstitucionales por la Sala, debido a la violación del principio de igualdad ante la ley:

²⁵⁹ “Artículo 49. La Junta directiva distribuirá anualmente, antes del 15 de octubre, mediante la asignación de cuotas de producción, entre los ingenios del país, la elaboración de las cantidades necesarias para cumplir la cantidad total de colocación dispuesta conforme al artículo 47, en forma proporcional a las cuotas de referencia correspondientes a cada uno, según el procedimiento señalado en el artículo siguiente”.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Reforma Ley de Agricultura e Industria de la Caña*, Ley N° 4856, 1971, en SINALEVI.

²⁶⁰ Ibid., “Artículo 50. La cuota de referencia es en general, la máxima producción de azúcar alcanzada por un ingenio, en cualquier año zafra, anterior a aquel, para el que deban hacerse las asignaciones mencionadas en el artículo 49.

La cuota en referencia queda sujeta a lo siguiente: (*) a) En la citada producción, no pueden incluirse los excedentes, según se definen en el artículo 48, excepto aquellos que se adquieran, en aplicación de la fracción a) del artículo 91;

(*) ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995.

“Nota la Sala que estas limitantes ocasionan un desequilibrio entre los ingenios al momento de asignárseles sus respectivas cuotas de producción, pues causan que no se tome en cuenta la cantidad de azúcar realmente producido ni la participación del ingenio en el total de la producción nacional, sino solamente la intervención de éstos para la producción de la llamada cuota nacional de producción. Con esto se perpetúa un sistema estático de distribución que tiende a la conservación de los porcentajes de participación en la cuota nacional de producción, lo que va en detrimento de los ingenios de mayor producción que lógicamente tendrían derecho a una proporción equivalente de participación en la mencionada cuota nacional de producción.”²⁶¹

La Sala indicó en el considerando VI que la norma debía ser ajustada, de manera que la distribución se realizara tomando como parámetro la producción total de azúcar del ingenio. Como consecuencia, prevalecería *“que la participación de cada uno de ellos en la cuota nacional de producción sea equivalente a su participación en el total de la producción nacional de azúcar y no solo en la cuota nacional de producción que fija la Liga conforme al numeral 47 de la ley.”*

El Por Tanto de la sentencia señala que se declaran inconstitucionales el inciso a) del artículo 50, así como los dos últimos párrafos del mismo artículo de la Ley N° 3579, cuando declara que: *“El párrafo primero del artículo 2, la frase: “...o parentesco, hasta el segundo grado inclusive por consanguinidad o afinidad...”, así como el inciso b) del artículo 50. Por conexión con este último inciso, se declaran inconstitucionales el inciso a) y los dos últimos párrafos del artículo 50 de la citada ley.”²⁶²*

*(**) b) La cuota de referencia de ingenios que no sean propiedad de las cooperativas de productores de caña, integradas como lo exige el artículo 90, tienen un límite máximo de 400.000 quintales. Cuando los propietarios sean dichas cooperativas, el límite será de 500.000 quintales; (**) ANULADO por Resolución de la Sala Constitucional N° 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995.*

c) A partir de la zafra 1977-1978, la cuota de referencia del ingenio que en la zafra anterior, por cualquier causa o razón, excepto la prevista en el inciso e) del artículo 18, no haya molido caña proveniente de productores independientes, en una cantidad igual o superior al mínimo obligatorio indicado en el artículo 18, tendrá para la zafra inmediata, una rebaja equivalente al porcentaje dejado de adquirir a los citados productores.

La suma de las citadas cuotas, constituirá la producción total en referencia. La diferencia entre dicho total y la cantidad de colocación según el artículo 47, determinará el porcentaje de azúcar que deberá elaborarse de menos o de más, para cumplir la última.”

²⁶¹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

²⁶² *Ibid.*, por tanto.

Según la lectura de la discusión parlamentaria de la Ley N° 7818, la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 50 de la Ley N° 3579 fue considerada preocupante para el sector agroindustrial. Lo cual, entre otras razones, motivó al sector a empezar negociaciones y redactar un proyecto de ley acorde, tanto con la sentencia como con las exigencias del entorno comercial. Entre ellas el fenómeno de la “*extracuota*” y la modernización organizativa de LAICA que la adaptara a las necesidades más actuales del sector.

7. Evolución de la Ley N° 3579 a la Ley N° 7818

Algunos artículos de la Ley N° 3579 ya habían sido modificados en virtud de la *Ronda Uruguay*,²⁶³ a través de la Ley N° 7473, *Ejecución de los Acuerdos de la Ronda Uruguay*, del 20 de diciembre 1994. La cual modificó los artículos 14, 32 y 89 de la Ley N° 3579.

La situación descrita arriba, la declaratoria de inconstitucionalidad realizada por la Sala Constitucional en el Voto N° 550-1995 y algunas necesidades identificadas por el cañero-azucarero impulsaron el debate sobre la normativa vigente. La discusión parlamentaria de la Ley N° 7818, permite extraer que existía una urgencia por aprobar una ley actualizada para el sector. Varios temas fueron discutidos, entre ellos, la reestructuración de LAICA, la distribución de la cuota del ingenio entre sus asociados, la determinación de la cuota de referencia en un 2% o en 1.75%, la defensa del pequeño productor, el sopeso de la libertad de empresa, entre otros.²⁶⁴

El proyecto de la Ley N° 7818 fue presentado por el sector cañero-azucarero ante la Presidencia de la República, quien lo remitió a la Asamblea Legislativa. De hecho, en el

²⁶³ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ratificación del Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, N° 7207, 1990, N° Gaceta: 223 del 23/11/1990, alcance: 44, en SINALEVI.

²⁶⁴ Véase: las intervenciones en el primer debate realizada por el Diputado Fajardo Salas en el acta de sesión ordinaria N° 98 el día 3 de marzo de 1998, sobre la moción N° 1-98 (vía artículo 137) y la intervención del Diputado Juven Cambronero Castro en el Acta de la sesión solemne N° 11 del 14 de mayo de 1998 del periodo de sesiones ordinarias.

Costa Rica. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Expediente N° 12.851, Discusión Legislativa de la Ley N° 7818*.

expediente legislativo consta la solicitud de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) a las personas que fungen como diputados, instándolos a no modificar el proyecto de ley “*debido a que es el fruto de un consenso entre los productores e industriales de caña, logrado de múltiples y arduas reuniones.*”²⁶⁵

La Ley N° 7818 entró en vigencia desde el 22 de setiembre de 1998 y modificó varios rubros en relación con: la organización, el objetivo de la ley, la institucionalidad, la operación, entre otros. La comparación entre la Ley N° 3579 y la Ley N° 7818 evidencia un ejercicio jurídico más pormenorizado y en mayor consonancia con un sector agroindustrial que debía adecuarse a los cambios globalizadores y a las necesidades organizativas internas. Así como muestra la variación en el interés público que alberga (véase el resumen comparativo de dicha información en la Tabla 7).

El artículo 1 de la Ley N° 7818 estableció dos objetivos. El primero, dirigido a mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa. El segundo, ordenar, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña, como en la elaboración y comercialización de sus productos. Dicha ley también refleja el desarrollo del enfoque agrario de las relaciones que norma, ya que el artículo 1 de la ley anterior hacía referencia a la “*industria*”, mientras que la Ley N° 7818 se refiere a la “*agroindustria*”.

El artículo en mención realiza una primera diferenciación operativa, en comparación con su predecesora la Ley N° 3579. Esta última, establecía dos fases productivas, la elaboración y la venta. En contraposición, la Ley N° 7818 claramente diferenció entre la producción, elaboración y comercialización del azúcar. Por lo que esta última ley (hoy vigente) reestructuró la organización del sector.

²⁶⁵ Liga Agrícola Industrial de Caña de Azúcar (LAICA). “Oficio remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. 24 de junio de 1997. Discusión Legislativa de la Formación de la Ley N° 7818 expediente Folio N° 483. En Costa Rica. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Expediente N° 12.851, Discusión Legislativa de la Ley N° 7818*, Folio N° 483.

Por otra parte, tanto la Ley N° 3579 como la Ley N° 7818 tienen como finalidad un régimen equitativo de las relaciones entre productores de caña y los ingenios de azúcar. Sin embargo, en la Ley N° 3579 se consideró con carácter de interés público la existencia y mantenimiento del pequeño y mediano productor de caña, y estableció que el Sistema Bancario Nacional daría preferencia a la oportuna financiación. La ley vigente eliminó la referencia a su financiación.

Además, calificó de interés público la distribución de la “*Cuota Nacional de Producción de Azúcar*” (CNPA) entre los ingenios y la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio, entre los productores independientes. Situación vigente hasta la actualidad.

Las funciones asignadas a la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) son claramente diferenciadas en la Ley N° 7818, apartando su papel como corporación de derecho público de sus actuaciones comerciales como entidad privada. La predecesora Ley N° 3579 mantuvo ambas funciones en la Junta Directiva con el costo de eficiencia operativa que esto significó.

Tabla 7. Aspectos generales de la Ley N° 3579 y la Ley N° 7818

Rubro	Ley N° 3579	Ley N° 7818 (Vigente)
Objetivo/ Finalidad	Artículo 1. ²⁶⁶ -Mantener un régimen equitativo de las relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar.	Artículo 1. -Mantener un régimen equitativo de las relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar. -Ordenar los factores que intervienen en la producción, elaboración y comercialización del azúcar.
Fases productivas	Artículo 1. Producción, regulación de elaboración y venta	Artículo 1. Producción, elaboración y comercialización

²⁶⁶ Artículo 1°. La presente ley tiene por finalidad mantener un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios de azúcar, que garantice una participación racional y justa a cada sector y ordenar, para el mejor desarrollo y estabilidad de la industria, los diversos factores que intervienen en la producción de caña y en la elaboración y venta de sus productos.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 3579, 1965, en SINALEVI, accesado el 5 de setiembre de 2018, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11754&nValor3=12617&strTipM=FN

Interés público	Artículo 2. ²⁶⁷ La existencia y mantenimiento del pequeño y mediano productor de caña. Las instituciones del Sistema Bancario Nacional darán preferencia a la oportuna financiación	Artículo 57. ²⁶⁸ Existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes de caña y de sus organizaciones para la protección de sus derechos, establecidas conforme a la Ley de Asociaciones. Artículo 2. ²⁶⁹ Distribución de la cuota: entre ingenios Artículo 114. ²⁷⁰ La Cuota Nacional de Producción de Azúcar y su regulación.
LAICA	Artículo 4. ²⁷¹ Creación como una corporación de Derecho Público	Artículos 4 y 5. División de LAICA: Derecho Público en relación con sus potestades de imperio
Conceptos	Artículo 3. Define junta directiva, liga de la caña, o liga, asamblea, año azucarero, ingenio, azúcar, y productor de caña independiente.	Artículo 3. ²⁷² Define año azucarero o zafra, asamblea, azúcar de 96 grados de polarización, azúcar, consejo de comercialización o consejo, cuota de referencia del ingenio, cuota de referencia del productor independiente, referencia del productor independiente nuevo, cuota nacional de producción del azúcar, cuota de referencia limitada, excedentes de azúcar, excedentes o extracuota e ingenio.

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes mencionadas.

²⁶⁷ Artículo 2. “(...) Se considera de interés público la existencia y mantenimiento del pequeño y mediano productor de caña. Las instituciones del Sistema Bancario Nacional darán preferencia a la oportuna financiación a los referidos productores para que siembren, asistan, cultiven, mejoren y mantengan cosechas y renueven sus sementeras de caña.”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 3579, 1965, en SINALEVI.

²⁶⁸ “Artículo 57. Considéranse de interés público la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes de caña y de sus organizaciones para la protección de sus derechos, establecidas conforme a la Ley de Asociaciones.”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

²⁶⁹ Ibid., “Artículo 2. Decláranse de interés público y consonantes con los principios de justicia social y reparto equitativo de la riqueza, reconocidos en los artículos 50 y 74 de la Constitución Política, la distribución de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar entre los ingenios y la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio, entre los productores independientes, en la forma establecida en la presente ley.”

²⁷⁰ Ibid., “(...) Declárense de interés público la Cuota Nacional de Producción de Azúcar y su regulación.”

²⁷¹ “Artículo 4. Para la ejecución de esta ley, créase una Corporación de Derecho Público, con personería jurídica propia y domicilio en la ciudad de San José, que actuará bajo la denominación de “Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar”.”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 3579, 1965, en SINALEVI.

²⁷² El artículo original de la ley incluía: año azucarero o zafra, Asamblea, Azúcar de 96 grados de polarización, Azúcar, Consejo de Comercialización o Consejo, cuota de referencia del productor independiente, referencia del productor independiente nuevo, cuota Nacional de Producción del azúcar, excedentes de azúcar, excedentes o extracuota, Junta Directiva, o Junta, LAICA, Molienda, Organización del sector cañero y Productor independiente de caña, productor independiente de caña pequeño y mediano y productor independiente nuevo. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

La Ley N° 7818 también creó la figura llamada “*comisión de la zafra*”, encargada de llevar un registro de la cantidad de caña que pretenden entregar durante la zafra los productores de caña, tanto independientes como los no independientes (artículo 85). En cada ingenio debe existir una y está integrada por 3 miembros en total designados de la siguiente manera: “*uno por LAICA, uno por el ingenio y otro por la asociación de productores de caña con sede en la zona donde está ubicado el ingenio que reúna, entre sus afiliados, a la mayoría de los productores que hayan entregado caña a los ingenios ubicados en ella. Permanecerán en sus cargos por un año y podrán ser reelegido.*”²⁷³

Por último, cabe destacar que la ley excluyó de su aplicación a la producción de panela o tapa de dulce (artículo 1). Incluso la definición de azúcar establecida en el artículo 3 descarta a estos productos.

En 1999, el sector azucarero enfrentó un periodo de preocupación ante el bajo precio internacional del azúcar. En un entorno nacional de nuevos compromisos adquiridos frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Poder Ejecutivo planteó la posibilidad de desgravar el producto, que en esa época se encontraba protegido con un arancel de 51%, tal como consta en nota periodística de ese momento.²⁷⁴

De la fuente citada se extrae que “*como parte de los compromisos asumidos durante la Ronda de Uruguay del GATT, los países debían traducir en aranceles todas aquellas barreras cualitativas que imponían al producto*”.²⁷⁵ Esto provocó que muchos países incrementaran los porcentajes arancelarios. Lo cual, sumado a subsidios y apoyo a la producción por parte de países industrializados, preocupó al sector azucarero costarricense.²⁷⁶

²⁷³ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 87.

²⁷⁴ Véase la preocupación del sector reflejada en la nota periodística: Kattia Bermúdez Mora, “Sector azucarero en Ebullición,” *El Financiero*, 28 de marzo de 1999, http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/1999/marzo/28/economia2.html.

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ “*El sector azucarero insiste en que el arancel que actualmente los protege es insuficiente para defenderse contra los grandes subsidios que estimulan la producción en otros países. En Costa Rica, en cambio, no existen subsidios directos, por lo que al ser exportado, el producto compite en condiciones de desventaja con respecto a otros países.*”

Con un panorama básico de los cambios realizados en la Ley N° 7818, se procede a exponer la estructura organizativa y funciones de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) contenidas en la normativa.

SECCIÓN 2. Institucionalidad de la Ley LAICA

La Ley N° 7818 define la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar como una “*corporación no estatal*”. La autora Rojas Saborío indica que tal denominación no tiene una naturaleza jurídica sino sociológica, la cual hace referencia a una asociación representativa de intereses de una colectividad expresada en una organización.²⁷⁷

Las potestades de imperio y la sujeción de LAICA al derecho público se abordaron en el dictamen N° C-189-90 del 13 de noviembre de 1990 de la Procuraduría General de la República, en el que se indicó:

“(...) el fin legal en cuestión debe orientar toda la actividad y gestión de LAICA y, consecuentemente, el ejercicio de las atribuciones conferidas a sus órganos internos.

A nivel mundial, el azúcar es uno de los productos más subsidiados del mundo. Los subsidios alcanzan, en algunos casos, cerca del 48% del valor de la producción total. Solo el arroz (con 86%) y la leche (con 48%) reciben subsidios similares.

La Unión Europea controla los precios de producción, además de mantener un arancel variable y subsidios a la exportación, la importación y el consumo. Su sistema de subsidios tiene un costo anual superior a los US\$8.000 millones.

Estados Unidos tiene un sistema de cuotas para sus importaciones de azúcar. En la zafra de 1997-98, la cuota costarricense fue de casi 439.000 bultos de 50 kg, equivalentes al 16% del total de azúcar exportado.

En Brasil se subsidia la producción de alcohol y en la India el Gobierno fija precios y controla el comercio. Estos dos países son los principales productores del mundo.

Sobre las subvenciones a las exportaciones de azúcar, existe el compromiso ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) de reducir el subsidio del 48% al 19% de los costos de producción.

En vista de estos subsidios, Edgar Brenes, Director de Comercialización de LAICA, opinó que no es casualidad que los aranceles sean altos, y, más bien, dijo que en otros países son mayores que en Costa Rica.

De acuerdo con un documento de AICA, el nivel arancelario del azúcar cruda (la principal forma en que se comercia el azúcar) para un promedio de 41 países era del 118% en 1995, más del doble del nivel de 1993, cuando fue del 52%.”

Ibid.

²⁷⁷ Ingrid Rojas Saborío, “Informe Jurídico sobre Expediente N° 12.851 Proyecto de Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña”. Asesoría parlamentaria del Área de Hacienda Pública, Folio N° 275-351 de las Actas de Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios 16 junio de 1997, Folio N° 281. En Costa Rica. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente N° 12.851. *Discusión Legislativa de la Ley N° 7818.*

Dichas atribuciones, en su mayoría exorbitantes, señalan sin duda la transferencia a la Liga de competencias de naturaleza administrativa: su función reguladora del sector, la fijación de las cuotas de consumo nacional y de las cuotas de exportación del azúcar (art. 14, e); la asignación de las cuotas de exportación de azúcar entre los ingenios (art. 14, f); la contribución obligatoria establecida en el artículo 41 de la ley; luego, las facultades para controlar la calidad de los productos, para inspeccionar romanas y para sancionar administrativamente el incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas (artículo 43, g) de la ley.”²⁷⁸

Sin embargo, es la Ley N° 7818 la que, de manera expresa y más puntual, realiza la diferenciación de las funciones de LAICA sujetas al “derecho público” y las demás actividades en el artículo 5: “La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar estará sometida al derecho público en el ejercicio de sus facultades y deberes de imperio; y al derecho privado en el ejercicio de las actividades de comercialización y de las demás de carácter empresarial que le asigna esta ley.”

En este orden de ideas, a LAICA se le otorgó personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, de tal manera que realiza una función administrativa (con los fines y límites de la propia Ley N° 7818); por consiguiente emite actos administrativos que constituyen la expresión de las potestades públicas de imperio que el ordenamiento le otorgó para alcanzar los fines públicos.²⁷⁹ LAICA²⁸⁰ es un ente público no estatal creado por la Ley N° 7818 que representa los intereses del sector cañero-azucarero costarricense. El concepto “ente público no estatal”, quiere decir que:

“se trata de entes que están y actúan al lado del Estado, colaborando con él en la satisfacción del interés general, pero constituyendo administraciones separadas entre sí. “Bajo la denominación “ente público no estatal” se reconoce la existencia de una serie de entidades, normalmente de naturaleza corporativa o profesional, a las cuales si bien no se les enmarca dentro del Estado, se les reconoce la titularidad

²⁷⁸ Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Dictamen C-189-90* del 13 de noviembre de 1990, en SINALEVI.

²⁷⁹ Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Dictamen C-189-90* del 13 de noviembre de 1990, en SINALEVI.

²⁸⁰ De la misma manera que la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ) y el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE).

de una función administrativa, y se les sujeta –total o parcialmente- a un régimen publicístico en razón de la naturaleza de tal función”²⁸¹

En el nivel organizativo se compone de dos divisiones, a saber, la llamada “*División Corporativa*” y la “*División de Comercialización*”. La primera es la responsable de la gestión de la oferta y se rige por el derecho público, ya que ejerce poderes propios del poder público. Por su parte, la “*División de Comercialización*” opera bajo las reglas del derecho privado y no ejerce potestades públicas.²⁸²

LAICA²⁸³ se compone por tres órganos: la “*Asamblea General*”, la “*Junta Directiva Corporativa*” y el “*Consejo de Comercialización*”; los cuales tienen un carácter representativo, tanto del sector azucarero como del sector cañero. La “*División de Comercialización*” está a cargo del “*Consejo de Comercialización*”.

La “*Asamblea General*” se constituye como el máximo órgano de dirección y gestión de LAICA. Está compuesta por representantes de la organización del sector cañero (9 miembros) y representantes de los ingenios (9 miembros),²⁸⁴ lo cual le ofrece participación a los dos grandes grupos que forman parte del ciclo productivo del azúcar. Actualmente,

²⁸¹ Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Proyecto Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, “*Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense* (San José, C. R. 2007), accesado el 8 de julio de 2019, <http://sistemas.mag.go.cr/sgmag/SG/7.GestionServicios/4%20Externos/7E57.pdf>.

²⁸² “*Artículo 5. La Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar estará sometida al derecho público en el ejercicio de sus facultades y deberes de imperio; y al derecho privado en el ejercicio de las actividades de comercialización y de las demás de carácter empresarial que le asigna esta ley.*”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

²⁸³ Se encargada de la compra del azúcar producido a nivel nacional, el proceso de fortificación del producto y su empaque para la venta al por menor, comercialización y mercadeo del azúcar blanco producido a nivel nacional. Sobre la fortificación véase:

Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Reglamento técnico para la fortificación con vitamina A del azúcar blanco de plantación para el consumo directo 1998 y sus reformas*, Decreto Ejecutivo N° 27021-S, en SINALEVI.

²⁸⁴ Artículo 20 de la Ley N° 7818. La Ley anterior, N 3579 del 4 de noviembre de 1965 establecía en el artículo 7 la composición de la Asamblea General “*estará formado por veinte miembros designados así: diez por la Cámara de Azucareros y diez por la Federación de Cámaras de Productores de Caña.*” Aquello establecía un nexo entre quienes podían ser electos y los integrantes de las asociaciones en mención. Situación evidenciada por Saborío en el Informe Jurídico, folio 294. Lo cual va en mejor consonancia con la libertad de asociación y apertura de elección.

existen personas que cuestionan dicha composición, debido a que no hay representación de los consumidores.²⁸⁵

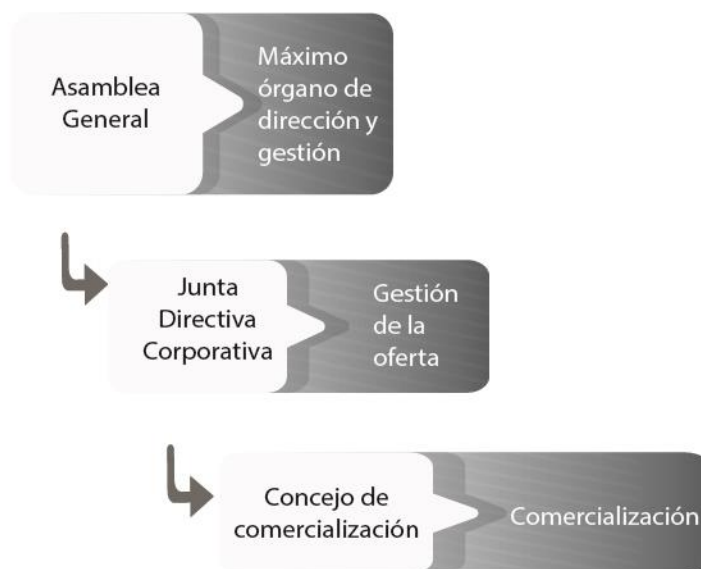


Figura 4. Órganos de LAICA

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, encontramos a la “*Junta Directiva Corporativa*”, la cual está encargada del eje de gestión de la oferta. Este consejo está compuesto por 8 miembros, incluidos el ministro de Agricultura y Ganadería y el ministro de Economía, Industria y Comercio; 3 miembros son designados por los productores de caña de azúcar (sector cañero) y, otros 3 por procesadores (sector azucarero, ingenios). Sus funciones se detallan en el artículo 30, entre las cuales cabe destacar:

1. Designar al Director Ejecutivo.
2. Velar por el mantenimiento de relaciones buenas y equitativas entre productores de caña y los ingenios de azúcar, así como entre estos últimos, con arreglo a esta ley.
3. Investigar, con la finalidad de mejorar la agricultura de la caña y los procesos de elaboración de azúcar. Asimismo, transferir tecnología en estas actividades.

²⁸⁵ Calatayud Ponce de León, Vicente, “Un monopolio de facto: mercado del azúcar en Costa Rica,” *Análisis*, ULACIT, N° 3 (2016): 1-22, accesado el 1 de noviembre 2018, <http://www.ulacit.ac.cr/files/archivos/IPL/Articulo3%20IPL%20Un%20Monopolio%20de%20Facto%20Mercado%20del%20Azucar%20en%20Costa%20Rica.pdf>.

4. Modificar, previos estudios técnicos y con la audiencia de los interesados, los porcentajes de liquidación dispuestos en los artículos 72, 92 y 93.
5. Regular la disposición del azúcar de producción nacional, de conformidad con la presente ley y las reglamentaciones que se dicten.
6. Fijar anualmente la Cuota Nacional de Producción de Azúcar y distribuirla.
7. Colaborar con el Poder Ejecutivo en el cumplimiento de los convenios internacionales sobre azúcar suscritos por la República y procurar que se llenen oportunamente las cuotas preferenciales concedidas al país en los mercados del exterior, cuya administración le corresponderá. Para la aprobación, renovación o modificación de estos convenios, será necesario consultar previamente a la Junta Directiva de la Liga.²⁸⁶

Por último, el “*Consejo de Comercialización*” está a cargo del eje de comercialización, este consejo está compuesto por 6 miembros; 2 de los cuales son nombrados por la organización del sector cañero y 4 por los ingenios. Para los representantes de los ingenios, 2 miembros son nombrados por los grandes ingenios de azúcar, 1 miembro es designado por los pequeños ingenios de azúcar y 1 miembro por los intermedios. Las funciones de este Consejo se detallan en el artículo 35 y es responsable de designar a un Director de Comercialización.²⁸⁷

A continuación, se ofrece una explicación del sistema de cuotas establecido en la Ley N° 7818, para lo cual se contempla una exposición de conceptos básicos y cómo se norma.

SECCIÓN 3. Sistema de cuotas de la Ley LAICA

Esta sección expone las reglas principales que regulan el sistema nacional de cuotas. Para ello se definen varios conceptos como la cuota nacional de producción de azúcar (CNPA), la cuota de referencia y la cuota de producción individual. Se pretende tener una comprensión general de las definiciones y el funcionamiento del sistema considerando la línea de la jurisprudencia constitucional sobre el tema.

²⁸⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 9.

²⁸⁷ *Ibid.*, artículo 31.

Como ya se explicó antes, el sistema seguido por nuestro país es el de la gestión de la oferta²⁸⁸, en la cual hay un control detallado de la producción, procesamiento y reserva de azúcar que es posible tener. Hay un control de la producción mediante cuotas, un número de “*detentores*” de las cuotas y especificación del precio del producto, es decir, una fijación y estabilización de precios; todo esto es observable en la Ley N° 7818.

Entre los conceptos jurídicos que se deben tener presentes para comprender el sistema regulado en la Ley N° 7818 cabe destacar la “*Cuota Nacional de Producción de Azúcar*” (CNPA), la “*cuota individual de producción de los ingenios*”, la “*extracuota*” y la “*cuota de referencia*”.

A. Cuota Nacional de Producción de Azúcar (CNPA)

La “*Cuota Nacional de Producción de Azúcar*” (CNPA) es entendida como la cantidad de azúcar que se vende en el mercado nacional y en mercados preferenciales, más una reserva. Se calcula realizando una multiplicación del consumo de azúcar (contabilizado en los archivos de LAICA) en la zafra inmediatamente anterior, por un factor fijo de 1,5. Véase artículo 114:

*“(...) igual al consumo nacional de azúcar registrado en la zafra inmediatamente anterior, multiplicado por un factor fijo de 1,5; en la misma oportunidad, definirá los tipos de azúcar que deberá comprender la Cuota y los destinos.”*²⁸⁹

²⁸⁸ “(...) comprender que la producción de azúcar es en nuestro país una actividad exhaustivamente regulada, muy cercana a modelos de economía dirigida. Tal control de la actividad azucarera se produce por parte del Estado mediante una cantidad de mecanismos legales que ordenan las conductas de los particulares, a través de diversos conceptos jurídicos (...)”

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 3859-1993* de las 14:06 horas del 11 de agosto de 1993, en NEXUS.

²⁸⁹ *Ibid.*, 114. El informe económico que consta en la discusión legislativa para cuando se estudió la Ley N° 7818, anunció la inconveniencia de fijar el factor 1,5 en tanto es una medida paramétrica en la ley que dificulta la modificación frente a variaciones drásticas del mercado. Sin embargo, el legislador decidió establecer este parámetro matemático y es el que rige hasta la actualidad. Se debe recordar que incluso LAICA solicitó a la Asamblea Legislativa que el proyecto no se variara debido a que era el fruto de acuerdos y consenso entre el sector cañero-azucarero.

Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, *Informe económico remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Expediente N° 12.851. Discusión Legislativa de la formación de la Ley N° 7818 expediente*, San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1997, Folio N° 483.

Dicha cuota es fijada por la “Junta Directiva”²⁹⁰ anualmente, antes de iniciarse la zafra, y se distribuye cada año zafra entre los ingenios.²⁹¹ La cuota asignada específicamente a cada ingenio se denomina “cuota individual de producción de los ingenios”, la cual “(...) consiste en fijar la porción de azúcar que le corresponde a cada ingenio producir dentro de la cuota nacional. Es decir, una vez fijada la cuota nacional de producción, de forma imperativa se asigna a los ingenios la cantidad azúcar que les corresponde producir.”²⁹²

La “cuota individual de producción de los ingenios” comprende la cantidad y el tipo de azúcar que debe elaborarse dentro de la CNPA para el consumo nacional, la exportación e integración de reservas (artículo 119, Ley N° 7818). Para realizar la distribución de la CNPA, se utiliza la “cuota de referencia”²⁹³, concepto que se analizará más adelante.

Por otro lado, cabe destacar que la “cuota nacional de producción de azúcar” incorpora azúcar para tres destinos: a. el consumo nacional b. la exportación (mercados preferenciales) y c. el establecimiento de reservas nacionales del producto.²⁹⁴ La polarización del azúcar comprendido en la CNPA será la correspondiente a los tipos de azúcar requeridos por los mercados a que se destine, según las normas que, para este efecto, rigen en ellos.²⁹⁵

Los ingenios tienen la opción de vender sus productos a LAICA o comercializarlos ellos mismos. La única limitación es que en ningún caso pueden vender azúcar más allá de la cuota de producción que le pertenece. Debido a que el sistema de gestión de la oferta exige el control de la cantidad de producto disponible en el mercado.

²⁹⁰ Artículo 9 inciso f y artículo 114. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

²⁹¹ Ibid., Artículo 118.

²⁹² Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 13335-2006* de las 17:38 horas del 6 de septiembre del 2006, en NEXUS.

²⁹³ Artículo 118. Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

²⁹⁴ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 119.

²⁹⁵ Ibid., artículo 114.

Los ingenios que optan por realizar la comercialización directa del azúcar deben comunicar tal decisión a la “*División de Comercialización*”, al menos 60 días antes del inicio del año de producción de caña. De lo contrario, el ingenio está obligado a vender su producción de azúcar a LAICA.

La determinación y el pago del valor del azúcar y las mieles quedan sujetos a las mismas condiciones que, para tales fines, rigen respecto del azúcar y las mieles que la Liga comercialice en la zafra correspondiente.

Los ingenios pueden producir azúcar más allá de su “*cuota individual de producción*”, pero este producto se considerará “*excedente*” o “*extracuota*”. La “*producción excedente*” no se destina al consumo interno ni para la exportación a mercados con condiciones preferenciales para el azúcar costarricense, de tal modo que esta producción debe almacenarse bajo la vigilancia de LAICA.²⁹⁶ De esta manera, el “*excedente*” de azúcar no forma parte de la “*cuota nacional de producción de azúcar*”, a menos que la Junta Directiva decida integrarlo para cubrir los déficits en la producción.

Si el ingenio considera que su producción de azúcar no será suficiente para cumplir con la cuota que se le ha otorgado, está obligado a informar a LAICA de inmediato. En cualquier caso, la ley establece plazos límites para informar tal situación: para los ingenios ubicados en el lado del Pacífico, la fecha límite es el 15 de marzo; para aquellos ubicados en el lado Atlántico, la fecha límite es el 15 de mayo.²⁹⁷

Si se da el escenario descrito o cuando hay eventos de fuerza mayor o caso fortuito que hagan que el ingenio no cumpla con su “*cuota de producción*”, LAICA, específicamente la Junta Directiva determinará la cantidad aproximada de caña que no se pudo procesar dentro de la cuota, y su posible rendimiento y “*transferirá parcial o totalmente, según corresponda, el faltante en que incurrió el ingenio, a los ingenios de la misma zona, escogidos por los productores que entregaban al primero. Dichos ingenios deberán aceptar el recibo de la*

²⁹⁶ Ibid., artículo 120.

²⁹⁷ Ibid., artículo 122.

caña correspondiente.”²⁹⁸ Si concluida la molienda en todos los ingenios, se determinaren faltantes de producción dentro de las cuotas asignadas, la Junta Directiva los distribuirá entre los ingenios que las cumplieron, en proporción a sus cuotas de referencia.²⁹⁹

Cabe destacar que la CNPA comprende dos aspectos sobre la especificidad del producto, uno referido a la cantidad y otro sobre el tipo de azúcar. Con la finalidad de tener el control de las características y cantidades que se ofrecen en el mercado. No obstante, la “Junta Directiva” de LAICA puede modificar la composición por tipos de azúcar comprendidos en la “cuota nacional de producción de azúcar” durante el transcurso de la zafra, por razones de conveniencia y oportunidad.³⁰⁰

Como se expuso líneas arriba, la CNPA también incluye el azúcar destinado a mercados preferenciales. Nuestro país tiene el “*Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos*” (CAFTA-DR),³⁰¹ el cual contempló mejorar las condiciones de acceso para productos de exportación al mercado de los Estados Unidos, entre ellos el azúcar y el etanol. Estados Unidos otorgó una cuota de 13.000 ton de azúcar, adicionales a las 15.000 ton que se exportaban con anterioridad al tratado, lo que representó un incremento del 86% de la cuota. Dentro de dicha cuota se incluyó 2.000 ton para azúcar orgánica.³⁰²

Por último, mediante el “*Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*” (AACUE/ADA) del 4 de julio del 2013³⁰³ se otorgó una cuota regional de 150.000 ton de

²⁹⁸ Ibid., artículos 123

²⁹⁹ Ibid., artículos 122, 123 y 124.

³⁰⁰ Ibid., artículo 118.

³⁰¹ Costa Rica. Asamblea Legislativa, *Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC) (CAFTA-DR)*, N° 8622, en SINALEVI.

³⁰² Estados Unidos también otorgó una cuota de 31 millones de galones para etanol, previendo triplicar las exportaciones costarricenses a ese mercado. Ibid., punto 8.2.

³⁰³ Sección B Notas generales de la lista de las Repúblicas de la parte CA. Apéndice 2 contingentes arancelarios de importación de la parte UE. “9. *El azúcar crudo de calidad estándar será azúcar con un rendimiento de 92 por ciento en azúcar blanco.*

56 b) Adicionalmente, la Parte UE concederá a las Repúblicas de la Parte CA, excepto a Panamá, un contingente regional de 150 000 toneladas de equivalente en azúcar crudo⁵⁷ por año, con un crecimiento anual de 4 500 toneladas. La cantidad ingresada dentro del contingente estará libre de aranceles aduaneros en cualquier momento del año calendario”

azúcar a Centroamérica. Costa Rica participa en un 13%. Algunos problemas habían surgido en cuanto a la distribución de esa cuota entre los países centroamericanos³⁰⁴ y la existencia de diferencias en la contabilización de las importaciones de la UE de azúcar y productos con alto contenido de azúcar provenientes de CA, por lo que Guatemala indicó en junio del 2019 que una posible solución sería la individualización del contingente por país. No se tiene conocimiento si esa discusión ya se realizó entre los países centroamericanos, en el seno del COMIECO.

B. Cuota de referencia

La que “*cuota de referencia*” “*quiere ser un parámetro objetivo y justo que servirá de referencia y con base a la cual, se establece por parte de las autoridades la cantidad precisa de azúcar o cuota individual de producción de un ingenio un año dado. En otras palabras es la guía con base en la que se va a determinar para un año específico la cantidad de azúcar y en general la participación de cada ingenio en la cuota nacional de producción.*”³⁰⁵

La “*cuota de referencia*” se calcula a partir de la producción promedio de los últimos cinco años,³⁰⁶ no pudiendo ser ésta inferior al 2% del total de las cuotas de referencia individuales, para cualquier año azucarero (artículo 125, Ley N° 7818).³⁰⁷ Por lo tanto, la “*cuota de referencia*” es el derecho subjetivo que posee cada ingenio de participar en la “*cuota nacional de producción de azúcar*”. En otras palabras, la “*cuota nacional de producción*”

Costa Rica. Asamblea Legislativa, *Acuerdo que establece Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y sus Estados miembros. Tratados Internacionales, N° 9154 – A*, 2013, ratificado Mediante Decreto Ejecutivo N° 37785 del 4 de julio del 2013, en SINALEVI.

³⁰⁴ Portal Caña, “Honduras vs Costa Rica por las exportaciones de azúcar a Europa”, 2 de marzo de 2019, <https://www.portalcaña.com.ar/noticia/honduras-vs-costa-rica-por-las-exportaciones-de-azucar-a-europa/>

³⁰⁵ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 3859-1993* de las 14:06 horas del 11 de agosto de 1993, en NEXUS.

³⁰⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar, N° 7818*, 1998, en SINALEVI, artículo 125.

³⁰⁷ Este porcentaje trató de ser discutido en la Asamblea Legislativa por diferentes actores políticos, entre ellos algunos diputados, pero también por algunos ingenios. Incluso LAICA envió algunos oficios recordando que el porcentaje fue fijado según aspectos técnicos y bajo un consenso de ingenios-productores al elaborar el proyecto de ley. Por lo que solicitó no se variara. Véase:

Costa Rica. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Expediente N° 12.851. Discusión Legislativa de la Ley N° 7818.*

(artículo 118) se distribuye entre los ingenios de forma proporcional a sus respectivas “cuotas de referencia”.

La constitucionalidad de los artículos que regulan la asignación de la “cuota de referencia” ha sido cuestionada en varias ocasiones. La primera de ellas se evidenció en la Sentencia N° 550-95 de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en relación con la Ley N° 3579³⁰⁸, norma actualmente derogada. Posteriormente, con respecto de la Ley N° 7818, en la Resolución N° 13335-2006³⁰⁹ se impugnó por omisión el párrafo 3 del artículo 125, aduciendo que no prohibía ni sancionaba la práctica de competencia desleal entre los ingenios.

En la Resolución N° 13335-2006 se observa que el accionante solicitó que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 125³¹⁰ párrafo 3° de la Ley N° 7818 y los artículos 72 y 73³¹¹ del Reglamento a la Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, Decreto

³⁰⁸ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

³⁰⁹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 13335-2006* de las 17:38 horas del 6 de septiembre del 2006, en Nexus.

³¹⁰ “ARTÍCULO 125.- *La cuota de referencia será el promedio de las producciones totales de azúcar de cada ingenio en las cinco zafras anteriores, calculadas con base en azúcar de 96° de polarización.*

Empero, si en alguna de las zafras indicadas, por causa de fuerza mayor o caso fortuito a juicio de la Junta Directiva de la Liga, el ingenio hubiere disminuido considerablemente en su producción, con respecto al promedio de elaboración de azúcar registrado por él en las últimas tres zafras, la zafra afectada no se incluirá para determinar el promedio referido en el párrafo anterior.

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

A la Cuota Nacional de Producción de Azúcar se 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; consecuentemente, en tal supuesto, no se aplicarán los artículos 122 y 123.”

[el subrayado no es del original].

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar, N° 7818, 1998*, en SINALEVI.

³¹¹ “Artículo 72. *En concordancia con el artículo 24 inciso a) de la Ley, contra las disposiciones reglamentarias, las resoluciones o los acuerdos tomados por la Junta Directiva, sólo cabrá el recurso de apelación ante la Asamblea General, que formulen tres directores propietarios del citado Órgano.*

Artículo 73. *El recurso deberá interponerse dentro de los treinta días calendario, contados a partir del día siguiente de la fecha en que se adoptó el acuerdo impugnado.”*

Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo Reglamento Ley Orgánica Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (Para Efectos del Art. 308 Dicha Disposición se Aplicará para zafra2000-2001), N° 28665, 2000*, en SINALEVI.

Ejecutivo N°28665-MAG. Según consta en el considerando II, el artículo 125 fue impugnado por omisión, específicamente por:

*“(...)considerarse que no sólo no prohíbe, sino que no sanciona, la práctica de competencia desleal de los ingenios, por la que pueden comprar caña de azúcar producida en zonas que no corresponden a las asignaciones realizadas por la Junta Directiva de la Liga, para cumplir la cuota nacional de producción de azúcar, a fin de poder alcanzar el 2% de la cuota de referencia individual de la totalidad para cada año azucarero, para obtener el subsidio que la ley otorga, con una producción que tiene un precio inferior.”*³¹²

Los recurrentes también se refirieron al artículo 72 del Decreto Ejecutivo N°28665-MAG fue *“cuestionado porque limita la posibilidad de formular el recurso de apelación ante la Asamblea General, en cuanto se requiere el aval de por lo menos tres miembros propietarios de la Junta Directiva para interponerlo. Finalmente, el artículo 73 ídem es impugnado, en cuanto obliga a interponer el recurso de apelación dentro de 30 días calendario, contados a partir del día siguiente de la fecha en que se adoptó el acuerdo impugnado, por violación del derecho al proceso debido.”*³¹³

La acción fue declarada parcialmente con lugar en el Por tanto de la sentencia. En el cual se anuló el artículo 72 del Reglamento a la Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, Decreto Ejecutivo N°28665-MAG de 27 de abril de 2000. El artículo 73 fue considerado conforme a derecho constitucional, en el sentido que el plazo de treinta días calendario para interponer la apelación comienza a correr desde el momento en que se notificó el acuerdo impugnado a todos los interesados. Y se anuló la frase *“por tres directores de la Junta Directiva de la Liga de la Caña”* del artículo 24 inciso a) de la Ley N°7818 de 2 de setiembre de 1998.³¹⁴

³¹² Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 13335-2006* de las 17:38 horas del 6 de septiembre del 2006, en Nexus, considerando II.

³¹³ Ibid.

³¹⁴ Ibid., Por Tanto.

La acción en contra del artículo 125 párrafo 3° de la Ley N°7818 de 2 de setiembre de 1998, se declaró sin lugar. No obstante, cabe resaltar el análisis expuesto en el voto salvado de los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora en relación con dicho artículo (125). Los magistrados básicamente retoman lo expresado por la Sala Constitucional en la Sentencia N° 550-1995, en relación con la “*cuota de referencia*”.

Los magistrados señalan que “*los reclamos en sede constitucional se dirigen básicamente contra la llamada cuota de referencia en tanto es éste el parámetro de fijación de cuotas de producción individual para un año concreto y es allí donde –de existir- se originan las desigualdades y tratamientos injustos para unos productores e ingenios frente a otros.*”³¹⁵

En el voto salvado, los magistrados expusieron los alegatos realizados en la acción de inconstitucionalidad, expediente 93-142-7-CO, resuelto mediante Sentencia N° 550-1995.³¹⁶ Los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora traen a colación dicho voto debido a que allí también se habían discutido las normas relacionadas a la determinación de la “*cuota de referencia*” que estaba en la ley anterior (Ley N° 3579).

A pesar de que la regulación de la “*cuota de referencia*” en la Ley N° 3579 era diferente a la establecida en la Ley N° 7818,³¹⁷ los magistrados Granados y Mora señalan que, en criterio de la Sentencia N° 550-1995, las limitaciones a la “*cuota de referencia*” establecidas en la Ley N° 3579 resultaban contrarias al principio de igualdad porque no tomaban en cuenta la cantidad de azúcar realmente producida. Lo cual se traducía en la perpetuación de un sistema estático de distribución que iba en detrimento de los ingenios de mayor producción.³¹⁸

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Dicho expediente fue acumulado a la acción del Expediente N° 142-93, promovida por Rodrigo Mendieta García, y se resolvió en la Sentencia N° 550-1995.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 3859-1993* de las 14:06 horas del 11 de agosto del 1993, en NEXUS.

Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS.

³¹⁷ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar, N° 7818*, 1998, en SINALEVI.

³¹⁸ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 13335-2006* de las 17:38 horas del 6 de septiembre del 2006, en NEXUS.

Se debe recordar que la Ley N° 3579 definía como “cuota de referencia” a “(...) la máxima producción de azúcar alcanzada por un ingenio en cualquier año zafra anterior a aquel en que se esté haciendo la asignación de la cuota (...)”. Y el artículo 50, de aquella misma ley, establecía dos limitaciones. La primera en relación con la exclusión de los excedentes de producción que los ingenios hayan tenido, tal y como se definía el artículo 48 de la Ley N° 3579. Y la segunda, en virtud de un tope máximo de 400.000 quintales para los ingenios particulares y 500.000 quintales en el caso de los ingenios pertenecientes a Cooperativas.³¹⁹

Para los accionantes del expediente 93-142-7-CO, la Ley N° 3579 “distribuía inequitativamente las participaciones en la cuota nacional de producción porque “congelaba” las participaciones por la vía de establecer normativamente un “techo”, es decir un límite o monto máximo de participación individual para los ingenios.”³²⁰ La Sala en la Resolución número 550-1995 indicó que aquellas:

“(...) limitantes ocasionan un desequilibrio entre los ingenios al momento de asignárseles sus respectivas cuotas de producción, pues causan que no se tome en cuenta la cantidad de azúcar realmente producido, ni la participación del ingenio en el total de la producción nacional, sino solamente la intervención de éstos para la producción de la llamada cuota nacional de producción. Con esto se perpetúa un sistema estático de distribución que tiende a la conservación de los porcentajes de participación en la cuota nacional de producción, lo que va en detrimento de los ingenios de mayor producción que lógicamente tendrían derecho a una proporción equivalente de participación en la mencionada cuota nacional de producción. En este sentido se produce la violación del principio de igualdad ante la ley, que contempla el artículo 33 de la Constitución Política, toda vez que se establece una

³¹⁹ Esta información corresponde al parafraseo del contenido extraído del voto salvado de la Resolución N° 13335-2006. La cual a su vez cita a la Resolución número 550-1995.

³²⁰ “Alegaron en ese entonces los reclamantes –y con éxito como se verá- que imponer ese límite máximo a las participaciones de cada ingenio, originaba en la práctica un desequilibrio o diferencia entre la proporción de caña (y de azúcar) que cada productor individualmente considerado podía acomodar –a través de su ingenio- dentro de la cuota nacional de producción, ya que para los productores adscritos a ingenios de baja producción real, sucedía que toda o la mayor parte de su producción de azúcar lograba colocarse dentro de la señalada cuota nacional, con la ventaja de un mejor precio, mientras que para los productores adscritos a ingenios grandes, no ocurría lo mismo debido justamente a que tenían un límite máximo o techo para la aportación de azúcar a la cuota nacional de producción, de manera que a mayor producción real más bien resultaban castigados pues una mayor cantidad de su caña (y de su azúcar) quedaba por fuera de la cuota nacional de producción con la consiguiente baja en el precio.”

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 13335-2006* de las 17:38 horas del 6 de septiembre del 2006, en NEXUS.

discriminación entre los ingenios que es irrazonable por desajustada a los objetivos y fines de la ley.”³²¹

Para los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora la Sala en la Sentencia N° 550-1995 señaló las guías y parámetros que consideraba válidos para la distribución de cuotas de azúcar entre ingenios que se apegara a la noción de igualdad, al indicar que lo “(...) *justo en consecuencia, es que la distribución se realice tomando como parámetro, la producción total de azúcar del ingenio, de manera que la participación de cada uno de ellos en la cuota nacional de producción sea equivalente a su participación en el total de la producción nacional de azúcar y no solo en la cuota nacional de producción que fija la Liga conforme al numeral 47 de la ley.*”³²²

En la Sentencia N° 550-1995 la Sala Constitucional ya había definido que si se eliminaban las limitaciones de la “*cuota de referencia*” se tendría como resultado que la participación de cada ingenio en la CNPA fijada por la Liga fuera proporcional a su participación en la producción total de azúcar del país. Así la Sala indicó que entendía que al declarar la inconstitucionalidad de las limitaciones a la “*cuota de referencia*”

“(...) se afecta esencialmente este último concepto, por lo que deberán efectuarse las gestiones pertinentes y necesarias por quien corresponda para definir la noción de cuota de referencia, de conformidad con los parámetros establecidos en esta sentencia, con el fin de que pueda seguir sirviendo a los fines y objetivos de la ley.”³²³

En resumen, las limitaciones establecidas en la Ley N° 3579 sobre la “*cuota de referencia*” fueron declaradas inconstitucionales en el Voto N° 550-1995. Porque para la Sala Constitucional, la eliminación de tales limitaciones de la “*cuota de referencia*” produciría que la participación de cada ingenio en la CNPA, fijada por la LAICA, fuera proporcional a su participación en la producción total de azúcar en el país.

³²¹ Ibid., extracto de la Resolución número 550-1995, citado en el análisis del voto salvado de los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora en la Resolución N° 13335-2006.

³²² Ibid.

³²³ Ibid.

Precisamente, ese criterio de la Sala Constitucional manifestado en la Sentencia N° 550-1995 fue rescatado por los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora en la interpretación de la ley vigente, debido a que consideraron que la discusión era sustancialmente similar. Por lo ambos magistrados indicaron que a pesar de que el promedio de los 5 años establecido como parámetro en la Ley N° 7818 era constitucional, el límite referente al mínimo del 2% normado en el artículo 125³²⁴ producía un desequilibrio³²⁵.

Los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora consideraron en su voto salvado que el 2% establecido en el artículo 125 de la Ley N° 7818 constituye un alejamiento a lo manifestado por la Sala Constitucional en la Resolución N° 550-1995, en tanto que ese 2% posibilita que ingenios pequeños vean aumentada artificialmente su cuota de participación en la cuota nacional de producción, sin que tal participación corresponda ni se sustente a su producción real. Para ambos magistrados, el sistema impugnado tiene como efecto una

³²⁴ “Artículo 125- La cuota de referencia será el promedio de las producciones totales de azúcar de cada ingenio en las cinco zafras anteriores, calculadas con base en el azúcar de 96° de polarización.
(...)”

No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, 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.”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

³²⁵ Los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora señalaron exactamente el punto en que diferían del voto de mayoría, de manera que apuntaron lo siguiente: “Dice la norma en la parte impugnada que: “...No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, a ningún ingenio le corresponderá una cuota de referencia inferior al dos por ciento (2%) del total de las cuotas de referencia individuales, para cualquier año azucarero.”

Afirma la mayoría al respecto que esta excepción “no opera como una limitación a la producción de los grandes ingenios” y por eso no es aplicable el antecedente citado abundantemente (sentencia 550-95). Literalmente la afirmación es correcta pero es ajena al problema en estudio; lo que está en discusión es la participación de los grandes ingenios en la cuota nacional de producción y – como lo señaló la Sala en el antecedente 550-95 citado- el único parámetro válido para fijar tal participación es la replicación de las participaciones de los ingenios en la producción real de azúcar. Así, es perfectamente admisible que tal participación en la producción real de cada uno sea obtenida a través de promedios, pero es en cambio inaceptable la introducción de limitaciones porque –como es lógico pensar- cualquier alteración - estableciendo topes máximos para unos o participaciones mínimas para otros-, se constituye en un alejamiento de la clara doctrina de la Sala arriba citada, y ello es lo que ocurre en el caso porque el sistema ordena que ingenios pequeños vean aumentada artificialmente su cuota de participación en la cuota nacional de producción, sin que tal participación corresponda ni se sustente (o “sea equivalente” en términos de la Sala) a su producción real. Si esto agregamos que resulta evidente por sí mismo que en un sistema de cuota finita como la cuota nacional de producción, la participación ganada para algunos ingenios será necesariamente participación perdida para otros, llegamos a la conclusión de que hay claramente una afectación del principio de igualdad al que tienen derecho los ingenios grandes y sus productores afiliados.”

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 13335-2006* de las 17:38 horas del 6 de septiembre del 2006, en NEXUS.

desproporción en las ganancias relativas, es decir, en lo que proporcionalmente recibe cada productor por su esfuerzo.

“Tal afectación es apreciable al final de la cadena es decir cuando los productores reciban sus respectivas liquidaciones porque (...) se dará en práctica (igual que en el antecedente 550-95) un desequilibrio o diferencia entre la proporción de caña (y de azúcar) que cada productor individualmente considerado podrá acomodar –a través de su ingenio- dentro de la cuota nacional de producción. En tal sentido, descartado que todos los productores puedan colocar toda su caña (el 100%) dentro de la cuota nacional de producción, que sería lo ideal, lo justo es que todos sufran la disminución de manera igual, es decir que al final de la operación cañera se pueda afirmar que todos los productores del país colocaron una proporción igual, sea esta, el noventa por ciento, el ochenta por ciento, etc. Esto no es lo que ocurre con el sistema del artículo impugnado porque los productores (grandes o pequeños) afiliados a pequeños ingenios cuya producción real no alcanza el dos por ciento de la cuota nacional de producción, verán aumentada artificialmente su cuota y por ende tendrán oportunidad de colocar una mayor proporción de su caña, en algunos casos hasta el cien por ciento dentro de la cuota nacional de producción, como lo demuestra el hecho de que incluso tales ingenios deban comprar caña de otras zonas para cumplir con la cuota fijada, la cual –dicho sea de paso- no se ajustará con el tiempo hacia abajo, siguiendo la producción real, como lo consideró la Sala, sino que se mantendrá en el dos por ciento. Por su parte, los productores, grandes o pequeños, pero afiliados a ingenios grandes deberán sacrificarse a favor de otros productores de igual o incluso mayor poder económico que ellos porque tendrán que ceder parte de la cuota que les corresponde para entregarla a los ingenios pequeños. Esto hará que parte de la producción real de estos productores no alcance a ingresar en la cuota nacional de producción, de modo que se produce un verdadero contrasentido respecto de la doctrina de la Sala, y es que a mayor producción real, una mayor proporción de ésta quede fuera de la cuota nacional de producción.”³²⁶

La diferencia en la distribución de las ganancias apuntada por los magistrados Abdelnour Granados y Mora Mora en el voto salvado evidenciaría un roce constitucional relacionado con la justicia social y el Estado Social de Derecho, y con la justificación de la intervención estatal en la regulación de las relaciones de productores e ingenios para que sean justas y equitativas. Además infringiría el mismo objetivo plasmado en la Ley N° 7818.

³²⁶ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 3859-1993* de las 14:06 horas del 11 de agosto de 1993, en NEXUS.

No obstante, en razón de que el voto de mayoría reflejado en la sentencia N° 13335-2006 consideró que el artículo 125 de la Ley N° 7818 era constitucional, y que no operaba como una limitación a la producción de los grandes ingenios, entonces no sería aplicable el antecedente de la Sentencia N° 550-1995.

La norma que define a la “*cuota de referencia*” y el límite de 2% (artículo 125)³²⁷ continúa invariable ya que la decisión emanada de la Sala Constitucional, plasmada en la Resolución N° 13335-2006, no anuló dicha norma.

Con la anterior exposición del sistema de cuotas, es posible tener una comprensión general de su funcionamiento, por lo que en el siguiente apartado se procede a analizar el desarrollo del sector en el marco de la ley.

³²⁷ Esta *cuota de referencia* se calcula a partir de la producción promedio en los últimos cinco años, no pudiendo ser ésta inferior al 2%.

TÍTULO II. El desarrollo del sector en el marco de la Ley LAICA

El objeto central del Título II es exponer cuáles son los actores (productores, industriales), su importancia a nivel nacional, su forma de organización jurídica y, posteriormente, analizar las relaciones entre el sector cañero y el sector azucarero costarricense. Por último, se estudian las limitaciones existentes a nuevos actores en el sector.

CAPÍTULO I. Los actores del sector cañero-azucarero costarricense

En el marco de la Ley N° 7818, el sector se compone de productores de caña e industrializadores de azúcar (ingenios). Ambos actores tienen representación en LAICA, entidad que se encarga de la comercialización del azúcar. Cabe destacar que, tanto la “*Cámara de Productores de Azúcar*” como las “*Cámaras de Productores de Caña*” mencionadas en esta investigación, continúan desempeñando un papel organizativo importante hasta la actualidad.

En este capítulo se caracteriza al sector, se describen los aspectos cuantitativos de productores e industrializadores, así como su impacto en la economía costarricense, lo cual ayuda a tener un panorama general sobre su importancia y brinda las herramientas necesarias para analizar las relaciones entre dichos actores. Así, el presente capítulo contiene dos secciones. En la primera, se abordará la importancia económica y social entorno al objeto de estudio de la presente investigación. En la segunda, se profundizará la organización de los ingenios y de los productores intrínseca en la producción, industrialización y transformación del azúcar.

SECCIÓN 1. Importancia económica y social

Es indudable que la realidad jurídica permea los ámbitos económico y social, donde la Ley N° 7818 no es la excepción. Es por ello que, en la presente sección, se propone enumerar algunas de sus implicaciones, como lo son la relación entre la producción de azúcar y elementos como el área

sembrada, el tamaño de la finca y estrato de productor; para, luego, desglosar una serie de características económicas, como la aportación al Producto Interno Bruto. Finalmente, se abordará un factor social importante intrínseco de la producción de azúcar, la generación de empleo.

A. Área sembrada y producción

Según los datos estadísticos de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), las principales actividades agrícolas se dividen en: cultivos industriales (*cultivos agroindustriales*), frutas frescas, granos básicos y hortalizas. Dentro del primer grupo encontramos la caña de azúcar, la palma aceitera, el café, la naranja, el palmito, la pimienta y el cacao.

En el año 2018/2019,³²⁸ el área sembrada de las actividades agrícolas fue de 408.339 ha, de las cuales 256.047 ha correspondían a cultivos industriales (un 62,7%) y, de ellas, 62.630 ha (15,3%)³²⁹ fueron de caña de azúcar.³³⁰ En relación con la producción, fueron producidas 12.523.130 toneladas métricas (ton) por las actividades agrícolas, siendo 6.211.439 ton (49,6%) cultivos agroindustriales. De las cuales 4.421.210 ton correspondieron a caña de azúcar, es decir, un 35,3% y 442.187 ton de azúcar. (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Costa Rica. Área y producción de caña de azúcar 2015-2018

	2016	2017	2018	2019
/1Área sembrada de caña de azúcar (hectáreas)	65.485	64.250	60.000	62. 630
/2Producción de caña de azúcar (toneladas métricas) (ton)	4.265.913	4.158.370	4.142.143	4.421.210

³²⁸ Los datos han sido extraídos del Boletín Estadístico Agropecuario N° 30, 2016-2019 SEPSA. Cabe destacar que la información correspondiente al 2019 fue clasificada como “preliminar”, según el mismo Boletín. Debido a la fecha en que se realizó el procesamiento de datos y la publicación del documento.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”, Serie Cronológica 2016-2019, accesado el 10 de mayo de 2020, Infoagro.go.cr. <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA30.pdf>, 21-40.

³²⁹ El área en hectáreas de caña de azúcar orgánica certificada ha ido en aumento. Mientras que en el 2016 se registraron 457, 0 ha, en el 2017 584 ha, en el 2018 798,8 y en el 2019 802,8 ha.

Ibid.

³³⁰ El café (22,9%), la palma aceitera (18,8%), la naranja (5,6%).

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”, Serie Cronológica 2016-2019, accesado el 10 de mayo de 2020, Infoagro.go.cr. <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA30.pdf>, 21-40.

/3Producción de azúcar (toneladas métricas) (ton)	445. 988	452. 160	431. 109	442. 187
---	----------	----------	----------	----------

*El dato del año 2016 corresponde a la zafra 2015/16, el dato del año 2017 a la zafra 2016/17, el dato del año 2018 a la zafra 2017/18 y el dato del año 2019 a la zafra 2018/19

- /1 BEA N° 30. Cuadro 1 Costa Rica. Área sembrada de las actividades agrícolas, 2016-2019. (hectáreas). Pág. 21.
- /2 BEA N° 30. Cuadro 2 Costa Rica. Producción de actividades agrícolas, 2016-2019. (toneladas métricas). Pág. 22.
- /3 BEA N° 30. Cuadro 18 Costa Rica. Producción agroindustrial según producto derivado, 2016-2019. (toneladas métricas). Pág. 40.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”. Serie Cronológica 2016-2019. Infoagro.go.cr. Accesado el 10 de mayo de 2020. <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA30.pdf>

En relación con el área sembrada de caña de azúcar era de 65 485 ha en el 2016, 64 250 ha en el 2017, 60 000 ha en el 2018 y según datos preliminares, 62 630 ha en el año 2019. La producción de caña de azúcar fue de 4 265 913 ton (zafra 2015/16), 4 158 370 ton (zafra 2016/17), 4 142 143 ton (zafra 2017/18) y 4 421 210 (zafra 2018/19). Véase Cuadro 1 para los índices de producción y rendimiento agroindustrial del Sector Azucarero Costarricense, según zafras 2015/16 - 2018/19.³³¹

B. Producción de caña de azúcar por tamaño de finca

El papel, por un lado, del sector cañero (en específico del productor independiente pequeño y mediano) y, por otro lado, del sector industrial, en relación con la producción y el total de fincas pertenecientes a cada estrato (productor), es un dato estadístico que no se encuentra disponible en estadísticas y censos agropecuarios.³³²

³³¹ Los datos referentes al 2019 incluidos en el BEA N° 30 son preliminares.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”, Serie Cronológica 2016-2019, accesado el 10 de mayo de 2020, Infoagro.go.cr.

³³² Existe una problemática en cuanto al acceso a la información actualizada sobre los productores y unidades productivas, por lo que los datos incluidos en este trabajo son los que se encuentran disponibles. Entre ellos está el BEA (Boletín Estadístico Agropecuario) N° 29 del 2018, el Censo Nacional Agropecuario, 2014 y dos documentos en la Biblioteca Virtual de LAICA, el primero sobre los componentes de crédito al productor de caña de azúcar del año 2013 y el segundo es una cuantificación del número de entregadores de materia prima a los ingenios azucareros de Costa Rica, según rango de entrega, de la década del 90. Así como la entrevista realizada a Denis Méndez Pérez. Finalmente, la información incluida en la investigación sobre el sector cañero-azucarero, realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica en el año 2012, ofrece una evolución histórica muy completa del sector. Aunque no refleja los datos sobre el pequeño y mediano productor independiente según la Ley N° 7818.

León y Arroyo exponen en su investigación la información correspondiente al “total de fincas”, “área sembrada” y “producción” (miles de ton) entre 1950 y 2000. Para ello se basaron en censos agrícolas, que cubrían el período 1950 a 1984, e información no censal para el período posterior a 1984 hasta el 2000. Actualmente, se cuenta con los datos del Censo Agropecuario del 2014 por lo que algunos datos pueden ser actualizados.³³³ La estratificación por fincas utilizada por León y Arroyo:

Estrato de fincas por Extensión	
1) Muy pequeñas	Menos de 2 ha
2) Pequeñas	De 2 a 10 ha
3) Familiares	De 10 a 50 ha
4) Medianas	De 50 a 200 ha
5) Grandes	De 200 a 1.000 ha
6) Muy grandes	Más de 1.000 ha

Fuente: León y Arroyo, IICE. 2012.

En términos generales, a través del análisis de los datos censales, los autores evidencian cambios relevantes en relación con las fincas dedicadas a la explotación de la caña de azúcar. En el período de 1950 a 1984, el número de fincas grandes aumentan, mientras que las pequeñas, muy pequeñas y familiares disminuyen, situación que persiste hasta la actualidad.

Entre los hallazgos de la investigación de León y Arroyo está que:

“A lo largo del medio siglo que se analiza, se dio un importante proceso de transformación en la estructura del sector, que llevó a un aumento progresivo en la importancia de las empresas verticalmente integradas agrícola-industriales. Sin embargo, en términos de número de unidades productivas agrícolas, continuaron predominando las pequeñas y medianas.”³³⁴

³³³ Mientras que CENAGRO 2014 estratifica el número de fincas según ha en diez menos de 1 ha, 1-2, 2-3, 3-4, 4-5, 5-10, 10-20, 20-50, 50-100, +100 ha) León y Arroyo las clasifican en 6: (muy pequeñas (12 ha), pequeñas (2-10 ha), familiares (10-50 ha), medianas (50-200 ha), grandes (200-1.000 ha) y muy grandes (+1.000 ha).

³³⁴ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 40.

Los autores vincularon la concentración en fincas grandes (1950-1984) a dos factores. El primero, que generalmente éstas funcionan como empresas agroindustriales integradas, es decir, que asumen tanto la producción de caña como su industrialización, lo cual se tradujo en una ventaja. El segundo, resulta de la cercanía geográfica entre productores y ciertos ingenios. De tal manera que los productores de cierto radio se veían obligados a vender su caña al ingenio más cercano para no incurrir en mayores gastos de transporte.³³⁵

Además, sostienen que la reacción de defensa de los productores fue la organización en cooperativas (a partir de 1940 con la creación de Coopevictoria y subsiguientes) y la Ley de creación de la Junta de la Caña en 1940, al establecer la obligación a los ingenios de adquirir una porción creciente de la caña.

El Cuadro 2 muestra la persistencia de la situación detectada por León y Arroyo, véase que en 1950 las fincas “*muy pequeñas*” pasan de 2.042 a 917, las “*pequeñas*” de 3.051 a 2.008 y las “*familiares*” de 4.792 a 1.328.

Cuadro 2. Costa Rica: total de fincas, área sembrada y producción 1950, 1984 y 2014

Por estratos	1950			1984			2014		
	Total de fincas	Área Sembrada (ha)	Producción (miles ton)	Total de fincas	Área Sembrada (ha)	Producción (miles ton)	Total de fincas	Área Sembrada (ha)	En edad de producción
TOTAL	11204	19890	628	7377	47286	2699	4 880	65062	62780
Muy pequeñas (2 ha)	2042	1193	29	1168	628	31	917	341	326
Pequeña (2-10 ha)	3051	2904	67	2853	4626	210	2008	3472	3365
Familiares (10-50 ha)	4792	7538	195	2368	7605	345	1328	5627	5373
Medianas, Grandes, Muy grandes (50- y más ha)	1139	8255	337	987	34426	607	627	55621	62779

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de IICE, CENAGRO.³³⁶

³³⁵ Ibid., 44.

³³⁶ Ibid., Cuadro 3.1. Número de fincas, área sembrada y producción por estratos de fincas 1950 a 1984, 43. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Área de Censo Nacional Agropecuario. “CENAGRO. 2014. Cuadro 101. Cultivos Agrícolas. Total de fincas con cultivo de caña de azúcar por extensión sembrada y en edad de producción en hectáreas, según tamaño de la finca” <http://www.inec.go.cr/censos/censo-agropecuario-2014>.

La producción de caña de azúcar (miles de ton) del 2004 no está disponible en CENAGRO 2014. Mediante consulta realizada en el Departamento de información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) el día 3 de setiembre del 2019 a las 11:00 a.m. El dato suministrado por el INEC se refiere a la producción total en toneladas métricas (4.147.291,23) registrada en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), 2017.

El número de fincas de más de 50 disminuyó significativamente. Se desconoce el dato de la producción para el año 2014.³³⁷

No obstante, la posibilidad que se plantea en esta investigación es contar con una estratificación por tamaño de finca diferente a la de los autores antes estudiados. Una que aglutine a las fincas en razón de la capacidad productiva en toneladas según su extensión en hectáreas.³³⁸ El promedio de producción de caña por hectárea, según Denis Méndez Pérez,³³⁹ equivale a que 1 ha produce 73,64 ton, situación que se ha mantenido en las últimas 18 zafas. Por lo que 20 ha producen menos de 1.500 ton de caña de azúcar.³⁴⁰ Esto nos permite agruparlas de la siguiente manera:

Estratos de productores según tamaño de finca	
Pequeñas y medianas	(0 a menos 20 ha)
Grandes	(20 a menos 50 ha)
Muy grandes	(50 ha a más)

Al comparar los resultados del censo de 1984 con los del 2014, siguiendo la estratificación propuesta³⁴¹ (aun careciendo del dato de la producción por la metodología aplicada en

INFOAGRO tiene a disposición en su página web estadísticas agropecuarias. En relación con el reporte de área y producción de caña de azúcar, se tiene que para la zafra 2013-2014 es de 4.492.121 ton. Sin embargo, no es posible acceder a un desglose de producción por fincas.

<http://www.infoagro.go.cr/EstadisticasAgropecuarias/PRODUCCIONDESEMPEÑOPRODUCTIVO/Paginas/ReporteAreaProduccion.aspx>.

³³⁷ Esto se debe a que el censo de 1984 ofrece el dato total de la producción y el desglose de éste en los rubros: “para la venta” y “consumo en la finca”. Sin embargo, el censo de 2014 no ofrece los datos correspondientes a la producción. Esta situación fue corroborada mediante consulta realizada al Departamento de Información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el día 3 de setiembre del 2019 a las 11:00 a.m. El dato disponible se refiere a la producción total en toneladas métricas (4.147.291,23) registrada en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), 2017.

³³⁸ Porque la Ley N° 7818 realiza una subclasificación en los productores según toneladas de entrega de caña.

³³⁹ Lic. Denis Méndez Pérez, Asistente de Gerente, Departamento Técnico de LAICA, entrevista realizada en las instalaciones centrales de la Liga Agrícola Industrial de Caña y Azúcar (LAICA), Barrio Tournón, el día 3 de setiembre de 2019 de las 9:20 a.m. a las 10:40 a.m.

³⁴⁰ Exactamente 20,3 ha producirían 1.494 ton y 67,9 ha producirían 5.000 ton.

³⁴¹ Se debe advertir que la clasificación propuesta atiende a una estratificación de finca según la capacidad de tonelaje de caña que podría producir. Esto no quiere decir que toda la finca se haya destinado exclusivamente a la caña de azúcar, por lo que tampoco es posible conocer la producción. Pero nos da una aproximación del

CENAGRO 2014), se encuentra que las fincas menores a 20 ha disminuyeron de 6.389 a 3.614, las fincas de 20 ha a 50 ha aumentaron de 542 a 639 y las fincas mayores a 50 ha aumentaron de 445 a 627.

Es decir, mientras que las pequeñas y medianas disminuyeron, las grandes aumentaron. Como resultado se evidencia una concentración de tierras en grandes y muy grandes fincas con caña de azúcar (véase Cuadro 3).

Cuadro 3. Costa Rica: total de fincas, área sembrada y producción, 1984 y 2014

Por estratos	1984			2014	
	Total de fincas	Área Sembrada (ha)/1	Producción (miles ton)	Total de fincas	Área Sembrada (ha) /2
TOTAL	7377	47286	2699	4880	127841
Pequeñas y medianas	6389	12918	593	3614	12429
Grandes	542	34367	2 105	639	6077
Muy grandes	445	0	0	627	109334

/1 El área sembrada se calculó sumando la extensión plantada en edad de producción y la extensión plantada "no en edad de producción".

/2 El área sembrada se calculó sumando la extensión sembrada y la extensión en edad de producción.

*CENAGRO 2014 no generó datos sobre la producción.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de CENAGRO 1984 y 2014.

C. Producción de caña de azúcar por estrato de productor

No obstante las consideraciones anteriores, el dato más relevante, en relación con uno de los intereses públicos de la Ley N° 7818, es la cantidad y participación de los productores independientes pequeños y medianos en la producción de caña de azúcar. Definidos como productor independiente en función de la entrega de 5.000 toneladas por zafra en uno o más ingenios comprendidos dentro de una misma zona. Siendo pequeños y medianos productores independientes los que produzcan hasta 1.500 toneladas por zafra.³⁴²

tamaño de finca en relación con la estratificación “muy grande”, “grande”, “pequeño y mediano” que está establecido en la ley.

³⁴² Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar N° 7818*, 1998, en SINALEVI.

No se cuenta con la información detallada evolutiva de todas las zafras en términos de la producción según estrato de productor de acuerdo a la ley.³⁴³ El último reporte que incluye la producción por rango de toneladas (y datos brutos) se refiere a las zafras de la década del 90 (véase Cuadro 4).

Cuadro 4. Costa Rica. Cuantificación del número de entregadores de materia prima a los ingenios, según rango de entrega, 1994-1999

RANGO (TM)	ZAFRA					PROMEDIO	
	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	TM	%
0-250	6,343	6,273	6,020	5,469	4,803	5,782	81.5
251-500	669	750	643	692	819	715	10.1
501-1000	300	332	252	299	355	308	4.3
1001-1500	91	87	75	85	84	84	1.2
1501-5000	103	157	137	154	181	146	2.1
+5000	51	42	58	73	64	57	0.8
TOTAL	7,557	7,641	7,185	6,772	6,306	7,092	100

Fuente: Bermúdez, Luis y Pessoa, Frank, 1999. En: Solera, Marco. 1999.³⁴⁴

Como ya se expuso más arriba a través de la estratificación de las fincas según tonelaje, se determinó que existían 3.614 fincas menores a 20 ha³⁴⁵ en el año 2014. Sin embargo, parece arriesgado extraer aproximados sobre la cantidad de pequeños y medianos productores independientes (según la Ley N° 7818), a través de los datos accesibles por los censos y encuestas arriba expuestos.

³⁴³ Situación ya evidenciada por Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 49.

³⁴⁴ Marco Chaves Solera, Participación de DIECA en el XI Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales (San José, Costa Rica: LAICA-DIECA, julio, 1999), accesado el 26 de abril del 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3F%3D443%26s%3D1777%26d%3D2660+%&d=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>, 245.

³⁴⁵ 20 ha multiplicado por el promedio de 73,64 (producción de caña) resulta un rango de fincas con producción menos a las 1.500 toneladas. Por lo cual serían pequeños y medianos productores independientes de caña.

Precisando de una vez, los datos públicos accesibles son escasos, fragmentados y desactualizados.³⁴⁶ En la zafra 2011-2012 el sector azucarero contó con más de 7.000 entregadores independientes de caña de azúcar.³⁴⁷ El 90% de ellos eran pequeños productores con unidades productivas promedio de 3,3 hectáreas y con una producción del 45% de la caña entregada por los productores independientes.³⁴⁸

No obstante, el Lic. Denis Méndez indicó que para la zafra 2014-2015 se contó con el total de 7.552 productores, de los cuales 7.413 eran productores independientes pequeños y medianos, es decir, un 98,5%; 100 productores independientes (1.501-5.000 ton) y 38 productores mayores a 5.000 ton. Por otra parte, en la zafra 2018-2019 el total de productores fue de 6.190, de los cuales 6.001 eran productores independientes pequeños y medianos, es decir, un 98,56% (véase Cuadro 5).

³⁴⁶ Los datos disponibles se encuentran en:

a. *Zafras de la década de 90*: Marco Chaves Solera, “Participación de DIECA en el XI Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales” (San José, Costa Rica: LAICA-DIECA, julio, 1999), accesado el 26 de abril del 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3Fc%3D443%26s%3D1777%26d%3D2660+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

b. *Zafra 2006-2007*: Marco Chaves Solera y Jesús Villalobos Gamboa, “Ponencia: Agroindustria azucarera costarricense: un modelo organizacional ejemplar” (Antigua, Guatemala, 5 junio, 2008), accesado el 5 de setiembre de 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca2/servlet/DownloadServlet%3Fc%3D443%26s%3D1750%26d%3D22797+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

c. *Zafra 2011-2012*: www.laica.co.cr/productores.php y <https://laica.cr/>

La página fue recientemente reformada, por lo que dicha información se incorporó en el 2019.

³⁴⁷ “Entregadores” es utilizado como sinónimo de “productores”, según lo indicado por Denis Méndez Pérez. Sin embargo, en el estudio de Solera se insiste en la diferenciación de ambos conceptos. Al indicar que la unidad de muestreo correspondía a productores y no a “simples entregadores de caña”.

Marco Antonio Chaves Solera, *Opinión del productor respecto a los principales problemas limitantes que afectan la agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica* (San José, C. R.: DIECA, 1998), 3.

³⁴⁸ Como se puede observar no ofrece datos brutos, sino aproximaciones. Aunque sí se refiere al tamaño promedio de las unidades productivas de los pequeños productores.

Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), “Datos del Registro de Productores e Ingenios zafra 2011-12”, accesado el 2 de setiembre de 2019, <https://www.laica.co.cr/sectores.php>.

Cuadro 5. Costa Rica. Total de productores y productores independientes pequeños y medianos de caña de azúcar, zafra 94-95, 97-98, 98-99, 2014-2015, 2018-2019

Rango (ton)	Productor según Ley N° 7818	Zafra				
		94-95	97-98	98-99	2014-2015	2018-2019
0-1.500	Independientes Pequeños y Medianos	7.403	6.545	6.061	7.413	6.001
1.501-5.000	Independientes	103	154	181	100	174
+5.000	No independientes	51	73	64	38	15
TOTAL		7.557	6.772	6.306	7.552	6.190

Fuente: Elaboración propia a partir de Méndez Pérez, 2019 y Solera, Marco, 1999.

Significa entonces que se dio una disminución de la cantidad de productores independientes pequeños y medianos (producción menor a 1.500 ton de caña de azúcar) en el periodo observado.³⁴⁹ Por otra parte, la variación porcentual de la participación de cada estrato de productor de caña no nos informa mucho sin contar con el dato acerca de la correlación de participación en toneladas y precio pagado al productor.

Cuadro 6. Costa Rica. Participación porcentual por estrato de productor, zafra 1999, 2007, 2015 y 2019

Estrato Ley N° 7818	Zafra			
	1998-1999	2006-2007	2014-2015	2018-2019
Pequeño y Mediano productor independiente	97%	99%	98%	96,94%
Independiente	2%	0,7%	1,3%	2,81%
No independientes	0,8%	0,3%	0,5%	0,24%

Fuente: Elaboración propia a partir de Méndez Pérez, 2019; Solera, Marco, 2008 y 1999.

Lo anterior sólo reitera la problemática de falta de información que ayude a determinar la evolución de la participación del pequeño y mediano productor independiente en la producción de caña de azúcar, así como su impacto en toneladas y aprovechamiento del área sembrada.

³⁴⁹ Otra referencia sobre la disminución de pequeños productores, específicamente de Guanacaste está en: Andrea Rodríguez Valverde, “Cultivo de caña crece en Guanacaste pero beneficia a menos productores”, *La Voz de Guanacaste*, 25 de setiembre de 2017, <https://vozdeguanacaste.com/cultivo-de-cana-crece-en-guanacaste-pero-beneficia-a-menos-productores/>.

Los alcances de la presente investigación imposibilitan conocer las razones de la disminución de pequeños y medianos productores independientes en la zafra 2018-2019. Durante la entrevista realizada al Lic. Denis Méndez indicó varias razones, entre ellas:

1. *Cambio de cultivo*: referido a la decisión del productor de cultivar otros productos o, simplemente, no producir caña de azúcar.
2. *Variación en el destino de la finca*: algunos productores pueden decidir vender sus propiedades para ser utilizadas en diversos proyectos ajenos a la agricultura, con la finalidad de obtener una mayor utilidad.
3. *Disminución en el precio pagado al productor*: el descenso de los precios internacionales del azúcar³⁵⁰ repercute en el precio pagado al productor, lo cual puede desincentivarlo a producir. El productor es quien absorbe esa variación de precio.
4. *Condiciones climáticas*: debe recordarse que dependiendo de la localización geográfica de las plantaciones de caña de azúcar se logra conseguir diversas concentraciones de sacarosa, la cual repercute el rendimiento para transformarse en azúcar. Además, encontramos la influencia climática por el Fenómeno del Niño, la relación sistema de riego-sequía y la incidencia del fenómeno denominado cambio climático.³⁵¹

No obstante, se encontraron algunos trabajos y referencias que señalan variables de interés en la identificación de aspectos considerados problemáticos por parte del productor cañero.

³⁵² Por lo que a continuación se realiza un esfuerzo por esbozar algunas de las problemáticas que enfrenta el productor de caña en Costa Rica.

³⁵⁰ En relación con el descenso de precio señalado, véase:

Marvin Barquero, “Caída en precios internacionales del azúcar estruja al sector cañero de Costa Rica”, *La Nación*, 20 de noviembre de 2018, sección agro, <https://www.nacion.com/economia/agro/caida-en-precios-internacionales-del-azucar/7F7UQQPOBNDQJHAT7S7FT4LR2I/story/>.

Fallas, Adrián. “Caída en el precio internacional agobia a los productores ticos de azúcar”, *Teletica*, 7 de julio de 2018. https://www.teletica.com/212727_caida-en-el-precio-internacional-agobia-a-los-productores-ticos-de-azucar.

³⁵¹ Sobre este tema puede consultarse: José Roberto Lutz Porras, “Evaluación del impacto de cambio climático”. (Tesis de Licenciatura en Economía Agrícola, Universidad de Costa Rica, 2017) <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/3435/1/40416.pdf>.

³⁵² Durante la fase investigativa realizada en el 2019 sólo se localizó un estudio de 1998 sobre la percepción del productor de caña de azúcar, en relación con los principales problemas que los aquejaban en esa época. La clasificación de los problemas abarcó: ambientales, técnicos, económicos, industriales, institucionales, equipo y maquinaria e infraestructura. Con la habilitación de la nueva página Web en los últimos meses de 2019, LAICA puso a disposición un trabajo más actual sobre la percepción del productor. Por lo que en mayo del 2020 se incluyó dicho hallazgo en la presente investigación.

Véase:

Chaves Solera y otros exponen un estudio del 2019 sobre la percepción del productor de caña de azúcar en relación con la identificación de los problemas y limitantes que los aquejan. Los hallazgos son:

1. La naturaleza y características de la problemática que afecta al productor de caña de azúcar en Costa Rica es en lo específico muy territorial y por tanto muy diferente entre sí.³⁵³
2. En orden de prioridad, se identificó problemático: aspectos económicos, institucionales, tecnológicos, equipo y maquinaria y por último, el factor ambiental. Sin embargo, los autores señalaron que del resultado de análisis de los datos fue que *“permite inferir que el sentir del agricultor cañero varía significativamente entre zonas productoras”*.³⁵⁴
3. Según los autores: *“La problemática que aqueja al productor de caña de azúcar en Costa Rica es por su origen y naturaleza, primordialmente de índole económico e institucional y menos de carácter ambiental o tecnológico, lo que debe orientar y conducir los esfuerzos de gestión institucional a desarrollar para procurar atender esas demandas traducidas en limitantes y obstrucciones para el buen desempeño productivo y empresarial.”*³⁵⁵

En relación con el aspecto económico, los autores indican que no puede extraerse generalizaciones, debido a que cada sector geográfico identificó como problemáticas diferentes factores, entre los cuales cabe destacar: los bajos precios pagados por el azúcar, altos costos de producción agrícola, los altos costos por concepto de corta, carga y transporte de la materia prima cosechada (CAT), los impuestos y relaciones tributarias, los pagos realizados a la CCSS, la carencia de recursos económicos y financieros, la presencia de

Marco Antonio Chaves Solera, *Opinión del productor respecto a los principales problemas limitantes que afectan la agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica* (San José, C. R.: DIECA, 1998).

Marco Antonio Chaves Solera, “Problemas y limitantes del productor de caña de azúcar en Costa Rica: opinión del agricultor” (San José, C. R.: DIECA, 2019), accesado el 10 de mayo de 2020, <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/zQgirDgNNOreiqeUNCYZjGYwryQpfsIB>.

³⁵³ Marco Antonio Chaves Solera, “Problemas y limitantes del productor de caña de azúcar en Costa Rica: opinión del agricultor” (San José, C. R.: DIECA, 2019), accesado el 10 de mayo de 2020, <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/zQgirDgNNOreiqeUNCYZjGYwryQpfsIB>.

³⁵⁴ Ibid., 18.

³⁵⁵ Ibid., 23.

intermediarios, la falta de financiamiento, crédito, altos intereses y los problemas con los Bancos, la baja rentabilidad de la actividad comercial.³⁵⁶

En relación con el aspecto institucional, los productores señalaron problemas ligados a la escasez y limitaciones de mano de obra, los problemas vinculados con la cuota y la extracota azucarera, los análisis, controles y regulaciones establecidas por LAICA, poco apoyo del Estado y el gobierno, infraestructura vial, falta de valor agregado a los productos generados, problemas con otros ministerios, con las políticas dirigidas al productor agrícola.³⁵⁷

En relación con el aspecto tecnológico, Chavez indica *“que no parece ser, de acuerdo con estos resultados, tan incidente como podría concebirse ante la magnitud de los cambios que se han venido observando en el entorno productivo nacional.”*³⁵⁸ Adicionalmente indica que *“la intención del productor de caña de no invertir más en el mejoramiento del cultivo y sus plantaciones, no son ni están ligadas a circunstancias de índole tecnológica.”*³⁵⁹

Algunas medidas se han tomado para fortalecer al sector, por ejemplo, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) implementó una serie de capacitaciones en el 2018 dirigidas a pequeños y medianos productores.³⁶⁰ El proyecto se realizó con la colaboración de la *“Alianza Empresarial para el Desarrollo”* (AED), con el financiamiento otorgado por la Unión Europea (a través del programa *Al-Invest 5.0*).³⁶¹

La finalidad de dichas capacitaciones fue el fortalecimiento de prácticas sostenibles en sus fincas y abarcó talleres en temáticas como desarrollo sostenible, buenas prácticas laborales, prevención del trabajo infantil, eco-eficiencia y equidad de género, prácticas ambientales sostenibles y la formulación de herramientas tecnológicas.

³⁵⁶ Ibid., 30-31. Consúltense la fuente para conocer los porcentajes según zona geográfica.

³⁵⁷ Ibid., 28, 52.

³⁵⁸ Ibid., 33.

³⁵⁹ Ibid., 27.

³⁶⁰ Paula Umaña, “Pequeños productores cañeros implementan prácticas sostenibles para elevar su productividad”, *Observador.cr*, 27 de mayo de 2019, <https://observador.cr/noticia/pequenos-productores-cañeros-implementan-practicas-sostenibles-para-elevar-su-productividad>.

³⁶¹ Según la nota periodística el *“proyecto fue reconocido por AL-Invest 5.0 (programa regional de cooperación económica de la Comisión Europea), en la categoría de Inclusión de Reducción y Desigualdades, premio que obtuvo el proyecto de AED y LAICA entre más de 100 proyectos latinoamericanos.”*

Según lo manifestado por Zaida Solano se trató de acortar la brecha tecnológica al poner a disposición del productor herramientas de gestión en una aplicación celular con siete de ellas. Se incluyó, por ejemplo, contabilidad cañera, “(...) *autodiagnóstico para conocer los avances en su finca en temas de sostenibilidad, obtener asistencia técnica en dificultades como plagas, acceder a una biblioteca virtual sobre prácticas agrícolas así como cursos de e-learning sobre sostenibilidad.*”³⁶²

La brecha tecnológica puede incidir en la permanencia o no como productor. Nelson Arroyo indicó que el acceso a la tecnología es un obstáculo para el pequeño productor en tanto “(...) *no puede mantener económicamente las grandes máquinas. La mecanización del cultivo baja los costos y mejora el rendimiento, pero a grandes volúmenes. En menor escala los costos se vuelven muy altos y se recoge muy poco*”.³⁶³

Precisamente, León y Arroyo sostienen en su investigación que históricamente un número reducido de fincas de gran tamaño se organizaron como empresas integradas verticalmente, mientras que el número de muy pequeñas y pequeñas fincas se redujo.

También indicaron que se dio un aumento progresivo en la importancia de las empresas verticalmente integradas agrícola-industriales, aunque en términos de número de unidades productivas agrícolas, continuaron predominando las pequeñas y medianas. Como se vio, porcentualmente incluso en la zafra actual sigue existiendo una predominancia de pequeñas y medianas unidades productivas.

Otro factor por considerar es que la disminución de pequeños productores genera que otros concentren cada vez más la tierra. Según Andrea Rodríguez Valverde, a raíz de la disminución de productores de caña “(...) *los productores que sobreviven se apoderan de*

³⁶² Ibid.

³⁶³ Andrea Rodríguez Valverde, “Cultivo de caña crece en Guanacaste pero beneficia a menos productores”, *La Voz de Guanacaste*, 25 de setiembre de 2017, <https://vozdeguanacaste.com/cultivo-de-cana-crece-en-guanacaste-pero-beneficia-a-menos-productores/>.

cada vez más tierra. Mientras en 1950 cada productor tenía en promedio unas 1,2 hectáreas; para el 2014 el promedio de tenencia por persona era de 48 hectáreas.”³⁶⁴

Por último, otro aspecto importante sobre el pequeño y mediano productor es el acceso al financiamiento. Como se observó oportunamente (véase Tabla 8), la Ley N° 3579 sí contempló que las instituciones del Sistema Bancario Nacional darían preferencia a la oportuna financiación al pequeño y mediano productor de caña. Disposición que desapareció en la Ley N° 7818.³⁶⁵ Según Chaves Solera, el sector productivo en general, sin excluir al cañero, se ha quejado por la falta de recursos económicos para trabajar en el campo debido a las condiciones casi inaccesibles que ofrece el sistema bancario en su cartera de crédito comercial.³⁶⁶

Varias circunstancias aquejaron al sector en términos económicos, Chávez Solera puntualizó; a saber, desafíos enfrentados en el año 2008 por el incremento en los precios de los hidrocarburos que alcanzó su máximo histórico de US\$ 147,27 / barril, el 11 de julio de ese año. Lo que generó una escalada general de incremento de los costos, aunado al incremento en el precio de los insumos básicos, en particular, los agroquímicos.³⁶⁷

³⁶⁴ Ibidem.

³⁶⁵ Sobre la evolución histórica del financiamiento al sector cañero-azucarero (ingenios), véase el trabajo de León y Arroyo. Mencionan los autores que el desarrollo de la actividad antes de la década del 50 estuvo vinculada al capital acumulado por las exportaciones de café. Después de 1960 provino de inversionistas extranjeros que se hicieron socios o directivos de los ingenios, “no obstante la mayor parte del financiamiento provino del Sistema Bancario Nacional, el cual ayudó a financiar la expansión azucarera en Guanacaste y Puntarenas desde sus inicios en los años cincuenta. (...) Aunado al apoyo que brindó el Sistema Bancario Nacional, el Banco Central favoreció el desarrollo de la industria azucarera mediante programas específicos de financiamiento, como el lanzado en julio de 1972 que tuvo el carácter de Programa de Fomento Económico (...). (...) La banca internacional también (...) pues le otorgaba créditos a los bancos estatales. Algunos de los bancos que otorgaron financiamiento al sistema bancario nacional para el desarrollo de la actividad azucarera fueron: First Bank of America, Wells Fargo Bank y First Bank of Nassau.”

Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 221-225.

³⁶⁶ Marco Chaves Solera y Luis Bermúdez Acuña, “Crédito para el Productor de Caña de Azúcar”, 2011, accesado el 20 de setiembre de 2019, <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/DDTpqnhidLqizqRuzCrEiYdwhWRXyMPu>.

Con la habilitación de la nueva página web realizada por LAICA a finales del 2019, la dirección web del documento se actualizó y corresponde a <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/article/10965> (accesado el 10 de mayo de 2019).

³⁶⁷ Ibid.

Otra dificultad, citada por el autor, es la presencia de *“una difícil situación provocada por pérdidas significativas en la producción, generada fundamentalmente por causa de severos problemas de liquidez económica, impactos climáticos y fitosanitarios adversos, la imposibilidad de renovación de sus plantaciones por insuficiencia financiera”*.³⁶⁸

Para enfrentar el problema, en el 2009 se creó una comisión sectorial nombrada por la *“Junta Directiva Corporativa”* de LAICA, denominada *“Comisión de Reactivación Productiva”*, la cual contó con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Producto de ello, se firmó un *“Convenio de Cooperación”* para implementar el *“Programa Especial de Reactivación de la Actividad Cañera”* (PNRCA) entre LAICA, el Consejo Rector del SBD³⁶⁹ y el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), suscrito el 28 de abril del 2010. Adicionalmente, en el año 2011 se inició con el *“Programa para la producción de Semilla Básica Mejorada”*.

Según Chávez, para el año 2012 los principales oferentes del crédito para el productor de caña eran el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BP), CREDECOOP, los Ingenios Azucareros y la Caja Agraria INDER. Las condiciones crediticias ofrecidas por las entidades bancarias y afines al Programa de Reactivación fueron consideradas más favorables en algunos aspectos respecto al crédito comercial, aún perteneciente a las mismas entidades. Algunos ingenios operaron los programas de apoyo y servicio al productor asociado, entre los que está la opción del crédito, cuyos recursos financieros provienen del sistema bancario, en particular del BNCR.³⁷⁰

³⁶⁸ Marco Chaves Solera y Luis Bermúdez Acuña, “Informe de Avance Componente de crédito al productor. Programa Nacional de Reactivación de la Caña de Azúcar (PNRCA)”, LAICA-DIECA, 2013, accesado el 20 de setiembre de 2004, <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/JcbAXDIbNChCATgaGplbODdZBWpmGpcf>.

³⁶⁹ En el año 2008 se creó mediante la Ley N° 8634 el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los sujetos beneficiarios de esta ley (artículo 1). Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634*, 2018, en SINALEVI.

³⁷⁰ Marco Chaves Solera y Luis Bermúdez Acuña, “Programa Nacional de Reactivación de la Caña de Azúcar (PNRCA). Componente Crédito”. LAICA-DIECA, 2013, accesado el 20 de setiembre de 2004, <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/yjmvKFXhDGEazcURICCRVnlZqIWswJzP>.

En conclusión, la cifra de pequeñas y medianas fincas ha tenido una tendencia a la baja y la de los productores de caña también. En la zafra 2018-2019 hay un total de 6.001 productores independientes pequeños y medianos de caña de azúcar, cuya existencia y mantenimiento fue declarado de interés público por el artículo 57 de la Ley N° 7818. La cifra apuntada no es despreciable, existen muchas personas que se benefician de la existencia del sistema, pero que enfrentan muchos problemas de índole económicos.

A continuación, se expone el impacto del sector cañero-azucarero en la economía costarricense, a través de su incidencia en el Producto Interno Bruto (PIB) y en el sector agropecuario, así como la generación de empleo. De tal manera que se evidencie su importancia en términos económicos y sociales, en consonancia con el interés estatal interviniente en su regulación sostenido en el Voto N° 550-1995 de la Sala Constitucional.

D. Características económicas de la actividad agrícola e industrial de la caña de azúcar: aportación al Producto Interno Bruto (PIB)

El Producto Interno Bruto (PIB) es el conjunto de bienes y servicios producidos por un país durante un periodo determinado. Por lo que está compuesto por varias ramas de actividad económica, entre ellas, la manufactura, la construcción, el comercio, la agricultura, la silvicultura y la pesca (actividades primarias del sector agropecuario). La agricultura, silvicultura y pesca forman parte de las actividades primarias del sector agropecuario, cuyo valor es representado por el “*Valor Agregado Agropecuario*” (VAA)³⁷¹. La caña de azúcar está comprendida dentro del rubro “*agricultura*”.

³⁷¹ Hernando Riveros y Wienke Heinrichs realizaron una publicación explicativa del Valor Agregado en los productos de origen agropecuario, en el explican algunas definiciones y conceptos importantes. Explican que el Valor agregado es definido por el Diccionario de Oxford como “*el monto por el cual el valor de un producto se incrementa en cada etapa de su producción, excluyendo los costos iniciales*”. Continúan exponiendo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) indica que “*valor agregado en precios básicos puede simplemente ser definido como la diferencia entre producto bruto (en precios básicos) y consumo intermedio (en precios de compradores) [...] También puede ser derivado como la diferencia entre Producto Interno Bruto (PIB) (en precios de mercado) e impuestos sobre productos menos subsidios sobre productos*”. Los autores señalan que “*(...) el valor agregado representa las remuneraciones a los factores de producción, como, por ejemplo, sueldos, salarios, intereses, amortizaciones, beneficios, utilidades, y otros más. En este sentido, el Banco Mundial (2013) señala que “el valor agregado es la producción neta de un sector después de sumar todos los productos y restar los insumos intermedios. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales.”*

El Informe de Desempeño del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural de mayo 2020 de SEPSA indica que el PIB costarricense reflejó una desaceleración económica, en tanto el crecimiento real del PIB creció un 2,7% en el año 2018 y un 2,1% en el año 2019. Sobre dicho aspecto SEPSA indicó que:

“El Banco Central de Costa Rica (BCCR) en el Programa Macroeconómico 2020-2021 estimó que la actividad económica, dada por el crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), creció en el año 2019 un 2,1%, cifra menor en 0,6 puntos porcentuales (p.p.) al 2,7% del 2018, lo que mostró una desaceleración económica con respecto al año anterior. Esta desaceleración fue resultado de un menor crecimiento de la demanda interna y al debilitamiento de la demanda externa, por la pérdida de dinamismo de la actividad económica mundial.”³⁷²

Siguiendo la información de SEPSA, todas las actividades económicas, salvo las relacionadas con servicios, perdieron dinamismo e incluso algunas mostraron tasas negativas de variación. Lo cual la secretaría considera congruente con el cambio de estructura productiva del país, en relación con un mayor peso del sector servicios.³⁷³

Hernando Riveros y Wienke Heinrichs, *Valor agregado en los productos de origen agropecuario: aspectos conceptuales y operativos* (San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2014), accesado el 15 de febrero de 2020, <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/3069/BVE17069003e.pdf;jsessionid=A80E25F1AF1CD090E08BE4B168A28943?sequence=1>

³⁷² Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Informe de Desempeño del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural 2019, Sepsa 2020-008”, mayo 2020, accesado el 10 de mayo de 2020, http://sepsa.go.cr/docs/2020-008-Desempenno_SectorAgro_2019.pdf.

³⁷³ *Ibid.*, 2. El informe cita al Banco Central de Costa Rica, Programa Macroeconómico 2020-2021, enero 2020, página 18.

Cabe precisar que la tasa de variación es una medición empleada para estudiar los incrementos o disminuciones que experimenta la producción de una economía en determinados periodos de tiempo, en el caso de los BEA son anuales. El aporte a la tasa de variación del VAA de la caña de azúcar ha sido de 0,03 (2016), 0,00 (2017), -0,01 (2018) y 0,00 (2019).

Mientras que el aporte de la caña de azúcar en la tasa de variación del valor bruto de la producción fue de 0,1 (2016) 0,0 (2017), 0,0 (2018) y 0,0 (2019).

Sobre la definición de tasa de variación véase: Economipedia, “Tasa de variación”, accesado 10 de mayo del 2020, <https://economipedia.com/definiciones/tasa-de-variacion-del-pib.html>

Sobre los datos de las tasas de variación de la Caña de azúcar véase: Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”, Serie Cronológica 2016-2019, accesado el 10 de mayo de 2020, Infoagro.go.cr.

Según el Boletín Estadístico Agropecuario N° 30, en el año 2018 el PIB fue de ¢34,937936³⁷⁴ billones, el VAA de ¢1,5871196 billones (un 4,5% de participación en el PIB). Por su parte, en el 2018 el rubro “*agrícola*” del VAA fue de ¢1,130505 billones de colones corrientes (71,6% de VAA).³⁷⁵ Particularmente, la caña de azúcar tuvo un valor agregado de ¢15 645 millones de colones corrientes (0,9% del VAA). El valor bruto de la producción (VBP) de la caña de azúcar fue de ¢81 522 millones de colones corrientes (véase Figura 5).

Según el Boletín Estadístico Agropecuario N° 30, en el año 2019 el PIB fue de ¢36, 279504³⁷⁶ billones, el VAA de ¢1,540225 billones (un 4,2% de participación en el PIB). Por su parte, en el año 2019 el rubro “*agrícola*” del VAA fue de ¢1, 102493 billones de colones corrientes (71,6% de VAA).³⁷⁷ La caña de azúcar tuvo un valor agregado de ¢14 217 millones de colones corrientes (0,9% del VAA). El valor bruto de la Producción (VBP) de la caña de azúcar fue de ¢81 794 millones de colones corrientes (participación del 2,5%)³⁷⁸.

En relación con las exportaciones de azúcar (partida arancelaria 17011) las cifras indican que se exportó: US\$63,684 millones de dólares en el 2016, US\$103, 823 millones de dólares en el 2017 y US\$80, 468 millones de dólares en el 2018 y 67, 138 millones de dólares en el 2019. De manera que el Azúcar tuvo una participación de 1,4% en el año 2019 en las exportaciones de los principales productos de cobertura agropecuaria, según partida arancelaria.³⁷⁹

³⁷⁴ 28,499535 billones de colones encadenados referencia 2012. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”, Serie Cronológica 2016-2019, accesado el 10 de mayo de 2020, <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA30.pdf>.

³⁷⁵ Ibid., Véase Cuadro 7 Costa Rica. Valor agregado de las actividades primarias del sector agropecuario, 2016-2019. Millones de colones corrientes.

³⁷⁶ 29,093426 billones de colones encadenados referencia 2012. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”, Serie Cronológica 2016-2019, accesado el 10 de mayo de 2020, Infoagro.go.cr.

³⁷⁷ Ibid., Véase Cuadro 7 Costa Rica. Valor agregado de las actividades primarias del sector agropecuario, 2016-2019. Millones de colones corrientes.

³⁷⁸ Ibid., Véase Cuadro 11 Costa Rica. Valor Bruto de la Producción (VBP) de las actividades primarias del sector agropecuario, 2016-2019. Millones de colones corrientes.

³⁷⁹ Ibid., Cuadro 6 de la sección de Comercio exterior “Exportaciones Nacionales y Cobertura Agropecuaria” del BEA N° 30, 67.

E. Empleo

El sector primario continúa en el segundo lugar como generador de empleo del país, se considera que dicho sector contaba con 266.271 personas ocupadas en el cuarto trimestre del año 2018 y con 261.669 en el mismo trimestre del 2019, “*lo cual significó una disminución del -1,7% (...), es decir 4 602 personas menos ocupadas, pese a esta contracción el Sector Agro continúa siendo relevante como generador de empleo a nivel nacional y ocupó el segundo lugar durante el cuarto trimestre del 2019 con una participación del 12,0% dentro de la población total ocupada.*”³⁸⁰ En el caso del sector cañero-azucarero, se considera que existen aproximadamente 25.000 trabajadores directos y cerca de 100.000 empleos indirectos.³⁸¹

De la información expuesta en la presente sección, se concluye que la caña de azúcar tiene una importancia económica considerable, reflejado en el Valor Agregado Agropecuario (0,9%). Adicionalmente, para la zafra 2018-2019 del sector dependen 6.190 productores, de los cuales 6.001 son productores independientes pequeños y medianos. Su relevancia social también se evidencia en la existencia aproximada de 25.000 trabajadores directos y cerca de 100.000 empleos indirectos.³⁸²

³⁸⁰ Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, “Informe de Gestión del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural” (mayo 2018 - abril 2019), accesado el 28 de agosto de 2019, http://www.sepsa.go.cr/docs/2019-006-Informe_Gestion_SectorAgro_2018-2019.pdf, 6.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Informe de Desempeño del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural 2019, Sepsa 2020-008, mayo 2020, accesado el 10 de mayo de 2020, http://sepsa.go.cr/docs/2020-008-Desempenno_SectorAgro_2019.pdf.

³⁸¹ En la Resolución N° DM-10-2017 de las 9 horas del 21 de febrero del 2017 del MEIC, se menciona entre los argumentos de LAICA las repercusiones de índole económico-social, debido a la “*posibilidad del cierre de operaciones en el país de las cuales dependen aproximadamente 25.000 trabajadores directos y cerca de 100.000 empleos indirectos.*”

Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. *Resolución N° DM-10-2017 de las 9 horas del 21 de febrero del 2017*, resultando, antecedentes, 1.

³⁸² En el trabajo de León y Arroyo, CENAGRO y ENA se puede observar también la importancia del producto en ciertas zonas del país. Ejemplo, de ello es la crisis que enfrentan los productores de caña del sector de Turrialba ante el inminente cierre de operaciones del ingenio Atirro.

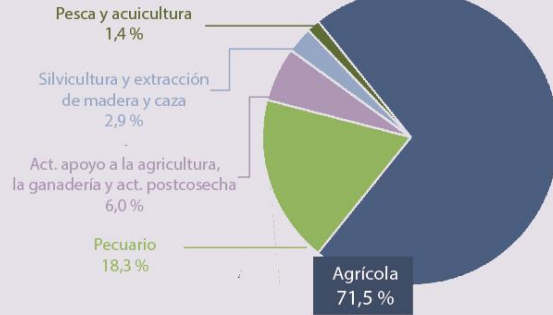
CAÑA DE AZÚCAR

60.000 ha sembradas
 ₡ 4.421,210 t de producción



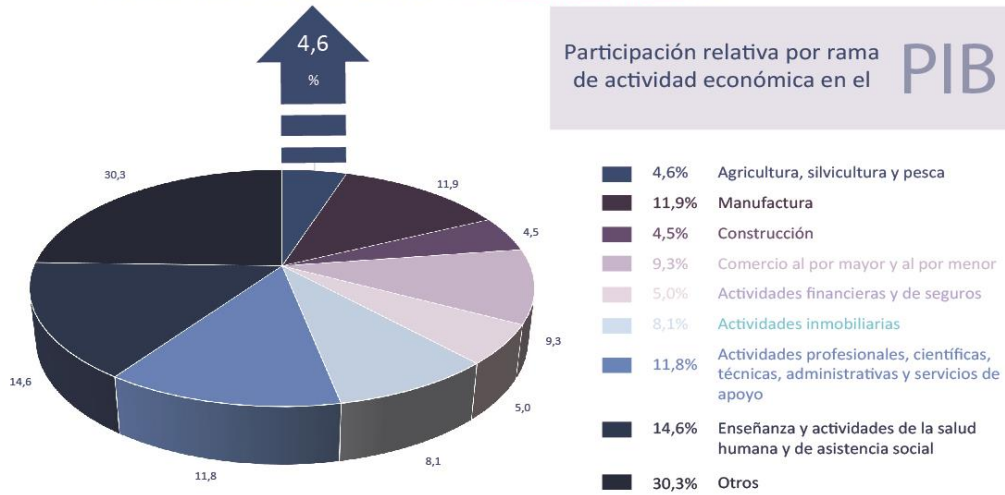
- 1,5 % Arroz
- 0,9 % Caña de azúcar
- 23,3 % Banano
- 18,9 % Piña
- 3,3 % Palma africana
- 5,0 % Café
- 18,6 % Otros

Participación porcentual por sectores en el VAA



SILVICULTURA + PESCA + AGRICULTURA

Participación relativa por rama de actividad económica en el PIB



Elaboración propia a partir del Boletín estadístico agropecuario N° 29 elaborado por SEPSA y la base de datos del BCCR.

Figura 5. Costa Rica. Aspectos económicos de la caña de azúcar, 2018

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Estadístico Agropecuario (BEA) N° 29, SEPSA. 2018.

Cuadro 7. Costa Rica. Aspectos económicos de la caña de azúcar, 2015-2018

	2016	2017	2018	2019
(PIB)	31,136211	33,189221	34,937936	36,279504
Valor Agregado Agropecuario (VAA)	1,597541	1,655290	1,5871196	1,540225
Participación de la caña de azúcar en el Valor Agregado Agropecuario (VAA)	20 255	18 619	15 645	14 217
Valor Bruto de la Producción (VBP) de la caña de azúcar (colones corrientes)	82 157	82 303	81 522	81 794
Área sembrada de la caña de azúcar (ha)	65 485	64 250	60 000	62 630
Caña de azúcar procesada (toneladas métricas)				
Azúcar fabricada (toneladas métricas)	445 988	452 160	431 109	442 187

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. "Boletín Estadístico Agropecuario N° 30". Serie Cronológica 2016-2019. Infoagro.go.cr. <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA30.pdf> (accesado el 10 de mayo de 2020).

SECCIÓN 2. Organización

Esta sección ofrece una descripción de la organización del sector cañero-azucarero costarricense, específicamente productores e ingenios.

A. Ingenios

Los ingenios se encuentran organizados en la “*Cámara de Productores de Azúcar*”, fundada el 21 de noviembre de 1941. Esta entidad tiene las siguientes funciones: i) desarrollar la industria azucarera en todas las etapas de la producción, ii) fomentar las buenas relaciones entre los miembros de la organización, iii) realizar estudios técnicos acerca de la producción, consumo, costos y todo cuanto afecte la estabilidad económica de la actividad azucarera, iv) representar al sector azucarero costarricense en los foros nacionales e internacionales pertinentes y adecuados para defender los intereses del sector, v) defender adecuadamente los intereses del sector, tomando en cuenta el impacto de la industria en el bienestar de trabajadores del sector, el medio ambiente y los productores independientes.³⁸³

A continuación se abordarán varios temas relevantes para comprender la organización de los ingenios en Costa Rica.

1. Cantidad de ingenios

La cantidad de ingenios que operan en el país ha variado. Cuando se aprobó la Ley N° 3579 en 1965, la Cámara tenía 28 ingenios asociados, en el año 2009 estaba conformada por 16 ingenios,³⁸⁴ en el 2018 tenía 13 y actualmente son 11.

Los ingenios que operan en la actualidad son: Coopeagri El General R.L., Porvenir, Providencia, Coopevictoria R.L. (zona del Pacífico), Ingenio Taboga, CATSA (Central Azucarera Tempisque S.A.), Azucarera El Viejo, Azucarera El Palmar (zona de Guanacaste),

³⁸³ LAICA, “Cámara de azucareros”, accesado el 20 de setiembre de 2019, <https://laica.cr/camara-de-azucareros/>.

³⁸⁴ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 182.

Cutris, Quebrada Azul (zona de San Carlos), Juan Viñas (zona de Turrialba). Recientemente AgroAtirro R.L., dejó de procesar caña. Véase Figura 6.



Figura 6. Costa Rica. Localización de ingenios

Fuente: LAICA, 2019.

2. Organización interna

Los ingenios utilizan diferentes sociedades de capital para agruparse, ya sea por medio de la sociedad anónima (S.A.) o sociedades de responsabilidad limitada (S.R.L.). La figura jurídica de las S.R.L. ha sido utilizada generalmente por los ingenios cooperativistas, los cuales se rigen por una ley específica, “*Ley de Asociaciones Cooperativas*” N° 4179. Tales ingenios aglutinan personas cuyo fin es que un órgano cooperativo actúe en el mercado en favor de sus asociados. Actualmente, los ingenios Atirro, Coopeagri El General y Coopevictoria están organizados como cooperativas.

Según León y Arroyo el éxito de Victoria como cooperativa durante la década del 40 impulsó a otros a optar por dicha organización. En el caso de Aragón R.L. y Atirro se utilizó para evitar el cierre de las operaciones, el primero cerró definitivamente en 1984 y Atirro operó hasta el año 2018.³⁸⁵

En los últimos años, los ingenios organizados como cooperativas han enfrentado serios problemas financieros ocurridos por endeudamiento, atraso tecnológico o insuficiencia de caña que influyó negativamente en las condiciones de operación rentable. De esta manera, Coopecañera R.L. dejó de procesar caña en el año 2011.

El caso más reciente es Atirro, un ingenio conformado por Coopeatirro R.L., Coopezucareros R.L., Coopecañita R.L., Coopehumo R.L. y el Infocoop. Desde el 2018 manifestó problemas financieros e incapacidad de pago con respecto de la deuda con Infocoop, la cual era de ¢5.933 millones y ¢172,2 millones con la Caja Costarricense de Seguro Social. En el mes de febrero de 2019, los bienes del ingenio Atirro pasaron al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) al ejecutar una garantía y no haber ningún oferente.³⁸⁶

Para la zafra de 2018-2019 el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y la empresa privada coordinaron, una medida excepcional, para que la producción de caña de azúcar de aproximadamente 500 productores fuera entregada y procesada por Coopevictoria y Juan Viñas.

Por su parte, Coopevictoria fue fundada en 1943, actualmente tiene una capacidad productiva de aproximadamente 250.000 toneladas zafra y también ha enfrentado problemas financieros y operativos. Por lo que tomaron medidas de contingencia establecidas en el “*Plan Estratégico 2018-2025*” y, por otra parte, solicitaron un crédito a INFOCOOP.

³⁸⁵ Ibid., 70.

³⁸⁶ Toda la información sobre el ingenio Atirro fue extraída de Marvin Barquero, “Bienes de ingenio Atirro pasaron a manos de Infocoop”, *La Nación*, 26 de febrero de 2019, <https://www.nacion.com/economia/agro/activos-de-ingenio-atirro-pasaron-a-manos-de/PAF36RGRJFAKTB5WM2A4DWLNDM/story/>.

Se sostiene que las dificultades de liquidez están relacionadas con factores externos como la caída de precios. Según Correa Flores, en la sesión 88 realizada el 11 de octubre del 2018, la Junta Interventora del INFOCOOP “(...) aprobó un nuevo crédito por ₡3.750 millones, los cuales corresponden a un refinanciamiento de la operación otorgada en 2016, así como la cancelación de pasivos en dólares que tiene la cooperativa con otra entidad financiera.”³⁸⁷ En relación con las dinámicas entre ingenios, cabe mencionar que el tema de la competencia desleal ha estado presente. Hace dos décadas, se consideró que Coopevictoria incurrió en competencia desleal en un sistema controlado de la gestión de la oferta, al absorber la producción de la región sin expandirse. Marín mencionó que:

*“A pesar de que se podían expandir a otros lados, no lo hacían, sino que absorbían la de la región. Incluso se dio el caso de que había zonas sembradas por otro ingenio y Victoria se hizo presente y les compró la caña “prometiéndolo” pagar ese dinero al ingenio que sí le correspondía. Cosa que no hicieron, Santa Fe perdió esa plata.”*³⁸⁸

Entre los problemas enfrentados por la cooperativa está la no especialización en el producto del azúcar, ya que producen café. Además, en el pasado realizó inversiones con resultados desfavorables, como la compra de una finca en San Carlos, que, ante una mala gestión de los costos de producción, se debió vender en el 2008. Sin recuperar la inversión de la infraestructura del ingenio.³⁸⁹

Sobre el tema general de la competencia desleal, debe recordarse la exposición que se hizo más arriba en este trabajo, sobre la Sentencia N° 13335-2006 de la Sala Constitucional,³⁹⁰ donde se declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

³⁸⁷ Tracy Correa Flores, “INFOCOOP solventa problemas de liquidez de COOPEVICTORIA R.L.”. INFOCOOP, 10 setiembre de 2019, <http://www.infocoop.go.cr/enterese/noticias/2018/octubre/octubre2.html>.

³⁸⁸ Sr. Francisco Marín Rojas. Ingeniero con amplia experiencia en consultoría en Ingenios costarricenses. Entrevista realizada en Escazú el día 8 de agosto de 2018 a las 9:00 a.m.

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ En el cual se “(...) impugnó el párrafo 3° del artículo 125 de la Ley N°7818, por omisión, al estimar que no sólo no prohíbe, sino que no sanciona, la práctica de competencia desleal de los ingenios, por la que pueden comprar caña de azúcar producida en zonas que no corresponden a las asignaciones realizadas por la Junta Directiva de la Liga (...) Esta situación provoca la existencia de un mercado paralelo; el irrespeto o no sujeción al zonaje que le corresponde a cada ingenio por el área de influencia para la compra de caña en igualdad de condiciones; y posibilita una competencia desleal”.

3. Cese de operaciones

Otro caso, esta vez de un ingenio que no está organizado como cooperativa, es el ingenio Costa Rica S.A. En mayo del 2018 comunicó el cese del procesamiento de caña y la continuación sólo como productor con alrededor de 600 ha cultivadas en los cantones de Poás y Grecia. Las razones indicadas para el cese de molienda fueron: la reducción de la cantidad de caña entregada al ingenio (lo cual subió los costos de producción al adquirir caña de lugares alejados) y los bajos precios internacionales.³⁹¹

La Ley N° 7818 regula lo referente al cese de operaciones de los ingenios (artículo 128). LAICA emitió en 2018 un reglamento para regular el traslado y extinción de la cuota de referencia para el caso de cierre definitivo de operaciones fabriles de los ingenios (No. 584).³⁹²

4. Clasificación de ingenios en función de la producción

Por último, cabe destacar que existe un reglamento del Poder Ejecutivo que define rangos de producción para clasificar ingenios de azúcar. Son tres rangos: a. “*rango de producción inferior*”, comprenderá la producción de azúcar inferior al 25% del mencionado promedio general, b. “*rango de producción intermedio*”, englobará la producción de azúcar entre el 25% y el 75% del mencionado promedio general y el c. “*rango superior de producción*”, incluirá la producción de azúcar superior al 75% del promedio general.³⁹³

Los tres rangos de producción de azúcar, que establece la ley, estarán basados en el promedio general de la elaboración de azúcar alcanzada por los cuatro ingenios con mayor producción, en las dos zafra anteriores a la zafra para la cual regirán. Una vez analizados los ingenios, se desarrollará los productores, sus organizaciones, cámaras asociadas y manifestaciones.

³⁹¹ Marvin Barquero, “Ingenio Costa Rica cierra luego de más de 70 años”, *La Nación*, 20 de noviembre de 2019, <https://www.pressreader.com/>.

³⁹² Costa Rica. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, *Reglamento para regular el traslado y extinción de la cuota de referencia para el caso de cierre definitivo de operaciones fabriles de los ingenios*, N° 584, 2018, en SINALEVI.

³⁹³ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo reglamento define rangos de producción para clasificar ingenios azúcar*, N° 27405, 1998, en SINALEVI, artículo 1.

B. Productores

Las primeras organizaciones de productores de caña de azúcar tuvieron un carácter regional, como se mencionó en los antecedentes de la presente investigación. Según León y Arroyo la contribución más relevante de ellas fue la apertura de almacenes donde los productores podían adquirir herramientas, fertilizantes, herbicidas y toda clase de pesticidas a mejores precios.³⁹⁴

Las cámaras regionales están articuladas en la Federación de Cámaras de Productores de Caña (FEDECAÑA) que funge como representante del sector cañero. Dicha organización designa a sus representantes en el marco de la Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA).

Las afiliadas de la FEDECAÑA son: la Cámara de Productores de Caña del Atlántico, la Cámara de Productores de Caña del Pacífico, la Cámara de Productores de Caña de San Carlos, la Cámara de Productores de Caña De Puntarenas, la Cámara de Productores de Caña de Guanacaste y la Cámara de Productores de Caña de la Zona Sur. Entre los fines de FEDECAÑA³⁹⁵ están:

1. Vincular, conforme a estos estatutos y lo dispuesto en la Ley N° 7818 y sus Reglamentos, a las asociaciones de productores de caña, a efecto de ejercer las atribuciones y cumplir los demás objetivos que le asignan dichos ordenamientos jurídicos.
2. Defender los derechos de los productores de caña, derivados de la ley y reglamento citados.
3. Procurar que existan buenas relaciones entre las cámaras afiliadas.
4. Trabajar por el armonioso desarrollo de la agricultura de la caña.
5. Lograr una participación representativa en la Liga de la Caña de las diferentes zonas agroindustriales dedicadas a este cultivo y quienes lo practican en ellas, que permitan

³⁹⁴ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 196.

³⁹⁵ LAICA, Federación de Cámaras de Productores, accesado el 20 de setiembre de 2019, <https://laica.cr/federacion-de-camaras-de-productores-de-cana/>.

- la gestión eficaz y coordinada de los deberes y las atribuciones que la Ley N° 7818 asigna al sector cañero, el cual suministra caña para elaborar azúcar.
6. Participar, con sujeción a la Ley N° 7818, en la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.
 7. Nombrar o sustituir a los miembros propietarios y suplentes del sector cañero en los Órganos Pluripersonales de la Liga de la Caña, con sujeción a lo dispuesto en la Ley N° 7818 y su Reglamento.
 8. Nombrar y sustituir a los miembros que le corresponde designar al sector cañero en los Directorios de Servicios Desconcentrados y Comisiones Permanentes de Asesoría que establezcan el Reglamento de la Ley N° 7818 o los órganos competentes de la Liga.
 9. Las demás atribuciones que le asignen la Ley N° 7818, el reglamento de dicha ley y sus estatutos.

El productor puede ser persona física, jurídica, sociedad de hecho, sucesión, fideicomiso o encargo de confianza, ya sean propietarias, arrendatarias, fiduciarias, usufructuarias o poseedoras, por cualquier título legítimo, incluso el albaceazgo; que produzcan una plantación de caña de azúcar y no estén en los supuestos señalados en el artículo 55.³⁹⁶

Con la conceptualización y contexto de los ingenios y de los productores, así como de su marco normativo, se desarrollarán en el siguiente capítulo las relaciones en el sector cañero-azucarero del país.

³⁹⁶ Artículo 55. “No se considerarán productores independientes:

a) Los indicados en la norma anterior, cuya participación exceda del diez por ciento (10%) en el capital social de las empresas o los fideicomisos propietarios y arrendatarios del ingenio donde entregan su caña; tampoco los fideicomisos, ni las empresas que tengan la tal participación en el capital social de los productores de caña. No obstante, los asociados de las cooperativas propietarias de ingenios e integradas fundamentalmente por pequeños y medianos productores, siempre se considerarán productores independientes, pero estarán sujetos al límite de producción de cinco mil (5.000) toneladas métricas de caña fijado en el párrafo segundo del artículo 54.

b) Las empresas o los fideicomisos propietarios y arrendatarios del ingenio.

c) La sociedad anónima cuyas acciones no sean nominativas o carezcan del registro de accionistas conforme a la ley.”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 55.

CAPÍTULO II. Las relaciones en el sector cañero-azucarero costarricense

En el presente capítulo se realiza una exposición y análisis de las normas que regulan las relaciones en el sector cañero-azucarero costarricense contenidas en la Ley N° 7818. Posteriormente, se enumera algunas reformas realizadas en el año 2017 a la ley y se contrasta con los objetivos de equidad planteados por la misma norma. Por último, se identifica y conceptualiza el vínculo contractual utilizado entre los actores, así como los desafíos encontrados por estos.

SECCIÓN 1. Regulación normativa

En esta sección se examinan los aspectos normativos contenidos en la Ley N° 7818, específicamente la categorización de productor y las relaciones entre ingenios y productores en consonancia con la obligatoriedad de la compra de caña, el sistema de cuotas, recibo de caña, participación en el pago, los nuevos desafíos que enfrentan los “*pequeños y medianos productores independientes*” con la “*extracuota*”; con la finalidad de sintetizar los derechos de los productores frente a los ingenios y evidenciar posibles desafíos para la regulación del sector cañero-azucarero.³⁹⁷

A. Calificación del productor

La primera diferenciación relevante es el tipo de productor, es decir, la clasificación; ya que de ello dependen los derechos y obligaciones de cada uno, esto a su vez incide en las relaciones entre productores e ingenios. La Ley N° 7818 establece una categorización de los

³⁹⁷ Para estos efectos, cabe destacar el aporte fundamental de la ponencia realizada por el profesor Dr. Hugo Muñoz Ureña sobre el sector cañero-azucarero costarricense en Canadá. Véase: Hugo Muñoz Ureña, Ponencia “Organisation de la filière et du marché du sucre au Costa Rica. École internationale d’été sur la sécurité alimentaire – Planète sucre: pouvoir et savoir, organizada por el Institut d’Hautes Études internationales, la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires (DDSA) et l’Institut sur la nutrition et les aliments fonctionnels (INAF)”, (Quebec, Canadá: Universidad Laval), 6 de mayo de 2019.

productores de caña: los “*productores independientes*” y los otros productores que podrían llamarse “*no independientes*”.³⁹⁸

Según el artículo 54, la clasificación como “*productor independiente*” ampara la entrega individual hasta de cinco mil (5.000) toneladas métricas de caña por zafra, en uno o más ingenios comprendidos dentro de una misma zona. Los productores independientes que produzcan hasta mil quinientas (1.500) toneladas métricas de caña en una zafra, se considerarán pequeños y medianos productores independientes y cuentan con derechos adicionales en la ley.

Los productores “*no independientes*” son aquellos que al mismo tiempo desarrollan actividades de producción y procesamiento. También forman parte de dicha categoría:

1. Los productores que encajan como productores independientes, pero poseen una participación que exceda del diez por ciento (10%) en el capital social de las empresas o los fideicomisos propietarios y arrendatarios del ingenio donde entregan su caña; tampoco los fideicomisos, ni las empresas que tengan la tal participación en el capital social de los productores de caña.
2. Las empresas o los fideicomisos propietarios y arrendatarios del ingenio
3. La sociedad anónima cuyas acciones no sean nominativas o carezcan del registro de accionistas conforme a la ley.³⁹⁹

Se excepciona a los socios de cooperativas, las cuales son considerados como “*productores independientes*” para los efectos de beneficios acordados por la ley, incluso si tienen participación en los ingenios operados por dicha sociedad cooperativa.

Las disputas sobre la calificación de un productor como “*productor independiente*” o sobre la distinción entre la caña de azúcar producida por un productor (caña propia) y uno que le compró a otro productor (caña comprada) se ventilan en el seno de LAICA. Es el “*Consejo de Administración Corporativo*” el responsable de decidir definitivamente el asunto.

³⁹⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI.

³⁹⁹ *Ibid.*, artículo 55.

El artículo 58 establece la plena autoridad⁴⁰⁰ de la Junta para determinar, con base en los requisitos definidos en la ley, quién debe considerarse productor independiente de caña, productor independiente pequeño y mediano, productor independiente nuevo; asimismo, determinará qué se entiende por caña propia y caña comprada.

La clasificación del productor ha sido cuestionada en la vía constitucional. La Resolución N° 8017-2004⁴⁰¹ resolvió una acción de inconstitucionalidad, en la cual los accionantes impugnaron el párrafo tercero del artículo 54 y los incisos a.ii), a.iii) y a.iv) del artículo 74 de la Ley N° 7818, por estimarlos contrarios a los artículos 33, 42 y 46 de la Constitución Política. Los accionantes eran productores independientes que consideraban la diferenciación de trato entre los productores independientes y los pequeños y medianos productores independientes injustificada y violatoria al principio de igualdad.⁴⁰²

La Sala Constitucional no se apartó de lo ya dispuesto en la resolución 550-1995 y se refirió más ampliamente al principio de igualdad. Aclaró que este no se infringe, siempre y cuando la diferenciación de trato tenga una justificación objetiva y razonable, así como que haya sido evaluada en relación con la finalidad y sus efectos; por tanto, se dé una proporcionalidad en virtud del interés público que persigue la norma.

La Sala indicó que dicha protección especial estaba fundamentada en razones de interés público, pues uno de los objetivos de la ley es la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes. Tal accionar del Estado de Derecho está en correspondencia con la posibilidad que tiene de ordenar sus fines y objetivos socio-

⁴⁰⁰ Ibid., artículo 58. Se debe recordar que esta autoridad fue cuestionada en 1995, en una acción de inconstitucionalidad y esclarecida en el Voto N° 550-1995, en el cual se ratificó dicha potestad.

⁴⁰¹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 8017-2004* de las 16:27 horas del 21 de julio del 2004, accesado el 26 de junio de 2019, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-284379>.

⁴⁰² “A su juicio la creación de las subcategorías de pequeño y mediano productor independiente carece de base razonable, ya que no existe ninguna razón técnica que justifique que los productores independientes se separen en pequeños (hasta 500 toneladas), medianos (de 500 a 1500 toneladas) y grandes (de 1500 a 5000 toneladas).” Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 8017-2004* de las 16:27 horas con del 21 de julio del 2004, accesado el 22 de agosto de 2019, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-284379>, resultando I.

económicos, mediante el fomento de la actividad y la imposición de ciertos deberes a particulares.⁴⁰³

Interesa que entre los argumentos de los accionantes estuvo que, según su criterio, la categorización del productor independiente permite, en la praxis, un fraude de ley para beneficiar a un grupo de productores en detrimento de otros. *“Estima que el establecimiento de la diferenciación ha producido que grandes productores se fraccionen, con la intención de poder ingresar así mayor cantidad de su producción en la cuota, y facilitando además la evasión fiscal. Esto se refleja en la disminución de productores no independientes de 57 en el período 97-98 a 26 en el periodo 2000-2001.”*⁴⁰⁴

Sin embargo, según consta en lo manifestado por la PGR, no se presentó prueba oportuna de tal situación, ni un listado de personas físicas o jurídicas que figuraban como responsables de tales actos. Por otra parte, la Sala Constitucional dejó claro que, de existir el fraude de ley mencionado, lo que correspondería sería que los órganos y entes competentes, en uso de las potestades de control y de regulación, ejercieran las acciones oportunas para corregir tal situación y aplicarles la normativa atinente y su correlativa cuota según estrato de productor (grandes productores independientes) y las sanciones si procedieran.

Incluso se indica que no es factible la declaratoria de inconstitucionalidad por el argumento apuntado por los accionantes, toda vez que no puede desprotegerse a los pequeños y medianos productores independientes, cuyo mantenimiento y existencia es de interés público. Por lo tanto, la Sala declaró sin lugar su pretensión.

⁴⁰³ “(...) de manera que el Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio-económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, imponer ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población. Se trata de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente más desprotegidos.”

Ibid., considerando IV.

⁴⁰⁴ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 8017-2004 de las 16:27 horas del 21 de julio del 2004*, accesado el 22 de agosto de 2019, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-284379>, resultando I.

Sobre este tema sigue vigente lo establecido en la Resolución N° 550-1995 de la Sala Constitucional, de tal manera que las características del concepto de “*productor independiente*” deben ser razonables y proporcionadas. Aunado que, la cantidad fijada por el legislador no puede ser ni ínfima ni exorbitante para evitar que las garantías y beneficios que por ley se otorgan a los productores independientes, puedan ser disfrutados por los ingenios en detrimento de aquellos. Por lo que se procura un deslinde de las actividades propias del productor de caña, de la actividad del ingenio como productor de azúcar.

Además, se sostiene el interés estatal de intervenir en la regulación del sector para mantener relaciones equitativas y justas, en correspondencia con las potestades establecidas por la Constitución Política. Así, en el siguiente apartado se desglosará la regulación normativa sobre la obligatoriedad de la compra de la caña por parte de los ingenios.

B. Obligatoriedad de la compra de la caña

Los ingenios deben comprar a los “*productores independientes*” una cantidad equivalente al 50% de su cuota de producción de azúcar.⁴⁰⁵ Si el ingenio no respeta este porcentaje mínimo, se aplican sanciones.⁴⁰⁶ En el caso de que el ingenio no pueda producir suficiente caña de azúcar para llenar el otro 50%, la diferencia se distribuirá entre los “*productores independientes*” que abastecen ese ingenio. Si se trata de un ingenio perteneciente a una asociación cooperativa, los productores asociados tendrán prioridad en este proceso.⁴⁰⁷

El ajuste de los porcentajes antes descritos, por razones específicas a la producción de un año en particular, le corresponde a la “*Junta Directiva*” de LAICA.⁴⁰⁸ La reducción o el aumento será por el monto que se estime procedente, previo estudio técnico que elaborará la Liga.

⁴⁰⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 72.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, artículo 73.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, artículo 75.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, artículo 77.

La variación del porcentaje obligatorio que el ingenio debe adquirir de los productores independientes podrá ser modificada:

1. De no haber productores independientes o si los existentes no estuvieren en posibilidad de cubrir el porcentaje obligatorio indicado.
2. Cuando un ingenio no disponga de caña propia o que, según la ley, pueda calificarse como tal para cubrir, total o parcialmente, el porcentaje restante de la cuota de producción.

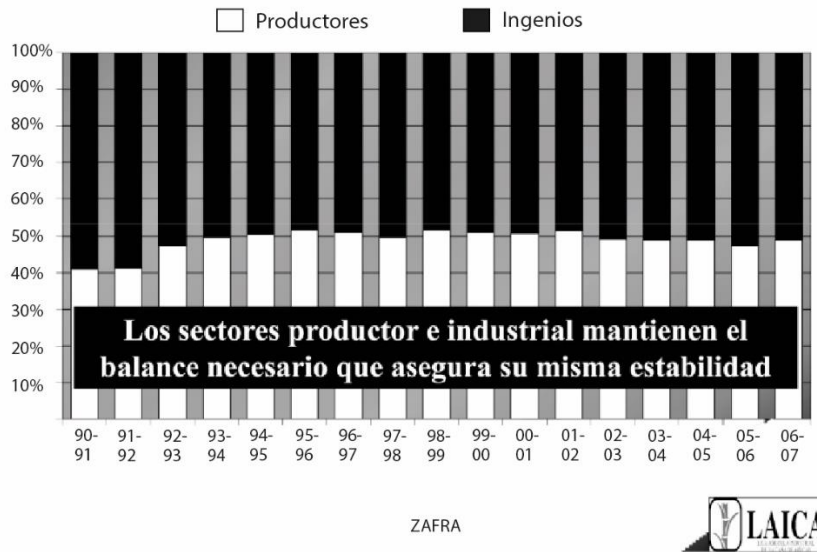
Por último, cabe destacar que la Ley N° 7818 establece el recibo de la caña propia y comprada en igualdad de condiciones. Pocos son los datos disponibles sobre la distribución de las entregas efectuadas en las diferentes zafras por cada ingenio⁴⁰⁹. Chaves Solera y Villalobos Gamboa ofrecen una distribución gráfica general del origen de las entregas de caña en las zafras 1990-1991 a 2006-2007. Siendo el dato más actualizado disponible. Véase Gráfico 1.⁴¹⁰

Según los autores, las entregas de caña de azúcar en las zafras mencionadas mantuvieron el balance que aseguró la estabilidad del sistema de gestión de la oferta diseñado. Además, la caña proveniente del productor independiente se acerca al 50% establecido en la ley. En la zafra 2006-2007 la caña procesada (4.152.799 ton) proveniente de los productores independientes fue de un 48,8 % y un 51,2% proveniente del propio ingenio.

⁴⁰⁹ En la Gaceta N° 44 del jueves 3 de marzo del 2011 consta que a raíz de que los ingenios Santa Fe y San Ramón suspenderían molienda de esa zafra, se realizó una modificación de la composición de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar (CNPA) para la zafra 2010-2011 (CNPA de 7.490.407 bultos de 96° de polarización). En dicho documento se indica la distribución por ingenio de: cuota de referencia, su porcentaje, la cuota de referencia ajustada y su porcentaje, la cuota individual de producción ajustada y el desglose en producción de crudo dirigido al mercado estadounidense, crudo en el marco de CAFTA y el crudo a otros mercados. Economía, Industria y Comercio, *Acuerdo N° 44 de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)*, La Gaceta, 3 de marzo de 2019, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/2011/ACUERDOS/ACUERDO-44.doc+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

⁴¹⁰ Marco Chaves Solera y Jesús Villalobos Gamboa, Ponencia “Agroindustria azucarera costarricense: un modelo organizacional ejemplar”, (Antigua, Guatemala, 5 junio 2008), accesado el 5 de setiembre de 2019, <https://www.laica.co.cr/biblioteca2/servlet/DownloadServlet%3Ffc%3D443%26s%3D1750%26d%3D22797+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

Gráfico 1. Costa Rica. Orígenes de las entregas de caña, zafras 1990-2007.



Fuente: Solera y Villalobos, 2008.

C. Cuota del productor independiente

Los productores independientes tienen derecho a suministrar hasta 5.000 ton de caña de azúcar cada año. De los productores independientes, aquellos que suministran menos de 1.500 ton de caña de azúcar por año se consideran pequeños y medianos productores. Estos tienen más ventajas que los demás.

Las toneladas deben corresponder a 96° de polarización del azúcar, es decir, el peso no se constituye como esencial per se, sino en tanto cumpla la calidad exigida por la norma. Esto es relevante toda vez que un avance de la Ley N° 7818 fue estandarizar la calidad y con ello en rendimiento del producto.

La “cuota de referencia del productor independiente” se define sobre la base del análisis de los tres años anteriores. Este es el azúcar promedio más alto (96°) alcanzado en la caña de azúcar suministrada por el productor a la planta de procesamiento respectiva en dos de los últimos tres años.⁴¹¹ Si solo ha entregado en las dos últimas zafras, será el promedio del

⁴¹¹ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar, N° 7818*, 1998, en SINALEVI, artículo 67.1.

citado azúcar obtenido en ellas. En el supuesto de que sólo haya hecho en la última zafra, para lo cual el reglamento regula esta situación.

Los años en los que haya un evento climático importante (un caso de fuerza mayor o caso fortuito), que afecten la producción o el transporte del producto pueden, excepcionalmente, no ser tenidos en cuenta. Sin embargo, es la “*Junta Directiva Corporativa*” de LAICA la que tiene la facultad de decidir sobre la aplicación de una medida de este tipo.

La “*cuota de referencia*” del productor independiente de caña de azúcar es un derecho subjetivo establecido en la norma. La cuota no puede venderse, enajenarse o transferirse y, además, no pueden acumularse de un año a otro.⁴¹² Sin embargo, si alguno de los productores independientes que entregaron caña en cualquiera de las últimas tres zafras, transfiriere, por cualquier medio, la propiedad del inmueble del que procede la caña, el nuevo propietario, conservará la “*cuota de referencia*” correspondiente al dueño original, siempre que el cambio sea anotado en el “*Registro de Productores*” que lleva la Liga de la Caña. El propietario anterior perderá la cuota de referencia.

El ingenio puede solicitar a los productores independientes que firmen un contrato de suministro de caña de azúcar. El productor se compromete a suministrar cierta cantidad del producto en determinados momentos.⁴¹³ LAICA desempeña una labor importante para velar por una relación justa y equitativa entre ingenios y productores, en tanto tiene entre sus funciones la redacción de contratos estándar y, así, garantizar el respeto de los derechos de ambas partes.

En el caso de que un productor no quiera firmar el contrato, queda excluido de la programación realizada por el ingenio para la recepción de la caña de azúcar. La ley establece que los desastres naturales y las plagas incontrolables son motivo de exoneración de responsabilidad para los productores. LAICA es el responsable de supervisar la ejecución de estos contratos y tiene el poder de intervenir cuando se identifican abusos.⁴¹⁴

⁴¹² Ibid., artículo 121.

⁴¹³ Ibid., artículo 65.

⁴¹⁴ Ibid., artículo 66.

Con respecto de los contratos de suministro y registro de productores, en 1996 la Sala Constitucional resolvió un recurso de amparo⁴¹⁵ en la Sentencia N° 6069-1996.⁴¹⁶ El accionante se refiere a la Ley N° 3579 y señala que se viola el libre comercio y la libertad de producción, laboral y de disposición de la productividad agrícola e industrial, en perjuicio de sus derechos y garantías constitucionales. Los argumentos del accionante son:

1. El deber de suscribir un contrato de suministro de caña para garantizar al ingenio la materia prima le causa desventaja, porque si no lo suscribe no puede venderle al ingenio y, si no le vende al ingenio, no puede venderle a nadie más.
2. La obligación de pertenecer a una asociación de productores va en contravención del numeral 25 de la Constitución Política. Bajo este régimen, no se permite a los asociados retirarse voluntariamente y en cualquier momento, lo cual infringe la Constitución.
3. Se le obliga “*a ser un socio gratuito*” ya que LAICA fija las cuotas a cada ingenio que produce el azúcar, fija los precios de adelanto sobre la compra de caña y azúcar y autoriza la venta de excedentes como si fueran de su propiedad.
4. LAICA se constituye en un monopolio inconstitucional, posibilitado por ley para “*confiscar productos, sancionar, multar hasta con 10 veces el valor de la producción, entrar a propiedad privada sin trámite (sic) o requerimiento alguno*”.

El Ing. Agr. Julián Mateo Herrero contestó a nombre de LAICA y rechazó la existencia de la obligación del productor de entregar su cosecha a un ingenio o a LAICA, que no comercializa caña sino azúcar que adquiere de los ingenios.⁴¹⁷ Indicó que el recurrente podía vender su producción no sólo a los ingenios, sino también a los trapiches de la zona, para fabricación de “*dulce*”, o bien montar una agroindustria propia para elaborar jugo de caña. Además, puntualizó que la Ley N° 3579 crea todo un régimen jurídico para los ingenios que no deseen comercializar su azúcar a través de LAICA o exportarlo directamente. Negó que exista la obligación de suscribir contratos de suministro con los ingenios, ya que ninguno aplica el artículo 19 de la Ley N° 3579.

⁴¹⁵ Recursos de amparo acumulados, N° 3447-91, interpuesto el 18 de diciembre de 1991 por EFH (pequeño productor de caña de azúcar en la zona de Pavones de Turrialba) y el N° 296-92, planteado el 29 de enero de 1992 por Florencia Industrial, S.A.

⁴¹⁶ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Recurso de amparo, resolución N° 6069-1996* de las 11:09 horas del 8 de noviembre de 1996, en NEXUS.

⁴¹⁷ Ibid.

La Sala consideró al recurso inadmisibile en cuanto no iba dirigido contra un acto u omisión concreto realizado por LAICA, sino que los “agravios” indicados por los accionantes se referían a la legislación que regulaba al sector cañero-azucaro y omitió indicar actos u omisiones concretas en su caso específico.

Para resolver las demás cuestiones referentes a libertad empresarial, las potestades del Estado de intervenir y regular, el establecimiento de requisitos con miras a la obtención de una serie de protecciones o ventajas, la facultad de la Junta Directiva para fijar anualmente de previo a la iniciación de la zafra, la cantidad y el tipo de azúcar de la CNPA, la Sala reiteró lo resuelto en la sentencia 550-1995. Sobre el acusado rechazo de la solicitud de “desafiliación” que presentó la recurrente Florencia Industrial S.A., se rechazó por cuanto la empresa recurrente no era afiliada a LAICA. En general declaró sin lugar por el fondo.

A pesar de que el recurso descrito se refirió a la ley derogada, puede observarse el cuestionamiento de los contratos de suministro, que son una herramienta actualmente amparada en la Ley N° 7818, e incluso como se mencionó más arriba, LAICA elabora los modelos oficiales para tales contratos (artículo 65 de la Ley N° 7818). Concretamente, el Artículo 226 del Reglamento N° 28665 “*Ley Orgánica Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar*” señala sus requisitos y establece que se harán constar en los modelos oficiales aprobados por la “*Junta Directiva de la Liga*”.⁴¹⁸

El reglamento establece que debe indicarse, entre otros requisitos, las cantidades de caña que el productor se compromete a entregar en la molienda correspondiente y los períodos en que lo hará, de conformidad con la programación efectuada por la “*Comisión de Zafra*”.⁴¹⁹ Además, expresamente indica que habrá un margen de tolerancia del 15%, a favor del

⁴¹⁸ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Reglamento Ley Orgánica Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (para efectos del art. 308 dicha disposición se aplicará para zafra2000-2001)*, Decreto Ejecutivo N° 28665, 2000, en SINALEVI.

⁴¹⁹ En relación con las siguientes finalidades: “i. Dentro de la cuota de producción del ingenio ii. Dentro de los excedentes que elabore el ingenio y que esté obligado a adquirir a productores independientes, con arreglo a lo dispuesto en el numeral 81 de la Ley. iii. Para los excedentes que el ingenio no está obligado a adquirir de productores independientes de acuerdo con el artículo 82 de la Ley.”

productor, en las cantidades de caña que se haya comprometido a entregar, conste o no en los contratos correspondientes.

No señalan ni la Sala, ni la Ley el objetivo de la existencia del contrato de suministro, sin embargo, al analizarlo en conjunto con la jurisprudencia, la justificación de su existencia es el orden y la proyección del cumplimiento de las cuotas y su distribución, en consonancia con un sistema que procura la gestión de la oferta del azúcar y en aras del cumplimiento del objetivo plasmado en la ley.

D. Recibo de la caña

Una vez recibida la caña de azúcar, el ingenio debe primero proporcionar un comprobante provisional de recepción al productor. Luego, al final del día, la planta de procesamiento debe dar prueba definitiva de la recepción de la caña de azúcar, donde se establece la cantidad total de caña recibida durante este día. Finalmente, una vez que el proceso de transformación ha concluido, la planta debe entregar un recibo a cada productor, indicándole el azúcar total que le pertenece. En este recibo, también se indican todos los ajustes realizados de acuerdo con el rendimiento del azúcar obtenido.⁴²⁰

Todo esto es controlado por la “*Comisión de Zafra*”, compuesta por 1 miembro de LAICA, 1 miembro del ingenio y 1 miembro de la asociación de productores de caña de azúcar. Esta comisión es responsable de la gestión de un registro que se lleva a cabo en cada planta de procesamiento, donde los productores declaran las cantidades de caña de azúcar que suministrarán.

El artículo 85 de la Ley N° 7818 establece el deber de los productores de caña, independientes o no, de registrar en la “*Comisión de Zafra*”, la cantidad de caña que pretendan entregar en la zafra de que se trate. Para que proceda el registro de la entrega de caña de un productor independiente que no sea nuevo, en la Comisión de Zafra, debe estar inscrito previamente en el registro correspondiente que debe llevar LAICA. Dicho registro debe enviar, con suficiente

⁴²⁰ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 63.

anticipación a la mencionada Comisión, la nómina de los productores registrados, conforme al reglamento (artículo 195, Reglamento N° 28665).

Finalmente, el artículo 197 del Reglamento N° 28665 establece que los productores que no realicen el citado registro, por causas imputables a ellos, no participarán en la correspondiente programación de zafra, ni en la participación en la cuota de producción del ingenio de que se trate. En relación con este artículo, es necesario referirse a la Sentencia N° 6816-2002 que resuelve una acción de constitucionalidad promovida por Agrícola Pardoman S.A.

El accionante consideró que el artículo 197 establecía una sanción vía reglamentaria y, por tanto, violatoria del principio de reserva de ley y del principio de legalidad en materia de sanciones, contenido en el artículo 39 de la Constitución Política. Según consta en el resultando V de la sentencia. La Procuraduría General de la República indicó que el artículo 197 era una norma inconstitucional por doble vía:

“En primer lugar, porque se imponen sanciones administrativas mediante un reglamento ejecutivo, lo que vulnera el principio de reserva de ley (artículo 28 y 39 constitucionales). En segundo término, al ir más allá el Poder Ejecutivo en uso de la potestad reglamentaria, quebranta el Derecho de la Constitución (principio de jerarquía normativa y los numerales 121 inciso 1 y 140 inciso 3 y 18 de la Carta Fundamental). Así las cosas, estima que la acción debe ser declarada con lugar”⁴²¹

⁴²¹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de Inconstitucionalidad, resolución N° 6816-2002* de las 14:54 horas del 10 de julio del 2002, en Nexus, resultando V.

En contraposición, LAICA denegó el exceso de potestad reglamentaria, debido a que la Ley N° 7818, en el artículo 85 hace una remisión en forma expresa al Reglamento. Por su parte, la Sala Constitucional indicó en el considerando III que:

“(…) Asimismo de los informes rendidos por el Presidente de la Liga Agrícola de la Caña de Azúcar y de la Federación de Cámaras Productores de Caña se desprende que dados los abusos en la entrega de la caña que se daban, se estableció un sistema en la ley de cita para que todo el sistema de registro y programación en la entrega de la caña se diera a través del cual, todos los productores independientes participaran en forma proporcional en el régimen de cuota y extracuota, y de igual forma evitar las grandes filas en los ingenios, que lo único que generaban, era que la caña fuese perdiendo su rendimiento. Por otra parte se tiene que en la exposición de motivos de dicha ley se indicó que al ordenar el recibo de la caña, se crea la obligación a lo productores independientes o no, de registrar en la Comisión de Zafra de cada ingenio, la cantidad de caña que pretenden entregar en la zafra de que se trate.”⁴²²

La Sala indicó que los artículos 85 y 88 conforman el contenido normativo que requiere la norma impugnada para no exceder la potestad reglamentaria ni la reserva legal en materia sancionatoria. Por lo que no era procedente el alegato del recurrente al establecer que la disposición contenida en el artículo 197 impugnado lesiona el principio de reserva de ley.

Además, destacó que la norma cuestionada es razonable y acorde con el fin de la Ley N° 7818 (mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa). Así como, permite ordenar el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria y de los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de los productos.⁴²³

⁴²² Ibid.

⁴²³ Ibid. “Sobre el fondo. (...) Considera además la Sala que la disposición que se cuestionada resulta razonable y conforme al fin propuesto por la ley que desarrolla, esto es, mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa. Asimismo, permite ordenar el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria y de los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de los productos. VI. Conclusión. En consecuencia, se declara sin lugar la acción, pues la circunstancia impugnada más que establecer una sanción, con violación al principio de reserva legal –como lo señala el accionante- establece una condición necesaria impuesta por el legislador para la entrega de la caña en la programación de zafra,

Determinó que el artículo 197 citado más que establecer una sanción, establece una condición necesaria impuesta por el legislador para la entrega de la caña en la programación de zafra, en aras de garantizar del fin público que se busca satisfacer conforme a los requerimientos de la solidaridad y la justicia social, de manera que resulta ajustada a la Constitución Política. Por lo tanto, declaró sin lugar la acción.

E. Participación en el pago del azúcar

Como se estudió en los capítulos antecedentes, la evolución normativa reflejó la necesidad de regular las relaciones entre ingenios y productores, con la finalidad de garantizar una participación racional y justa de cada sector. Uno de los parámetros que lo evidencia es la evolución del porcentaje de participación de cañeros y productores en el valor de la producción, el cual es actualmente del 62,5% para el productor de caña y el 37,5% para el ingenio (véase Cuadro 8).

Cuadro 8. Costa Rica: Porcentajes de participación de cañeros y productores en el valor de la producción de azúcar

Ley y año	Porcentaje de participación del productor de caña	Porcentaje de participación de los ingenios
Ley N° 359 de 1940	50%	50%
Ley N°. 359 en 1942	54%	46%
Decreto N° 2 de 1951	54%	46%
Ley N° 3579 de 1965	57%	43%
Ley N° 4856 de 1971	59%	41%
Ley N° 7818 de 1998	62.5%	37.5%

Fuente: León y Arroyo, IICE, 2012.⁴²⁴

en aras de garantizar del fin público que se busca satisfacer conforme a los requerimientos de la solidaridad y la justicia social, de manera que resulta ajustada a la Constitución Política.”

⁴²⁴ Cuadro 3.1. Número de fincas, área sembrada y producción por estratos de fincas 1950 a 1984. Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 184.

Para León y Arroyo la forma en que se asignó y distribuyó la participación en los beneficios económicos de la producción muestra el alto grado de desarrollo institucional y social que esta agroindustria alcanzó al realizar una labor de reconocimiento y del esfuerzo, riesgo e incertidumbre que asume el productor.⁴²⁵

El precio del azúcar lo establece LAICA. Actualmente, el precio del azúcar en la planta procesadora se divide en 62,5% para los productores y 37,5% para el ingenio.⁴²⁶ Los productores reciben el pago en dos etapas: a. después de entregar la caña de azúcar, y b. posterior a que la planta entregue el azúcar a LAICA para su comercialización.

Los ingenios que deciden vender azúcar directamente deben cumplir con los mismos términos de pago definidos para los productores (incluido el precio del azúcar y el porcentaje del precio al productor), con la finalidad de mantener un control en el sistema de la oferta.

Los productores tienen derecho a un adelanto en dinero que los ingenios deben cancelarles por cada kilogramo de azúcar de 96° de polarización contenido en la caña que entreguen, comprendido o no en la Cuota Nacional de Producción de Azúcar.⁴²⁷ Dicho adelanto es fijado y publicado por la Junta Directiva de LAICA. La publicación se realiza antes del 30 de setiembre de cada año o en el transcurso de la zafra si así procediere.

Se debe recalcar el derecho del productor de no verse afectado por las decisiones de comercialización del ingenio que procesa la caña. De tal manera que los ingenios que no vendan su producto a LAICA no podrán pagar un monto inferior por concepto de adelanto a los productores. Incluso en el caso de que los ingenios adelanten a los productores montos superiores a los fijados por la Junta, si tales adelantos resultaren superiores a los precios

⁴²⁵ Ibid., 197.

⁴²⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 92.

⁴²⁷ En SINALEVI se encuentran las publicaciones de LAICA sobre los adelantos en dinero que dará a los ingenios por el azúcar que le entreguen para ser aplicado a la Cuota Nacional de Producción de Azúcar. La página web laica.co.cr contenía documentación relativa a las liquidaciones de cuotas y “*extracuotas*”. Sin embargo, para el 11 de setiembre del 2019 LAICA se encontraba con una reestructuración web, por lo que aquella información no estaba disponible. LAICA habilitó en el mes de setiembre 2019 su nueva página web y comenzó a incluir información. Para mayo del 2020 se estableció que LAICA había incluido material en el acceso a documentación en la sección “biblioteca”.

definitivos fijados oficialmente, los ingenios no podrán exigir a los productores la devolución de las sumas de dinero entregadas en exceso.⁴²⁸

En otro orden de ideas, la Ley N° 7818, en el artículo 133, establece otro derecho para velar por la protección del productor. En el cual se desarrolla que el ingenio será el único responsable por la calidad del azúcar y los demás subproductos que elabore. Imposibilita que el ingenio transfiera a los productores, mediante el rebajo del precio de la liquidación fina, las disminuciones en el precio que obtenga por su azúcar; ya sea por errores o deficiencias en el proceso, multas que deba cancelar o cualquier otra causa que influya negativamente en el valor. Ese precio tampoco se afectará por pérdidas del producto elaborado, originadas por cualquier causa, salvo fuerza mayor o caso fortuito.

F. Productores independientes y Extracuota

Los productores independientes pueden participar en la producción de “*excedentes*”, cuya cantidad es un promedio de los excedentes registrados en ese ingenio durante las últimas tres zafras.⁴²⁹ La cantidad excedente sumada a lo que le corresponda entregar dentro de la cuota de compra obligatoria durante la zafra de que se trate, no puede exceder las 5.000 ton de caña; debido a que superaría el tonelaje que lo clasifica como “*productor independiente*”.

La participación en los excedentes tiene el inconveniente de que tiene un precio menos interesante en términos económicos. La diferencia del precio que se paga al productor en cuota y “*extracuota*” varía. Por ejemplo, en la zafra 2014-2015, dentro de la cuota nacional de producción un ingenio recibió en promedio ¢182 por kilogramo de azúcar. Del cual al productor le correspondió ¢114 por kilo (participación de al menos un 62,5% según el artículo 92 de la Ley N° 7818). Dentro de la “*extracuota*” el precio fue de ¢111 por kilo, del cual ¢71,25 le correspondió al productor.⁴³⁰

⁴²⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar*, N° 7818, 1998, en SINALEVI, artículo 98.

⁴²⁹ *Ibid.*, artículo 81.

⁴³⁰ Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), *Fija a partir del 1 de abril del 2015 adelantos en dinero que dará a los ingenios por el azúcar que le entreguen para ser aplicado a la Cuota Nacional de Producción de Azúcar de la Zafra 2014-2015*, en SINALEVI, accesado 11 de setiembre de 2019,

Los “*pequeños y medianos productores independientes*” también tienen participación en la “*extracuota*”, es decir, no necesariamente logran incluir toda su producción en el sistema de cuotas. En la Resolución N° 10867 de la Sala Constitucional se mencionan los informes rendidos por la PGR y LAICA; los cuales se refieren al porcentaje de participación de las entregas de caña según tonelaje realizadas en las zafras 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001.⁴³¹

“Según demuestran los Anexos 1, 2 y 3 que se encuentran en el expediente que se tramita el recurso de amparo, para la zafra 1998/1999 los productores con entregas de 0 a 250 toneladas métricas, de 251 a 500, de 501 a 1000, de 1001 a 1500 y de 1501 a 5000, tuvieron un 0,63%, 10,68%, 3,57%, 20,6% y 5,03% de su producción en excedentes, respectivamente; para la zafra 1999/2000 los productores con entregas de 0 a 250 toneladas métricas de caña, de 251 a 500, de 501 a 1000, de 1001 a 1500 y de 1501 a 5000, tuvieron un 0,34%, 1,18%, 0%, 0% y 0% de su producción en excedentes, respectivamente, y para la zafra 2000/2001 los productores con entregas de 0 a 250 toneladas métricas de caña, de 251 a 500, de 501 a 1000, de 1001 a 1501 y de 1501 a 5000, tuvieron un 9,62%, 12,29%, un 14,22%, 10,19% y 25,39% de su producción en excedentes, respectivamente.”

Lo anterior no ha sido la excepción. De hecho, en las últimas zafras tanto “*pequeños y medianos productores independientes*” produjeron más caña, esta fue destinada a la “*extracuota*” y, por lo tanto, acarrearón con el impacto negativo de la diferencia de precio entre el de cuota y el de excedentes. El límite de tonelaje establecido en la ley para clasificar como “*pequeño y mediano productor independiente*” para algunos es una cuasi penalización económica,⁴³² mientras para otros es parte de las medidas que conforman el sistema para realizar una distribución equitativa, es decir, que todos participen de cuota y “*extracuota*” en proporción.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79242&nValor3=100158&strTipM=TC y
https://www.laica.co.cr/media/docs/liquidaciones/liquidacion_azucar_cuota_extracuota_14_15.pdf.

⁴³¹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Recurso de Amparo, resolución N° 10867-2004* de las 20:44 horas del 29 de setiembre del 2004, en NEXUS.

⁴³² Eli Feinzaig, “Dulce engaño. La ley de Laica es para los pequeños agricultores una cadena perpetua a la pobreza”, *La Nación*, 2 julio de 2017, Opinión, <https://www.nacion.com/opinion/foros/dulce-engano/CX6UEVJQDRDOZLBDKUVTK33YXY/story/>.

Es decir, en términos económicos puede interpretarse como una sanción a la productividad. Sin embargo, como se ha evidenciado, el sistema ha pasado por el tamiz constitucional y ha sido considerado como parte de las manifestaciones de equidad de las relaciones amparadas en la ley.

No obstante, en virtud de ello se creó un “*Fondo de Asistencia Económica*” en el año 2017, regulado a través del “*Reglamento para la asignación y distribución del Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes*” N° 562.⁴³³ El reglamento establece los criterios que determinan el tipo de productor que puede participar del Fondo, además crea el “*Comité de Agrupación*”, establece un régimen recursivo y, por último, fija los plazos del pago del Fondo.

Los requisitos para ser considerado pequeño y mediano productor independiente no difieren de lo establecido en la ley. Por lo tanto, tales productores deben estar debidamente inscritos en el “*Registro Nacional de Productores*” y ante las respectivas “*Comisiones de Zafra*”, cuyas entregas en uno o más ingenios no superen las 1.500 ton de caña.

Las agrupaciones de entregadores de caña pueden también participar en la asignación y distribución del Fondo, salvo si superan las 1.500 ton. También se excluyen a los productores independientes nuevos, es decir, aquellos que no hayan entregado caña al ingenio en las últimas tres zafras.⁴³⁴

La función del “*Comité de Agrupación*” (creada para el Fondo) es elaborar las nóminas de distribución que LAICA, por medio del Departamento Técnico, les remitirá a los ingenios,

⁴³³ En el año 2017 se dio una reforma a algunos artículos de la Ley N° 7818, el cual se tramitó bajo el expediente legislativo N° 20245. Los cambios se dieron en dos vertientes, la primera fue la modificación de la metodología de asignación de la cuota nacional de producción entre los ingenios azucareros y, por otro lado, se creó el Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Reforma Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar N° 7818, Ley N° 9466*, en SINALEVI.

Costa Rica. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, *Reglamento para la asignación y distribución del "Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes", N° 562*, 2017.

⁴³⁴ Ibid., artículo 56.

para que ellos paguen el “*Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes*”. Pero LAICA debe velar para que el Fondo se entregue a los pequeños y medianos productores de caña independientes reales en consonancia con el artículo 58 de la Ley N° 58.

Según lo establecido en el reglamento, la distribución del monto se realiza asignando un valor igual de compensación a cada kilogramo de azúcar entregado en régimen de excedentes, hasta un valor máximo igual al precio de liquidación del azúcar en cuota, si el monto del Fondo así lo permitiera.

La Ley N° 9466, que adicionó el artículo 17 bis en la Ley N° 7818, estableció que el Fondo financiaría con el 0,3% del precio de liquidación dentro de la cuota de la zafra anterior, valor crudo, efectuándose los ajustes una vez que se conozca el valor de liquidación final de la zafra correspondiente.

A grandes rasgos la reforma a la ley parece establecer una compensación solidaria en el marco de la Ley N° 7818 y en consonancia con los preceptos que defiende la existencia de un sistema de gestión de la oferta en beneficio del modelo solidario de justicia y equidad. No obstante, incluso antes de su aprobación, algunas personas habían manifestado su preocupación, por ejemplo, el economista Eli Feinzaig indicó:

*“Usando los datos de producción y precios de la temporada 2014-2015, el fondo hubiera recaudado alrededor de ¢209 millones. Al repartirlos entre la cantidad de azúcar producida extracuota, el efecto hubiera sido aumentar el precio del kilo excedente en alrededor de ¢1,60 al productor. En otras palabras, el precio pagado por el ingenio al productor de caña hubiera subido de ¢71,25 a ¢72,85, lo cual comparado con el precio en cuota de ¢114 es a todas luces ruinoso.”*⁴³⁵

Las disposiciones del Fondo establecidas en la ley pueden ser insuficientes para la mitigación de disparidad entre el precio de cuota y “*extracuota*” que obtienen los pequeños y medianos

⁴³⁵ Eli Feinzaig, “Dulce engaño. La ley de Laica es para los pequeños agricultores una cadena perpetua a la pobreza”, *La Nación*, 2 julio de 2017, <https://www.nacion.com/opinion/foros/dulce-engano/CX6UEVJQDRDOZLBDKUVTK33YXY/story/>.

productores. La existencia del fondo no causa un perjuicio en contra de la protección de estos productores (artículo 58 de la Ley N° 7818), pero según, la proyecciones de Feinzaig la redacción actual no lograría cumplir el objetivo de mantener un régimen equitativo de las relaciones entre los productores de caña y los ingenios (artículo 1 de la Ley N° 7818). No obstante, debe recalarse que los datos ofrecidos por Feinzaig fueron proyecciones basadas en la zafra indicada y con el porcentaje aprobado en la reforma. No se encontró información por parte de LAICA en relación con la ejecución del Fondo.

La ley no establece la defensa de un “*principio de igualdad*”, sino que promueve el mantenimiento de un régimen de “*equidad*”, toda vez que se considera la vulnerabilidad del productor independiente frente a los ingenios, la importancia socioeconómica del sector productivo y, además, se fundamenta en la potestad del Estado de intervenir en el establecimiento de los precios, en concordancia con lo señalado por la Sala Constitucional en la Resolución N° 4569-1997.

La resolución también retoma el tema del principio de igualdad, la regulación de precios y establecimiento de medidas compensatorias. Dicho voto se refiere al cultivo del café, sin embargo, realiza una comparación entre la caña de azúcar y lo previamente establecido en la Sentencia N° 550-1995. Aquel señala:

*“En este punto debe retomarse lo expuesto en el considerando anterior para indicar que con base en los principios que informan el Estado Social de Derecho, fundamentalmente, el imperativo de distribución de la riqueza, el principio de solidaridad, la equidad, y la justicia conmutativa, cierto grado de intervención del Estado en determinada actividad productiva, tendente a lograr la equidad entre los diferentes participantes de un sector, el fomento o la protección de uno o varios grupos, mediante el establecimiento de medidas compensatorias, protectoras o de promoción, no resulta infractor de derechos fundamentales como la libertad de empresa, el derecho de propiedad y el derecho a la igualdad, en la medida en que dicha intervención en la economía no llegue al extremo de eliminar u obstaculizar gravemente la iniciativa privada.”*⁴³⁶

⁴³⁶ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 4569-1997* de las 12:48 horas del 1 de agosto de 1997, en NEXUS, accesado el 11 de setiembre de 2019, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82380>.

No se ha sometido a conocimiento de la Sala las implicaciones compensatorias del Fondo (que reconocen una afectación directa al pequeño y mediano productor) a la luz del mantenimiento de un régimen equitativo de las relaciones entre los productores y los ingenios, sin embargo, en el voto se observa la razonabilidad de establecer medidas de este tipo. En conclusión, según lo apuntado más arriba, se posiciona en la mesa de discusión la efectividad de la medida, a pesar de su correspondencia con los objetivos de la Ley N° 7818.

G. Carácter de los derechos de los productores

Resulta importante destacar que la ley establece que los derechos que pertenecen a los productores, reconocidos en la Ley N° 7818, no están sujetos a renuncia. A modo de revisión encontramos que, en principio, los derechos del productor independiente no son transmisibles y que la producción de caña de azúcar entregada por los productores es inescindible por sus acreedores. Se fijan porcentajes claros de participación y la obligatoriedad de los ingenios en recibir el porcentaje obligatorio por parte de los productores independientes.

Además, existen una serie de derechos de información previa sobre precios de la caña y el azúcar para los ingenios y productores, así como el establecimiento de un adelanto de dinero sobre la producción.

El sistema establecido en la ley también incluye el acceso a la capacitación y asistencia técnica para combatir las brechas tecnológicas diagnósticas sobre el cultivo; aunque, según los datos encontrados el acceso y mantenimiento de tecnología productiva por parte de “*pequeños y medianos productores independientes*”, es difícil. Finalmente, existe un Fondo compensatorio y, en principio, de carácter solidario para mitigar la diferencia entre el precio cuota y el “*extracuota*” que reciben los pequeños y medianos productores independientes.

En la siguiente sección se aborda el vínculo contractual que une al sistema cañero y azucarero costarricense con la finalidad de tener claro la naturaleza de sus relaciones y conceptos claves como contrato agroindustrial y contratos de integración.

SECCIÓN 2. Vínculo contractual

Esta sección define el *fenómeno de la integración* y a los *contratos agroindustriales* con la finalidad de presentar la configuración jurídica que se da en el sector cañero-azucarero costarricense.⁴³⁷ De esta manera, se presentarán tres apartados que abarcarán el fundamento y naturaleza del contrato agroindustrial, el contrato de integración vertical y las ventajas de los contratos agroindustriales de integración vertical.

A. Fundamento y naturaleza del contrato agroindustrial

Los juristas teóricos encuentran gran dificultad en el problema de la clasificación jurídica del contrato agroindustrial, dependiendo de la causa del contrato. Por lo que algunos han realizado propuestas que enmarcan las particularidades de los contratos que se dan entre productores e industrializadores.

En el pasado se sostuvo que era una compraventa, pero las especificidades de la empresa agraria mostraron la insuficiencia de dicha figura. Carrozza⁴³⁸ expone que el contrato agroindustrial tiene una “*causa mixta*”, donde el productor realiza un contrato con la finalidad de la enajenación de su producto, una causa de venta futura, una actividad “*conexa*” de colocación del producto final en comercialización que proviene de una actividad agrícola propia del concepto de “*empresa agraria*”.

El autor menciona que puede determinarse una “*supercausa*”, la coordinación de actividades pertenecientes a dos empresas distintas de diferente naturaleza. Lo cual es la idea sustento de “*la nueva tesis del contrato agroindustrial*”, entendida como un “*contrato agrario*”

⁴³⁷ Cabe destacar que el trabajo de Meza Lazarus es el único trabajo de tesis de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica que aborda dicho tema. Dicha tesis data de 1992, por lo que se enmarcó en una legislación anterior a la actual Ley N° 7818 de 1998. El trabajo de Meza se centra puntualmente en el contrato agroindustrial. Véase Jimmy Meza Lazarus, “El contrato agroindustrial de la caña de azúcar” (Tesis de Licenciatura en Derecho, 1992).

⁴³⁸ Antonio Carrozza y Ricardo Zeledón Zeledón, *Teoría general e institutos de derecho agrario* (San José, C. R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 607-620.

asociativo”, cuya amalgama teórica se desprende del concepto económico de la “*integración*”.

La integración supone una unión de intereses u objetivos de actores que se dedican a las diferentes etapas de producción, industrialización y comercialización de un producto. La integración agraria responde a la necesidad del sector productivo e industrial de satisfacer las necesidades de un mercado nacional e internacional más exigente en términos de eficiencia, calidad y competitividad. La necesidad de transformación de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial encontró respuesta en el establecimiento “*de contratos de suministro de materias primas con plantas de procesamiento o distribuidores nacionales o internacionales, integrándose a una cadena de valor.*”

La “*agrocadena de valor*” es un concepto económico que “*hace referencia a la manera como un conjunto de actores se relacionan en función de un producto específico, para agregar o aumentar su valor a lo largo de los diferentes eslabones, desde su etapa de producción hasta el consumo, incluyendo la comercialización, el mercado y la distribución.*”⁴³⁹

Dependiendo de las partes integrantes del contrato agrario asociativo, este puede ser vertical u horizontal.⁴⁴⁰ La vertical “*implica relaciones entre varias unidades empresariales, tanto si se realizan entre distintas actividades o entre actividades de la cadena de valor.*”⁴⁴¹ También la integración vertical puede ser total o parcial, “*total cuando los sectores integrados no*

⁴³⁹ Yadira Peña Nieto, Paula Andrea Alemán y Fabián Díaz Rodríguez, “Cadenas de valor: un enfoque para las agrocadenas”, *Revista Equidad y Desarrollo*, N° 9 (enero-junio de 2008), accesado el 12 de setiembre de 2019 [Dialnet-CadenasDeValor-5166596.pdf](http://dialnet-CadenasDeValor-5166596.pdf).

⁴⁴⁰ Sobre las tipologías de contratos agrarios, véase:

Jimmy Meza Lazarus, “El contrato agroindustrial de la caña de azúcar” (Tesis de Licenciatura en Derecho, 1992).

María Adriana Victoria, “Integración vertical para los agronegocios”, accesado el 20 de setiembre de 2019, <http://fhu.unse.edu.ar/carreras/rcifra/victoria.pdf>.

Yadira Peña Nieto, Paula Andrea Alemán y Fabián Díaz Rodríguez, “Cadenas de valor: un enfoque para las agrocadenas”, *Revista Equidad y Desarrollo*, N° 9, (enero-junio de 2008), accesado el 12 de setiembre de 2019, [Dialnet-CadenasDeValor-5166596.pdf](http://dialnet-CadenasDeValor-5166596.pdf).

R. Gavidia, Susana Formento y A Francia, “La integración por contrato entre productores agrícolas y las agroindustrias en la argentina”, *Revista de la Facultad de Agronomía*, N° 17 (2) (1997): 181-190, accesado el 12 de setiembre de 2019 <http://ri.agro.uba.ar/files/download/revista/facultadagronomia/1997gavidia.pdf>.

⁴⁴¹ *Ibid.*, 86-88.

tienen autonomía en la actividad realizada y es la empresa integrante la que controla todos los aspectos de la actividad de la otra.”⁴⁴²

En contraposición, la integración horizontal “*se refiere a la coordinación de actividades entre titulares de una misma actividad económica, siendo a su vez catalogada de parcial (cuando las empresas integradas realizan conjuntamente aspectos determinados de la actividad) y total (cuando las empresas realizan en conjunto una sola actividad).*”⁴⁴³ Se asocia más al esquema de los “*consorcios*”.⁴⁴⁴

En términos más concretos, la definición de “*contrato agroindustrial*”, para efectos del Poder Judicial costarricense, es el:

“Acuerdo entre empresarios agrícolas y empresarios industrializadores o comercializadores, tendente a producir en forma asociada determinados productos; encargado el empresario agrario del trabajo agrícola, y el pago y contraprestación de servicios o asistencia por parte del empresario comercial o industrializador. El contrato agroindustrial integra la actividad agrícola y comercial. > contrato agrario. contrato de aparcería agraria. empresa agraria. || Pacto mediante el cual el empresario agrícola y el empresario comercializador o industrializador se vinculan para integrar la actividad agrícola con la comercialización o industrialización de los productos. “Con el contrato agroindustrial los empresarios agrícolas se vinculan con los industrializadores o comercializadores de sus mismos productos para -dentro de un proceso de integración vertical- poder colocar con mayor seguridad sus bienes en el mercado, y a su vez tener ventajas económicas de etapas superiores -como la industrialización o la comercialización- de los bienes por

⁴⁴² Jimmy Meza Lazarus, “El contrato agroindustrial de la caña de azúcar” (Tesis de Licenciatura en Derecho, 1992), 35.

⁴⁴³ María Adriana Victoria, “Integración vertical para los agronegocios”, accesado el 20 de setiembre de 2019, <http://fhu.unse.edu.ar/carreras/rcifra/victoria.pdf>, 82.

⁴⁴⁴ Carroza indica que en Italia, debido a la promulgación de la Ley N° 377 de 1976, realizó una modificación de la formulación del Código italiano que se refería a los consorcios por lo que dejó de estar restringido a “*empresarios que construyen una organización común para la disciplina o para el desarrollo de determinadas fases de las respectivas empresas*”. Según esta formulación el consorcio estaba formado por los empresarios ejercitantes de una misma actividad económica o actividad económica conexa, pero la Ley N° 377 se modificó a “*en modo de consentir el acceso a empresarios operantes en sectores totalmente distintos. Por lo tanto, un instrumento negocial destinado en origen para regular aquel tipo de integración que los economistas llaman horizontal, se vuelve hoy disponible para la integración vertical, que procede de la agricultura a la industria.*” Por lo que se observa que dicho concepto y su tipología dependerá de la legislación específica de cada país. Antonio Carroza y Ricardo Zeledón Zeledón. *Teoría general e institutos de derecho agrario*. (San José, C. R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 614.

*ellos producidos; y la formación de consorcios o asociaciones de productores, pues por su medio los empresarios se unen entre sí -en una integración horizontal- para lograr enfrentar a otros sectores productivos, los retos del mercado, o bien para simplificar sus procesos económicos”.*⁴⁴⁵

Cuando los acuerdos se realizan entre agrupaciones de productores agrícolas (como sería FEDECAÑA) y organizaciones industriales (como sería Cámara de Productores de Azúcar) se daría lo que Carrozza cataloga como “*acuerdos interprofesionales*”.⁴⁴⁶

En el ordenamiento jurídico los contratos agroindustriales se configuran a través de dos formas, ambas de integración vertical. La primera, por medio del acuerdo entre las partes que intervienen en la relación de negocios entre el productor agrícola, el industrial y comercializador. Son relaciones contractuales que no tienen un marco legal (tipicidad legal), de manera que las partes son las que establecen los parámetros de la contratación. Sin embargo, son susceptibles de ser apreciados por la jurisdicción agraria y su derecho se rige, no por el nombre que le hayan dado las partes, sino por su naturaleza.⁴⁴⁷

La segunda forma se da por medio de un “*régimen de economía agroindustrial*”,⁴⁴⁸ es decir, la norma que deviene de la regulación e intervención estatal. La cual puede regular el marco fundamental liberal-privatístico o una actividad agroindustrial de sectores, como es el caso del sistema de gestión de la oferta que permea a la Ley N° 7818 (ley de orden público).

⁴⁴⁵ Costa Rica. Poder Judicial de la República de Costa Rica, *Digesto de Jurisprudencia, Diccionario usual del Poder Judicial*, “*Contrato agroindustrial*”, accesado el 20 de setiembre de 2019, <https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc/36783:contrato%20agroindustrial>.

⁴⁴⁶ Carrozza rescata la diferenciación del contrato agroindustrial individual y la contratación agraria asociativa interprofesionales. A este último le adjudica un nivel superior. El autor no desarrolla la idea de los niveles, sin embargo, por la alta complejidad que requieren los contratos con multiplicidad de partes previamente asociadas se intuye que la complejidad en las partes y el objeto que regula lo coloca en un nivel superior. Antonio Carrozza y Ricardo Zeledón Zeledón, *Teoría general e institutos de derecho agrario* (San José, C. R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 616.

⁴⁴⁷ Sobre los contratos de integración agroindustriales puede consultarse: Costa Rica. Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José, *Resolución N° 804-2003* de las 13:30 horas del 28 de noviembre del 2003, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-252136>.

⁴⁴⁸ Antonio Carrozza y Ricardo Zeledón Zeledón, *Teoría general e institutos de derecho agrario* (San José, C. R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013), 616.

Como se mencionó más arriba en la investigación, el Proyecto de Ley N° 7818 se realizó a través de un consenso previo, tanto de las organizaciones de industriales, como de los productores, en los que se emitió un consentimiento representativo del objeto de la relación entre los sectores: los sujetos intervinientes (ingenios, productores y su categorización: independientes, independientes pequeños y medianos, y no independientes), efectos, causas, obligaciones y derechos. Se incorporan los elementos precio, entrega, asistencia y la integración contemplada en las relaciones que se establece entre las partes y se acordó la creación de LAICA.

Supera la vieja concepción de catalogarlo como una “*compraventa*” agraria, ya que no es un simple convenir cosa y precio, debido a que implica precisamente integración, un conjunto estructurado de obligaciones y derechos que sobrepasan los usualmente estipulados en compraventa. Ejemplo de ello, se dispone de prestación de servicios de asistencia técnica y suministro de insumos tecnológicos u otras sobrevenidas como la creación del Fondo de compensación estudiado líneas arriba.

B. Contrato de integración vertical del sector cañero-azucarero

Se trata de un contrato con “*causa mixta*” debido a que participan empresas agrarias, industriales, con una base dogmática propia de las relaciones jurídicas de la agricultura, basados precisamente en el ciclo biológico del cultivo de la caña. Además, tiene la particularidad de estar circunscrita a una ley que evidencia el interés del Estado en normar las relaciones de ambos sectores.

La ley regula lo relativo a la calidad del producto, a su entrega y la obligación de recibo por parte de los beneficios, la forma por la cual se paga el precio estableciendo liquidaciones parciales, liquidaciones finales y otra serie de aspectos cuyo propósito fundamental es regular las relaciones entre productores e ingenios, en virtud de la justicia y equidad. Además, se establece la protección de los derechos del productor independiente de caña.

Las raíces de esta forma de regulación ya fueron expuestas en este trabajo, pero sintéticamente es el resultado de la conjunción de un interés estatal y la organización de los propios sectores que activamente buscaron que se emitiera una ley. El Tribunal Agrario se refirió a este fenómeno:

“VIII (...) La normativa agroindustrial de los productos tradicionales o básicos muestra un interesante desarrollo, utilizando criterios técnicos -con un alto grado de dinamicidad, flexibilidad y modernismo-, divorciados -como se indicó- de cualquier criterio civil, con características principalmente agrarias. En esta normativa se encuentra presente (además del marcado interés de los sectores productivos involucrados, los cuales buscaron la promulgación de esas normas para regular -y protegerse respecto de otros bienes o empresarios agrícolas- su actividad) una decidida intervención estatal como resultado de la planificación y la programación que entre otras cosas pretende lograr cumplir con las cuotas internacionales, es decir evitando vender menos de lo que el mercado internacional le permite (con lo cual se crearía un perjuicio a la economía nacional), o concurrir ofreciendo más de lo permitido generando excedentes no colocables que disminuirán las ganancias del sector productivo involucrado. En otros casos, sobre todo respecto de los denominados "productos no tradicionales" no hay una normativa concreta para determinar las obligaciones nacidas entre unos y otros sectores, encontrándose con un vacío normativo solo suplido por la voluntad de las partes y las disposiciones del Código Civil, cuando no por la normativa industrial o comercial aplicable en ausencia de la agraria, pero pudiendo interpretarse también como contratos agroindustriales.”⁴⁴⁹

En la Ley N° 7818 se observa que se buscó evitar la imposición unilateral de las condiciones contractuales a los productores de caña y se introdujo criterios de equidad y una mayor participación racional y justa de cada sector.

C. Ventajas en los contratos agroindustriales de integración vertical

Los contratos agroindustriales son herramientas jurídicas destinados a canalizar las relaciones entre las partes y, a su vez, enfrentar la demanda del mercado alimentario. Por

⁴⁴⁹ Costa Rica. Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José, *Resolución N° 804-2003* de las 13:30 horas del 28 de noviembre del 2003, en NEXUS.

medio de este tipo de contratos se garantiza, por un lado, el suministro de un producto agrario y, por otro, el procesamiento y comercialización en el mercado. La Resolución N° 804-2003 del Tribunal Agrario desglosa las conveniencias de la utilización de este tipo de contrato:

“IX. Al empresario agrícola le conviene la integración en cuanto se encuentra garantizado con la venta de su producto pactada incluso antes de iniciarse el ciclo biológico, disminuyendo el riesgo de acudir al mercado a colocarlo, además de que ha fijado con el industrial un precio determinado (o por lo general determinable) del cual recibe adelantos o partes aun antes de la entrega, a veces con liquidaciones superiores por participar del valor agregado, y contando la mayoría de las veces con semillas, insumos y asistencia técnica con lo que aumenta considerablemente la cantidad del bien a entregar al industrial. Pero esa integración también es conveniente al industrializador de los productos agrícolas en cuanto le garantiza contar con la cantidad de bienes necesarios para el adecuado funcionamiento de su empresa - pudiendo en esta forma planificar la producción -, sin necesidad de ampliar su ámbito de acción también a la agricultura, evitando correr con el riesgo biológico que dicha actividad implica, así como con las inversiones - en compra de terreno, maquinaria o producción- que la empresa agraria tiene ya instaladas, obviando también su accionar con posibles negociaciones con trabajadores agrícolas que una ampliación a ese sector le acarrearían; todo lo anterior sin que implique desligarse de la producción agraria pues al suministrar semillas, insumos o animales, así como asistencia técnica -que se descuentan en algunos casos del precio- tiene garantizada la calidad de los bienes por adquirir, pero fundamentalmente un cierto control sobre la producción pues la industria vigila todo el proceso.”⁴⁵⁰

En el caso del sector cañero-azucarero costarricense, es claro que el fenómeno de la integración se permea del control se desempeña LAICA, como entidad organizadora del sector, encargada entre otras cosas de dirimir controversias y equilibrar las relaciones entre ingenios y productores, según los fines públicos establecidos en la Ley N° 7818.

Concretamente las ventajas contenidas en la ley versan sobre derechos y obligaciones de las partes, con énfasis en los derechos de los productores independientes y en particular el pequeño y mediano productor independiente de caña de azúcar. A continuación, se enumeran

⁴⁵⁰ Ibid.

en razón de que fueron desarrollados más arriba, los derechos del productor de caña de azúcar:⁴⁵¹

1. Obligatoriedad de los ingenios a la compra de un porcentaje determinado de la caña proveniente de productores independientes.
2. Derechos de información previa sobre precios de la caña y el azúcar para los ingenios y productores.
3. Derecho de adelantos.
4. Aseguramiento de la participación porcentual en el valor del azúcar.
5. Acceso a la capacitación y asistencia técnica para combatir las brechas tecnológicas diagnósticas sobre el cultivo.
6. El carácter de intrasmisibilidad y el principio de no renuncia de sus derechos.
7. Fondo compensatorio y, en principio, de carácter solidario para mitigar la diferencia entre el precio cuota y el “*extracuota*” que reciben los pequeños y medianos productores independientes.
8. Derecho a un porcentaje en la participación en la cuota nacional de producción.
9. Imposibilidad de rebajo o disminución en el precio obtenido en el azúcar del ingenio, en detrimento del productor, a causa de errores o deficiencias en el procesamiento de la caña.
10. Claridad en la calidad del producto y el precio acorde a él.
11. Derecho a un margen de tolerancia del 15%, a favor del productor, en las cantidades de caña que se haya comprometido a entregar al ingenio en la Comisión de la Zafra (conste o no en los contratos correspondientes).
12. Se le garantiza la venta de su producto incluso antes de iniciarse el ciclo biológico.

Carrozza propone algunos parámetros para evaluar las ventajas de la integración vertical, a saber: las ventajas que le procura al productor realizan la ordenación de estipulaciones contractuales. Por otro lado, la garantía de un precio determinado o predeterminable, para así eliminar las pérdidas ligadas al riesgo del mercado. Por último, las normas de asistencia

⁴⁵¹ Considerado desde el punto de vista estatal como la parte débil de la relación contractual.

técnica. Todas ellas existentes en la Ley N° 7818 y abordadas en el desarrollo de este trabajo, en correspondencia con la línea jurisprudencial.

El grueso de esta evaluación ya fue abordado en el presente capítulo, en principio la ley establece una serie de derechos y obligaciones que regulan las relaciones entre los ingenios y los productores. Así como esta establece las estipulaciones consideradas necesarias para proteger los dos intereses públicos determinados en la ley, la distribución de la “*cuota nacional de producción de azúcar*” y la existencia y mantenimiento de los “*pequeños y medianos productores independientes*”.

Cabe rescatar que existe escasa información actualizada que nos indique cuál es la evolución de la existencia y mantenimiento de pequeños y medianos productores, y su correlativa participación en la producción total. Sin embargo, los datos hallados claramente evidencian una paulatina pero sostenida disminución, ya que los productores independientes pequeños y medianos (0-1.500 ton) eran 7.403 en la zafra 1994-1995 mientras que en la zafra 2018-2019 son 6.001. Los productores independientes (1.501-5.000 ton) ascendieron en número pasando de 103 a 174 en las zafras mencionadas.

Por otra parte, el proceso de transformación en la estructura del sector llevó a un aumento progresivo en la importancia de las empresas verticalmente integradas agrícola-industriales, parece sostenerse en el tiempo. Se encuentra que las fincas de 1 a menos 20 ha disminuyeron de 6.389 (1984) a 3.614 (2014), las fincas de 20 ha a 50 ha aumentaron de 542 a 639 y las fincas mayores a 50 ha aumentaron de 445 a 627. En términos globales de número de unidades productivas agrícolas continúan predominando las pequeñas y medianas.

Las razones de la “*disminución de pequeños y medianos productores*” son variadas, desde la conversión del productor a otro producto, el descenso del atractivo del precio que se paga por la caña de azúcar debido a los embates y modificaciones que el mercado demanda (costo que absorbe el productor). Hasta la dificultad o incapacidad de acceder y mantener tecnología apropiada que maximice su productividad y eficiencia, es decir, la poca competencia que

tiene el pequeño y mediano productor, en términos tecnológicos, para mantenerse activo en el mercado del sector cañero-azucarero.

No se debe perder de vista que, empero todas las dificultades enfrentadas por los pequeños y medianos productores independientes de caña de azúcar, estos representan el 96,94% en la participación porcentual por estrato de productor en la actualidad, siendo 6.001 productores en total. Tampoco que el sector cañero-azucarero tiene una importante contribución en el Valor Agregado Agropecuario.

A continuación, se estudia las limitaciones contenidas en el sistema de gestión de la oferta aplicado en Costa Rica dirigido a limitar la entrada de nuevos actores al sector o, al menos, a regular en qué medida pueden participar. Para ello, debe recordarse que el sistema de gestión de la oferta no sólo contempla lo establecido en el Ley N° 7818, sino que incluye tres componentes: a. el control de la producción a través de cuotas, número de detentores de estas, b. precio de la cuota, fijación y estabilización de precios (Ley N° 7818, sus reformas y reglamentos) y c. control de importaciones mediante medidas arancelarias.

Este último aspecto es el estudiado en el siguiente capítulo, que incluye las medidas arancelarias, el establecimiento de medidas antidumping (caso Brasil) y salvaguardias. Además, se plasmará el procedimiento administrativo y sus características.

CAPÍTULO III. Las limitaciones a los nuevos actores del sector

El objeto central del presente capítulo es el análisis de las limitaciones a los nuevos actores en el sector cañero-azucarero costarricense. Lo anterior conlleva dos ejes temáticos, analizados en cada sección: la medida antidumping y la medida de salvaguardia.

El primero se refiere a la medida antidumping utilizada en Costa Rica de cara a la entrada, al mercado costarricense, de nuevos actores procesadores o comercializadores del azúcar. Para ello se realizará, a modo de contextualización, una breve exploración sobre el funcionamiento del sistema arancelario y los compromisos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Posteriormente, se abordará el reciente caso de medida antidumping suscitada entre la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) e importadores de azúcar frente al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Por último, se mencionan los esfuerzos de LAICA para que se establezca una medida de salvaguardia.

SECCIÓN 1. Protección arancelaria

En términos generales, los elementos más importantes del acuerdo “*Ronda Uruguay*” en el tema de la agricultura fueron: la reducción de los subsidios a la exportación, la disminución de las medidas de apoyo interno, la eliminación de cuotas de importaciones, la reducción de aranceles y la “*arancelización*” de las medidas no arancelarias en general.⁴⁵²

La “*arancelización*” es la conversión de medidas restrictivas del comercio, tales como cuotas, aranceles variables, licencias, precios mínimos de importación, en un equivalente arancelario fijo. “*Con esto se pretende eliminar todo tipo de restricciones cuantitativas así como los sistemas de gravámenes variables y sustituirlos por aranceles. En adelante, las*

⁴⁵² Karla Amador, José Manuel Pérez y Lawrence Pratt, “Revisión del comercio agropecuario enmarcado dentro de la OMC y sus impactos sobre la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario,” INCAE, (noviembre, 1998), accesado el 20 de setiembre de 2019, <http://x.incae.edu/en/clacds/publicaciones/pdf/cen724.pdf>.

partes contratantes podrán proteger su producción agropecuaria únicamente a través de medidas arancelarias.”⁴⁵³

Se debe poseer claridad sobre nociones básicas atinentes al sistema arancelario para comprender las implicaciones e impacto de este acuerdo multilateral (y asociados) sobre la agricultura y, en particular, sobre el azúcar.⁴⁵⁴ El acuerdo sobre la creación de la OMC es de carácter multilateral, sin embargo, esto no obsta para que los países ratifiquen acuerdos comerciales bilaterales, como los tratados de libre comercio. Es posible que estos últimos sean utilizados para establecer tratos preferenciales en relación con determinados productos considerados “*sensibles*”.

Un producto “*sensible*” es aquel que en razón de su producción es relevante para un país, tanto en términos económicos como sociales, por lo que su importación puede producir perturbaciones económicas desfavorables para la economía o producción nacional. Según el glosario de términos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la agricultura en el marco de la “*Ronda de Doha*”, los productos sensibles “*tendrían recortes arancelarios menores que los resultantes de la fórmula, pero con contingentes que permitirían importaciones a las que se aplicarían aranceles reducidos (“contingentes arancelarios”) con el fin de permitir cierto acceso al mercado.*”⁴⁵⁵

⁴⁵³ Ibid.

Sin embargo, cabe destacar que existen dificultades si se plantea como única vía el sistema arancelario. Los países deben incentivar varios mecanismos para el comercio y producción agraria. En este sentido, Luis Figueroa y Víctor Umaña exponen en su estudio sobre los retos de la política comercial y de la agricultura en Centroamérica que: “*La unidimensionalidad de la política basada en aranceles se convierte en un dilema imposible de resolver. Mientras el arancel sea el único instrumento, no sólo de la política comercial agrícola, sino de la política de apoyo al agro:*

1. No puede reducirse, porque sería un caos social y económico, en especial para la gran mayoría de pequeños productores, muchos de ellos ya inmersos en una situación social precaria.

2. No puede aumentarse, porque su alta regresividad perjudica grandemente a los consumidores más pobres, además de que va en contra de las estrategias nacionales de desarrollo, particularmente exitosas en otras actividades, y en general va en contra de los compromisos que los países han adquirido ante la OMC y otras instancias internacionales. *3. No puede mantenerse indefinidamente sin hacer algo más, porque no parece sostenible ni conveniente, y ni está siendo suficiente para los objetivos que esta política tiene”.* Véase:

Luis Figueroa y Víctor Umaña, “Los Retos de la Política Comercial y de la Agricultura en Centroamérica: Elementos para la Discusión” (Junio, 2002), accesado el 25 de julio de 2019, <http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen560.pdf>.

⁴⁵⁴ Susana Wong-Chan y Duayner Salas-Chaverri, “Análisis arancelario de productos sensibles de Costa Rica en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales”, *Relaciones internacionales*, N° 90 (1) (9 de junio de 2017): 15-46, accesado el 22 de julio de 2019, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9413>.

⁴⁵⁵ Organización Mundial del Comercio (OMC). “Glosario Ronda de Doha”, accesado el 22 de julio de 2019, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/sensitive_products_s.htm.

La investigación de Wong y Salas determina que el azúcar de caña es uno de los productos “sensibles” de Costa Rica. Identificaron varios criterios, no preestablecidos por nuestro país, que catalogan a este producto como “sensible”. Entre los que cabe destacar que es un grano básico de producción nacional con un arancel aplicado elevado.⁴⁵⁶

Tabla 8. El azúcar como producto costarricense sensible

Producto	Arancel consolidado elevado	Arancel aplicado elevado	Tiene contingente OMC	Es un grano básico	Existe producción Nacional	Industria con influencia política
Azúcar de caña y de remolacha		X		X	X	

Fuente: Fragmento extraído de la tabla 11 del trabajo de Wong y Salas, 2017.⁴⁵⁷

En cuanto al sistema arancelario, como sintéticamente lo explica el estudio de Wong y Salas, “todo producto importado a Costa Rica debe pagar los aranceles de importación y otros impuestos, salvo que estén en 0% o sean parte de una excepción”.⁴⁵⁸ Así los productos que se importan pagan el “derecho arancelario a la importación” (DAI) aplicado al valor aduanero del “costo, seguro y flete” (CIF). También existe un impuesto de 1% creado por la Ley N° 6946 “Valor Aduanero de Mercancías Importadas”.⁴⁵⁹ Otros impuestos son: el selectivo de consumo, impuestos de ventas, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), impuesto específico y ganancia estimada. Todos negociables en el marco de los Tratados de Libre Comercio.

⁴⁵⁶ Susana Wong-Chan y Duayner Salas-Chaverri, “Análisis arancelario de productos sensibles de Costa Rica en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales”, *Relaciones internacionales*, N° 90 (1) (9 de junio de 2017): 15-46, accesado el 22 de julio de 2019, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9413>.

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Susana Wong-Chan y Duayner Salas-Chaverri, “Análisis arancelario de productos sensibles de Costa Rica en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales”, *Relaciones Internacionales*, N° 90 (1) (9 de junio de 2017): 15-46, accesado el 22 de julio de 2019, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9413>.

⁴⁵⁹ Ibid.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Creando Impuesto 1% Valor Aduanero Mercancías Importadas*, Ley N° 6879, 1984, en SINALEVI, accesado el 30 de enero de 2019, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?nValor1=1&nValor2=36483&nValor3=38465¶m2=1&strTipM=FN&lResultado=1&strSim=simp

Con la OMC cada país adoptó la “consolidación”, que significa el compromiso de no aplicar aranceles superiores a un máximo preestablecido. En palabras de Won Chang y Salas Chaverri, “se refiere al proceso por el cual cada miembro de la OMC se compromete a no elevar su arancel aplicado a la importación sobre la cifra consolidada en su lista de acceso”.⁴⁶⁰ Con referencia a las restricciones cuantitativas o cuotas se determinó su permisión sólo en calidad de excepción.

Tabla 9. Aspectos generales del sistema arancelario costarricense

Arancel de importación	
DAI	
Impuesto	
1% Ley N° 6946	
Otros impuestos	
1.	Selectivo de consumo
2.	Impuesto de ventas
3.	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)
4.	Impuesto específico y ganancia estimada

Fuente: Elaboración propia.

Otro concepto importante es la diferenciación entre “aranceles consolidados” y los “aranceles aplicados”. Siguiendo a los autores supra mencionados, el primero se refiere al nivel de arancel que el país se compromete a tener, mientras que el aplicado se refiere al derecho arancelario que efectivamente se aplica en el momento de la importación de las mercancías. Nuestro país tiene un arancel consolidado de 45% en la OMC para el azúcar. El azúcar de caña (partida arancelaria 1701), según los datos extraídos por Wong y Salas, es el décimo producto con el arancel aplicado más alto (45%).

El contingente arancelario “es una cuota designada por un país en donde las exportaciones realizadas dentro de esa cuota pagan un arancel inferior al arancel aplicado normalmente; una vez que se termine esa cuota, se deberán pagar los aranceles sin trato preferencial. Dichos contingentes pueden establecerse en dos ámbitos: contingentes otorgados dentro de la OMC y los contingentes creados dentro de los TLC”.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Susana Wong-Chan y Duayner Salas-Chaverri, “Análisis arancelario de productos sensibles de Costa Rica en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales”, *Relaciones Internacionales*, N° 90 (1) (9 de junio de 2017): 15-46, accesado el 22 de julio de 2019, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9413>.

⁴⁶¹ Ibid.

Las medidas temporales de protección no están prohibidas en el marco de la OMC, de hecho *“Los Acuerdos de la OMC contemplan aquellos casos en que sus miembros pueden aplicar medidas temporales de protección, básicamente de tres tipos: derechos antidumping; derechos compensatorios; y medidas de salvaguardia. Los dos primeros se refieren a medidas que los miembros de la OMC adoptan para protegerse de situaciones de competencia “desleal”, mientras que la tercera se origina en situaciones imprevistas que los miembros enfrentan y que se traducen en un aumento del volumen de importaciones que causa o amenaza causar daño a la producción local.”*⁴⁶²

Los derechos antidumping corresponden a *“la introducción de los productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal”*.⁴⁶³ El artículo VI del GATT establece que el dumping es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a: i) una rama de producción existente de una parte contratante o ii) si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional.

El párrafo N° 2 del mismo artículo establece *“con el fin de contrarrestar o impedir el dumping, toda parte contratante podrá percibir, sobre cualquier producto objeto de dumping, un derecho antidumping que no exceda del margen de dumping relativo a dicho producto”*.⁴⁶⁴

Por otra parte, las *“subvenciones y medidas compensatorias”* se encuentran definidos en el *“Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias”* (SMC).⁴⁶⁵ Este establece 3 tipos

⁴⁶² Food and Agriculture Organization (FAO), “26 Conferencia Regional de la FAO Para América Latina y el Caribe Impacto de los Obstáculos Técnicos y las Barreras no Arancelarias en el Comercio Agrícola de América Latina y el Caribe.” (Mérida, Méx, 10 al 14 de abril de 2000), accesado el 13 de julio de 2019, <http://www.fao.org/3/x4329s/x4329s.htm>.

⁴⁶³ GATT, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, 1947, accesado el 7 de julio de 2019, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf, artículo VI Derechos antidumping y derechos compensatorios, 513. También existe el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, 1994, accesado el 7 de julio de 2019, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#GATT94.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ Organización Mundial del Comercio, *“Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)”*, https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf.

de subvenciones, a saber: las prohibidas, las recurribles y las no recurribles.⁴⁶⁶ Las subvenciones se encuentran definidas en el artículo 1 y existen cuando los gobiernos y organismos públicos aplican medidas:

“a. cuando constituyan desembolsos monetarios por parte del fisco: signifiquen condonación o no recaudación de ingresos fiscales, proporcionen bienes y servicios (distintos a los de infraestructura general), o realicen pagos a mecanismos de financiación;

b. cuando se destinen al sostenimiento de ingresos o de precios y ello signifique un beneficio; y

c. cuando sean específicas a una empresa o rama de actividad.”⁴⁶⁷

Por último, las “medidas de salvaguardia” se encuentran plasmadas en el “Acuerdo de Salvaguardias”⁴⁶⁸ de la OMC. Específicamente en el artículo XIX del Acuerdo del GATT posibilita que un país miembro adopte una medida para proteger una rama específica de producción nacional ante un imprevisto ocasionado en virtud de las importaciones de un producto. Como requisito para adoptarla la importación debe causar o amenazar con causar un daño grave a la rama que pretende proteger el país.

Para que una salvaguardia entre en vigencia debe ser notificada a los otros miembros interesados de la OMC y, posteriormente, aprobadas por el “Consejo de Ministros de

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, N° 7475, 1994, en SINALEVI, accesado el 7 de julio de 2019.

⁴⁶⁶ Véase punto 27. “Se establecen tres categorías de subvenciones: a) subvenciones prohibidas, son aquellas que están supeditadas de jure o de facto al desempeño exportador; y las que estimulen el uso de producción nacional en desmedro de la importada; b) subvenciones recurribles, son aquellas que producen daño a la rama de producción nacional de otro país miembro; perjuicio grave a los intereses de otro país miembro, o anulación o menoscabo de una concesión; y c) subvenciones no recurribles, son aquellas de carácter general, y por lo tanto no específicas en los términos que define el Acuerdo, no afectan a medidas compensatorias.”

Food and Agriculture Organization (FAO), “26 Conferencia Regional de la FAO Para América Latina y el Caribe Impacto de los Obstáculos Técnicos y las Barreras no Arancelarias en el Comercio Agrícola de América Latina y el Caribe.” (Mérida, Méx, 10 al 14 de abril de 2000), accesado el 13 de julio de 2019, <http://www.fao.org/3/x4329s/x4329s.htm>.

⁴⁶⁷ Ibid.

⁴⁶⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Anexo IA: Acuerdo sobre Salvaguardias*, Ley N° 7475, 1994, Gaceta N° 245 del 26 de diciembre de 1994, en SINALEVI.

Integración Económica” (COMIECO), lo cual otorga transparencia y publicidad a la medida, ambas necesarias según los principios de la OMC.

Ahora bien, el sistema arancelario no es la única limitación que se ha presentado a los nuevos actores del sector cañero-azucarero, como se adelantó en la introducción del presente capítulo. Es por ello que en la siguiente sección se abordará lo relativo al diferendo comercial.

SECCIÓN 2. Diferendo comercial

Este apartado aborda el análisis del caso de la posibilidad de implementar una medida antidumping sobre las importaciones de *“Azúcar Blanco Cristal sin refinar dirigido al uso doméstico proveniente u originario de Brasil”*, que ingresaba a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.0099. Lo cual se abordará en el segundo apartado.

Debido a este objetivo, en primera instancia se ofrece un planteamiento macro del objeto de análisis, una alusión al procedimiento administrativo y, seguidamente, se procede a sintetizar y analizar los argumentos y la decisión tomada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Como recurso guía se elaboraron las Figuras 7 y 8 para ilustrar el procedimiento administrativo y una línea temporal de los actos jurídicos relevantes para el caso particular.

Según consta en la Resolución DM-10-2017⁴⁶⁹ de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) presentó el 12 de junio de 2015 una solicitud de investigación para determinar la procedencia de la aplicación de una medida antidumping general a las importaciones de *“azúcar blanco cristal sin refinar dirigido al uso doméstico cuya procedencia originaria era Brasil”*.

⁴⁶⁹ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-10-2017* de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017.

Tal azúcar ingresaba a nuestro país bajo las fracciones arancelarias 1701.99.0099 en los términos del artículo XIX del GATT de 1994, el “*Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*” de 1994 y el “*Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio N° 33809 (COMIECO-XLIV)*”.⁴⁷⁰ LAICA consideró que dichas importaciones se configuraban como una amenaza de daño a la producción nacional. Por lo que llevó el caso a las instancias administrativas correspondientes (MEIC). Lo relativo a la salvaguardia y los procedimientos relacionados con la misma, serán desarrollados en el tercer apartado de la presente sección.

A. Procedimiento administrativo: órgano de investigación y órgano decisor

El “*Despacho Ministerial*” y la “*Dirección de Defensa Comercial del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*” (MEIC), son los competentes para conocer el caso y la procedencia de la aplicación de una medida antidumping general a las importaciones de azúcar blanco cristal sin refinar dirigido al uso doméstico cuya procedencia originaria era Brasil.

El artículo 38 del Reglamento de la Ley N° 6054 “*Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*” constituye el fundamento jurídico que otorga a la Dirección de Defensa Comercial la competencia de investigación en el procedimiento administrativo de antidumping. Véase:

“Artículo 38. Dirección de Defensa Comercial. Esta Dirección tendrá en materia de comercio desleal internacional y medidas de salvaguardias las siguientes funciones:

(...)

a. Asesorar al Despacho Ministerial y demás instancias del Ministerio en materia de dumping, subsidios e imposición de medidas de salvaguardia.

(...)

d. Recibir y tramitar las solicitudes de apertura de investigación por dumping, subsidios o salvaguardia; o solicitudes de exámenes por extinción de medidas antidumping, compensatorias o de salvaguardia.

⁴⁷⁰ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Publica Resolución N° 193-2007 (COMIECO-XLIV): Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, Decreto Ejecutivo N° 33809*, en SINALEVI.

*e. Desarrollar los procedimientos administrativos en materia de dumping, subsidios y salvaguardia con la finalidad de determinar la procedencia o no de ordenar la aplicación de derechos antidumping, medidas compensatorias o medidas de salvaguardia. (...)*⁴⁷¹

El procedimiento administrativo es un instrumento de tutela de los derechos de los administrados, en el cual se garantiza un desenvolvimiento acorde con el ordenamiento jurídico. La administración pública realiza un análisis de los hechos, del derecho y la prueba aportada, así como de oficio deben cerciorarse de la exactitud de la información presentada por las partes, en concordancia con el artículo 6.6⁴⁷² y párrafo 3⁴⁷³ del Anexo II del “Acuerdo Antidumping (AAD)”. Todo lo anterior con la finalidad de poseer los elementos necesarios para emitir una decisión.

La actuación administrativa dentro del procedimiento debe respetar una serie de garantías para preservar la seguridad jurídica, entre ellas: el debido proceso, el derecho de defensa, el contradictorio o la bilateralidad de la audiencia.

Las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo están contempladas en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública “(...) a) *La Constitución Política*; b) *Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana*; c) *Las leyes y los demás actos con valor de ley*; (...)”.⁴⁷⁴ En razón de la materia en discusión, el Despacho Ministerial (MEIC) consideró entre las fuentes para resolver:

⁴⁷¹ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Reglamento a la Ley N° 6054 "Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio"*, Decreto Ejecutivo N° 37457, 2012, en SINALEVI.

⁴⁷² “Artículo 6.6. *Salvo en las circunstancias previstas en el párrafo 8, las autoridades, en el curso de la investigación, se cerciorarán de la exactitud de la información presentada por las partes interesadas en la que basen sus conclusiones.*” Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Anexo IA: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, Ley N° 7475-H, 1994, Gaceta N° 245 del 26 de diciembre de 1994, Alcance 40, en SINALEVI.

⁴⁷³ Ibid. “3. *Al formular las determinaciones deberá tenerse en cuenta toda la información verificable, presentada adecuadamente de modo que pueda utilizarse en la investigación sin dificultades excesivas, facilitada a tiempo y, cuando proceda, en un medio o lenguaje informático que hayan solicitado las autoridades. Cuando una parte no responda en el medio o lenguaje informático preferidos pero las autoridades estimen que concurren las circunstancias a que hace referencia el párrafo 2 supra, no deberá considerarse que el hecho de que no se haya respondido en el medio o lenguaje informático preferidos entorpece significativamente la investigación.*”

⁴⁷⁴ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de la Administración Pública*, N° 6227, 1978, en SINALEVI.

1. La Constitución Política.
2. Los artículos VI y XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (Acuerdo Antidumping)⁴⁷⁵, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre Salvaguardia, todos instrumentos jurídicos del Sistema Multilateral de Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
3. El Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio (COMIECO-XLIV).⁴⁷⁶
4. Ley General de la Administración Pública.⁴⁷⁷

El “*Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio (COMIECO-XLIV) del 2007*”,⁴⁷⁸ en su artículo 2, especifica que allí se desarrolla las disposiciones establecidas en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como, en lo procedente, las disposiciones del “*Protocolo de Guatemala*” y del “*Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*”.

El Reglamento supra expone la estructura básica del procedimiento a seguir (véase Figura 7). Para dirimir el caso se contó con el órgano de investigación (denominado Autoridad Investigadora -AI-) y un órgano decisor (Despacho Ministerial). La función del primero es instruir el procedimiento, así como de “(...) *indagar, analizar y evaluar las supuestas prácticas desleales de comercio y decidir si es procedente recomendar la imposición de "derechos antidumping" o "derechos compensatorios"*”.⁴⁷⁹

⁴⁷⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Anexo IA: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Ley N° 7475-H, 1994*, Gaceta N° 245 del 26 de diciembre de 1994, Alcance 40, en SINALEVI.

⁴⁷⁶ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo: N° 33809 del 08/05/2007. Publica Resolución N° 193-2007 (COMIECO-XLIV): Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, 2007*, en SINALEVI.

⁴⁷⁷ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley General de la Administración Pública, N° 6227, 1978*, en SINALEVI.

⁴⁷⁸ Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica, *Decreto Ejecutivo: N° 33809 del 08/05/2007. Publica Resolución N° 193-2007 (COMIECO-XLIV): Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, 2007*, en SINALEVI.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, artículo 5.

B. Estudio de caso: medida antidumping

El impulso procesal para iniciar la investigación tendiente a establecer la existencia y efectos de las prácticas desleales de comercio lo realizó la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) en representación de: Cooperativa Agrícola Industrial Victoria R.L., Compañía Agrícola Industrial de Tacaes Limitada, Ingenio Costa Rica S.A., Kooper Peralta Limitada, Ingenio Cutres S.A., Azucarera el Viejo S.A., Organismo Auxiliar Cooperativo Industrial Atirro R.L., Hacienda Juan Viñas S.A., Central Azucarera Tempisque S.A., Ingenio Quebrada Azul Limitada, Azucarera El Palmar S.A., e Ingenio Toboga S.A. Presentó escrito el 12 de junio del 2015.

Básicamente LAICA solicitó el estudio de la posibilidad de implementar una medida antidumping. Los argumentos fueron:

1. Importancia económica y social para la producción nacional: LAICA advirtió que a raíz de la importación del producto se daría un perjuicio económico social para Costa Rica. Incluyó el riesgo de cese de operaciones nacionales con una afectación de gran magnitud, en tanto la industria cañera y azucarera nacional general aproximadamente 25.000 trabajadores directos y 100.000 indirectos.
2. Vulnerabilidad de la producción nacional: debido a tres factores, el primero de ellos referido al carácter estacional o temporal del cultivo. En segundo lugar, el bajo margen de maniobra de pequeños productores para enfrentar prácticas “*predatorias de comercio internacional*”. Por último, alta complejidad de reconversión agrícola para apalea las consecuencias negativas de las importaciones.
3. Amenaza real e inminente que implica la producción azucarera brasileña sobre la costarricense: en relación con este punto, LAICA indicó que “(...) *el volumen total de la producción azucarera de Brasil es más de 153 veces el volumen total de producción de azúcar de Costa rica. Por otro lado, Brasil, en 2014, exportó*

aproximadamente el 68% de su producción total de azúcar, que equivale a más de 104 veces el volumen total de producción de Costa Rica.”

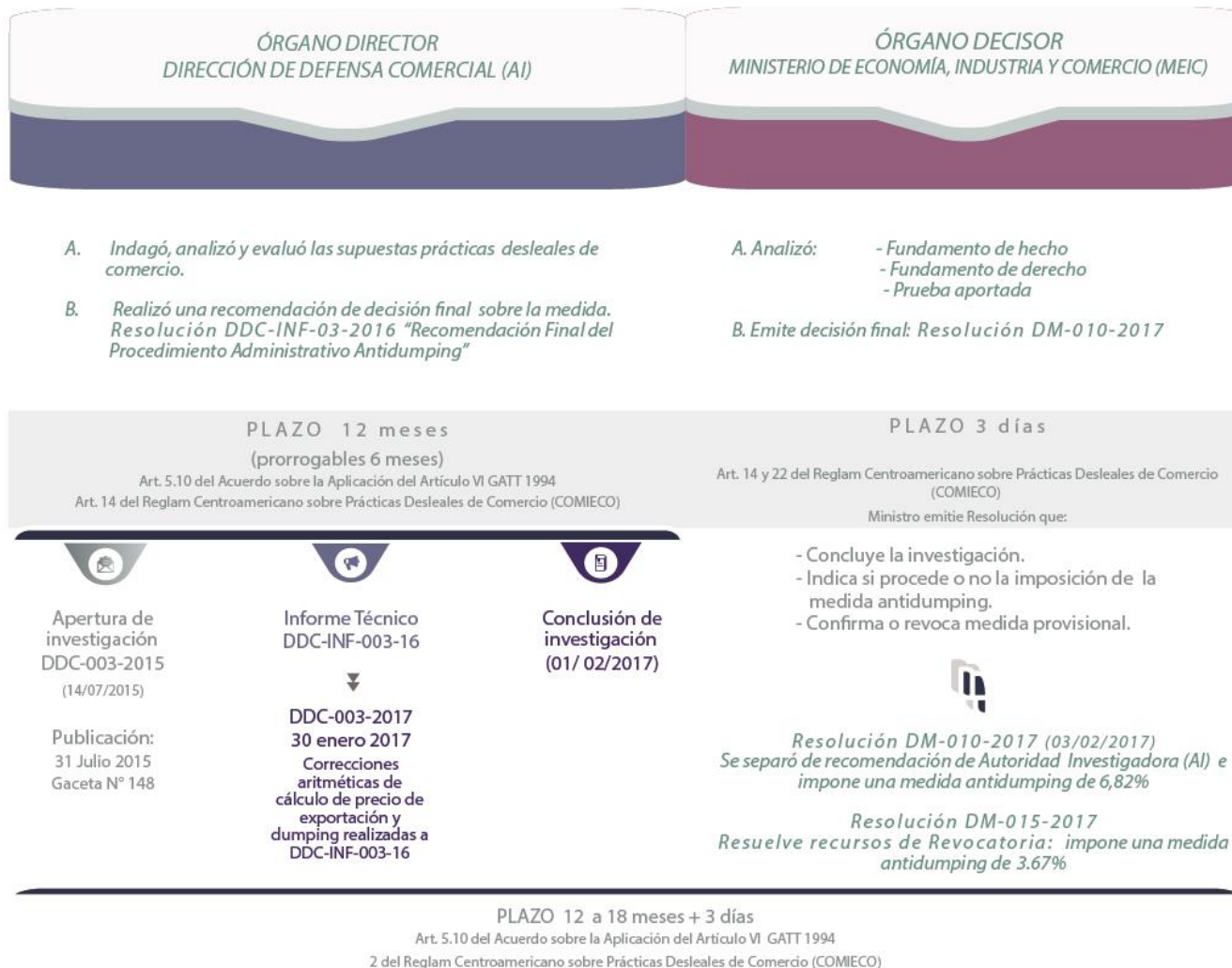


Figura 7. Línea temporal: procedimiento administrativo para determinar la aplicación de medida antidumping

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución DM-10-2017, Resolución DM-15-2017 y Resolución DGA-DG-8-2017.

Seguidamente la Dirección de Defensa del Comercio ordenó la apertura de dicha investigación. La Autoridad Investigadora del Procedimiento (AI) realizó el análisis técnico necesario para el cálculo del margen dumping para lo cual efectuó la determinación tanto del valor normal “*en fábrica*”, como del precio de exportación “*ex fábrica*” con la finalidad de compararlos.⁴⁸⁰

Dicho informe técnico presentó una recomendación final al Órgano Decisor (Despacho Ministerial MEIC). El cual es un acto interno preparatorio, es decir, es un acto que finaliza la etapa de instrucción de la AI cuya recomendación no es vinculante ni obligatoria para el órgano decisor. Tampoco es recurrible para las partes.⁴⁸¹ Lo anterior, en consonancia con la normativa del derecho administrativo costarricense.

La Autoridad Investigadora (AI) emanó el informe técnico DDC-INF-3-2016 “*Recomendación Final del Procedimiento Administrativo Antidumping*”, en el cual calculó un margen de dumping de 0,7% y concluyó que no existió dumping, en términos del artículo

⁴⁸⁰ “Artículo 2.4. Se realizará una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal. Esta comparación se hará en el mismo nivel comercial, normalmente el nivel “*ex fábrica*”, y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posibles. Se tendrán debidamente en cuenta en cada caso, según sus circunstancias particulares, las diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios, entre otras las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación, las diferencias en los niveles comerciales, en las cantidades y en las características físicas, y cualesquiera otras diferencias de las que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de los precios (7). En los casos previstos en el párrafo 3, se deberán tener en cuenta también los gastos, con inclusión de los derechos e impuestos, en que se incurra entre la importación y la reventa, así como los beneficios correspondientes. Cuando, en esos casos, haya resultado afectada la comparabilidad de los precios, las autoridades establecerán el valor normal en un nivel comercial equivalente al correspondiente al precio de exportación reconstruido o tendrán debidamente en cuenta los elementos que el presente párrafo permite tomar en consideración. Las autoridades indicarán a las partes afectadas qué información se necesita para garantizar una comparación equitativa y no les impondrán una carga probatoria que no sea razonable.”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Anexo IA: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Ley N° 7475-H, 1994*, Gaceta N° 245 del 26 de diciembre de 1994, alcance 40, en SINALEVI.

⁴⁸¹ Esta aclaración es ofrecida en el párrafo 64 a 72 de la Resolución DM-15-2017 la cual se fundamenta en el artículo 120 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, en el Dictamen N° C-92-98 del 19 de mayo de 1998 de la Procuraduría General de la República de Costa Rica y en el Voto N° 8244-01 de las ocho horas y treinta y dos minutos del 17 de agosto de 2001 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *Resolución N° DM-15-2017* de las 10:10 horas del 3 de febrero del 2017, accesado el 26 de abril del 2019, https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/DM-015-2017_FINAL.pdf.

5.8 del “Acuerdo Antidumping” (OMC).⁴⁸² Norma que excluye existencia de dumping cuando el margen de dumping es inferior al dos por ciento (2%), expresado como porcentaje del precio de exportación.

El procedimiento también contempla dar audiencia a las partes para manifestarse y recibir peritos, testigos, etc. En el caso bajo estudio la audiencia se realizó el 3 de octubre de 2010. Posteriormente, el órgano decisor analizó los hechos, el derecho, la prueba aportada y el informe técnico para determinar la procedencia o no de una medida antidumping, según los términos del artículo VI del GATT.

En dicha resolución, el órgano decisor concluye la investigación, indica si procede o no la imposición de la medida antidumping con indicación del porcentaje y confirma o revoca medida provisional. Ante la resolución puede interponerse un recurso de revocatoria, una vez que se le dé trámite y se emita la resolución que conoce el recurso queda por agotada la vía administrativa.

Tal como se observa en la Figura 8, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), mediante la Resolución DM-10-2017 ordenó imponer un arancel de 6,82% a las importaciones de *“azúcar blanco cristal sin refinar dirigido al uso doméstico cuya procedencia originaria era de Brasil”*. Cabe destacar que el Despacho Ministerial se apartó de la recomendación de la Autoridad Investigadora (AI) quién determinó un margen de dumping de 0,7%. Para ello, el Despacho Ministerial expuso el razonamiento de la determinación de la existencia de daño o amenaza de daño, realizado en los considerandos 50 a 66.

⁴⁸² “5.8. La autoridad competente rechazará la solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 y pondrá fin a la investigación sin demora en cuanto se haya cerciorado de que no existen pruebas suficientes del dumping o del daño que justifiquen la continuación del procedimiento relativo al caso. Cuando la autoridad determine que el margen de dumping es de minimis, o que el volumen de las importaciones reales o potenciales objeto de dumping o el daño son insignificantes, se pondrá inmediatamente fin a la investigación. Se considerará de minimis el margen de dumping cuando sea inferior al dos por ciento (2%), expresado como porcentaje del precio de exportación. Normalmente se considerará insignificante el volumen de las importaciones objeto de dumping cuando se establezca que las procedentes de un determinado país representan menos del tres por ciento (3%) de las importaciones del producto similar en el Miembro importador, salvo que los países que individualmente representan menos del tres por ciento (3%) de las importaciones del producto similar en el Miembro importador representen en conjunto más del siete por ciento (7%) de esas importaciones.”

Debe recordarse que el “Acuerdo Antidumping” (AAD)⁴⁸³ exige la determinación de la existencia o amenaza de daño. El artículo 3 establece:

“Determinación de la existencia de daño (9)

** (9) En el presente Acuerdo se entenderá por "daño", salvo indicación en contrario, un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción, y dicho término deberá interpretarse de conformidad con las disposiciones del presente artículo*

3.1. La determinación de la existencia de daño a los efectos del artículo VI del GATT de 1994 se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo:

a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de estas en los precios de productos similares en el mercado interno y,

b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.”⁴⁸⁴

⁴⁸³ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Anexo IA: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Ley N° 7475-H, 1994, Gaceta N° 245 del 26 de diciembre de 1994, alcance 40, en SINALEVI.*

Este punto se considera como necesario para facilitar la solución más ágil y apropiada de las controversias que surjan. Así rescatado en el Informe Económico del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa durante la discusión de la aprobación del “Acta Final” en el que se incorporan los resultados de la “Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”. En el cual se expresa: “Dentro de los tópicos principales, destaca la inclusión del principio de daño y la amenaza de daño. Legislación nacional debe incorporarse ante esta nueva normativa. Casos pasados respecto a prácticas desleales a nivel centroamericano, entre regiones en Costa Rica o ante corporaciones multinacionales y empresas costarricenses, habrían sido mejor y más fácilmente resueltos (...)”

Véase:

Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, *Informe Proyecto de Ley: Aprobación del Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales*, Expediente Legislativo N° 12.034, Discusión en Comisión (San José: Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1994), folio 607.

⁴⁸⁴ Artículo 3.4. “El examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate, incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja (“cash flow”), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. (...)”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Anexo IA: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Ley N° 7475-H, 1994, Gaceta N° 245 del 26 de diciembre de 1994, alcance 40, en SINALEVI.*

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) determinó la existencia de amenaza de daño a la producción nacional, expuestos en los puntos 57 a 66 de la Resolución DM-10-2017, los cuales se pueden resumir:

1. El crecimiento sostenido y acelerado de las compras externas de azúcar blanco cristal de uso doméstico. Cuyo registro del último bimestre del 2014 fue de un 199%. Además, confirmó que la importación del “*Producto Objeto de la Investigación*” (PrOI) posterior al “*Periodo Objeto de la Investigación*” (POI) y hasta abril 2015-diciembre 2016 tuvo una tasa de crecimiento positiva y creciente.
2. Probabilidad de aumento sustancial de las exportaciones objeto de dumping por parte de Brasil debido a constituirse como uno de los principales países productores de azúcar y con una tasa significativa en aumento.
3. Alta capacidad productiva brasileña con 570 millones de toneladas cuya producción ronda los 35,5 millones de toneladas anuales. Adicionalmente Brasil cuenta con 414 ingenios, los cuales producen azúcar y etanol, situación que les ofrece gran versatilidad para “*trasladar su producción entre estos dos productos finales de acuerdo con las fluctuaciones de los precios de los mercados internacionales de hidrocarburos y de commodities*”.⁴⁸⁵
4. Contención del incremento de los precios internos de Costa Rica. El MEIC concluye a través de la observación de la tasa de crecimiento promedio de POI 5,7%, que se redujo a partir de abril 2014 y hasta agosto de 2016 a un 0,64%, que las ventas externas de azúcar blanco para uso doméstico por parte de Brasil, entre otros factores, contuvieron de manera significativa el incremento de los precios internos de Costa Rica.

⁴⁸⁵ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-10-2017* de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017.

5. Aumento de excedentes internos. Por lo tanto, este producto excedente nacional tendría que exportarse, lo cual se traduce en una venta a un precio inferior y se daría la caída de las cotizaciones para los productores nacionales.
6. La tendencia creciente del inventario de azúcar de Brasil. En el trienio de 2014-2016 Brasil disponía de un promedio de 0,7 millones de toneladas métricas y, según el estudio “OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2015” dichos inventarios presentarían una tendencia creciente a partir del 2019 hasta alcanzar un promedio de 1,8 millones de toneladas en el 2024.

La medida antidumping adoptada por el MEIC es un reflejo de la puesta en marcha de los mecanismos de defensa comercial establecidos en un tratado internacional comercial al que puede recurrir un país para proteger un producto específico. La norma (artículo 3 ADD) no brinda un listado taxativo de aquello que puede ser considerado como daño o amenaza de daño, puesto que le corresponde a cada país definirlos según los parámetros técnicos y la relevancia económica y social de cada producto en particular.

El Por Tanto de la Resolución DM-10-2017 expresa la decisión del MEIC de apartarse de la recomendación realizada por la Autoridad Investigadora en el informe DDC-INF-3-2016 y resuelve:

“Que al existir pruebas de la existencia de dumping, se ordena imponer la Medida Antidumping de 6,82% sobre las importaciones de azúcar Blanco Cristal sin refinar dirigido al uso doméstico provenientes u originarias de Brasil que ingresan a Costa Rica bajo la fracción arancelaria 1701.99.0099 presentada por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) en representación de una proporción importante de los industriales nacionales de azúcar blanco de plantación.”⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, resolución N° DM-10-2017 de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017.



Figura 8. Línea temporal: aplicación de medida antidumping en Costa Rica. Caso Brasil

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución DM-10-2017, Resolución DM-15-2017 y Resolución- DGA-DG-8-2017.

Tanto la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) como la empresa La Maquila LAMA S.A. presentaron recursos de revocatoria, resueltos por el MEIC mediante la Resolución DM-15-2017. En los puntos 9 y 10 se ofrece los principales alegatos de ambas partes. Grosso modo, LAICA estaba disconforme con la determinación de algunos valores (del valor normal “*en fábrica*”, el precio de exportación “*en fábrica*”, el porcentaje de intermediación) que afectaron la formulación del margen de dumping.

Por su parte, Maquila LAMA S.A. cuestionó la causalidad y la ausencia de la determinación de daño exigida por el numeral 5.10 del “*Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*”, en la resolución recurrida. Adicionalmente, cuestionó el criterio utilizado por la administración para establecer “*flete interno*” y señaló la ausencia de prueba documental en la determinación del “*margen de intermediación*”. Finalmente, adujo la inexistencia de amenaza de daño importante.

De los argumentos mencionados es conveniente rescatar lo resuelto por el MEIC, en relación con la causalidad y la determinación de amenaza de daño. En los puntos 71 a 74 reitera y sostiene lo expuesto en la Resolución DM-10-2017. Sin embargo, realiza una diferencia en relación con la existencia de amenaza de daño, debido a que las afectaciones que demuestra se dan contra el productor y contra el consumidor.

En cuanto a la causalidad, indicó que la resolución expuso de manera secuencial y clara la tasa de crecimiento de las importaciones de las existencias del producto, la capacidad disponible del país exportador, la incidencia que dichas exportaciones han tenido en los precios internos y, finalmente, su afectación en el precio final al consumidor. Este último punto evidencia la afectación al consumidor.

La afectación al productor nacional se indica en el considerando 72: “*Por lo tanto, las importaciones de azúcar al país indefectiblemente provocarán un aumento de los excedentes internos y la consecuente mayor exportación de la producción nacional a precios inferiores,*

*redundando en una caída en las cotizaciones para los productores nacionales.*⁴⁸⁷ Se sustrae que es precisamente la amenaza de daño en contra de consumidores y productores la que fundamenta el establecimiento de la medida antidumping. La defensa del productor se explica desde la lógica del sistema de gestión de la oferta, que permea a la Ley N° 7818, que regula el sector cañero-azucarero, debido a que consagra como fin público la protección del productor.

Se debe recordar que el objetivo principal del sistema de gestión de la oferta es contar con un sistema controlado de la producción y de la oferta para evitar las fluctuaciones de precios que afecten negativamente a los agricultores u otros agentes (como los consumidores). Además, el artículo 57 de la Ley N° 7818⁴⁸⁸ establece como fin público la existencia y el mantenimiento de los “*pequeños y medianos productores independientes*” de caña y de sus organizaciones para la protección de sus derechos (aunque no es el único, sino que el otro fin público es la distribución de la CNPA).

La resolución evidencia la preocupación por la protección del consumidor, del productor y, finalmente, la producción nacional de azúcar debido a su importancia social y económica. En virtud de lo anterior se expone algunas reflexiones en relación con el papel de estos actores importantes.

El primero de ellos (el consumidor) no es un fin público contenido en la Ley N° 7818, sin embargo, la resolución sí muestra el interés de su protección al hacer un estudio técnico que demostró la afectación en la subida del precio del azúcar para el consumidor final en el periodo de la importación del producto proveniente de Brasil. El impacto en los precios al consumidor fue un parámetro (y prueba) utilizado para sostener argumentativamente la adopción de una medida antidumping.

⁴⁸⁷ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-10-2017* de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017, considerando 63.

⁴⁸⁸ “Artículo 57. *Considérense de interés público la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes de caña y de sus organizaciones para la protección de sus derechos, establecidas conforme a la Ley de Asociaciones.*”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar, N° 7818*, 1998, en SINALEVI.

El consumidor es un actor que, aunque no fue expresamente contemplado en el nacimiento de la ley que regula al sector, se ha ido posicionando con fuerza en el mundo jurídico. Su respaldo se origina desde los postulados de la teoría económica clásica (apuntada en el estudio sobre las teorías económicas de la presente investigación sobre los postulados de Adam Smith) y el liberalismo. Además, fue renovado desde la entrada en conciencia de que todos somos consumidores.⁴⁸⁹

El reconocimiento del derecho del consumidor es internacional y la protección recae sobre varios intereses y derechos. La Organización de Naciones Unidas emitió las “*Directrices para la protección de los Consumidores*”, las cuales fueron ampliadas en 1999.⁴⁹⁰ Estas contemplan la seguridad física, la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo, sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales, programas de educación e información, promoción de modalidades sostenibles de consumo, entre otros.

La CIJUL⁴⁹¹ enumera algunos intereses de los consumidores reconocidos por la Unión Europea, como la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, la protección de los consumidores frente a los riesgos contra la salud y su seguridad, así como la libertad de asociación y expresión en las decisiones que las afecten y el derecho a la representación.

⁴⁸⁹ Situación que se le adjudica al expresidente de Estados Unidos de América John F. Kennedy y su discurso “Consumidores somos todos” pronunciado el 15 de marzo de 1962.

Sobre el consumidor se sugiere la consulta de: Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL), *Informe de Investigación CIJUL, “Derechos del consumidor”*, accesado el 21 de agosto de 2019, <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=NDC2>.

⁴⁹⁰ Organización de las Naciones Unidas, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (ampliadas en 1999)” accesado 24 de agosto de 2019, <https://unctad.org/es/Docs/poditccclpm21.sp.pdf>.

⁴⁹¹ El CIJUL se refiere a la sistematización de los derechos o intereses del consumidor realizada por la Unión Europea y destaca el: 1. derecho a la protección de su salud y su seguridad, 2. derecho a la protección de sus intereses económicos, 3. derecho a la reparación de daños, 4. derecho a la información y educación y 5. derecho a la representación.

Costa Rica incluye la protección del consumidor en el párrafo quinto del artículo 46 constitucional.⁴⁹² En la sentencia de la Sala Constitucional,⁴⁹³ se observa una interpretación armónica de los artículos 46, 50 y 28 para dimensionar los derechos del consumidor, la libertad de empresa, el agro y el papel del Estado en dichas relaciones. Por otra parte, está la Ley N° 7472 del 19 de enero de 1995, denominada “*Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor*” cuyo fin es “*proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor*”.⁴⁹⁴

El derecho de asociación y libertad de expresión (y su correspondiente derecho de escucha) es relevante en virtud de la presión por parte de grupos de consumidores que desean tener representación dentro de los sectores del agro que poseen toma de decisión. Ejemplo de ello lo constituyó la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y Usuarios frente a CONARROZ. El Voto N° 16567-2008⁴⁹⁵ del 2008 declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad promovida por Fernández Ramírez (presidente de la Asociación Nacional de Consumidores Libres) debido a la determinación de una inconstitucionalidad por omisión, pues conforme a los artículos 9 y 46 de la Constitución Política debe dársele una representación razonable y proporcional al consumidor.

En el voto se declara inconstitucional por omisión el hecho de que no exista representación del consumidor dentro de CONARROZ, en razón de considerársele un sujeto cuyos intereses son afectados en la toma de decisiones. La Sala argumentó que el deber del Estado de proteger al consumidor (artículo 46), aunado a que el gobierno de la República es representativo y participativo (artículo 9 constitucional) se traduce en la necesidad de incluir al consumidor.⁴⁹⁶

⁴⁹² “(...) *Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.*” Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949, en SINALEVI.

⁴⁹³ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 2008-16567* de las 14:53 horas del 5 de noviembre de 2008, en NEXUS.

⁴⁹⁴ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda de Uruguay, N° 7472*, 1994, en SINALEVI.

⁴⁹⁵ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 2008-16567* de las 14:53 horas del 5 de noviembre de 2008, en NEXUS.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, considerando VIII.

El considerando VIII concluye que:

“Así entonces, el hecho de que en los artículos impugnados, 1, 8 y 14 de la ley en cuestión el legislador no haya incluido la representación de los consumidores dentro de la Corporación Arrocera Nacional en el artículo 1° que menciona los objetivos de la Corporación, en el artículo 8° que establece la composición de la Asamblea General de dicho ente, ni en el artículo 14° que establece la composición su Junta Directiva, hace que tales normas devengan inconstitucionales por omisión, ya que, efectivamente se puede derivar el imperativo constitucional de que el consumidor forme parte de entes públicos no estatales como la Corporación Arrocera Nacional. Así entonces, se comprueba en cuanto a este aspecto, la inconstitucionalidad alegada, debiendo por tanto el legislador realizar la reforma legal correspondiente, dentro del plazo máximo de seis meses a partir de la notificación de esta resolución, a efectos de otorgarles a los consumidores una representación razonable y proporcional dentro de la Corporación Arrocera Nacional.”⁴⁹⁷

Según la misma Procuraduría General de la República, lo anterior corresponde a un giro jurisprudencial, en tanto el mismo Tribunal Constitucional resolvió de forma diferente este alegato cuando se presentó la consulta legislativa del proyecto de ley que dio origen a la ley en cuestión, así en la Resolución N° 4448-2002 indicó que *“El hecho de que los consumidores no formen parte de la Corporación no es en sí mismo una violación a sus derechos.”⁴⁹⁸*

El Por Tanto del Voto N° 16567-2008 indica: *“A) Por unanimidad se declara CON lugar por existir una inconstitucionalidad por omisión, pues conforme a los artículos 9 y 46 de la Constitución Política debe dársele una representación razonable y proporcional al consumidor”.*⁴⁹⁹

“(…) la falta de representación de la figura del consumidor de un ente público no estatal que tienen incidencia sobre un producto básico como lo es el arroz, le impide el ejercicio de sus derechos, pues es sustraído totalmente del proceso de toma de decisiones que le involucran directamente”.

⁴⁹⁷ Ibid.

⁴⁹⁸ Ibid.

⁴⁹⁹ *“(…) B) Igualmente por unanimidad se declara SIN lugar la acción en cuanto a los artículos 30 y 42 incisos a) y b) de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación Arrocera”. C) Por mayoría se declara SIN lugar la acción en cuanto al resto de las disposiciones objetadas de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación Arrocera”. El Magistrado Jinesta Lobo salva, parcialmente, el voto y, también declara inconstitucionales los artículos 7, 27, 28, 37, 39, 40, 45 y 47 de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación Arrocera”. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.”*

A pesar de que la Resolución N° 16567-2008 fue notificada en el 2011 al Poder Legislativo, hasta la fecha no se ha realizado una reforma legal que satisfaga lo allí dispuesto. Existe el Proyecto de Ley N° 19.080, presentado a la corriente legislativa el 21 de abril del 2014. Ante tal inacción fue presentada una gestión de desobediencia en acción de inconstitucionalidad, resulta en el Voto N° 14903-2017.⁵⁰⁰

En el cual la Sala reitera: “(...) *la orden emitida en la sentencia número 2008-016567 de las 14:53 horas del 5 de noviembre del 2008, para que la Asamblea Legislativa realice las reformas legales pertinentes para darle una efectiva representación al consumidor dentro de la Corporación Arrocera Nacional, tal y como se indica en la parte considerativa de la resolución que se acusa como incumplida.*”⁵⁰¹

Actualmente, los artículos de la Ley N° 8285 (CONARROZ) continúan sin ser modificados y solo aparece la nota que hace constar la existencia de la sentencia de N° 16567 en los artículos 5 inciso b), 8 y 14.⁵⁰²

En el caso del azúcar, no existe disposición legal en la Ley N° 7818 o resolución constitucional en este sentido. A pesar de las diferencias que regulan al sector arrocero y al cañero-azucarero, la sentencia aludida plantea el posicionamiento de la representación del consumidor por vía legal, en un sector agroproductivo. Cabe cuestionarse, la viabilidad de representación del consumidor en LAICA.

⁵⁰⁰ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 2017-14903* de las 9:15 horas del 22 de setiembre de 2017, en NEXUS.

⁵⁰¹ Ibid. En la sentencia hay varios votos interesantes referentes a la ausencia de norma en la Ley de la Jurisdicción Constitucional que establezca la potestad para conminar con plazo a la Asamblea Legislativa a respetar el orden constitucional. Se insta al lector interesado en estos temas a revisar el voto.

⁵⁰² Léase: “*La Sala Constitucional mediante resolución N° 16567 del 5 de noviembre de 2008, declaró inconstitucional por omisión este artículo, por excluir la representación de los consumidores dentro de la organización interna de la Corporación, en contravención a lo dispuesto en los artículos 9 y 46 de la Constitución Política.*”

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Creación de la Corporación Arrocera Nacional, N° 8285*, en SINALEVI.

Si la Sala mantiene el criterio expuesto en el caso de CONARROZ, parece posible concebir la participación activa mediante la representación del consumidor en LAICA, bajo el fundamento de los artículos 9 y 46 constitucionales. En la opinión de Marín Rojas⁵⁰³ la inclusión de un representante de los consumidores en LAICA no implicaría un cambio importante, debido a que, en la actualidad, el Ministro de ramo en la Junta (LAICA) cumple con una función de representación en beneficio del consumidor. Aseveró que la regulación del sector sigue un modelo que considera el interés del consumidor.

La Resolución DM-15-2017 del MEIC va en consonancia con la idea de que la protección del consumidor se toma en consideración actualmente. Recordemos, líneas arriba, el contenido del considerando 71 que sustentó la imposición de una medida antidumping en el caso de Maquila Lama vs LAICA: “(...) en la resolución DM-010-2017, se establece claramente el análisis secuencial tanto de la tasa de crecimiento de las importaciones, de las existencias del producto, la capacidad disponible del país exportador; la incidencia que dichas importaciones han tenido en los precios internos; y su afectación en el precio final al consumidor”.⁵⁰⁴

El considerando 62 de la resolución DM-10-2017 indicó que, efectivamente, se dio una tasa de crecimiento promedio de 5,7% en el periodo junio 2003-marzo 2015 (lapso que abarca el periodo objeto de investigación –POI– de la importación de azúcar proveniente de Brasil) en la variación interanual del precio del azúcar en Costa Rica realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “No obstante a partir de abril del 2014 y hasta agosto del 2016 esa tasa de crecimiento interanual se redujo a un promedio 0,64%. Por lo tanto, como se muestra en el gráfico (...), las ventas externas de azúcar blanco para uso doméstico por parte de Brasil, entre otros factores, contuvieron de manera significativa el incremento de los precios internos en Costa Rica”⁵⁰⁵ (véase Gráfico 2).

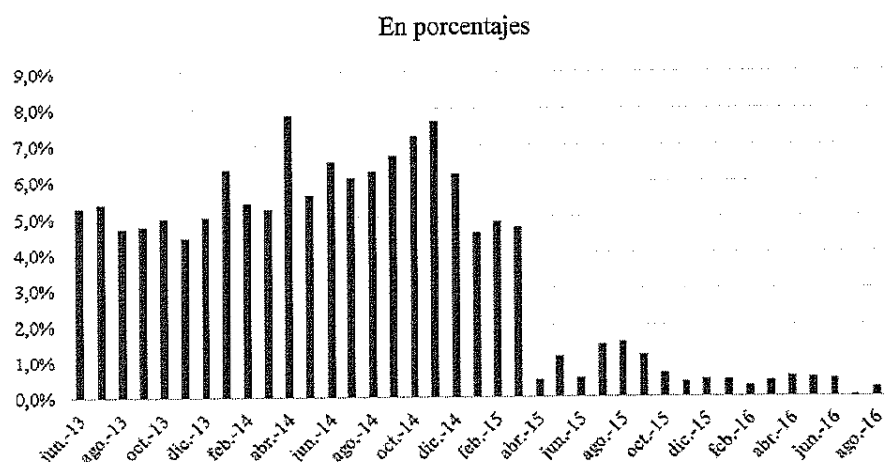
⁵⁰³ Sr. Francisco Marín Rojas, ingeniero con amplia experiencia en consultoría para los Ingenios costarricenses. Entrevista realizada en Escazú el día 8 de agosto del 2018 a las 9:00 a.m.

⁵⁰⁴ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-15-2017* de las 10:10 horas del 3 de febrero del 2017, considerando 71.

⁵⁰⁵ Costa Rica, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-10-2017* de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017, considerando 62.

A pesar de que la resolución mencionó “la afectación” al consumidor, lo cierto es que determinó la existencia de una afectación negativa directa a los intereses del consumidor, entre junio 2003 y marzo 2015. Sin embargo, posteriormente se contuvo el incremento de los precios internos de azúcar. Por lo que la afectación fue palpable, pero no sostenida. El mismo considerando específica que varios factores contribuyeron a la contención del incremento de los precios.

Gráfico 2. Variación interanual del precio del azúcar al consumidor en Costa Rica.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Una postura completamente contraria a LAICA es la expresada por Calatayud Ponce de León,⁵⁰⁶ en su artículo manifestó “(...) la entidad (...) opera -eso sí, con la fundamental cobertura que le otorga la Ley N°7818- claramente como un monopolio de hecho y, por tanto ilegal, dada la propia naturaleza jurídica del ente en su desarrollo como persona jurídica privada, y produciéndose una grave infracción de las normas sobre la competencia contenidas en la Ley N°7472 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, y por ende, del artículo 46 constitucional”.

⁵⁰⁶ Calatayud Ponce de León, Vicente, “Un monopolio de facto: mercado del azúcar en Costa Rica,” *Análisis*, ULACIT, N° 3 (2016): 1-22, accesado el 1 de noviembre 2018, <http://www.ulacit.ac.cr/files/archivos/IPL/Articulo3%20IPL%20Un%20Monopolio%20de%20Facto%20Mercado%20del%20Azucar%20en%20Costa%20Rica.pdf>.

Es decir, para el profesor Calatayud existe una incompatibilidad legal entre la Ley N° 7472 y la Ley N° 7818, además una incompatibilidad constitucional entre la Ley N° 7818 y la prohibición de monopolios privados contenida en el artículo 46 de la carta magna. No obstante, la Sala Constitucional ha sostenido reiteradamente que la Ley N° 7818 tiene como fin la protección del pequeño y mediano productor independiente, en afianzamiento de los artículos 50 y 74 de la Constitución Política, que procuran una mayor justicia distributiva de la riqueza y un principio de solidaridad nacional.⁵⁰⁷ Añade que es potestad del Estado Social de Derecho intervenir en el mercado según los límites constitucionales (artículos 28, 45, 46, 50 y 74, véase Sentencia N° 550-1995).

No debe dejarse de lado que la Ley N° 7472 abarca intereses de actores que en muchos casos están contrapuestos, el sector empresarial (promoción de la competencia) y el consumidor (defensa efectiva del consumidor). Lo cual es reflejo de la actual discusión y para la cual los operadores jurídicos tratan de dar una solución equilibrada y consecuente con el marco jurídico internacional y constitucional costarricense.⁵⁰⁸

Debido a que ya se expuso las reflexiones referentes al derecho de consumidor (como otro actor), se retoma el segundo elemento expuesto como fundamento en la Resolución N° DM-15-2017 sobre el caso del *“azúcar cristal sin refinar proveniente de Brasil”*, el productor. La afectación al productor nacional se indica en el considerando 72: *“Por lo tanto, las importaciones de azúcar al país indefectiblemente provocarán un aumento de los excedentes*

⁵⁰⁷ Véase:

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 15489-2006* de las 17:10 horas del 25 de octubre del 2006, en NEXUS.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 10867-2004* de las 20:44 horas del 29 de setiembre del 2004, en NEXUS.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 15489-2006* de las 17:10 horas del 25 de octubre del 2006, en NEXUS.

⁵⁰⁸ Por otra parte, la protección de un interés público va a prevalecer sobre intereses particulares, como son los empresariales. *Consumidores* somos todos y el bienestar de la producción y sostenimiento económico nacional es un interés común. Por lo que otro argumento para sostener la medida antidumping es el mantenimiento de la estabilidad económica de los productores y del sector azucarero por su contribución a la producción económica nacional y estabilidad social (que a su vez son los requisitos o criterios de amenaza de daño, según la OMC). De ahí la importancia de conocer los datos brutos de la población nacional que se dedica a producir, procesar caña de azúcar, comercializar azúcar, los trabajos directos e indirectos generados e impacto económico del sector en el PIB.

internos y la consecuente mayor exportación de la producción nacional a precios inferiores, redundando en una caída en las cotizaciones para los productores nacionales.”⁵⁰⁹

Se sustrae que es precisamente la amenaza de daño en contra de los productores la que fundamenta el establecimiento de la medida antidumping. La defensa del productor se explica desde la lógica del sistema de gestión de la oferta, que permea a la Ley N° 7818 que regula el sector cañero-azucarero, debido a que consagra como fin público la protección de este.

Los dos fines públicos tutelados por la Ley N° 7818 son intereses públicos cuya protección va a primar sobre la protección de intereses privados; en razón de su importancia social y económica, pero en consonancia con la Constitución Política. Vinculado a esto se encuentra el señalamiento de Calatayud Ponce de León acerca de la inconstitucionalidad de la existencia de LAICA, ya que el autor lo considera un monopolio de facto.

Desde un punto de vista jurídico y en razón de que no ha existido voto que varíe la línea constitucional manifestada en el Voto N° 550-1995, nuestro país opta por un Estado Social de Derecho en la que *“El Estado puede, entonces, intentar plasmar, sus fines y objetivos socioeconómicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica: o bien mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener un mínimo aceptable de bienestar económico de la población”*.⁵¹⁰

La Sala indicó que la libertad de comercio (artículo 50 constitucional) no es una garantía individual absoluta, sino que encuentra sus límites en los que el Estado legítimamente establezca en beneficio de la generalidad de sus ciudadanos y cuando la intervención estatal

⁵⁰⁹ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-15-2017* de las 10:10 horas del 3 de febrero del 2017, accesado el 26 de abril del 2019, https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/DM-015-2017_FINAL.pdf, considerando 71-72. La Resolución N° DM-15-2017 en su considerando 72 cita el considerando 63 de la Resolución N° DM-10-2017.

Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-10-2017* de las 9:00 horas del 21 de febrero del 2017, considerando 63.

⁵¹⁰ Costa Rica. Sala Constitucional. *Acción de inconstitucionalidad, resolución N° 550-1995* de las 16:33 horas del 31 de enero de 1995, en NEXUS, considerando I.

en la economía no resulte incompatible con el “*modelo de economía social*” de mercado establecido constitucionalmente. En virtud de lo anterior, y a pesar de los cuestionamientos expuestos en la Ley N° 7818, LAICA continúa siendo respaldada jurídicamente por el interés social que el Estado identificó en ella.

Cabe destacar que varios países cuentan con medidas de defensa comercial aplicadas en azúcar. Canadá posee una medida compensatoria desde 6 de noviembre de 1995 sobre el azúcar refinado, que afectó a la Unión Europea. Además, aplicó una medida de antidumping sobre el azúcar refinado, la cual inició el 6 de noviembre de 1995 y afectó a Dinamarca, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos.⁵¹¹

Estados Unidos a su vez aplicó una medida antidumping sobre el azúcar el 29 de diciembre de 2014 afectando a Brasil y una medida compensatoria sobre el azúcar, en la misma fecha, que afectó a México. Por último, China aplicó una salvaguardia en 22 de marzo de 2017 sobre el azúcar y afectó en general a los miembros de la OMC. Todas medidas mencionadas se encuentran vigentes y actualmente se le suma la medida antidumping establecida por Costa Rica aplicada desde el 28 de marzo de 2017, la cual afectó a Brasil.⁵¹²

LAICA no encontró totalmente satisfactorio el porcentaje impuesto por la medida antidumping aplicada, por lo que el 14 de febrero de 2019, junto a 4 ingenios,⁵¹³ presentaron una solicitud de investigación ante el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) 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*” (Acuerdo SG) y el “*Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia*” (RC).

⁵¹¹ Datos I-TIP OMC, estadísticas, 2019 citados en:

Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° 2-2019* de las 10:10 horas del 3 de febrero del 2017, accesado el 26 de abril del 2019, https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/Resolucion_002-2019_030719.pdf, 62.

⁵¹² Ibid.

⁵¹³ Juan Viñas S., Cooperativa Victorial R. L., Cooperativa Agrícola El General R. L. y Central Azucarera Tempisque S. A.

C. Salvaguardia

Como se estudió al inicio del presente capítulo el sistema de protección arancelario en el marco de la OMC cuenta con tres tipos de medidas especiales de protección del comercio, las medidas antidumping, las medidas compensatorias y las medidas de salvaguardia. Por lo que se describirá a grandes rasgos la normativa aplicable para comprender las implicaciones de una solicitud de investigación presentada por LAICA ante el MEIC para evaluar la aplicación de una medida de salvaguardia.

El “*Acuerdo sobre Salvaguardias*” (Acuerdo SG) establece las normas para la aplicación de medidas de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Dichas medidas son utilizadas cuando las importaciones de determinados productos han causado o amenacen con causar un daño grave a la rama de producción de un país.

Estas medidas sólo son procedentes cuando se determine que las importaciones causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional, por lo que deben ser temporales. Por último, “*a diferencia de las medidas antidumping y las medidas compensatorias, no requieren una determinación de práctica “desleal”, deben aplicarse (en general) en régimen NMF (véase: Trato especial y diferenciado) y deben ser (en general), “compensadas” por el Miembro que las aplique*”.⁵¹⁴

Debido a que en el Acuerdo SG de OMC no se establecen las disposiciones procesales ni sustantivas para la apertura de una investigación de “*salvaguardia*”, el procedimiento de investigación se rige por el “*Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia*” y, complementariamente, en relación con los elementos sustantivos, aplica el “*Acuerdo SG*” y la normativa interna costarricense.

La salvaguardia solicitada versó sobre las importaciones de azúcar blanco para uso comercial e industrial clasificado en la fracción arancelaria 1701.99.00, según el “*Sistema Armonizado*

⁵¹⁴ Organización Mundial del Comercio (OMC), “Información técnica sobre salvaguardias”, accesado 13 de setiembre de 2019, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm.

de Designación y Codificación de Mercancías”. Actualmente el azúcar importado proviene de Canadá y Brasil.

El argumento de la parte actora es una afectación y menoscabo económico y financiero a la “*rama de producción nacional*” (RPN), que representa el 38,3% de Producción Nacional de Azúcar Blanco. El daño grave lo sustentan en la disminución de 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. Todas ellas causadas por los importadores del azúcar.

La petición de LAICA fue la imposición de una salvaguardia provisional y una definitiva por el plazo de 4 años. La primera de ellas fue rechazada en la resolución de apertura de investigación N° 2-2019 y la segunda se resolvió mediante resolución N° DM-058-2020-MEIC la cual fue notificada a las partes el día 15 de junio del 2020.

En la Resolución de apertura de investigación N° 2-2019, el MEIC concluyó que a raíz de la información presentada se evidenciaron elementos que demostraron la existencia de daño a la RPN en términos del artículo 10 inciso g). Los cuales son suficientes para iniciar una investigación para determinar la procedencia de la medida de salvaguardia. Se transcriben:⁵¹⁵

1. 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 6.999 TM.
2. 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%.

⁵¹⁵ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. *Resolución N° 2-2019* de las 10:10 horas del 3 de febrero del 2017, accesado el 26 de abril del 2019, https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/Resolucion_002-2019_030719.pdf, 103.

3. Los 4 ingenios presentan 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.
4. 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 de un 12%.
5. Por su parte, la capacidad instalada viene cayendo durante el POI, perdiendo 4 puntos porcentuales de punta a punta.
6. 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.

El 20 de enero del 2020 el MEIC convocó a las partes a una audiencia oral y pública para referirse a la solicitud de la imposición de medida de salvaguardia.⁵¹⁶ Para mayo del 2020 el caso la investigación Salvaguardia de 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. el cual se llevó, bajo expediente N° 01-2019.

El día lunes 15 de junio del 2020 el MEIC notificó a las partes la resolución N° DM-058-2020-MEIC que analizó los aspectos sobre la solicitud de aplicación de la medida de salvaguardia. El MEIC resolvió en favor del establecimiento de la medida de salvaguardia. En el punto 170 del “Por Tanto” autorizó a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda la imposición de una medida de salvaguardia definitiva de un 34,27% adicional sobre el nivel del arancel existente de 45% del DAI para un total de 79,27% sobre el valor Costo, Seguro y Flete (CIF), de todas las importaciones de azúcar en estado sólido,

⁵¹⁶ Andrea Mora, “Se agrava discusión sobre propuesta para aumentar impuestos al azúcar importado”, *Delfino*, 20 de enero de 2020, <https://delfino.cr/2020/01/se-agrava-discusion-sobre-propuesta-para-aumentar-impuestos-al-azucar-importado>.

Redacción, “Productores de azúcar piden mayor arancel para frenar altas importaciones”, *El Observador*, 20 de enero de 2020, <https://observador.cr/noticia/productores-de-azucar-piden-mayor-arancel-para-frenar-altas-importaciones/>

granulado, conocido como azúcar blanco que es utilizado para el consumo doméstico e industrial, incluidos los azúcares tipo blanco de plantación, especiales y refinos, sin importar el origen (principio NMF).⁵¹⁷

Dicha medida será aplicada por 3 años en los términos del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias y artículo 32 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia. Según el MEIC dicho periodo es necesario para prevenir la materialización de un daño grave. El porcentaje se irá reduciendo anualmente hasta regresar a su valor original una vez finalice el plazo de aplicación de la medida de salvaguardia.⁵¹⁸

La salvaguardia apuntada entrará en vigencia cuando se finalice el periodo de 30 días que se le otorga a los países de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para que se celebren consultas previas en los términos de los artículos 8.1 y 12.3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y 30 del Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia.

Según consta en el punto 16 de la resolución N° DM-058-2020-MEIC la Autoridad Investigadora (A.I) en fecha 25 de mayo de 2020, remitió al MEIC el Informe Técnico de Determinación Definitiva de Medida de Salvaguardia a las importaciones de azúcar blanco, especial y refino para uso doméstico e industrial, N° DDC-INF-01-2020, mediante el cual recomendó:

*“DECLARAR CONCLUIDA la investigación incoada en el expediente 01-2019, SIN APLICACIÓN DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA, por no existir elementos que justifiquen su aplicación en los términos del artículo 2.1. y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardia y artículos 27 y 28 del Reglamento Centroamericano”*⁵¹⁹

⁵¹⁷Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Comunicado del 15 de junio del 2020, accesado el 16 de junio del 2020, <https://www.meic.go.cr/meic/comunicado/1015/meic-comunica-resolucion-de-salvaguardia-sobre-importaciones-de-azucar.php>

⁵¹⁸ Ibid.,58

⁵¹⁹ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Resolución N° DM-058-2020-MEIC de las 12:05 minutos del 15 de junio del 2020, accesado el 16 de junio del 2020, <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pcd/058-20.pdf>, 6.

No obstante, el MEIC se apartó de dicha recomendación⁵²⁰. Entre los aspectos relevantes en la resolución N° DM-058-2020-MEIC para determinar la imposición de la medida de salvaguardia se debe mencionar que el Despacho Ministerial:

- Indicó que la Rama de Producción Nacional (RPN) *“ha venido experimentando una pérdida producto del aumento en las importaciones durante el POI, que si bien la A.I las ha minimizado, este Despacho considera que las mismas reúnen los elementos señalados por la jurisprudencia de la OMC, a saber: súbito, reciente, agudo e importante.”*⁵²¹
- Consideró que los efectos negativos en la RPN eran medibles, en términos de: pérdida de participación de mercado local, disminución de ventas en el mercado local, signación de menor cuota de producción de azúcar por LAICA.⁵²²
- Señaló que en relación con la participación en el mercado, donde la RPN presenta una participación de más del 90% en el POI, se constató que había existido un aumento sostenido en las importaciones del PrOI.⁵²³
- Precisó que no se configuró el presupuesto de determinación del daño grave. El Despacho coincidió con el análisis de la evolución de los factores económicos realizados por la Autoridad Investigadora. De manera que no se demostró un menoscabo general significativo de la RPN. No obstante lo anterior, el Despacho determinó la existencia de amenaza de daño grave.

La amenaza de daño grave se determinó a través del análisis de las variables económicas de la RPN, por medio de las cuales se mostró *“una reducción en la producción y en las ventas, tanto en volumen como en el valor, que es mayor en el último año del periodo objeto de investigación. Por su parte, la disminución de la participación de mercado en 5 puntos porcentuales es consistente con el comportamiento de la producción y las ventas antes señaladas.”*⁵²⁴

⁵²⁰ Ibid., véase sustento jurídico en el apartado IV. 1.

⁵²¹ Ibid., véase punto 114.

⁵²² Ibid., véase punto 116.

⁵²³ Ibid., véase punto 117.

⁵²⁴ Ibid., véase punto 132.

Adicionalmente, la Autoridad Decisora observó en el informe de la Autoridad Investigadora una disminución en la utilización de la capacidad instalada en 4 puntos porcentuales y del nivel de empleo de la RPN en todo el periodo en estudio.⁵²⁵ Por lo que se evidenció la caída de la producción, ventas y mano de obra empleada por la RPN, y la autoridad señaló que dicha situación era consistente con una reducción de la productividad de este sector de 7,7% en el último periodo.

Por último, la Autoridad Decisora abordó el peligro que representaba el mercado productivo de Brasil, en tanto es uno de los mayores productores de azúcar en el mundo. En el punto 135 se indicó que las exportaciones de Brasil de este producto superan el 44% del mercado global, al dedicar más de dos terceras partes de su producción a las exportaciones. Incluso se menciona en ese punto que según proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura podrían devenir en un 48% del total de las exportaciones a nivel mundial.

Lo cierto es que Brasil es el mayor productor y exportador de azúcar de caña en el mundo, la producción de azúcar de caña se acerca a las 39.000.000 ton y su exportación es de 28.200.000 ton. (44%) el 2017-2018.⁵²⁶ Por lo que Estados Unidos también aplicó una medida de defensa comercial, específicamente de antidumping, que afectaba a Brasil.

Brasil se encuentra en disputa con Tailandia, país al que señala de exceder *“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.”*⁵²⁷ Brasil, Australia y Guatemala manifestaron su preocupación por las prácticas de competencia desleal adjudicadas a la India y el aumento de oferta de azúcar con prácticas comerciales de subvención a los productores.

⁵²⁵ Ibid., véase punto 133.

⁵²⁶ Datos de USDA (2018) y Trade Map (2017) Ibid., 46.

⁵²⁷ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. *Resolución N° 2-2019* de las 10:10 horas del 3 de febrero del 2017, accesado el 26 de abril del 2019, https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/Resolucion_002-2019_030719.pdf, 66.

A raíz de lo cual, Guatemala presentó una reclamación, seguida de la celebración de consultas con la India.

Ante esto último, LAICA presentó una solicitud al Gobierno costarricense para que se formara parte en los paneles de solución de controversias en el marco de la OMC, en calidad de “*terceros interesados*”.⁵²⁸ Costa Rica realizó la solicitud ante la OMC el 29 de marzo del 2019. El 11 de julio de 2019 se estableció el “*Grupo Especial*” ante la OMC⁵²⁹ y el 16 de octubre de 2019 Guatemala solicitó que el Director General estableciera la composición del Grupo Especial, el 28 de octubre de 2019, el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente: presidente el Sr. Thomas Cottier; miembros la Sra. Gerda Van Dijk, y el Sr. Roberto Zapata Barradas.⁵³⁰

Finalmente, el 29 de abril del 2020, la OMC publicó un comunicado del Grupo Especial, en el cual los miembros manifestaron que no darían traslado de sus informes definitivos a las partes antes del segundo trimestre de 2021.⁵³¹

⁵²⁸ Juan Pablo Arias, “Subsidios al azúcar en India provocan zozobra en la industria nacional”, *CR Hoy*, 8 de agosto de 2019, <https://observador.cr/noticia/subsidios-al-azucar-en-india-provocan-zozobra-en-la-industria-nacional>.

⁵²⁹ La OMC estableció un Grupo Especial. Los acuerdos invocados fueron el de la Agricultura: Art. 3.2, 3.3, 6.3, 7.2 (b), 8, 9.1, 10.1 y el de las Subvenciones y medidas compensatorias: Art. 3. Organización Mundial del Comercio (OMC), “DS581: India — Medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar”, WTO, accesado el 13 de setiembre de 2019, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds581_s.htm.

⁵³⁰ Organización Mundial del Comercio (OMC), “India - medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar. Constitución del grupo especial establecido a petición de Guatemala. Nota de la secretaria”, accesado el 10 de mayo de 2020, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258264&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

⁵³¹ En el comunicado detalla la base normativa que faculta al Grupo Especial la entrega en un plazo mayor a los 6 meses después de constituido. Indica que el párrafo 8 del artículo 12 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) prevé que el plazo en el que un grupo especial llevará a cabo su examen, desde la fecha en que se haya convenido en su composición y su mandato hasta la fecha en que se dé traslado del informe definitivo a las partes en la diferencia, no excederá, por regla general, de seis meses, el párrafo 9 faculta al Grupo Especial indicar las razones por las cuales no cumplirá con el plazo, acompañad de la estimación en la que emitirá el informe. Véase: Organización Mundial del Comercio (OMC), “India - medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar. Comunicación de los Grupos Especiales”, accesado el 10 de mayo de 2020, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds581_s.htm.

Como se observa, LAICA ha trabajado en activar todas las medidas de defensa que el marco normativo permite. No se maneja información actualizada sobre la salvaguardia debido a que está en curso de investigación. Pero de demostrar amenaza de daño o daño grave se estaría frente un nivel más alto de protección en relación con este producto en particular.

Conclusiones

La presente investigación se elaboró a partir del siguiente interrogante-problema: ¿La Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (N° 7818) y su implementación propician un régimen equitativo en las relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros?

Varias aristas pueden ser exploradas para responder esa pregunta debido a que la ley N° 7818 regula en general las relaciones entre los ingenios y los productores de caña de azúcar. No obstante, la hipótesis que dirigió esta investigación fue que la Ley N° 7818 efectivamente crea las condiciones para la existencia de un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros, sin embargo, los ingenios utilizan los contratos de integración como mecanismo para apartarse de dicha normativa.

En el presente trabajo no se logró comprobar la hipótesis planteada debido a la escasez de información disponible en relación con los contratos de integración. No fue posible encontrar alusión de dicha problemática reflejada en casos judiciales, ni tampoco conocer si LAICA ha llevado a nivel administrativo casos de dicha índole.

A pesar de ello, la investigación logró determinar una serie de hallazgos en relación con la evaluación de la ley y el cumplimiento de su fin correspondiente con el mantenimiento de las condiciones para la existencia de un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros.

Para la exposición de las conclusiones en primer lugar, se va a hacer referencia a los hallazgos encontrados en correspondencia a los objetivos y la hipótesis planteada. En segundo lugar, se destacan las fortalezas y los desafíos que enfrenta el sector cañero-azucarero en Costa Rica y, por último, se realizan algunas recomendaciones.

A. Conclusiones en torno a los objetivos y la hipótesis planteada:

Objetivo: Conceptualizar el sistema de gestión de la oferta y el modelo de liberalización económica con la finalidad de determinar su aplicación en la normativa costarricense relativa al sector cañero-azucarero costarricense.

El análisis de los fundamentos económicos y la revisión de las teorías económicas permiten determinar los sujetos que participan en las dinámicas económicas (agricultores, consumidores, empresarios, políticos). Explican el funcionamiento de mercado y advierten sobre prácticas deseables o indeseables (intervención estatal o no, autocorrección del mercado o no). También proponen construcciones conceptuales para comprender el fenómeno económico.

De esta manera, desde la “*Teoría Clásica*” se postuló una economía de mercado caracterizada por la ausencia de impedimentos al comercio y una autocorrección de las contradicciones del mercado que hacían innecesarias una intervención estatal, así como rescató las consecuencias negativas sobre el consumidor a raíz de la incorporación de subvenciones a los productores.

Sin embargo, un parteaguas lo constituyó la “*Teoría General Clásica*” que fue utilizada por Estados Unidos como fundamento para la intervención estatal en la economía, específicamente, se estudió la política económica del *New Deal* y el apoyo a la agricultura, lo cual mostró, en palabras de Kicillof, una vía diferente al *laissez faire-laissez passer*.

El tema de la intervención estatal fue retomado, desde la ciencia política, a través de la “*Teoría de la Regulación*”, que observa la existencia de los fallos del mercado (enfoque del interés público) y los fallos del Estado al ejercer su actividad regulatoria aunados a los del mercado (enfoque de la elección pública).

El primer enfoque propone la intervención del Estado, mientras que el segundo propone una desregulación, cuestionando la idoneidad de la regulación y el derecho de la defensa del consumidor, en el debate jurídico y de políticas económicas del sector agroindustrial.

En nuestro país, la desconfianza en la regulación se ha reflejado en el análisis histórico de los detentores de grandes ingenios de azúcar. Debido a que los propietarios han sido históricamente familias que han ocupado puestos en el gobierno costarricense. Ejemplo de ello es el trabajo de investigación de *“Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)”* de Marchena Sanabria.

El enfoque del interés público ofrece una base teórica a la ley actual que regula al sector cañero-azucarero costarricense, ya que plantea como meta satisfacer la demanda de consumidores y productores a fin de maximizar la suma de excedentes, la eficiencia (bajo un sistema de gestión de la oferta). Sin embargo, es el enfoque de la elección pública el que coloca en perspectiva los fallos del Estado al ejercer una actividad regulatoria.

Por otra parte, como resultado de conceptualizar al sistema de gestión de la oferta y al modelo de liberalización económica, se determinó que el marco normativo costarricense tiene una configuración que permite observar los componentes del sistema de gestión de la oferta; aunado a que este se desprende de un desarrollo teórico del modelo de liberalización económica conjugado con una visión de Estado Social de Derecho.

La concepción del sistema de gestión de la oferta, unida a la intervención estatal en el mercado, son parte de una evolución de la política económica compatible con el enfoque liberal del mercado, en su concepción revisada *“poskeynesiana”*, en tanto planteó la posibilidad de regulación, aunque no define *per se* las áreas concretas en las que se considera oportuno.

No se afirma en este trabajo que la Ley LAICA se inspiró en el sistema de gestión de la oferta, sino que este es un constructo teórico que nos ayuda a comprender nuestro sistema y, además, constatar que en otros países es utilizado en el azúcar u otros productos considerados relevantes en términos socioeconómicos.

La regulación del azúcar en nuestro país contempla los tres componentes del sistema de gestión de la oferta. En un primer orden hay un control de la producción a través de cuotas, existe un número de detentores de las cuotas y el establecimiento del precio de la cuota. El segundo componente es que se cuenta con una fijación y estabilización de los precios. El último componente es que se prevé un control de las importaciones con la utilización de medidas arancelarias.

La Ley N° 7818 refleja los primeros dos componentes aludidos, debido a que, en su esfuerzo por ordenar los factores que intervienen en la producción, elaboración y comercialización de azúcar y velar por el mantenimiento de un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, establece un sistema de cuotas y le otorga el carácter de interés público a la distribución de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar.

Para lograr la gestión de la oferta y la distribución de la CNPA, la ley establece la “*cuota individual de producción*” de los ingenios, la “*cuota de referencia*” del productor independiente y regula la participación de los productores según su categorización en dependientes e independientes.

Además del sistema de cuotas referido, existe el concepto de “*extracuota*” que corresponde a la caña de azúcar producida fuera de la cantidad prevista en la CNPA. Esta posee un precio diferente (más bajo) y todos los productores, independientemente de su tipología, pueden producirla.

En relación con el subcomponente de un registro de detentores de las cuotas, debe recordarse que LAICA es un órgano que cumple funciones de coordinación de ambos gremios, por lo que existe un control y registro de los ingenios y productores que participan en la producción de caña de azúcar. LAICA posee un “*Registro de Productores*”, en el cual consta la cuota de referencia que le corresponde (véase artículo 68 de la Ley N° 7818).

La ley también establece la existencia de un sistema de precio provisional y definitivo del azúcar y la inembargabilidad de ellos como protección de los productores independientes

(artículo 95 de la Ley N° 7818). Así como otros derechos que posee este grupo como, por ejemplo, un plazo máximo de cancelación y la imposibilidad de devolución de adelantos superiores a los montos fijados realizados por la Junta.

Por otra parte, el tercer componente se encuentra mejor evidenciado en los instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados por Costa Rica, entre ellos, el Acuerdo Antidumping (AAD), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Acuerdo sobre Salvaguardia, todos instrumentos jurídicos del Sistema Multilateral de Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Otras herramientas jurídicas son los sistemas de cuotas entre socios comerciales, como es el caso de Costa Rica con Estados Unidos de América y el caso de la Unión Europea con Centroamérica mediante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea Centroamérica (AACUE/ADA) del 4 de julio del 2013.

Sin embargo, la existencia de cuotas en la industria del azúcar es cuestionada constantemente. Incluso, la Unión Europea eliminó su sistema de cuotas regional y optó por la liberalización de la industria azucarera y productora de remolacha, de manera que desde el año 2019 su modelo de intercambio ha sido modificado.

Los principales productores son Francia y Alemania que hasta este año habían contado con cuotas de 3 millones y 2,89 millones de toneladas, respectivamente.⁵³² Cabe destacar que dicha eliminación no excluye la posibilidad de realizar tratados bilaterales entre la UE y otros bloques regionales (como el vigente con Centroamérica).

⁵³² Ricardo Migueláñez, “Adiós a las cuotas más dulces”, *Euroganadería.eu*, accesado el 20 de diciembre de 2019, http://www.euroganaderia.eu/ganaderia/reportajes/adios-a-las-cuotas-mas-dulces_2988_6_4467_0_1_in.html.

Comisión Europea. “El sistema de cuotas de azúcar de la UE llega a su fin”, Comunicado de prensa (Bruselas, 29 de septiembre de 2017), accesado el 20 de setiembre de 2019. https://www.google.com/search?q=El+sistema+de+cuotas+de+az%C3%BAcar+de+la+UE+llega+a+su+fin&rlz=1C1ZKTG_esCR805CR805&oq=El+sistema+de+cuotas+de+az%C3%BAcar+de+la+UE+llega+a+su+fin&aqs=chrome..69i57.527j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#.

Por otra parte, se evidencia que los sistemas de cuotas no presentan ninguna incompatibilidad con el marco internacional al seno de la Organización Mundial del Comercio, que a su vez se orienta a acordar los límites de la aplicación de mecanismos de defensa comercial y establece cuáles medidas no son aceptables.

De tal manera que varios países accionan las medidas de antidumping, salvaguardia y compensatorias que consideren necesarias y cuya utilización esté fundamentada en el “*riesgo de daño*” o “*daño grave*” contra una rama productiva importante, generalmente asociada a productos considerados sensibles y en consonancia con los acuerdos del Anexo 1A: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, Anexo 1A: Acuerdo sobre Salvaguardias, el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio, entre otros.

Costa Rica no ha sido la excepción, la evolución histórica normativa que ha regulado al sector cañero-azucarero costarricense ha evidenciado que el objetivo de la intervención encuentra su compatibilidad con el modelo económico constitucional de la consolidación y desarrollo del Estado Social de Derecho. Dicha intervención no ha sido unilateral, sino que previó el establecimiento de condiciones contractuales de la agroindustria, fruto del consenso entre los productores de caña y el sector industrializador, es decir, dos de sus principales actores.

En nuestro país la política económica paulatinamente ha estado orientada a la liberalización económica en relación con distintos productos; no obstante, la caña de azúcar se ha visto beneficiada de una progresión normativa que cuaja en una ley caracterizada por un sistema de gestión de la oferta y el fenómeno de la integración agroindustrial. Esta situación no es ajena a la realidad internacional, como se observó países como Estados Unidos promotores de la apertura económica y desregulación del mercado, también pregonan sistemas de gestión de la oferta en el azúcar e incluso poseen un sistema de cuotas para la importación.

El desarrollo de las teorías económicas y el esbozo histórico de la política económica costarricense, así como la revisión de la evolución normativa del sector cañero-azucarero,

evidencia la coexistencia de un discurso de apertura comercial a la vez que históricamente ha sostenido una normativa de gestión de la oferta en relación con este producto.

Objetivo: Describir el desarrollo histórico normativo del sector cañero-azucarero costarricense, considerando los actos comerciales y productivos, así como los aspectos internacionales que influyeron en el sistema actual, para comprender su evolución y su configuración normativa vigente.

La finalidad de creación de la Ley LAICA obedeció al establecimiento de criterios de equidad, una mayor participación racional y justa de cada sector, la clarificación y regulación de sus relaciones y de los distintos eslabones económicos del ciclo cañero-azucarero imponiendo derechos y obligaciones a las partes intervinientes.

La ley está inserta en el fenómeno de publicización. Se observa que en el fenómeno agroindustrial cañero-azucarero están arraigados dos intereses públicos, por un lado, la distribución de la cuota nacional de producción (artículo 2 de la Ley N° 7818) y, por otro, la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes de caña (artículo 57 de la Ley N° 7818).

No obstante, la regulación del sector ha tenido varios cuestionamientos, entre ellos, su propia existencia porque se indica que crea un “*monopolio*”. Se apunta que limita la libre competencia y “*violenta el derecho de empresa*”. Por otra parte, sus detractores señalan que la creación de subcategorías de productores independientes “*violenta el principio de igualdad*” y crea una “*competencia desleal*”.

Por último, el sistema de distribución de cuotas a los ingenios, mediante el uso de cuotas de referencia, ha sido acusado de crear “*competencia desleal entre los ingenios y una mala distribución de la cuota, la cual no se encuentra en correspondencia con la producción real*”.

Ante ello, las distintas revisiones de la ley por parte de la Sala Constitucional han determinado, reiteradamente, la inexistencia de la violación al principio de justicia distributiva, el principio de proporcionalidad y razonabilidad de las normas e inexistencia de violación al principio de igualdad; así como la inexistencia de violación de los principios de igualdad y libertad de empresa. Adicionalmente, ha reafirmado el interés estatal de continuar con el esquema de intervención sobre este sector en particular.

La Sala Constitucional sostiene que la creación de las subcategorías de productores independientes persigue objetivos constitucionalmente legítimos. En efecto, el ejercicio de la potestad de legislar busca un adecuado reparto de la riqueza (artículo 50 constitucional) y que el proceso de producción en un sector importante de la economía se ajuste a una política permanente de solidaridad nacional (numeral 74 constitucional).

El análisis del desarrollo histórico normativo del sector cañero-azucarero costarricense muestra un apoyo del Poder Ejecutivo y Legislativo, así como revisiones constitucionales que reiteran su valor socioeconómico y determinan su compatibilidad con el esquema constitucional.

De esta manera se comprobó que ha existido un sostenido interés del Poder Ejecutivo en apoyar la consolidación y desarrollo del sector observable con mayor intensidad en la Ley N° 359, la Ley N° 3579 y la Ley N° 7818. Así como en la participación estatal en el GATT y en el marco de la OMC.

Por otra parte, la revisión y análisis de las discusiones legislativas demostraron la apertura del Poder Legislativo en recibir una propuesta regulatoria, que emergió del acuerdo entre el gremio cañero y el azucarero, y el reconocimiento de su importancia socioeconómica y la emisión de una ley acorde (Ley N° 7818) que satisficiera los objetivos en ella previstos.

La Sala Constitucional (Resolución N° 550-1995) ha sostenido la relevancia estatal de actuar como un mecanismo regulador del comercio, la industria y la agricultura, en pro de un Estado Social de Derecho (artículos 28, 45, 46 y 50 constitucionales) y la posibilidad de dimensionar

el “*derecho de libertad empresarial*” en consonancia con el marco ideológico del Estado. Ambas aristas fundamentan la existencia de la Ley LAICA y su compatibilidad con la carta magna.

Objetivo: Caracterizar a los actores del sector cañero-azucarero costarricense para identificar su importancia socioeconómica y su organización jurídica.

En otro orden de ideas, la caracterización de los actores del sector cañero-azucarero costarricense arrojó tres hallazgos principales, en primer lugar, en relación con su institucionalidad y el papel de LAICA, en segundo lugar, sobre la tipología de los productores y, finalmente, en lo tocante al consumidor.

El estudio de la institucionalidad determinó que la Ley N° 7818 define a la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar como una corporación no estatal que en el nivel organizativo se compone de dos divisiones, a saber, la llamada División Corporativa y la División de Comercialización. La primera es la responsable de la gestión de la oferta y se rige por el derecho público, ya que ejerce poderes propios del poder público. Por su parte, la División de Comercialización opera bajo las reglas del derecho privado y no ejerce poderes públicos.

La División Corporativa al poseer poderes públicos goza del reconocimiento de una titularidad propia de la función administrativa y se le sujeta –total o parcialmente– a un régimen publicístico en razón de la naturaleza de tal función.⁵³³ El fin legal debe orientar toda la actividad y gestión de LAICA, entre ellos, el mantenimiento de un régimen equitativo de las relaciones entre los productores de caña e ingenios de azúcar, que garantice una participación racional y justa a cada sector.

⁵³³ Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), “Proyecto Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense” (San José, C. R. 2007), accesado el 8 de julio de 2019, <http://sistemas.mag.go.cr/sgmag/SG/7.GestionServicios/4%20Externos/7E57.pdf>. Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica, *Dictamen C-189-90* del 13 de noviembre de 1990, en SINALEVI.

Sobre el particular, esta autoría quiere hacer mención sobre algunas acciones realizadas por LAICA, la primera son los esfuerzos para buscar facilidades de financiamiento dirigido a los pequeños y medianos productores, el segundo son las capacitaciones sobre mejoras tecnológicas dirigidas a este sector y, el tercero, es la creación de un Fondo de mitigación.⁵³⁴ Sin embargo, una limitación enfrentada fue la desactualizada y escasa información sobre estos temas, por lo que urge mayor transparencia.

Esto debido a que la cantidad de productores independientes pequeños y medianos y las medidas para su mantenimiento encierra uno de los fines de la norma y le da sentido a la existencia de LAICA, además a los poderes públicos conferidos. El otro interés tutelado es la distribución de la CNPA que sí goza de mayor transparencia, dispersa pero rastreable.

LAICA realiza la publicación de la distribución de la cuota y el precio en la Gaceta, otros datos están disponibles en SINALEVI y algunos se encontraban en la página web. Esta última fuente fue eliminada a finales del año 2019 y aproximadamente a partir de setiembre se habilitó una nueva versión, que para el año 2020 ha sido enriquecida.

Lo cierto es que la información sobre la CNPA, cantidad por toneladas, precio provisional y definitivo, así como la cantidad de productores y las medidas para su mantenimiento, al ser intereses públicos que fundamentan la existencia del sistema de gestión de la oferta en el azúcar, debería estar disponible para la consulta pública.

En el marco de la Ley N° 7818, el sector se compone de productores de caña e industrializadores de azúcar (ingenios). Ambos actores tienen representación en LAICA, entidad que se encarga de la comercialización del azúcar.

Los ingenios utilizan diferentes sociedades de capital para agruparse, ya sea por medio de la sociedad anónima (S.A.) o sociedades de responsabilidad limitada (S.R.L.). La figura jurídica de las S.R.L. ha sido utilizada generalmente por los ingenios cooperativistas.

⁵³⁴ El tema del financiamiento y las capacitaciones fueron abordados en el capítulo I del Título II.

En los últimos años, los ingenios organizados como cooperativas han enfrentado serios problemas financieros ocurridos por endeudamiento, atraso tecnológico o insuficiencia de caña que influyó negativamente en las condiciones de operación rentable, de esta manera, Coopecañera R.L. dejó de procesar caña en el año 2011 y Atirro en el 2018. Por su parte Coopevictoria también ha enfrentado problemas operativos y financieros pero sigue funcionando.

En relación con el sector productor de caña existe la Federación de Cámaras de Productores de Caña (FEDECAÑA) que funge como representante de dicho sector en LAICA. Por otra parte, la Ley N° 7818 realiza una clasificación según tipo de productor, como ya se estudió en el capítulo II, sección 1, subtítulo A, se establecen los “productores independientes” y los otros productores que podrían llamarse “no independientes”.

A pesar de que dicha clasificación ha sido cuestionada por causar una diferencia de trato, en la vía constitucional se ha resuelto que no existe un roce de constitucionalidad con el principio de igualdad. De manera que se ha reiterado que dicha protección especial estaba fundamentada en razones de interés público, pues uno de los objetivos de la ley es la existencia y el mantenimiento de los pequeños y medianos productores independientes.

En cuanto a los datos de la existencia y mantenimiento de los productores independientes pequeños y medianos, según la clasificación existente en la ley, estos han disminuido. Los productores independientes pequeños y medianos (0-1.500 ton) eran 7.403 en la zafra 1994-1995, según la zafra 2014-2015 se contó con el total de 7.552 productores, de los cuales 7.413 eran productores independientes pequeños y medianos, es decir, un 98,15%; mientras, que en la zafra 2018-2019, el total de productores fue de 6.190, de los cuales 6.001 eran productores independientes pequeños y medianos, es decir, un 98,56%. En ese año los productores independientes (1.501-5.000 ton) ascendieron en número pasando de 103 a 174 en las zafas mencionadas.

La “disminución de pequeños y medianos productores” puede ser atribuible a varios elementos asociados a las limitaciones y desafíos que enfrenta este estrato. Algunas de ellas

son la conversión del productor a otro producto, el descenso del atractivo del precio que se paga por la caña de azúcar debido a los embates y modificaciones que el mercado demanda (costo que absorbe el productor). La dificultad o incapacidad de acceder y mantener la tecnología apropiada que maximice su productividad y eficiencia, o de acceso al financiamiento. Líneas más abajo se desarrolla más el aspecto de las dificultades enfrentadas por el productor.

Las razones de la disminución de la cantidad de pequeños y medianos productores no se encuentran sistematizadas o, si lo está, dicha información no está disponible para su consulta. Lo cual es desafortunado, ya que un correcto seguimiento de las razones podría aportar las herramientas que logren mejorar oportunamente el mantenimiento de pequeño y mediano productor independiente, el cual es un interés claramente establecido en la ley y es el fundamento de su propia existencia.

Sin embargo, el dato de la disminución de los pequeños y medianos productores no es suficiente. Sino que para efectos de saber si la ley vigente cumple su fin, debe poder corroborarse el mantenimiento y existencia del pequeño y mediano productor en correspondencia con la tierra producida (extensión y tipo de explotación es decir como propietario, arrendante, etc) y participación global en la producción de caña de azúcar.

No obstante lo anterior, hay un cuestionamiento sobre la eficiencia de la estructura productiva. Se encontró que las fincas de 1 a menos 20 ha disminuyeron de 6.389 (1984) a 3.614 (2014), las fincas de 20 ha a 50 ha aumentaron de 542 a 639 y las fincas mayores a 50 ha aumentaron de 445 a 627. Aunque en términos globales de número de unidades productivas agrícolas continúan predominando las pequeñas y medianas.

Dicho dato no es conclusivo, toda vez que a pesar de que se comprueba la disminución de fincas pequeñas, el dato no está correlacionado al tipo de productor que las explota. Es decir, si bien es cierto la cantidad de fincas pequeñas ha disminuido, no se sabe con certeza si éstas pertenecen a productores independientes. Tampoco se puede sostener si las grandes han

aumentado como consecuencia de la fusión de fincas o si los productores no independientes las han adquirido.

Por último, otro hallazgo al realizar el análisis y caracterización de los actores involucrados en la Ley LAICA actual (N° 7818) es que la ley no se refiere al consumidor. La Ley N° 359⁵³⁵ del 24 de agosto de 1940, en el artículo 5 sobre las atribuciones de la Junta, establecía que debía tener un Registro de las Industrias Nacionales de productos manufacturados a base de azúcar y un control los precios de los productos elaborados en protección al consumidor.

A pesar de que siempre han existido consumidores y que, según lo examinado en la revisión histórica de la presente investigación, estos nunca han tenido un representante dentro de LAICA, puede considerarse que los intereses del consumidor se protegen mediante otros mecanismos.

Entre ellos puede considerarse la existencia del representante del MEIC en LAICA, cuando en sede administrativa (como en la resolución del MEIC sobre la medida antidumping estudiada) se toma en consideración el impacto sobre los intereses del consumidor, o cuando en vía constitucional a petición del interesado se obtiene la representación (eventual) de los consumidores en diferentes organizaciones, como en el caso de CONARROZ.

La participación del Ministro de Agricultura y Ganadería y el Ministro de Economía, Industria y Comercio tiene representación en la Junta Directiva Corporativa de LAICA y este podría intervenir sopesando los intereses del consumidor. A pesar de que la Ley N° 6054⁵³⁶ solo se refiere a deberes de estímulo económico empresarial, el Reglamento N° 37457-MEIC⁵³⁷ establece como función del MEIC ser el ente rector en materia de mejora regulatoria, del consumidor, competencia y defensa comercial. En ese sentido, al Ministro le corresponde:

⁵³⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley de la Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera*, N° 359, 1940, en SINALEVI, artículo 5.

⁵³⁶ Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*, N° 6054, 1977, en SINALEVI.

⁵³⁷ Artículo 2 inciso d.

“d. Elevar ante el (la) Presidente (a) de la República, la promulgación de proyectos de ley, decretos y reglamentos, que deban suscribir en conjunto y que faciliten el accionar de emprendedores, la micro, pequeña y mediana empresa, la protección de los consumidores y promuevan la competitividad; así como velar por su ejecución y cumplimiento.”⁵³⁸

Las funciones otorgadas al Ministro pueden contener el choque de intereses contrapuestos (intereses del consumidor vs intereses de estímulo empresarial) por lo que parece que no es la vía idónea para velar por la protección del consumidor, en su papel como representante en la Junta Directiva Corporativa de LAICA.

Por otra parte, se encuentra el control que ha ejercido el MEIC en los casos de importación de azúcar cristal sin refinar proveniente de Brasil. La Resolución N° DM-15-2017 del MEIC va en consonancia con la idea de que la protección de consumidor se sopesa en el análisis de la determinación de daño grave o riesgo de daño grave para implementar una medida antidumping, en tanto, se estudió la afectación en el precio final al consumidor.

Finalmente, está la posibilidad de recurrir a la vía constitucional como lo ha hecho el presidente de la Asociación Nacional de Consumidores Libres, en el caso de CONARROZ. El voto N° 16567-2008 del 2008 declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad promovida por Fernández Ramírez (presidente de la Asociación Nacional de Consumidores Libres) debido a la determinación de una inconstitucionalidad por omisión, pues conforme a los artículos 9 y 46 de la Constitución Política, consideró la Sala, debe dársele una representación razonable y proporcional al consumidor.

Actualmente, los artículos 5 inciso b), 8 y 14 de la Ley N° 8285 (CONARROZ) continúan sin ser modificados y solo aparece la nota que hace constar la existencia de la sentencia de N° 16567-2008.⁵³⁹

⁵³⁸ Artículo 5 inciso d.

⁵³⁹ Léase: “La Sala Constitucional mediante resolución N° 16567 del 5 de noviembre de 2008, declaró inconstitucional por omisión este artículo, por excluir la representación de los consumidores dentro de la organización interna de la Corporación, en contravención a lo dispuesto en los artículos 9 y 46 de la Constitución Política.”

En el caso del azúcar, no existe disposición en la Ley N° 7818 o resolución constitucional en este sentido. A pesar de las diferencias que regulan al sector arrocero y al cañero-azucarero, la sentencia aludida plantea el posicionamiento de la representación del consumidor por vía legal, en un sector agroproductivo. Cabe cuestionarse, la viabilidad de representación del consumidor en LAICA y en qué medida sería razonable.

Esto es un ejercicio académico jurídico pendiente que requiere un estudio concreto del marco normativo nacional e internacional, su viabilidad, determinación de necesidad y relevancia jurídica e incluso de derecho comparado.

Objetivo: Analizar las normas contenidas en la Ley N° 7818 que regulan las relaciones entre los productores e ingenios para distinguir el vínculo contractual, los derechos y límites que las rigen.

Según la presente investigación, la Ley N° 7818 se manifiesta como un vínculo propio del fenómeno de integración agroindustrial entre los ingenios y los productores de caña. Allí, el productor es el último eslabón de la “agrocadena” y establece un sistema de cuotas que ordena las relaciones entre ingenios y productores, y prioriza la protección de los derechos del productor independiente, particularmente, del pequeño y mediano.

La integración agroindustrial tiene ventajas tanto para los productores como para los ingenios; esencialmente para los primeros existe una garantía de colocación de su producto en el mercado, con la correlativa obligatoriedad de los ingenios a la compra de un porcentaje determinado de la caña proveniente de productores independientes. Para los ingenios, existe un suministro constante y asegurado de caña de azúcar sin correr los riesgos del ciclo biológico.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Ley Creación de la Corporación Arrocera Nacional*, N° 8285, en SINALEVI.

La Ley N° 7818 establece una serie de ventajas sobre derechos y obligaciones de las partes, con énfasis en los derechos de los productores independientes y en particular el pequeño y mediano productor independiente de caña de azúcar entre los derechos de productor de caña.

En relación con la hipótesis de trabajo, propiamente un contrato de integración paralelo a la ley lo constituirían aquellas acciones en las que el ingenio o un productor no independiente explota un terreno asignado formalmente a un pequeño y/o mediano productor para beneficiarse de las ventajas establecidas en la ley. Sobre este particular se encontró referencia en el trabajo de León y Arroyo, en la entrevista realizada a Marín Rojas y en un Voto de la Sala Constitucional.

Sobre la utilización del sistema de integración de la hipótesis de trabajo cabe destacar que el Sr. Francisco Marín Rojas mencionó que en la práctica los ingenios compraban fincas o las alquilaban. En cuanto a los modelos de integración manifestó que este se dio en Ingenios como Victoria Coopecañera en San Isidro del General y agregó que *“el ingenio era el que le hacía todo el trabajo al finquero y el productor mantenía la finca. La integración se daba en pocos casos porque el productor no quería vender la finca pero tampoco producirla.”*⁵⁴⁰

Señaló que en el caso de Cutris se usó un modelo de alquiler de fincas, sin embargo, el problema se presentó cuando el pequeño y mediano productor observó que los precios internacionales variaban, porque si el precio baja, a él no le servía; entonces el productor pequeño evaluaba la rentabilidad y, si predecía que no le satisfacía, sembraba otro producto.⁵⁴¹

Por su parte León y Arrollo afirman en su estudio que la concentración de fincas de los años 50 y su posterior agudización, así como la necesidad de los agricultores de entregar su caña a los ingenios más cercanos fortaleció el proceso de integración y dio ventajas económicas a las empresas grandes. No obstante, no hacen referencia a la integración vertical como fue concebida por la hipótesis de investigación (es decir, como contrato).

⁵⁴⁰ Sr. Francisco Marín Rojas, ingeniero con amplia experiencia en consultoría para los Ingenios costarricenses. Entrevista realizada en Escazú el día 8 de agosto del 2018 a las 9:00 a.m.

⁵⁴¹ Ibid.

Por último, el fraude de ley acusado por los accionantes, visible en la Resolución N° 8017-2004 de la Sala Constitucional,⁵⁴² no fue probado. Como se recuerda, el argumento de los accionantes fue que grandes productores se fraccionaban, con la intención de beneficiarse de los derechos establecidos en la ley en favor de pequeños y medianos productores independientes. No se hizo alusión a que, supuestamente, incurrieron en aquellos actos productores no independientes.

Lo que sí es cierto es que de producirse irregularidades o abusos se da paso a poder accionar los mecanismos legales oportunos y, por el contrario, no conlleva a determinar la inconstitucionalidad de las normas o de la propia ley. Eso puede extraerse comparando la posición de la Sala en relación con conductas de fraude acusadas por los accionantes, en la que indicó que:

*“(...) el uso indebido que puedan estar haciendo algunos productores, al haberse dividido según señalan los accionantes, para que se les reciba más producción a precio de cuota, no es motivo para declarar la inconstitucionalidad de una norma. Tampoco le corresponde a la Sala determinar la conveniencia o no de la misma. En ese caso, lo que debe hacerse es combatir el asunto a través de los mecanismos de control y fiscalización que existen para verificar que no se esté produciendo un fraude del objeto de la ley, pero no por ello, desproteger a los pequeños y medianos productores.”*⁵⁴³

En el caso hipotético de existir una utilización de los contratos de integración como mecanismo para apartarse de una regulación legal por parte de ingenios, con la finalidad de eludir el cumplimiento de relaciones equitativas y justas, sería parte de la competencia fiscalizadora de LAICA identificarlos en pro del cumplimiento de los objetivos de la ley. Sin embargo, se reitera que no existe información suficiente para conocer la existencia de casos de este tipo.

⁵⁴² Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 8017-2004* de las 16:27 horas del 21 de julio del 2004, en NEXUS.

⁵⁴³ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 8017-2004* de las 16:27 horas del 21 de julio del 2004, en NEXUS.

Los indicios anteriormente mencionados y del análisis de los derechos establecidos en la Ley N° 7818 no se extrae ni se comprueba la hipótesis de investigación. Es decir, no se comprueba que los ingenios de caña de azúcar utilizan los contratos de integración como mecanismo para apartarse de una regulación legal que, en principio, crea las condiciones para la existencia de un régimen equitativo de relaciones entre productores de caña e ingenios azucareros.

Objetivo: Describir la entrada al mercado costarricense de nuevos actores y la reacción del sector azucarero para demostrar los efectos jurídicos de éstas en el marco normativo.

En relación con la entrada al mercado costarricense de nuevos actores y la reacción del sector azucarero para demostrar los efectos jurídicos de éstas en el marco normativo, se constató que el sector ha redoblado sus defensas, como en el caso de la aparición de importadores de azúcar cristal sin refinar provenientes de Brasil, para la cual se impuso una medida antidumping, porque se incorporó un arancel de 3,67% sumado al consolidado de 45%, resultando en un 48,67%. Para LAICA, la medida fue insuficiente y por ello, recientemente, ha buscado que se imponga una medida de salvaguardia, el caso ya tiene la resolución de apertura N° DM-15-2017.⁵⁴⁴

Se observó que la reacción del sector fue activar los mecanismos jurídicos internacionales (acuerdos de la OMC) ante el MEIC para combatir los efectos considerados adversos de la operación de competidores. El resultado fue favorecer la protección del sector cañero-azucarero organizado en el sistema de la gestión de la oferta (LAICA) para evitar la influencia en las condiciones actuales de competencia y respaldadas por la Ley vigente.

Tanto la medida antidumping como la salvaguardia, no son las únicas acciones activadas por LAICA. La organización sigue apostando a la diversificación de productos como mecanismo para enfrentar los cambios en el mercado y a la competencia. En el caso del etanol, el sector

⁵⁴⁴ Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio, *resolución N° DM-15-2017* de las 10:00 horas del 14 de junio de 2019, accesado el 26 de abril del 2019, https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/DM-015-2017_FINAL.pdf.

ya contaba con una cuota de exportación establecida en la iniciativa para la Cuenca del Caribe y consolidada en el DR-CAFTA, en donde Estados Unidos otorgó una cuota de 31 millones de galones para etanol, lo cual permitiría triplicar las exportaciones costarricenses a ese mercado.⁵⁴⁵

Aunado a esto, LAICA fue la única empresa nacional que buscó suministrar etanol a RECOPE para su primera producción de la llamada Eco95, un biocombustible con 8% de etanol que vendría a sustituir a la tradicional gasolina súper, según las noticias del pasado abril 2019.⁵⁴⁶

Por otra parte, ha desarrollado la elaboración y exportación de azúcar orgánica, teniendo participación en el mercado estadounidense y europeo. En el año 2018, el área sembrada de caña de azúcar fue de 60.000 ha, de las cuales 789,9 ha fueron destinadas a caña de azúcar orgánica certificada.⁵⁴⁷ A raíz del DR-CAFTA, el cual otorgó una cuota a nuestro país, se incluyó 2.000 ton para azúcar orgánica.⁵⁴⁸

Objetivo: Estimar la existencia de necesidades de modificación de la normativa vigente en virtud del cumplimiento del objetivo plasmado en la ley, es decir, mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar.

Para finalizar, el objetivo general y el último objetivo específico planteado en esta investigación guardan estrecha relación. Efectivamente el motivo parlamentario de aprobación a la ley actual fue mantener un régimen equitativo de relaciones entre los

⁵⁴⁵ Costa Rica. Asamblea Legislativa, *Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC) (CAFTA-DR)*, N° 8622, en SINALEVI.

⁵⁴⁶ Adrián Fallas, “Laica es la única empresa nacional que busca suministrar de etanol a RECOPE”, *La Nación*, Nacional, 8 de abril de 2019, https://www.teletica.com/222609_laica-es-la-unica-empresa-nacional-que-busca-suministrar-de-etanol-a-recope.

⁵⁴⁷ Los datos han sido extraídos del Boletín Estadístico Agropecuario N° 29, 2015-2018 SEPSA. Cabe destacar que la información correspondiente al 2018 fue clasificada como “preliminar”, según el mismo Boletín. Debido a la fecha en que se realizó el procesamiento de datos y la publicación del documento. Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), “Boletín Estadístico Agropecuario N° 29”, *Serie Cronológica 2015-2018*, accesado el 28 de agosto de 2019, <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA29.pdf>, 21-24.

⁵⁴⁸ Costa Rica. Asamblea Legislativa, *Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC) (CAFTA-DR)*, N° 8622, en SINALEVI.

productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa, así como el objetivo de establecer una Cuota Nacional de producción.

Sin embargo, con la escasez de datos, estudios e informes que permitan validar la consecución exitosa del primer fin que justifica la norma, con el sistema de gestión de la oferta actual, no es posible afirmar que se da el cumplimiento del objetivo de la ley, como tampoco es posible desvirtuarlo.

¿Existe una necesidad de adecuar la Ley N° 7818 a los desafíos enfrentados por los pequeños y medianos productores independientes de caña de azúcar? Recapitulando, estos productores enfrentan tres principales desafíos, el bajo precio percibido por la producción de caña que entra en el rubro de “*extracuota*”, problemas de acceso al financiamiento y adaptación e implementación de nuevas tecnologías.

Los dos últimos desafíos fueron considerados en el momento del planteamiento de esta investigación, por el contrario, el primero fue un hallazgo al desarrollar el estudio. La reciente modificación que creó el Fondo de mitigación evidencia que, dependiendo de la determinación de necesidades de este sector, busca adecuar la Ley N° 7818.

A pesar de los esfuerzos realizados en esta investigación es necesario complementarla con estudios profundos de corte social sobre el estado real del productor independiente mediano y pequeño. A pesar de tener acceso a resultados de un trabajo de percepción de los problemas sufridos por este sector actualizado, no se cuenta con el acceso a las medidas que toma activamente LAICA para determinar objetivamente la existencia de problemas o limitantes sufridas por el pequeño y mediano productor y las correlativas medidas de mitigación. Tampoco se conoció sobre casos a nivel administrativo de LAICA (sólo los expuestos en vía constitucional sobre competencia desleal).

Asimismo, sobre la línea constitucional que sostiene que la Ley N° 7818 no posee roces de constitucionalidad y que la utilización en fraude de ley debe verse en las instancias correspondientes, se concluye que no se encontró evidencia de necesidades de modificación

a la normativa vigente en virtud de garantizar el cumplimiento del objetivo plasmado en la ley, es decir, mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar.

A continuación se exponen las fortalezas y desafíos enfrentados por el sector cañero-azucarero, los cuales fueron identificados a lo largo de la presente investigación.

B. Fortalezas y desafíos que enfrenta el sector cañero-azucarero en Costa Rica

Este apartado incluye una descripción de las fortalezas del sector, así como los desafíos que enfrenta por un lado, el sector cañero-azucarero y por otro el productor.

- **Fortalezas**

La principal fortaleza es que el productor de caña cuenta con una Ley especial que tiene como fin mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar, que garantice a cada sector una participación racional y justa. Este elemento se traduce en que el productor de caña siempre tendrá asegurado un porcentaje de caña de azúcar producida colocada en el sistema productivo de la agrocadena, adicionalmente al contar con un sistema de gestión de la oferta existe un control de precios y disponibilidad de producto.

Posiblemente aquello se de en detrimento inmediato del bolsillo de consumidor, como aseguran los detractores del sistema. No obstante, asegura a los productores y procesadores de caña la seguridad en la continuidad de su producción y su correspondiente colocación en el mercado.

- **Desafíos enfrentados por el sector cañero-azucarero**

En relación con los desafíos que enfrenta el sector cañero-azucarero, se considera relevante referirse al tema de monopolio, al cese de operaciones de ingenios organizados como

cooperativas. Y, finalmente, se abordan los desafíos que enfrenta específicamente el productor de caña.

Los principales desafíos que enfrenta el sector se refieren al cuestionamiento del sistema de la gestión de la oferta que lo rige por considerársele como un monopolio privado que establece un proteccionismo perjudicial para los consumidores, porque *“La Ley de LAICA No. 7818 constituye una barrera legal para los agentes económicos que deseen ingresar en el mercado del azúcar, toda vez que el marco jurídico constituye la base de un monopolio legal, que convierte la compra de materia prima en un monopsonio y en un monopolio lo que se refiere al proceso de comercialización en las diferentes etapas de producción”*.⁵⁴⁹

Se debe recordar que el nacimiento de la primera norma se dio como producto de la inestabilidad de los precios, el deseo de apoyo al pequeño y mediano productor, así como por equilibrar las desventajas económicas que conllevó para el resto el cuasi monopolio del ingenio Victoria de Niehaus durante la década de los 30-40,⁵⁵⁰ que culminó con la primera ley que reguló al sector.

Históricamente la política económica del Estado ha sido contundente y la Sala Constitucional ha reiterado la constitucionalidad de la intervención estatal, la decisión por una *“economía social de mercado”*, en virtud del artículo 50 constitucional, en el que:

“(...) el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 ibidem, determina la esencia

⁵⁴⁹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 15489-2006* de las 17:10 horas del 25 de octubre del 2006, en NEXUS.

Calatayud Ponce de León, Vicente, “Un monopolio de facto: mercado del azúcar en Costa Rica,” *Análisis, ULACIT*, N° 3 (2016): 1-22, accesado el 1 de noviembre 2018, <http://www.ulacit.ac.cr/files/archivos/IPL/Articulo3%20IPL%20Un%20Monopolio%20de%20Facto%20Mercado%20del%20Azucar%20en%20Costa%20Rica.pdf>.

⁵⁵⁰ Rodríguez, expuso las aseveraciones del Sr Rojas Quirós, dueño del ingenio “La Esmeralda”: *“el ingenio Victoria de Niehaus que era el más grande del país imponía los precios; almacenaba grandes cantidades de azúcar que después vendía a elevados precios cuando la oferta estaba en los puntos más bajos (...)”*.

Marco Aurelio Rodríguez Zárate, “La actividad azucarera en Costa Rica: 1940-1965. Organización, evolución y características” (Tesis de Licenciatura en Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, tomo II, 1987).

misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país y que lo definen como un Estado Social de Derecho.”⁵⁵¹

Debido a lo anterior, el cuestionamiento de que es un monopolio privado o de facto, es improcedente por doble vía. No es de facto, puesto que hay una ley que lo regula y, además, el sistema existente es el reflejo de la política económica estatal que, según interpretación constitucional (Resolución N° 550-1995), se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico costarricense.

Por otro lado, según Parkin, un monopolio surge cuando una empresa tiene el control total de un mercado, en donde la meta es maximizar los beneficios económicos, que para lograrla restringe la producción y aumenta los precios.⁵⁵² El autor expone dos características clave: por un lado, no hay sustitutos cercanos y, por otro, hay “*barreras a la entrada*” de nuevas empresas a la industria.⁵⁵³

Parkin explica que existen dos tipos de “*barreras a la entrada*”: las legales y las naturales. Las primeras crean un monopolio legal, es decir, un mercado en donde la competencia y la entrada de nuevas empresas están restringidas por la concesión de una franquicia pública (es un derecho exclusivo concedido a una empresa para ofrecer un bien o servicio), una licencia gubernamental, una patente o por derechos de autor.⁵⁵⁴ Las segundas crean un monopolio natural, que en palabras del autor es una industria donde la empresa puede satisfacer el mercado a un precio mucho más bajo del que ofrecerían dos o más empresas.

En el caso de LAICA, esta se concibió desde la necesidad de la creación de una ley reguladora del sector que estabilizara el precio y maximizara los beneficios económicos, donde efectivamente hay un control de la producción mediante la creación del concepto de CNPA; sin embargo, LAICA sí tiene competencia, ejemplo de ello, son las importadoras de azúcar

⁵⁵¹ Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, *resolución N° 1441-1992* de las 15:45 horas del 2 de junio de 1992, en NEXUS.

⁵⁵² Michael Parkin, *Economía*, Traducción de Miguel Ángel Sánchez Carrión, (México, D. F.: 2009), 110.

⁵⁵³ *Ibid*, 264.

⁵⁵⁴ *Ibid*.

blanco cristal por Maquila Lama que se encuentran en disputa con este ente corporativo no estatal.

Adicionalmente, sí existen sustitutos cercanos al azúcar, entre los competidores se encuentran *Splenda*®, *No Sugar*®, *Sacarina Lasa*®, *Equal*®, *Rey*®, *D Lite*®, *Stevia*® y *Sweet One*® ante lo cual LAICA ha trabajado en expandir o diversificar su oferta, con productos como Sukra orgánica, Doña María con caramelo, Dulceti, azúcar líquida Prozucar, Caribe Mix, entre otros.⁵⁵⁵

En relación con la existencia de barreras a la entrada de nuevas empresas, lo cierto es que hay competencia y hasta el 2015, con la apertura de investigación DDC-3-2015 del MEIC, se accionaron las barreras (medida antidumping) a las condiciones existentes en las que participaban los competidores, específicamente Maquila Lama. Dicha empresa continúa funcionando y LAICA ha solicitado una imposición de medida de salvaguardia.

Algunas de las premisas que caracterizan a un monopolio, según Parkin, se cumplen, otras parece que no se concretan a cabalidad. Se considera que dicho análisis podría ser más conclusivo con un estudio detallado de los precios y un enfoque especializado en materia económica. León Sáenz y Arrollo Blanco⁵⁵⁶ ofrecen algunas reflexiones sobre este tema, sobre todo un desarrollo histórico evolutivo de los precios del productor y, del consumidor, las críticas sobre los altos precios internos en comparación con Estados Unidos (Siglo XX) y los argumentos aportados por el sector cañero-azucarero.

Aunado a lo anterior, existe una gran preocupación entorno al cese de procesamiento de caña por parte de ingenios organizados como cooperativas y su respectiva repercusión negativa para el sector productor. Por ejemplo, el ingenio Atirro recibía y procesaba la cosecha de

⁵⁵⁵ Evelyn Fernández Mora, “Sector azucarero diversifica su oferta”, *El Financiero*, 29 de marzo 2015, sección negocios, <https://www.elfinancierocr.com/negocios/sector-azucarero-diversifica-su-oferta/FZ7NV44ODNHT5FKGDF4E66MIKM/story/>.

⁵⁵⁶ Jorge León Sáenz y Nelson Arroyo Blanco, *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos* (San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2012), 165-175.

aproximadamente 500 productores en Turrialba,⁵⁵⁷ cuya caña fue recibida por ingenios aledaños para la zafra 2018-2019, sin embargo, no se ha publicitado una solución a largo plazo.

Independientemente del tipo de organización jurídica del ingenio (cooperativa o no), se plantea la necesidad de estudios que identifiquen con suficiente antelación los problemas financieros que ellos presentan, para evaluar la implementación de medidas que permitan paliar el impacto negativo sobre los productores de caña de azúcar.

Marín Rojas también señaló que el tipo de organización del ingenio como cooperativa no influye en el éxito o cierre del mismo *per se*. Indicó que, en el caso de Victoria, ese ingenio se proyecta como consolidado, sin embargo, ante la disminución de fincas dedicadas a la caña de azúcar en la meseta central podría acortarse su vida útil. Coopeagri es un ingenio fuerte cuyo mantenimiento se proyecta a 20 años. En el caso de Providencia es posible que se mantenga sin problemas con caña propia y una producción baja, donde el único elemento perjudicial es tener que fraccionar mucho las ganancias, porque es de productores.

- **Desafíos enfrentados por el productor**

El productor también enfrenta una serie de desafíos. Algunas de las preocupaciones del productor se reflejan en el estudio de percepción realizado por Chaves Solera, en el cual menciona que los problemas más determinantes son aquellos vinculados a aspectos económicos, entre ellos los bajos precios pagados por el azúcar, altos costos de producción agrícola, los altos costos por concepto de corta, carga y transporte de la materia prima cosechada (CAT), los impuestos y relaciones tributarias, los pagos realizados a la CCSS, la carencia de recursos económicos y financieros, la presencia de intermediarios, la falta de financiamiento, crédito, altos intereses y los problemas con los Bancos, la baja rentabilidad de la actividad comercial.

⁵⁵⁷ Marvin Barquero, “Bienes de ingenio Atirro pasaron a manos de Infocoop”, *La Nación*, 26 de febrero de 2019, sección economía, <https://www.nacion.com/economia/agro/activos-de-ingenio-atirro-pasaron-a-manos-de/PAF36RGRJFAKT5WM2A4DWLNDM/story/>.

En relación con los desafíos que encuentran específicamente el pequeño y mediano productor independiente, se refiere a la diferencia de pago entre la cuota y la “*extracuota*”. Ha quedado demostrado que este tipo de productor produce caña que es pagada en precio “*extracuota*”, con las implicaciones negativas que esto conlleva.

Según lo estudiado, desde la última reforma a la Ley N° 7818 (mediante la Ley N° 9466 del 16 de agosto de 2017) se creó el Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes para mitigar las consecuencias negativas de la diferencia de precio. Sin embargo, la escasa información al respecto imposibilita conocer si su impacto es positivo en términos de efectividad.

Por otro lado, algunos de los autores estudiados indican que uno de los desafíos enfrentado por este productor se refiere a que, a pesar de los programas de asesoría y capacitación, el acceso y mantenimiento de tecnología que lo ayude a mejorar el rendimiento y productividad es bastante limitado. La brecha tecnológica puede incidir en la permanencia o no como productor.

Nelson Arroyo indicó que el acceso a la tecnología es un obstáculo para el pequeño productor en tanto “*(...) no puede mantener económicamente las grandes máquinas. La mecanización del cultivo baja los costos y mejora el rendimiento, pero a grandes volúmenes. En menor escala los costos se vuelven muy altos y se recoge muy poco*”.⁵⁵⁸ No obstante lo anterior, el estudio de Chaves Solera arrojó que en la percepción del productor el acceso a la tecnología no se imponía como un problema prioritario.

Por otra parte, el acceso al crédito también es un factor determinante para este sector de productores, para lo cual LAICA, MAG y otros pusieron en marcha a partir del 2011 el Programa Especial de Reactivación de la Actividad Cañera (PNRCA). Sin embargo, como se observó en la investigación, la información sobre los resultados es escasa y desactualizada.

⁵⁵⁸ Andrea Rodríguez Valverde, “Cultivo de caña crece en Guanacaste pero beneficia a menos productores”, *La Voz de Guanacaste*, 25 de setiembre de 2017, <https://vozdeguanacaste.com/cultivo-de-cana-crece-en-guanacaste-pero-beneficia-a-menos-productores/>.

C. Recomendaciones

Cabe destacar que entre las principales limitaciones que enfrentó la presente investigación está la poca disponibilidad de fuentes secundarias con información económica que evidencie el papel del productor independiente en el sector, que explique la disminución paulatina y sostenida de productores independientes pequeños y medianos, que muestre el impacto real de la medida de compensación solidaria (Fondo) creado para mitigar los efectos negativos, en términos económicos, entre el precio pagado por la cuota y la “*extracuota*” a los pequeños y medianos productores independientes, entre otros datos.

Lo anterior es sorprendente si se parte de las funciones de orden público otorgadas a LAICA. La información relativa a la existencia y mantenimiento del productor pequeño y mediano se deja de actualizar después de la década del 90, lo cual dificulta evaluar el cumplimiento de uno de los intereses públicos plasmados en la Ley N° 7818 y uno de los sujetos, cuyo apoyo fue utilizado como motivación desde los inicios, para establecer el sistema de gestión de la oferta que se encuentra vigente en la actualidad rigiendo el sector cañero-azucarero.

Hasta el 2020 esta autoría constató la existencia de un estudio de percepción del productor sobre las dificultades que encuentra, por lo que es previsible que tanto LAICA como DIECA cuenten con información actualizada del pequeño y mediano productor. Es posible que la limitación no sea de recopilación, sino de acceso y disponibilidad pública de dicha información.

La investigación arroja una serie de recomendaciones, todas ellas vinculadas a la generación de información actualizada y de consulta pública que evidencie la protección a los pequeños y medianos productores independientes y, a su vez, el equilibrio de las relaciones entre cañeros y azucareros. Tal información debe abarcar:

1. Actualización e impacto de los resultados de búsqueda de acceso al financiamiento por parte de los productores independientes pequeños y medianos.

2. Informes sobre el impacto económico de la creación del Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes para mitigar las consecuencias negativas de la diferencia de precio.
3. Desglose evolutivo con datos brutos sobre la cantidad de productores independientes pequeños y medianos.
4. Tamaño de fincas según tipología de productor y cantidad total de producción.
5. Verificación de la existencia de procesos administrativos en los que estén involucrada la afectación de las garantías y derechos de los productores independientes pequeños y medianos.

Finalmente, se considera que la información enumerada aportaría los insumos necesarios para realizar una mejor evaluación de la normativa que regula al sector, así como se verificaría o no la justificación de la existencia de LAICA y del sistema de gestión de la oferta en el sector cañero-azucarero costarricense en relación con los objetivos y finalidades de la propia norma.

Bibliografía

A. Libros

- Achío Tacsan, Mayra. *Azúcar y política en Costa Rica*. San José, C. R.: Editorial Costa Rica, 1985.
- Barbosa, Tulio. *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: políticas públicas y sus derivaciones económicas y sociales*. Santiago, Chile.: CEPAL, 1986.
- Barrantes Z., Manuel y Sui Moy Li Kam. *Bibliografía de la caña de azúcar*. San José, C. R.: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales, 1988.
- Bustelo, Pablo. *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*. Madrid, Esp.: Editorial Síntesis, 1999.
- Camacho Mejía, Edna. “Costa Rica, una economía en recesión: Informe sobre la economía en 1996”. Editado por Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. San José, C. R.: Academia de Centroamérica, 1997.
- Cámara de Azucareros. Costa Rica. *El azúcar y la constitución: pronunciamiento de la Cámara de Azucareros contra el proyecto de interdicción de la Industria del Azúcar*. San José, C. R.: Borrásé, 1955.
- Carrozza, Antonio y Ricardo Zeledón Zeledón. *Teoría general e institutos de derecho agrario* San José, C. R.: Investigaciones Jurídicas S.A., 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Istmo centroamericano, fomento y modernización del sector agroexportador: los casos del azúcar, el banano y el café*. MEX.: CEPAL, 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Los temas nuevos en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): un intento de respuesta a las posiciones de los países industrializados*, 1990.
- De la Cruz, Vladimir. *Las luchas sociales en Costa Rica*. San José, C. R.: Editorial Costa Rica, 1983.
- Delgado Rodríguez, Carlos Roberto. *Plan estratégico para incentivar la producción de caña de azúcar destinada al Ingenio Atirro, como materia prima para la producción de azúcar y de melaza*. San José, C. R., 1999.
- Desai, Meghanad. *Lecciones de Teoría Económica Marxista. Siglo XXI: España Editores 1974*. Accesado el 27 mayo del 2019. <https://books.google.es/books?hl=fr&lr=&id=BHjwDEe3YEIC&oi=fnd&pg=PA80>

&dq=Teor%C3%ADa+economica+marxista&ots=ZqS4C0CjcV&sig=QQxuMIzAFBpjyD7kLI6RHAM_gJ4#v=onepage&q=Teor%C3%ADa%20economica%20marxista&f=false.

Edelberto Torres-Rivas. *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano*. San José, C. R.: FLACSO, 1989.

Egea Ibáñez, José. “Sistema agrario: proyecto evolutivo estable” 2005. Accesado el 21 de mayo de 2019. <https://books.google.co.cr/books?id=cGCJmY-uJ70C&pg=PA171&dq=postulados+generales+de+neocl%C3%A1sicos+econ%C3%B3micos&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwid0bXcja3iAhXPslkKHZvuCQE6AEIKzAB#v=onepage&q=postulados%20generales%20de%20neocl%C3%A1sicos%20econ%C3%B3micos&f=false>.

Ekelund Robert B, Hébert Robert F. *Historia de la teoría económica y de su método*. México. McGraw-Hill, 2005.

Facio Brenes, Rodrigo. *Antología de doctrinas económicas*. Revisión y notas biográficas Federico Vargas Peralta y Carlos Palma Rodríguez. San José, C. R.: Editorial UCR, 2016.

Fernández Arias, Mario Enrique. *Evolución de la estructura de la tenencia de la tierra en Costa Rica: café, caña de azúcar y ganadería (1950-1978)*. San José, C. R.: 1983.

García Solano, Arturo. *La industria del azúcar y su organización en Costa Rica: causas que originaron el sistema su evolución hasta el presente, su institucionalismo*. San José, C. R.: Imprenta Borrásé, 1959.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Departamento de Programas Móviles Agropecuarios. *Cultivador de caña de azúcar*. San José, C. R.: INA, 1975.

Islam, Nurul y Valdés, Alberto. Islam, Nurul. *The Gatt, agriculture, and the developing countries*. Washington, D.C.: IFPRI, 1990.

Keynes, John Maynard. *Essays on John Maynard Keynes*. 1975.

Kicillof, Axel. *Fundamentos de la Teoría General: Las consecuencias teóricas de Lord Keynes*. Buenos Aires, Arg.: EUDEBA, 2008.

Knaebel, Ernest., United States Reports: Cases Adjudged in the Supreme Court Volume 297. Washington, EE.UU.: Government Printing Office, 1936. Accesado el 07 de mayo de 2020. [https://books.google.co.cr/books?id=eqrVGvFbbAC&pg=PR23&lpg=PR23&dq=Butler+v.+United+States,+78+F+.+\(2d\)+1.&source=bl&ots=qS7RQMPSLI&sig=A CfU3U2Q6I85hult0vM46YdkJet0EFwpHQ&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwibg-yCq6PpAhUGmuAKHffRAFAQ6AEwBHoECAoQAQ#v=onepage&q=Butler%20v.%20United%20States%2C%2078%20F%20.%20\(2d\)%201.&f=false](https://books.google.co.cr/books?id=eqrVGvFbbAC&pg=PR23&lpg=PR23&dq=Butler+v.+United+States,+78+F+.+(2d)+1.&source=bl&ots=qS7RQMPSLI&sig=A CfU3U2Q6I85hult0vM46YdkJet0EFwpHQ&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwibg-yCq6PpAhUGmuAKHffRAFAQ6AEwBHoECAoQAQ#v=onepage&q=Butler%20v.%20United%20States%2C%2078%20F%20.%20(2d)%201.&f=false)

- Lanuszku, Anna. *The World Trade Organization: changing dynamics in the Global Political Economy*. Boulder. Lynne Rienner Publishers, 2009.
- León Sáenz, Jorge; Arroyo Blanco Nelson. *Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX : aspectos económicos, institucionales y tecnológicos*. San José, Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), 2012.
- Marx, K. *El Capital*. Decimocuarta edición. Esp.: Siglo XXI de España Editores, 1984.
- Mintz, Sidney y Wilfred, Mintz. *Dulzura y poder: el lugar del azúcar en la historia moderna*. Distrito Federal, MEX.: Siglo Veintiuno Editores, 1996.
- Parkin, Michael. *Economía*. Trans. Miguel Ángel Sánchez Carrión. D. F., Méx.: Pearson, 2009.
- Parkin, Michael. *Microeconomía: versión para Latinoamérica*. D. F., Méx.: Pearson, 2015.
- Peterson, William H. *Semblanza de la economía de los Estados Unidos. EE. UU.* Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América, 1993.
- Quesada Monge, Rodrigo. *Ideas económicas de Costa Rica (1850-2005)*. San José, C. R.: Editorial Universidad Estatal a Distancia (UNED), 2008.
- Ramírez Rodríguez, Carlos Alberto. *Cultivo de la caña de azúcar en Costa Rica*. San José, C. R.: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección General de Investigación y Exterior, 1969.
- Rodríguez., Octavio. “*La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*”. México.: Siglo Veintiuno, 1980.
- Rovira Mas, Jorge. “*Costa Rica en los años 80*”. San José, C.R.: Porvenir, 1987.
- Rovira Mas, Jorge. *El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC*. En: Flores- Estrada Pimentel, María. *TLC con los Estados Unidos: contribuciones para el debate*. San José, C. R.: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004.
- Rovira Mas, Jorge. “*Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*”. San José, C.R.: Porvenir, 1982.
- Ruíz Pérez, Rafael. *El Análisis Documental*. Granada, Nic.:Editorial Universidad de Granada, 1992.
- Sánchez Sánchez, Rafael A. *Estado de Bienestar, crisis económica y ajuste estructural en Costa Rica*. San José, C. R.: UNED 2004. Accesado el 24 mayo del 2019. <https://books.google.co.cr/books?id=LaFBWX5Z-uQC&pg=PA83&lpg=PA83&dq=rodolfo+cerdas+estado+benefactor&source=bl&o>

ts=ogHtM3fd_d&sig=ACfU3U3sZJXPylcYRYnXsji102xsGP-
OA&hl=fr&sa=X&ved=2ahUKEwiNrbeowM3pAhWOTt8KHYYqCVEQ6AEwAX
oECAoQAQ#v=onepage&q=rodolfo%20cerdas%20estado%20benefactor&f=false

- Schatan, Claudia. *Condiciones de competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica*. Distrito Federal, Méx.: CEPAL, Unidad de Desarrollo Industrial, 2003.
- Smith, Adam. *La riqueza de las naciones: (libros I-II-III y selección de los libros IV y V)*. Trans. Carlos Rodríguez Braun. Madrid, Esp.: Alianza Editorial, 2011.
- Sojo, Ana. *Estado Empresario y Lucha- Política en Costa Rica*. San José, C.R.: EDUCA, 1984.
- Sojo, Carlos. *Reforma económica, estado y sociedad en Centroamérica*. San José, C. R.: Flacso-Sede Costa Rica, 1998.
- Ulate Chacón, Enrique Napoleón. *Derecho agrario y justicia agraria*. San José, C. R.: CONAMAJ, 2006.
- Unión Panamericana. Departamento de Asuntos Económicos. *Problemas de la comercialización del azúcar en el ámbito continental y mundial*. Washington, EE. UU., 1963.
- Valdes, Alberto. *The GATT, agriculture, and the developing countries. International food policy research Institute*, Washington, D.C., 1990.
- Vega, Mylena. *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la frac-tación industrial*. San José, C.R.: Editorial Hoy, 1982
- Verguizas Valverde, Manuel. *Metodologías participativas: prevención de riesgos laborales en la agroindustria de la caña de azúcar*. Heredia, C. R.: Programa Salud y Trabajo en América Central, 2007.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel. "Los métodos en la investigación jurídica: algunas precisiones." Méx: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012. Accedido el 20 de agosto de 2019. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>.
- Viton, A. Pignalusa. *Tendencias y perspectivas del consumo mundial de azúcar*. Roma, It.: FAO, 1961.
- Weeks, John. *The economies of Central América*. New York, EE. UU.: Holmes & Meier, 1985.

B. Tesis

- Alfaro Barrantes, Yesenia. “Evaluación del grado de desarrollo tecnológico y económico en el cultivo de la caña de azúcar (*Saccharum spp* en tres localidades del Valle Central Occidental de Costa Rica (Grecia, Atenas y San Ramón)”. Tesis de Licenciatura en Economía Agrícola con Énfasis en Gestión y Extensión Agrícola, Universidad de Costa Rica, 2011.
- Alfaro Vargas, Lissette. “Análisis descriptivo del proceso de comercialización del azúcar en Costa Rica”. Tesis de Licenciatura en Agronomía Agrícola, Universidad de Costa Rica, 1991.
- Alpízar Méndez Juan Gabriel, Ronald Alberto Bermúdez Alvarado y Josué Gerardo Cortés Segura. “Análisis de la cadena productiva de la actividad azucarera en Costa Rica para desarrollar la producción de etanol como fuente alternativa de energía”. Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad Nacional (UNA), 2009.
- Alvarado Rodríguez, Nancy María. “Las quemadas en la agricultura (caña de azúcar), su regulación desde el punto de vista agrario y ambiental”. Tesis Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2007.
- Alvarado Silesky, José Manuel. “Análisis de la situación actual y perspectivas de Costa Rica como productor de azúcar para exportación”. Tesis Licenciatura en Economía Agrícola, Universidad de Costa Rica, 1979.
- Arce Blanco, Marlon Fernando. “La globalización en el marco de la Ronda Uruguay; surgimiento de nuevos instrumentos normativos y sus consecuencias en la función estatal. Implicaciones para Costa Rica en los ámbitos de: Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, contratación administrativa, concesión de obra pública y zonas francas”. Seminario de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica San José, C. R., 2000.
- Arias Ramírez, Jéssica María. “Aportes de la agroindustria familiar de la producción de dulce al desarrollo rural sostenible de la comunidad de la Paz de San Ramón, Alajuela, Costa Rica”, Tesis de Máster en Desarrollo Sostenible con Énfasis en Conservación de los Recursos Biológicos”, Universidad de Costa Rica, 2015.
- Bermúdez Méndez, Nora. “La agroindustria de la caña de azúcar en Costa Rica: modificaciones económicas y sociales (1950-1975)” Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1979.
- Blanco, Gonzáles Héctor L. “Perspectivas del Estado Social de Derecho en Costa Rica.” Seminario por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1984.
- Bonilla Castro, Marcela. “Propuesta para el fortalecimiento del sistema de control interno basado en la normativa actual para las áreas operacional y administrativa de la Cooperativa de Caña de Azúcar COOPECANITA R.L” Seminario de graduación de Licenciatura en Contaduría Pública, Universidad de Costa Rica, 2011.

- Boris Reginald, Jean-Pierre. “La agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica: ¿Desarrollo capitalista o modernización periférica?”. Tesis de Magister Scientiae. Universidad de Costa Rica, 1989.
- Camacho Cantillo, Esteban A. “Propuesta de un nuevo sistema de gestión ambiental en la empresa LAICA” Seminario de graduación de Licenciatura en Contaduría Pública, Universidad de Costa Rica, 2014.
- Campos Asofeifa, Adriana. “Las negociaciones comerciales agrícolas en la Organización Mundial del Comercio OMC”. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de Costa Rica, 2003.
- Castaneda Espinoza, María Teresa. “Algunas características económico-sociales del campesinado (pequeño y mediano productor), que se dedica al cultivo del café y caña de azúcar en el cantón de San Ramón período 1950-1987”, Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Universidad de Costa Rica, 1988.
- Chaves Sanabria, Guisella. “Costa Rica: Política, Comercio y Organismos Financieros Internacionales 1980-1990”. Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad de Costa Rica, 1994.
- Delgado Rodríguez, Carlos Roberto. “Plan estratégico para incentivar la producción de caña de azúcar destinada al Ingenio Atirro, como materia prima para la producción de azúcar y de melaza”. Tesis de máster en Administración De Negocios, Universidad de Costa Rica 1999.
- Domingo Balestra, Rosario. “La actividad caña de azúcar en Costa Rica ante la crisis económica y energética: análisis de políticas mediante el uso de un modelo multiperiódico de programación lineal”. Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad de Costa Rica, 1982.
- Esquivel Delgado Felipe, Loría Brünker Enrique. “Subvenciones: Potestades y Límites de los Estados en el Marco de la Organización Mundial del Comercio”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2012.
- Fernández Arias, Mario Enrique. “Evolución de la estructura de la tenencia de la tierra en Costa Rica: café, caña de azúcar y ganadería (1950-1978)”. Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1983.
- González Murillo, Oscar Alberto. “Análisis de la industria costarricense y su posible internacionalización a los Estados Unidos: el caso de los productos pastas de arroz, premezclas libres de gluten para panadería y suspiros libres de azúcar”. Seminario de Graduación de Licenciatura en Administración Aduanera y Comercio Exterior, Universidad de Costa Rica, 2017.
- Hernández Navarro, Juan. “Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: memoria del seminario de tres casos: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar,

- Asociación Ecologista Costarricense, Frente de Organizaciones Magisteriales” Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 2000.
- Jean-Pierre, Boris Reginald. “La agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica, ¿Desarrollo capitalista o modernización periférica?”. Seminario de graduación de Posgrado en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1989.
- Larios Salas, Gina Isabel. “La quema de la caña de azúcar en Guanacaste, impacto ambiental. Deber del Estado de disminuir sus efectos”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2010.
- Li Kam, Sui Moy. “La nueva modalidad del desarrollo agroindustrial canero en Costa Rica: estudio de caso”. Tesis (Magister Scientiae) de Posgrado en Sociología Rural, Universidad de Costa Rica, 1982.
- Lutz Porras, José Roberto. “Evaluación del impacto de cambio climático”. Tesis de Licenciatura en economía Agrícola. Universidad de Costa Rica, 2017. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/3435/1/40416.pdf>.
- Maduro, Ernesto. “La industria azucarera en Costa Rica y su regulación”. Tesis de Licenciatura en Ciencias Económicas y Sociales, con especialización en Administración y Contabilidad, Universidad de Costa Rica, 1956.
- Meza Lazarus, Jimmy. “El contrato agroindustrial de la caña de azúcar”. Tesis de Licenciatura en Derecho, 1992.
- Molina Carmona, Vanessa Dayanna, “Análisis de la productividad de la caña de azúcar (*Saccharum officinarum*) cultivada comercialmente por Coopecañita R.L., y su utilización como herramienta para una estrategia de manejo en estas fincas: cantón de Jiménez, Costa Rica”. Tesis de Licenciatura en Agronomía, Universidad de Costa Rica, 2016.
- Monge Fernández. “El régimen jurídico del trabajador agrícola en la producción de la caña de azúcar en Costa Rica y el nuevo proyecto del Código de Trabajo”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1985.
- Peralta Collado, Alfredo. “Cobertura de tasas de interés para el financiamiento de corto plazo de LAICA”. Tesis de Magister en Administración y Dirección de Empresas con énfasis en Finanzas, Universidad de Costa Rica, 2004. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/75990/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pereira Carames, Juan Ramón “La Cadena agroindustrial del azúcar en Costa Rica”. Práctica dirigida grado de Licenciatura en Ingeniería Agronómica con énfasis Economía Agrícola, Universidad de Costa Rica, 1997.

Rodríguez Paniagua, Ananías. “Léxico y cultura en el proceso de industrialización de la caña de azúcar en la provincia de Alajuela”. Tesis de Licenciatura en Filología Española, Universidad de Costa Rica, 1978.

Rodríguez Zárata, Marco Aurelio. “La actividad azucarera en Costa Rica: 1940-1965. Organización, evolución y características”. Tesis de Licenciatura en Historia y Geografía, Universidad de Costa Rica, 2 tomos, 1987.

Selva Delgado, Rocío. “Proceso y control de un ingenio de azúcar”. Tesis de Licenciatura en Ingeniería Química, Universidad de Costa Rica, 1981.

C. Informes

Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. “Informe. Proyecto de Ley: Aprobación del Acta final en la que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales.” Expediente Legislativo N° 12.034. Discusión en Comisión. San José: Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1994.

Área Económica del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. “Informe económico remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios”. Expediente N° 12.851. Discusión Legislativa de la formación de la Ley N° 7818 Expediente N° Folio 427. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica; Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1997.

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). *Informe de Investigación CIJUL. “Derechos del consumidor”*. Accesado el 21 de agosto de 2019. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=NDc2>.

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). *Informe de Investigación CIJUL. “El Estado Social de Derecho”*. Accesado el 15 de agosto de 2019. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=ODE2>.

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). *Informe de Investigación CIJUL. “Entes Públicos No Estatales”*. Accesado el 7 de junio de 2019. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTQxMQ==>.

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). *Informe de Investigación CIJUL. “Jurisprudencia sobre libertad de empresa”*. Accesado el 21 de agosto de 2019. <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MTcw>.

Chaves Solera, Marco Antonio. “Análisis de la disminución de la producción agroindustrial de azúcar en Costa Rica. Zafra 2007/2008.” San José, C. R.: DIECA, 2008. Accesado el 10 de mayo de 2020. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/MXTRBMZFuGMTdQXTysCWMFewesaQwpPi>

- Chaves Solera, Marco Antonio. *“Opinión del productor respecto a los principales problemas limitantes que afectan la agricultura de la caña de azúcar en Costa Rica”* San José, C. R.: DIECA, 1998.
- Chaves Solera, Marco Antonio. *“Problemas y limitantes del productor de caña de azúcar en Costa Rica: opinión del agricultor”* San José, C. R.: DIECA, 2019. Accesado el 10 de mayo de 2020. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/zQgirDgNNoreiqeUNCYZjGYwryQpfsIB>
- Chaves Solera, Marco Antonio. *“Situación de los rendimientos agrícolas de la caña de azúcar en Costa Rica durante el año 2001”*. San José, C. R.: DIECA, 2002.
- Chaves Solera, Marco y Bermúdez Acuña, Luis. *Informe de Avance Componente de crédito al productor. Programa Nacional de Reactivación de la Caña de Azúcar (PNRCA)*. LAICA-DIECA, 2013. Accesado el 20 de setiembre de 2004. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/JcbAXDIbNChCATgaGplbODdZBWpmGpcf>.
- Chaves Solera, Marco, Gerardo Guzmán Salazar. *“Informe final. Actividades de transferencia de tecnología ejecutadas por DIECA durante el año 2017”*. Laica.co.cr. Accesado el 30 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=2521&d=37578>.
- CINDE. Estudio de mercado de caña. [Lugar de publicación no identificado]. División Agrícola, Departamento de Desarrollo de Proyectos Sección de Estudios Esp, 1992.
- Departamento de Investigación y extensión de la caña de azúcar. *“Informe de resultados 2015”*. LAICA. Accesado el 26 de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=1774&d=26135>.
- Foreign Agricultural Service USDA. *“Costa Rica Sugar Annual Report”*. Gain Report. CS190005, 2019. Accesado https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Sugar%20Annual_San%20Jose_Costa%20Rica_4-15-2019.pdf.
- Liga Agrícola Industrial de Caña de Azúcar (LAICA). *“Oficio remitido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. Discusión Legislativa de la formación de la Ley N° 7818. 24 de junio de 1997. En Expediente N° 12.851. Discusión Legislativa de la Ley N° 7818. N° Folio 483*. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite, 1997.
- Ministerio de Comercio Exterior. *Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y el Gobierno de Canadá: documento explicativo*. San José, C. R.: COMEX, 2001. Accesado el 20 de setiembre de 2019. http://www.sice.oas.org/TPD/CAN_CRI/Studies/Explicativo_s.pdf.

- Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y CARICOM: documento explicativo. San José, C. R.: COMEX, 2004. Accesado el 20 de setiembre de 2004. http://www.sice.oas.org/TPD/CAR_CRI/Studies/Explicativo_s.pdf.
- Ministerio de Comercio Exterior. Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y Chile: documento explicativo. San José, C. R.: COMEX, 1999. Accesado el 20 de setiembre de 1999. http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_CHL/Studies/Explicativo99_s.pdf.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). “*Informe técnico de determinación final. Versión pública modificada por la resolución N° DDC-003-2017*”. San José: Meic.go.cr, 2017. Accesado el 3 de enero de 2019. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/Inf_TecnicoAzucar.pdf.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Dirección de Defensa Comercial, Autoridad Investigadora (MEIC). “*Informe De Determinación Final INF-DDC-003-16*”. San José, a las quince horas con treinta minutos del veintinueve de noviembre del dos mil dieciséis. Accesado el 26 de abril del 2019. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/Inf_TecnicoAzucar.pdf.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Estadística y Censos. “Censo Agropecuario de 1950 (CENAGRO)”. San José. C. R.: Instituto Geográfico, 1953.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Estadística y Censos. “Censo Agropecuario de 1955 (CENAGRO)”. San José. C. R., 1973.
- Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Estadística y Censos. “Censo Agropecuario de 1963 (CENAGRO)”. San José. C. R.: Dirección General de Estadística y Censos, 1965.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Dirección General de Estadística y Censos. “Censos Nacionales de 1973 Agropecuario (CENAGRO)”. San José. C. R.: Dirección General de Estadística y Censos, 1973.
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Dirección General de Estadística y Censos. “Censos Agropecuario de 1984 (CENAGRO)”. San José. C. R.: Dirección General de Estadística y Censos, 1987.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Proyecto Estado de la Nación, Universidad de Costa Rica y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. “*Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense*”. San José, C. R. 2007. Accesado el 8 de julio de 2019. <http://sistemas.mag.go.cr/sgmag/SG/7.GestionServicios/4%20Externos/7E57.pdf>.
- Petrecolla, Diego. “*Costa Rica: Agrocadena del arroz. Estudio sectorial de competencia*”. Coprocom.go.cr. Accesado el 30 de enero de 2019. <https://www.coprocom.go.cr/publicaciones/informes/InformeFinalArroz.pdf>.

Rojas Saborío, Ingrid. “*Informe Jurídico: Discusión Legislativa de la formación de la Ley N° 7818*. 24 de junio de 1997. *En Expediente N° 12.851. Discusión Legislativa de la Ley*” N° 7818. N° Folio 275-351, 16 junio de 1997 y Folio N° 281. San José: Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite, 1997.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “Boletín Estadístico Agropecuario N° 29”. Serie Cronológica 2015-2018. Infoagro.go.cr. Accesado el 25 de julio de 2019.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “Boletín Estadístico Agropecuario N° 30”. Serie Cronológica 2016-2019. Infoagro.go.cr. Accesado el 10 de mayo de 2020.

Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC). “*Exámenes de las Políticas Comerciales de la República de Costa Rica*”. WT/TPR/S/286, 6 de agosto de 2013. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Accesado el 25 de julio de 2019 https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s286_s.pdf.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “*Informe de Gestión del Sector Agropecuario y Rural (mayo 2014 – abril 2018)*”. Accesado el 30 de enero de 2019. http://www.sepsa.go.cr/docs/2018-005-Informe_Gestion_Sector_Agropecuario_2014-2018.pdf.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “*Informe Comercio Exterior del Sector Agropecuario (I Trimestre 2018-2019)*”. Accesado el 28 de agosto de 2019. http://www.sepsa.go.cr/docs/2019-012-Comercio_Exterior_del_Sector_Agropecuario_I_trimestre_2018-2019.pdf.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “*Informe de Desempeño del Sector Agropecuario, Pesquero y Rural 2019*. Sepsa 2020-008. Mayo 2020. sepsa.go.cr. Accesado el 10 de mayo de 2020. http://sepsa.go.cr/docs/2020-008-Desempenno_SectorAgro_2019.pdf.

Unidad de Gestión de País Costa Rica y Panamá Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe. “*Costa Rica a cinco años del CAFTA-DR: evaluación de los resultados iniciales en la economía costarricense*” 2013. Accesado el 20 de setiembre de 2019. http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Studies/WBStudy_2013_s.pdf.

D. Normativa

Canadá. “*Loi sur la Commission canadienne du lait. Ley: S.R., ch. C-7, art. 8. Loi à jour 2019-05-07*”, dernière modification 2009-03-12. Accesado 2 de junio de 2019. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-15/page-1.html#h-66156>.

- Costa Rica. “*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*”. “*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*”. 1994. Consultado el 7 de julio de 2019. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#GATT94.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*”. N° 7475, 1994. En SINALEVI. Consultado el 7 de julio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48108&nValor3=51197¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=6&strSim=simp
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. “*Acuerdo que establece Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea y sus Estados miembros. Tratados Internacionales. N° 9154 - A. 2013*”. Ratificado mediante decreto ejecutivo N° 37785 del 4 de julio del 2013. En SINALEVI http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=75384&nValor3=0&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Acta Final en que se incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y Crea Organización Mundial del Comercio (Marrakech 1994)*”. N° 7475, 1994. En SINALEVI. Consultado el 7 de julio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=25515&nValor3=107990&strTipM=FN
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Adhesión al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*” Ley N° 3140, 1963. En SINALEVI. Consultado el 25 de setiembre del 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=38623&nValor3=40722&strTipM=FN
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Autoriza Dictar Medidas para Fomentar Agricultura. N° 34*”. 1941. En SINALEVI. Consultado el 17 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=5504&nValor3=5833&strTipM=FN&lResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=1.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Anexo IA: Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*” Ley N° 7475-H. 1994. Gaceta N° 245 del 26 del 12 de 1994. Alcance 40. En SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=48061&nValor3=51104&strTipM=TC.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Convenio Internacional del Azúcar de 1973 en New York*.” N° 5751. 1965. En SINALEVI. Consultado el 17 de

- junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34258&nValor3=36121&strTipM=TC.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Convenio Internacional del Azúcar de 1977. N° 6407.*” 1979. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34258&nValor3=36121&strTipM=TC.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales de Desarrollo Industrial. N° 3142*”. 1963. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34258&nValor3=36121&strTipM=TC.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera N° 319*”. 1940. En SINALEVI. Accesado el 5 de Setiembre de 2018.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*creando Impuesto 1% Valor Aduanero Mercancías Importadas. Ref.Ley 6879.*” 1984. En SINALEVI. Accesado el 30 de enero de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?nValor1=1&nValor2=36483&nValor3=38465¶m2=1&strTipM=FN&lResultado=1&strSim=simp.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda de Uruguay. N° 7473*”. 1994. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=21355&nValor3=22675&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar N° 3579*”. 1965. En SINALEVI. Accesado el 5 de Setiembre de 2018.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11754&nValor3=12617&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley Sistema de Banca para el Desarrollo N° 8634*”. 2018. En SINALEVI. Accesado el 20 de Setiembre de 2018.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=63047&nValor3=117542¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=8&strSim=simp.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley General de la Administración Pública Ley N° 6227*”. 1978. En SINALEVI.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio Ley N° 6054*”. 1977. En SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=48541.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la caña de azúcar N° 7818*” 1998. En SINALEVI. Accesado el 30 de enero de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/BUSQUEDA/normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=44897&nValor3=66945&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar N° 3579*”. 1965. En SINALEVI. Accesado el 5 de Setiembre de 2018. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11754&nValor3=12617&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley de Asociaciones. N° 218*”. 1939. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32764&nValor3=34575&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley de Asociaciones Cooperativas. N° 4179*”. 1968. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=32655&nValor3=85395&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley de Ejecución de Acuerdos de la Ronda Uruguay. N° 7472*”. 1994. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=21355&nValor3=22675&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ley Orgánica de la Agricultura e industria de la caña de azúcar N° 7818*”. 1998. En SINALEVI. Accesado el 30 de enero de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/BUSQUEDA/normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=44897&nValor3=66945&strTipM=FN.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Protocolo para prolongar la vigencia del Convenio Internacional del Azúcar de 1958*” Ley N° 3211, 1963. Accesado el 5 de setiembre del 2018. En SINALEVI.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana*” Ley N° 3143, 1963. En

- SINALEVI. Accesado el 25 de setiembre del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=3328&nValor3=3518&strTipM=FN
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Reforma Ley de Agricultura e Industria de la Caña. N° 4856*”. 1971. En SINALEVI. Accesado el 5 de junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=9993&nValor3=10696&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ratificación del Protocolo de Adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). N° 7207*”. 1990. Gaceta: 223 del 23/11/1990, Alcance: 44. En SINALEVI. Accesado el 5 de junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=46595&nValor3=49266&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Ratificación del Convenio Internacional del Azúcar. N° 2365*”. 1959. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=34258&nValor3=36121&strTipM=FN.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. “*Reglamento de procedimiento para la implementación de medidas contra la elusión de derechos antidumping, compensatorias y de salvaguardia*” Decreto Ejecutivo N° 40559. 2017. En SINALEVI. Accesado el 8 de mayo de 2020.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=49579&nValor3=53038&strTipM=FN
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Reforma Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar N° 7818*”. Ley N° 9466. En SINALEVI. Accesado el 11 de setiembre de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=84678&nValor3=109339&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Reforma Ley de Impuesto para Exportación de Azúcar*” Ley N° 6392, 1979. En SINALEVI, accesado el 25 de setiembre del 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=37463&nValor3=39500&strTipM=FN
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Tratado de Libre Comercio con México TLC. Ley N° 7474*”. En SINALEVI. Accesado el 20 de setiembre de 2019.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_resultado_simple.aspx?param1=NER¶m2=1¶m3=FECHA¶m4=DESC¶m5=7474.

- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile y del Protocolo Bilateral Adjunto Celebrado entre las Repúblicas de Costa Rica y Chile. N° 8055*”. 2007. Versión vigente. En SINALEVI. Accesado el 25 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=46013&nValor3=108551&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y la Comunidad del Caribe (CARICOM). N° 8455*”. 2005. Versión vigente. En SINALEVI. Accesado el 25 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=55670&nValor3=60995&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Tratado General de Integración Económica Centroamericana*” Ley N° 3150, 1963. En SINALEVI. Accesado el 25 de setiembre del 2019. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59747&nValor3=83438&strTipM=TC
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. “*Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (TLC) (CAFTA-DR). N° 8622*”. En SINALEVI. Accesado el 15 de setiembre de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=62270&nValor3=0&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “*Tratado de Libre Comercio República Dominicana - Centroamérica - Estados Unidos (DR.CAFTA.). N° 8622*”. 2017 Anexo 3.3 Lista de Costa Rica. Tomo II, 1030 a 1183. En SINALEVI. Accesado el 25 de junio de 2019. <http://www.pgrweb.go.cr/docsdescargar/Normas/No%208622-%20TLC%20EEUU-Centroamerica-RD/Version11/3-TLC-LISTA%20DE%20COSTA%20RICA-TOMO%20II-PAG-1030-1183.pdf>.
- Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente. “*Constitución Política de la República de Costa Rica*”. 1949. En SINALEVI. Versión 2 de 19 del 07/11/1949. Accesado el 5 de setiembre de 2018. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=929&strTipM=TC.
- Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente. “*Constitución Política de la República de Costa Rica*”. 1949. En SINALEVI. Accesado el 5 de setiembre de 2018.
- Costa Rica. Congreso Constitucional de la República. “*De Creación de la Junta de Protección a la Agricultura Cañera N° 359*”. 1940. En SINALEVI. Accesado el 26 de abril del 2019.

- Costa Rica. Poder Ejecutivo. “*Decreto Ejecutivo: N° 18160-CE-MEIC. Crea Comisión Preparatoria Ingreso Costa Rica GATT*”. 1988. En SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=7296&nValor3=7814&strTipM=FN
- Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica “*Decreto Ejecutivo: N° 33809 del 08/05/2007. Publica Resolución N° 193-2007 (COMIECO-XLIV): Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio*”. 2007. En SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=60270&nValor3=67750&strTipM=FN.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. “*Decreto Ejecutivo N° 37457 Reglamento a la Ley N° 6054 "Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio"*”. 2012. En SINALEVI. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=73943&nValor3=116166&strTipM=FN.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. “*Decreto Ejecutivo N° 30806 Publica resolución N° 01-2002 (CEIE) Modifica anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana*”. 2002. En SINALEVI. Accesado el 25 de setiembre del 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=49579&nValor3=53038&strTipM=FN
- Costa Rica. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. “*Reglamento para regular el traslado y extinción de la cuota de referencia para el caso de cierre definitivo de operaciones fabriles de los ingenios. N° 584*”. 2018. En SINALEVI. Accesado el 11 de setiembre de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=87669&nValor3=114294&strTipM=FN.
- Costa Rica. Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar. “*Reglamento para la asignación y distribución del Fondo de Asistencia Económica de Productores en Régimen de Excedentes. N° 562*”. 2017. En SINALEVI. Accesado el 11 de setiembre de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=85314&nValor3=110264&strTipM=FN.
- Costa Rica. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Comercio Exterior. “*Implementación de una Salvaguarda Especial Agrícola (SGE) activada por volumen a las importaciones de arroz integral de los incisos 1006.20.00.00.91 del arancel de importación. Decreto Ejecutivo N° 40610-MAG-MEIC-COMEX de 24 de julio de 2017*”. Alcance N° 215. La Gaceta (06, setiembre 2017).

- Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. “*Reforma a los Decretos Ejecutivos N° 39763-MEIC del 20 de mayo de 2016, publicado en el Alcance No 112 de La Gaceta Digital N° 126 del 30 de junio de 2016, y N° 3884 del 24 de febrero de 2015, publicado en el Alcance N° 12 de La Gaceta Digital No 41 del 27 de febrero de 2015. Decreto Ejecutivo N° 40820-MEIC de 24 de noviembre de 2017*”. Alcance N° 12. La Gaceta (23, enero 2018).
- Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Dirección de Defensa Comercial (DDC). Autoridad Investigadora (A.I.). “*Resolución N° DDC-3-2017. San José, a las diez horas del catorce de junio de dos mil diecinueve*”. Accesado el 11 de setiembre de 2019. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/ExtractoRes00219_30719.pdf
- Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. “*Resolución N° 2-2019 de las 10 horas con 10 minutos del 3 de febrero del 2017*”. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/Resolucion_002-2019_030719.pdf. Accesado el 26 de abril del 2019.
- Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. “*Resolución N° DM-1-2012 de las 14 horas del 27 de abril de 2012*”.
- Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. “*Resolución N° DM-10-2017 de las 9 horas del 21 de febrero del 2017*”.
- Costa Rica. Ministerio de Economía, Industria y Comercio. “*Resolución N° DM-15-2017. San José, a las diez horas del catorce de junio de dos mil diecinueve*”. Accesado el 26 de abril del 2019. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/DM-015-2017_FINAL.pdf.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo de Costa Rica. “*Decreto Ejecutivo. Pone en vigencia Resolución N° 16-98 COMIECO -V: Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Consejos: de Ministros de Integración Económica y Sectorial de Ministros de Integración Económica. N° 26762*”. En SINALEVI. Accesado el 26 de abril de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=49147&nValor3=52511&strTipM=FN.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo de Costa Rica. “*Decreto Ejecutivo. Publica Resolución N° 193-2007 (COMIECO-XLIV): Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio. N° 33809*”. En SINALEVI. Accesado el 26 de abril de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=60270&nValor3=67750&strTipM=FN.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. “*Decreto Ejecutivo Reglamento Define Rangos de Producción para Clasificar Ingenios Azúcar. N° 27405*”. 1998. En SINALEVI. Accesado el 20 de setiembre de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=17241&nValor3=18411&strTipM=FN.

- Costa Rica. Poder Ejecutivo. “*Decreto Ejecutivo Reglamento Ley Orgánica Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar (Para Efectos del Art. 308 Dicha Disposición se Aplicará para zafra2000-2001) N° 28665*”. 2000. En SINALEVI. Accedido el 20 de setiembre de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=44908&nValor3=101273&strTipM=FN.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. *Decreto Ejecutivo “Reglamento técnico para la fortificación con vitamina A del azúcar blanco de plantación para el consumo directo. 1998 y sus reformas. N° 27021-S”*. En SINALEVI. Accedido el 3 de setiembre de 2019). http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=41522&nValor3=0&strTipM=FN.
- Costa Rica. “*Protocolo al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). N° 7207*”. 1990. En SINALEVI. Accedido el 8 de mayo de 2020. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=12846&nValor3=13798&strTipM=FN.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Protocolo al Acuerdo de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)”. N° 7207. 1990. En SINALEVI. Accedido el 5 de mayo de 2020. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?para m1=NRM&nValor1=1&nValor2=12846&nValor3=13798&strTipM=FN
- Costa Rica. “*Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y los Estados Centroamericanos*”. Ley N° 9232, publicada en La Gaceta N° 83 del 2 de mayo de 2014. En SINALEVI.
- GATT. “*Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. 1947*”. Accedido el 7 de julio de 2019. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf.
- Organización Mundial del Comercio. “*Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*”. Accedido el 3 de julio de 2019. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/03-fa_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio. “*Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)*”. Accedido el 7 de julio de 2019. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “India - medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar. Comunicación de los Grupos Especiales.” Accedido el 10 de mayo de 2020. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds581_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC), “India - medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar. Constitución del grupo especial establecido a petición de Guatemala. Nota de la secretaría.” Accedido el 10 de mayo de 2020.

https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=S&CatalogueIdList=258264&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). “*Tratado General de Integración Económica Centroamericana entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua*”. Accesado el 25 de noviembre del 2019. <http://www.sice.oas.org/trade/camers.asp>.

E. Artículos de noticias

Amit, Gadi. “La república azucarera de Costa Rica”. El País, 30 de marzo de 2019. <https://www.elpais.cr/2019/03/30/la-republica-azucarera-de-costa-rica/>.

Andrea Rodríguez. “Pulso entre La Maquila Lama y Laica llega a la Comisión de la Competencia”. El Financiero, 16 de junio de 2016, sección economía y política. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/pulso-entre-la-maquila-lama-y-laica-llega-a-la-comision-de-la-competencia/PXKG5SKRLRCTPPPKTQPBTEQJGI/story/>.

Angulo, Yamileth. “Natalia Díaz presenta recurso de amparo contra imposición del gobierno de utilizar gasolina con etanol”. El Mundo, 8 abril de 2019. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/natalia-diaz-presenta-recurso-de-amparo-contra-imposicion-del-gobierno-de-utilizar-gasolina-con-etanol/>.

Angulo, Yamileth. “Fecon: Para producir un litro de etanol en Costa Rica se necesitan en promedio 400 litros de agua”. ElMundo.Cr, 9 abril de 2019. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/fecon-para-producir-un-litro-de-etanol-en-costarica-se-necesitan-en-promedio-400-litros-de-agua/>.

Angulo, Yamileth. “Valladares denuncia que Infocoop no ha solucionado problemática de la comunidad de Atirro de Turrialba”. ElMundo.Cr, 29 de enero del 2019. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/valladares-denuncia-que-infocoop-no-ha-solucionado-problematika-de-la-comunidad-de-atirro-de-turrialba/>.

Arias, Juan Pablo. “Comerciantes contra práctica que regula precio del arroz”. CR Hoy, 11 de marzo de 2017, sección economía. <https://www.crhoy.com/economia/comerciantes-contra-practica-que-regula-precio-del-arroz/>.

Arias, Juan Pablo. “Más del 90% del subsidio del arroz queda en manos de los grandes productores y empresas”. CR Hoy, 12 de diciembre de 2014. <https://archivo.crhoy.com/mas-del-90-del-subsidio-del-arroz-queda-en-manos-de-los-grandes-productores-y-empresas/economia/>.

Arias, Juan Pablo. “Subsidios al azúcar en India provocan zozobra en la industria nacional”. CR Hoy, 8 de agosto de 2019. <https://observador.cr/noticia/subsidios-al-azucar-en-india-provocan-zozobra-en-la-industria-nacional>.

Arrieta Pérez, Carlos. “Reforma de ley generaría igualdad entre los productores de azúcar”, El País, 24 de enero de 2017. <https://www.elpais.cr/2017/01/24/reforma-de-ley-generaria-igualdad-entre-los-productores-de-azucar/>.

Barquero, Marvin. “Bienes de ingenio Atirro pasaron a manos de Infocoop”. La Nación, 26 de febrero de 2019 sección economía. <https://www.nacion.com/economia/agro/activos-de-ingenio-atirro-pasaron-a-manos-de/PAF36RGRJFAKTB5WM2A4DWLNDM/story/>.

Barquero, Marvin. “Bienes de ingenio Atirro pasaron a manos de Infocoop”. La Nación, 26 de febrero del 2019. <https://www.nacion.com/economia/agro/activos-de-ingenio-atirro-pasaron-a-manos-de/PAF36RGRJFAKTB5WM2A4DWLNDM/story/>.

Barquero, Marvin. “Caída en precios internacionales del azúcar estruja al sector cañero de Costa Rica. La Nación, 20 de noviembre de 2018, sección agro. <https://www.nacion.com/economia/agro/caida-en-precios-internacionales-del-azucar/7F7UQQPOBNDQJHAT7S7FT4LR2I/story/>.

Barquero, Marvin. “Deuda en mora de ¢5.933 millones tiene a punto de cierre al ingenio Atirro”. La Nación, 25 de mayo del 2018, sección economía. <https://www.nacion.com/economia/agro/deuda-en-mora-de-5933-millones-tiene-a-punto-de/QAPWFJLBWJETZIPMX4FUX5BQXU/story/>.

Barquero, Marvin. “Ingenio Costa Rica cierra luego de más de 70 años”. La Nación, 20 de noviembre de 2019. <https://www.pressreader.com/>.

Barquero, Marvin. “Piña, banano y caña de azúcar concentran las exportaciones orgánicas a Europa”. La Nación, 5 de junio de 2017, sección economía. <https://www.nacion.com/economia/agro/pina-banano-y-cana-de-azucar-concentran-las-exportaciones-organicas-a-europa/QUFBOWDG3ZCKBEURGC764VTP3Q/story/>.

Bermúdez Mora, Kattia. “Sector azucarero en Ebullición”. El Financiero, 28 de marzo de 1999, sección economía. http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/1999/marzo/28/economia2.html.

Carrión Fonseca, Gloria. “Acuerdo de Asociación (AdA) entre CA y la UE: ¿Qué está en juego?”. 1 de Mayo de 2008. International Centre for trade and sustainable development. <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdo-de-asociaci%C3%B3n-ada-entre-ca-y-la-ue-%C2%BFqu%C3%A9-est%C3%A1-en-juego>.

Central America Data. “Guatemala cede su cuota azucarera en la UE”. Centralamericadata.com, 11 de Setiembre de 2013.

https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Guatemala_cede_su_cuota_azucarera_en_la_UE.

CentralAmericaData. “Costa Rica: Trabas a la importación de azúcar”. CentralAmericaData.com, 3 de noviembre de 2015. https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_Ms_trabas_a_la_importacin_de_azcar.

Corrales. Eric. “Recope anuncia la suspensión del proyecto de gasolina con etanol”. Teletica, 9 de abril de 2019. https://teletica.com/222692_recope-anuncia-la-suspension-del-proyecto-de-gasolina-con-etanol.

Delfino. “RECOPE suspende lanzamiento de gasolina con etanol por al menos un año”. Delfino.cr, 9 abril de 2019. <https://delfino.cr/2019/04/recope-suspende-lanzamiento-de-gasolina-con-etanol-por-al-menos-un-ano/>.

El Financiero. “Editorial: Opciones energéticas para Costa Rica”. El Financiero, 29 de agosto de 2018, sección opinión. <https://www.elfinancierocr.com/opinion/editorial-opciones-energeticas-para-costarica/2JTAZ7SA5RDSHCYZRP2MZNWADE/story/>.

El Mundo. “Alertan que investigación solicitada por Laica busca fijar nueva salvaguarda y elevaría precio del azúcar”. El Mundo, 8 de julio de 2019. Sección economía y negocios. <https://www.elmundo.cr/economia-y-negocios/alertan-que-investigacion-solicitada-por-laica-busca-fijar-nueva-salvaguarda-y-elevaria-precio-del-azucar/>.

El Mundo. “Presidente Solís firma ley que apoya a productores de azúcar”. El Mundo. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/presidente-solis-firma-ley-apoya-productores-azuca>.

Eli Feinzaig. “Dulce engaño. La ley de Laica es para los pequeños agricultores una cadena perpetua a la pobreza”. La Nación, 2 julio de 2017. Opinión. <https://www.nacion.com/opinion/foros/dulce-engano/CX6UEVJQDRDOZLBDKUVTK33YXY/story/>.

Elmundo.cr. “Presidente Solís firma ley que apoya a productores de azúcar”. Elmundo.cr, 2 julio de 2017. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/presidente-solis-firma-ley-apoya-productores-azucar/>.

Fallas, Adrián. “Caída en el precio internacional agobia a los productores ticos de azúcar”. 7 de julio de 2018. https://www.teletica.com/212727_caida-en-el-precio-internacional-agobia-a-los-productores-ticos-de-azucar.

Fallas, Adrián. “Laica es la única empresa nacional que busca suministrar de etanol a Recope”. Teletica, 8 de abril de 2019. https://www.teletica.com/222609_undefined.

- Fernández Mora, Evelyn. “Sector azucarero diversifica su oferta”. El Financiero, 29 de marzo 2015, sección negocios. <https://www.elfinancierocr.com/negocios/sector-azucarero-diversifica-su-oferta/FZ7NV44ODNHT5FKGDF4E66MIKM/story/>.
- Flores, Brandon. “Azucareros piden salvaguardia para defenderse de importadores”. Crhoy. 8 de julio de 2019. <https://www.crhoy.com/economia/azucareros-piden-salvaguardia-para-defenderse-de-importadores/>.
- Garza, Jeffry. “ECO 95 se introduciría a finales de mayo. Todo lo que debe saber de la mezcla de gasolina con etanol”. 8 de abril de 2019. Larepública.net, sección noticias. <https://www.larepublica.net/noticia/todo-lo-que-debe-saber-de-la-mezcla-de-gasolina-con-etanol>.
- González, Marco Antonio. “Presidente invita ver etanol en YouTube”. La Prensa Libre, 11 de abril de 2019, sección noticias. <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/149248/presidente-invita-ver-etanol-en-youtube>.
- Gutiérrez, Tatiana. “Denuncian que proyecto busca frenar importación de azúcar”. Cr hoy, 4 de noviembre de 2015. <https://archivo.crhoy.com/denuncian-que-proyecto-busca-frenar-importacion-de-azucar/economia/>.
- La Gaceta. Economía, Industria y Comercio. “Acuerdo N° 44 de la Liga Agrícola Industrial de la Caña De Azúcar (LAICA)”. La Gaceta, 3 de marzo de 2019. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W8zdcz5dqJ8J:https://cgr.files.cgr.go.cr/publico/jaguar/USI/normativa/2011/ACUERDOS/ACUERDO-44.doc+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- La Gaceta. Economía, Industria y Comercio. “Dirección de Defensa Comercial Extracto Resolución N° 2-2019”. La Gaceta, 20 de junio de 2019. https://www.meic.go.cr/meic/documentos/116gy2v4p/ExtractoRes00219_30719.pdf
- La Gaceta. Economía, Industria y Comercio. Ministerio de Economía, Industria y Comercio Dirección de Defensa Comercial Extracto, Resolución N° 2-2019. La Gaceta N° 115, 20 de junio de 2019. <https://www.imprentanacional.go.cr> > 2019/06/20 > COMP_20_06_2019.
- La Nación. “Problemas financieros acosan a cooperativas agroalimentarias”. La Nación, 21 noviembre de 2011, sección economía. <https://www.nacion.com/economia/problemas-financieros-acosan-a-cooperativas-agroalimentarias/IGF5DDQQBVB5PABZLCQF3E7RDY/story/>.
- Lara, Juan Fernando. “Recope advierte a usuarios acondicionar equipos para usar gasolina súper con etanol”. La Nación, 4 de abril del 2019, sección el país. <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/recope-advierte-a-usuarios-de-que-deben/BMZ2ADYRXNH2DJ66LMLQMHGUJ4/story/>.

- Leitón, Patricia. “OCDE: falta de competencia en Costa Rica afecta a los más pobres”. La Nación, 17 de abril de 2018, sección economía. <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/ocde-falta-de-competencia-en-costa-rica-afecta-a/77YN6R3QXJGVZCTOJCVNSEFAPQ/story/>.
- Madrigal, Karla. “Laica coincide con Ministerio de Salud y responde a Maquila Lama”. La República, 3 de noviembre de 2015, sección noticias. https://www.larepublica.net/noticia/laica_coincide_con_ministerio_de_salud_y_responde_a_maquila_lama.
- Marks, Brian. “Protesters clam CAFTA will wreak havoc with sugar cane, shrimp and land”. New Orleans City Business, 21 de julio de 2003.
- Martinez Roque, Valeria. Recope venderá gasolina con etanol para ayudar al medio ambiente. El Mundo, 5 abril de 2019. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/recope-vendera-gasolina-con-etanol-para-ayudar-al-medio-ambiente/>.
- Migueláñez, Ricardo. “Adiós a las cuotas más dulces”. Euroganadería.eu. Accesado el 20 de diciembre de 2019. http://www.euroganaderia.eu/ganaderia/reportajes/adios-a-las-cuotas-mas-dulces_2988_6_4467_0_1_in.html.
- Mora, Andrea. “Se agrava discusión sobre propuesta para aumentar impuestos al azúcar importado”. Delfino, 20 de enero de 2020. <https://delfino.cr/2020/01/se-agrava-discusion-sobre-propuesta-para-aumentar-impuestos-al-azucar-importado>.
- Navarro, Andrés. “Ambientalistas dividen opiniones por la mezcla de etanol con gasolina”, Monumental, 7 de abril de 2019. <http://www.monumental.co.cr/2019/04/07/ambientalistas-dividen-opiniones-por-la-mezcla-de-etanol-con-gasolina/>.
- Navarro, Andrés. “Nueva gasolina con etanol Eco 95 es el primer paso de RECOPE hacia la descarbonización del transporte”. Monumental, 4 de abril de 2019. <http://www.monumental.co.cr/2019/04/04/nueva-gasolina-con-etanol-eco-95-es-el-primer-paso-de-recope-hacia-la-descarbonizacion-del-transporte/>.
- Pérez Damasco, Diego. “Importación de azúcar barata podría tener nueva traba”. La Prensa Libre, 3 de noviembre de 2015, sección noticias. <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/45865/437importacion-de-azucar-barata-podria-tener-nueva-traba>.
- Pérez Gonzáles, Karla. “Gobierno suspende entrada en operación de mezcla de combustible con etanol.” El mundo.cr, 9 de abril de 2019. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/gobierno-suspende-entrada-en-operacion-de-mezcla-de-combustible-con-etanol/>.

- Portal Caña. “Honduras vs Costa Rica por las exportaciones de azúcar a Europa”. Portal Caña, 2 de marzo de 2019. <https://www.portalcania.com.ar/noticia/honduras-vs-costa-rica-por-las-exportaciones-de-azucar-a-europa/>.
- Redacción. “Productores de azúcar piden mayor arancel para frenar altas importaciones”. El Observador, 20 de enero de 2020. <https://observador.cr/noticia/productores-de-azucar-piden-mayor-arancel-para-frenar-altas-importaciones/>.
- Repretel. “Ingenio de Atirro cerró sus puertas”. Repretel, 28 de junio del 2018. <http://www.repretel.com/actualidad/ingenio-atirro-cerro-puertas119544>.
- Rodríguez Carazo, Juan Antonio. “Etanol: crónica de un nuevo fracaso de Recope”. Diario Extra, 23 de abril de 2019, sección noticias. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/387494/etanol:-cronica-de-un-nuevo-fracaso-de-recope>.
- Rodríguez Valverde, Andrea. “Cultivo de caña crece en Guanacaste pero beneficia a menos productores”. La Voz de Guanacaste, 25 de setiembre de 2017. <https://vozdeguanacaste.com/cultivo-de-cana-crece-en-guanacaste-pero-beneficia-a-menos-productores/>.
- Rodríguez, Andrea. “Laica comercializa azúcar orgánico por primera vez en Costa Rica”. El Financiero, 18 de marzo de 2013, sección negocios. <https://www.elfinancierocr.com/negocios/laica-comercializa-azucar-organico-por-primera-vez-en-costarica/THXUKL3NMZGH3JOAYHTEEG OUAM/story/>.
- Rojas, Pablo. “Gasolina con etanol: todo lo que se debe saber sobre el polémico plan”. Crhoy, 4 de abril de 2019, sección nacionales. <https://www.crhoy.com/nacionales/gasolina-con-etanol-todo-lo-que-debe-saber-sobre-el-polemico-plan/>.
- Sandi, Shirley. “Gasolina mezclada con etanol es más barata, pero rinde menos”. La Teja, 4 de abril de 2019, sección nacionales. <https://www.lateja.cr/nacional/recope-dejara-de-vender-gasolina-super/MTN46GDVTNDUXGXBLB2ZUZRPFI/story/>.
- Soto Morales, Eugenia. “Costa Rica reclama a Estados Unidos por no aplicar beneficios a la importación de etanol”. El Financiero, 16 de diciembre del 2013, sección economía y política. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/costa-rica-reclama-a-estados-unidos-por-no-aplicar-beneficios-a-la-importacion-de-etanol/33ZCUL7N7BDD3KRWD4I65DQQIQ/story/>.
- Soto Sibaja, Juan Enrique. “Carlos Alvarado acuerpa plan de gasolina con etanol y asegura que reducirá costo de combustibles”. Monumental, 10 de abril de 2019. <http://www.monumental.co.cr/2019/04/10/carlos-alvarado-acuerpa-plan-de-gasolina-con-etanol-y-asegura-que-reducira-costo-de-combustibles/>.
- Umaña. Paula. “Pequeños productores cañeros implementan prácticas sostenibles para elevar su productividad”, Observador.cr, 27 de mayo de 2019.

<https://observador.cr/noticia/pequenos-productores-caneros-implementan-practicas-sostenibles-para-elevar-su-productividad>.

Vega Arias, Rigoberto. “Laica opera democráticamente”. Diario Extra, 28 de febrero de 2011.

https://www.google.com/search?q=Laica+opera+democr%C3%A1ticamente&rlz=1C1ZKTG_esCR805CR805&oq=Laica+opera+democr%C3%A1ticamente&aqs=chrome..69i57.444j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#.

Vindas Quirós, Leticia. “Exportaciones de alcohol de Costa Rica crecen gracias a demanda de Europa”. El Financiero, 17 de noviembre de 2013, sección negocios.

<https://www.elfinancierocr.com/negocios/exportaciones-de-alcohol-de-costa-rica-crecen-gracias-a-demanda-de-europa/EKJTMW43BNE5DMMDQTBL3XEBEA/story/>.

F. Artículos de revista

Alonso, Julio, Andrés Arcila y Sebastián Montenegro. “Herramientas de estabilización de los precios internos del azúcar en Colombia: ¿Funcionan?”. *Lecturas de Economía*, N° 86 (2017): 105-126. Accesado el 5 de enero de 2019.

<http://www.scielo.org.co/pdf/le/n86/0120-2596-le-86-00105.pdf>.

Andrade, Hernán, Milena Segura, Juan Pablo Varona. “Estimación de huella de carbono del sistema de producción de caña de azúcar (*saccharum officinarum*) en Palmira, Valle del Cauca, Colombia”. *Revista de Investigación Agraria*, N° 1 (2015): 19-27.

Accesado el 6 de enero de 2019. <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/riaa/article/view/1260>.

Barbosa Mariño, J. D. y Bernal Corredor, D. “Las subvenciones prohibidas en el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC. Un análisis desde la jurisprudencia de la OMC” *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*. N° 9: (2007):155-203.

Becerra Quiroz, Ana Paola, Angélica Lucía Buitrago Coca, Pedro Pinto Barquero. “Sostenibilidad del aprovechamiento del bagazo de caña de azúcar en el Valle del Cauca, Colombia”. *Ingeniería Solidaria*, N° 20 (2016): 133-149. Accesado el 6 de

enero de 2019. https://www.researchgate.net/publication/313267488_Sostenibilidad_del_aprovechamiento_del_bagazo_de_cana_de_azucar_en_el_Valle_del_Cauca_Colombi.

Bermúdez Bueno, William; Morales Manzur, Juan Carlos. “Estado Social de Derecho: Consideraciones sobre su trayectoria histórica en Colombia a partir de 1991”.

Cuestiones Políticas, Vol. 28, N° 48 (Enero-junio 2012): 51-77. Accesado el 28 de enero de 2019. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30193.pdf>.

Calatayud Ponce de León, Vicente. “Un monopolio de facto: mercado del azúcar en Costa Rica.”, *Análisis*, N° 3 (2016): 1-22. Accesado el 1 de noviembre 2018.

<http://www.ulacit.ac.cr/files/archivos/IPL/Articulo3%20IPL%20Un%20Monopolio%20de%20Facto%20Mercado%20del%20Azucar%20en%20Costa%20Rica.pdf>.

Calcagno, Alfredo Fernando. “La escuela de la regulación. Economía y política desde una visión francesa”. *Le Monde Diplomatique*, Ed. Cono Sur, N° 13 (julio, 2000). Accesado el 22 de abril de 2019. <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2012/04/N-Gajst-La-Escuela-Francesa-de-la-Regulacin.pdf>.

Calderón, Jonathan. “Desarrollo de los ingenios productores de azúcar en la región de Grecia, enfocado en la historia del Ingenio La Cataluña.” San José, 2012.

Calvo Coin, Otto. “Costa Rica: sistema agroindustrial del arroz, análisis sociométrico”. *Revista Ciencias Sociales*, N° 105 (2004): 107-123. Accesado el 5 de enero de 2019. <https://www.revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS105/07Calvo.pdf>.

Carolina Rugeles, “Letalidad del fuego y el humo en la zafra cañera”. *Ambientico*, N° 252 (2015) 34-36. Accesado el 20 de setiembre de 2019. <http://www.ambientico.una.ac.cr/pdfs/ambientico/252.pdf>.

Cataño M, José Félix. “La plusvalía marxista: ¿reformulación clásica o monetaria?” *Cuadernos Económicos*, Vol. 14 N° 23 (1995) 24-52. Accesado el 6 de mayo de 2019. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13818>.

Cayuela, José. “CEPAL. 40 años (1948-1988)”. Santiago, CHL.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1988.

Coriat, Benjamin y Weinstein, Olivier. “La construcción social de los mercados, noticias de la Regulación”, *Ceil-Piette, Conicet*, N° 53 (septiembre, 2005). Accesado el 6 de mayo de 2019. https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee11_esp.pdf.

Costas, Antón. “Los beneficios de la liberalización de los mercados de productos. Colección Estudios e Informes. CAIXA, N° 11 (1997). Accesado el 6 de mayo de 2019. https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee11_esp.pdf.

Dávalos Álvarez, Eleonora. “La caña de azúcar: ¿una amarga externalidad?”. *Revista Desarrollo y Sociedad*, N° 59 (2007): 117-164. Accesado el 7 de enero de 2019. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.59.4>.

Di Filippo, Armando. “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”. *Revista CEPAL*, N° 98 (Agosto, 2009). Accesado el 5 de abril de 2020. <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=49f05497-a3c1-43e8-9d7a-e8ec2e3f7989%40sessionmgr4006>

Doménech Pascual, Gabriel. “Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho”. I Seminario Interuniversitario de Metodología y Teoría del Derecho Público. *Revista de Administración Pública*, N° 195 (2014): 99-133. Accesado el 6 de mayo de 2019.

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:leQCyAJW4SsJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4935394.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

Dye, Alan y Sicotte, Richard. "The U.S. Sugar Program and the Cuban Revolution". *The Journal of Economic History*. Vol. 64 N° 3 (Septiembre, 2004): 673-704. Accesado el 26 de mayo de 2019. https://www.jstor.org/stable/3874816?read-now=1&seq=5#page_scan_tab_contents.

Espinosa Acuña, Oscar, Paola Vaca González. "Impactos y consecuencias en el sector azucarero en Colombia a partir del TLC con la Unión Europea". *Revista Horizontes Empresariales*, N° 2 (2012): 7-34. Accesado el 5 de enero de 2019. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/HHEE/article/view/2078/1940>.

Ferreira Martín. "Estado y mercado en la teoría de la regulación". *Revista del Centro de Estudios Avanzados*, N° 31 (Enero-junio, 2014): 85-100. Accesado el 15 de junio de 2019. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/9409/10147>.

Fortin, Pierre. "Keynes Resurrected." *Canadian Public Policy* Vol. 29, N° 2 (Junio, 2003): 253-265. Accesado el 15 de junio de 2019. <https://www.jstor.org/stable/3552458>.

Giovanni E. Reyes. "Teorías de Desarrollo Económico y Social: Articulación con el Planteamiento de Desarrollo Humano". *Tendencias. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño*, Vol. X, N° 1 (2009): 117-142.

Goldstein, Judith. "The Impact of Ideas on Trade Policy: The Origins of U.S. Agricultural and Manufacturing Policies". *International Organization*, Vol. 43, N° 1 (Invierno, 1989): 31-71. Accesado el 5 de junio de 2019. <https://www.jstor.org/stable/2706726>.

Gutiérrez Andrade, Osvaldo. "Walter sobre la Política Económica. Perspectivas", *Universidad Católica Boliviana San Pablo*, N° 24 (Julio-diciembre, 2009): 37-58. Accesado el 26 de agosto de 2019. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942160003.pdf>.

Gutiérrez O, Jahir. "Análisis económico del derecho y del derecho económico bajo revisión empresarial". *Opinión Jurídica. Universidad de Medellín*. (2012). Accesado 8 de mayo de 2019. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QP7AWDQQjJQJ:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3995667.pdf+&cd=10&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

Gutiérrez, Herberth, Adolfo Reyes Escárte. "El mercado mundial del azúcar". *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*, N° 23 (2003): 113-130. Accesado el 30 de enero de 2019.

Haitami, Kanji. "Comparative economic systems: organizational and managerial perspectives". *Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall*, (1986): 182-224.

- Haraví Ruiz, Eloisa. “Contratos de producción agroindustrial. Principales características y reflexiones en torno a su utilización”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas (RFCE)*, N° 9 (septiembre, 2012). Accesado el 12 de setiembre de 2019. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QCictOwESqsJ:revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/download/1136/929+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=cr>
- Harnay, Sophie y Alain Marciano. “Posner, Economics and the Law: From Law and Economics to an Economic Analysis of Law”. *Journal of the History of Economic Thought*, Vol 31, N° 2 (junio, 2009). Accesado el 27 de mayo de 2019. https://www.researchgate.net/publication/40878625_Posner_Economics_and_the_Law_From_Law_and_Economics_to_an_Economic_Analysis_of_Law.
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis. “La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica”. *Revista de ciencias sociales*. N° 78-79. (1997).
- Hollander, Gail M. “Securing Sugar: National Security Discourse and the Establishment of Florida’s Sugar-Producing Region”. *Economic Geography; Oxford*. Tomo 81, N° 4, (octubre, 2005): 339-358.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). “Sugar Surge to Dampen Prices as EU Scraps Production Quotas”. *Bridges*, Vol. 21, N° 32. Accesado el 26 de abril de 2019. <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/sugar-surge-to-dampen-prices-as-eu-scraps-production-quotas>.
- Larrañaga, Pablo. “Interés general y regulación economía”. *Isonomía*, N° 27. (2007). Accesado el 6 de mayo de 2019. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AZL7BTbOHDsJ:www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/inters-general-y-regulacin-economica-0/+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Laureiro Salabarría, Julio, Mayra Vera Cabezas. “Metodología de producción más limpia en la industria azucarera”. *Revista Centro Azúcar*, N° 2 (2009): 50-54. Accesado el 30 de enero de 2019. <http://132.248.9.34/hevila/Centroazucar/2009/vol36/no2/8.pdf>.
- Leila Benítez Puig, Yudith Viñas Quintero, Mario León Ortiz, Sergio Guillén Sosay, René Gallego Domínguez. “Contribución al manejo sostenible del cultivo de la caña de azúcar en Cuba”. *Revista Ingeniería Agrícola*, N° 2 (2018): 62-67. Accesado el 6 de enero de 2019. <https://www.rcta.unah.edu.cu/index.php/IAgric/article/view/939>.
- López Mora, Alvaro. “Consideraciones generales sobre la adhesión de Costa Rica al Gatt”. *Revista de Relaciones Internacionales*. Vol. 23, N° 2, 43-48. (1988). Accesado el 8 de mayo de 2020. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/7345>.
- Lourencetti, Carolina, Mary de Marchi, María Ribeiro. “Influence of sugar cane vinasse on the sorption and degradation of herbicides in soil under controlled conditions”. *Journal Environment Science and Health*, N° 47 (2012): 946-958. Accesado el 30 de enero de 2019. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22938579>.

- Marchena Sanabria, Jorge. “El nacimiento de las corporaciones azucareras en Guanacaste, 1890 – 1970”. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, N° 2 (2015): 83-119. Accesado el 30 de enero de 2019. https://www.researchgate.net/publication/282600249_El_nacimiento_de_las_corporaciones_azucareras_en_Guanacaste_1890-1970.
- Marchena Sanabria, Jorge. “Las alianzas del azúcar y la política: apuntes para la comprensión histórica de la élite azucarera en Costa Rica (1950-2010)”. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, N° 42 (2016): 357-383. Accesado el 30 de enero de 2019. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/26953/27128>.
- Marchena Sanabria, Jorge. “La Huelga cañera de CATSA, cuarenta años después: una reconstrucción de los hechos a través de los reportes de la prensa escrita”. *Revista de Historia*, N° 72 (2019): 185 – 203. Accesado el 7 de mayo de 2020. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/12137>.
- Marchena Sanabria, Jorge. “Origen, crisis empresarial y privatización encubierta de la Central Azucarera del Tempisque CATSA), Guanacaste, Costa Rica (1975-1990)”. *Revista Rupturas* N° 8 (2018). Accesado el 7 de mayo de 2020, <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/78057>
- Messer, Ellen. “Conflict, food insecurity and globalization”. *International Food Policy Research Institute (IFPRI)*. Vol. 10 N° 2 (2007): 297-315. Accesado el 6 de mayo de 2019. <https://tind-customer-agecon.s3.amazonaws.com/5fabb286-bd82-4107-af3a-b3044cbb9094?response-content-disposition=inline%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27fcndp206.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&AWSAccessKeyId=AKIAXL7W7Q3XHXDQYS&Expires=1563392728&Signature=M4Krw2OJRJpeCKOmRiNWgvFD%2FH4%3D>.
- N. Georgescu-Roegen. Teoría económica y economía agraria. *El Trimestre Económico*. Vol. 34, N° 136 (octubre-diciembre, de 1967): 589-638. Accesado el 27 de mayo de 2019. https://www.jstor.org/stable/20855961?read-now=1&refreqid=excelsior%3Adccd7edbaffdb634ee7ecdb8dbe21d2&seq=8#page_scan_tab_contents.
- Nel Páez, Pedro Pérez y Silva Ruiz, José. “Las teorías de la Regulación y Privatización de los Servicios Públicos”. *Administración & Desarrollo*, Vol. 52, N° 38 (2010): 39-56. Accesado el 2 de junio del 2019. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3731126.pdf>.
- Parent, Geneviève. “Le système canadien de gestion de l'offre en lait au Canada : Un pont désormais fragile entre agriculture et marché. La production et la commercialisation des denrées alimentaires et le droit du marché”. *HAL Nantes, France* (diciembre, 2009): 96-119. Accesado el 3 de junio de 2019. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00925597>.

- Peixoto Batista, Juliana. “Fragmentación normativa y asimetrías en la OMC: ¿maraña de normas o margen de maniobra?”. *Revista Derecho GV*, Vol. 14, N° 1 (enero-abril (2018)). Accesado el 25 julio de 2019. <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v14n1/1808-2432-rdgv-14-01-0169.pdf>.
- Pochet C., Rosa Ma. y Bermúdez M., Nora “Modificaciones de la estructura productiva en el agro y las transformaciones de la sociedad costarricense: un intento de análisis”. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 105 (1980): 19-20. Accesado el 30 de enero de 2019.
- Polanyi, Karl. “La gran transformación. Crítica del liberalismo económico”, Madrid, *Ediciones de La Piqueta*. (1989). Accesado el 30 de enero de 2019. https://www.traficantes.net/sites/default/files/Polanyi,_Karl_-_La_gran_transformacion.pdf.
- Posner, Richard A. “An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration.” *Journal of Legal Studies*, N° 2: (1973): 399-458.
- Posner, Richard A. “Economic Analysis of Law”. *Boston and Toronto: Little, Brown and Company*. (1973).
- Posner, Richard A. “Natural Monopoly and Its Regulation: A Reply.” *Stanford Law Review*, Vol. 22, N° 3 (1970): 540-4.
- Posner, Richard A. “Oligopoly and the Antitrust Laws: A Suggested Approach.” *Stanford Law Review*, Vol. 21, N° 6 (1969): 1562-606.
- Posner, Richard A. “Theories of Economic Regulation.” *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, N° 2 (1974): 335-58.
- Prebisch., Raúl. “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. *Desarrollo Económico*. Vol. 26, N° 103: Oct.-Dec., 1986. Accesado el 25 de noviembre de 2019. <http://168.96.200.17>.
- Prieto Jimena, Hurtado. “La Teoría del valor de Adam Smith: la cuestión de los precios naturales y sus interpretaciones”. *Cuadernos de Economía*, Vol. 22, N° 38. (enero-Junio, 2003). Accesado el 27 de mayo de 2019 http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722003000100002.
- R. Gavidia, Susana Formento y A Francia. “La integración por contrato entre productores agrícolas y las agroindustrias en la argentina”. *Revista de la Facultad de Agronomía*. Vol. 17, N° 2 (1997): 181-190. Accesado el 12 de setiembre de 2019. <http://ri.agro.uba.ar/files/download/revista/facultadagronomia/1997gavidia.pdf>.
- Rovira Mas, Jorge. “El curso de la crisis de Costa Rica y las opciones de política económica en el segundo lustro de los años ochenta”. *Ciencias económicas*. Vol.5, N° 2. (1980).

- Romero Alvarado, Luz Marina. “Derecho y Realidad Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual.” *Derecho y Realidad*, Vol. 13, N° 25 (enero-Junio 2015): 43-62. Accesado el 25 de noviembre 2018 https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4417.
- Sandi Morales, José Aurelio, Carolina Zuñiga Rivera y Montero Mora Andrea. “Tarrazú y Orosí: cambios en la cadena de comercialización del café y estrategias ante la liberalización del mercado, 1989-2006.” *Revista de historia*, N° 55-56 (enero, 2007): 99-117.
- Vanberg, Viktor J. “Mercados y Regulación. El Contraste Entre el Liberalismo de libre Mercado y el Liberalismo Constitucional”. *Isonomía*, N° 17 (octubre, 2002). Accesado el 22 de abril de 2019. <http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n17/1405-0218-is-17-00079.pdf>.
- Vargas, Carlos. “Caso del azúcar: ¿puede una estrategia basada en amenazas anular el efecto correctivo de la cuantiosa multa impuesta por la autoridad de la competencia?.” *Contexto*, N° 45 (2016): 103-115. Accesado el 25 de noviembre 2018. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/5000>.
- Wavne Ridders, David Lawrence, Katherine Hafekost, Francis Mitrou y Stephen Zubrick. “Correction: trends in sugar supply and consumption in Australia: is there an Australian Paradox?” *BioMed Central Public Health*, N° 13 (2013). Accesado el 25 de noviembre 2018. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3726354/>.
- Whittingham, Wilfred. “La iniciativa de los EE.UU. para la Cuenca Del Caribe”. *Revista de la CEPAL*. N° 39 (diciembre, 1989). Accesado el 20 de setiembre de 2019. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11754/039077099_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Wong-Chan, Susana, Duayner Salas-Chaverri. “Análisis arancelario de productos sensibles de Costa Rica en la negociación de acuerdos comerciales preferenciales”. *Relaciones Internacionales 90*, N° 1 (junio 9, 2017): 15-46. Accesado el 22 de julio de 2019. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/9413>.
- Yadira Peña Nieto, Paula Andrea Alemán y Fabián Díaz Rodríguez. “Cadenas de valor: un enfoque para las agrocadenas” *Revista Equidad y Desarrollo*, N° 9 (enero-junio de 2008). Accesado el 12 de setiembre de 2019. [Dialnet-CadenasDeValor-5166596.pdf](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5166596).

G. Dictámenes

- Costa Rica. Dirección General de Aduanas de Costa Rica. Resolución de alcance general RES-DGT-8-2017 de las 8 horas del 27 de marzo del 2017. Accesado el 26 de abril del 2019. https://www.hacienda.go.cr/docs/58da9c1dd24b3_RES-DGA-DGT-008-2017%20Medida%20Antidumping%20Definitiva.pdf.

- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen: 26 - J del 15/03/2002. En SINALEVI. Accesado el 26 de agosto de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11020&strTipM=T.
- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen: 189 del 13/11/1990 C-189-90. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=4255&strTipM=T.
- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen: C-70-2007. En SINALEVI. Accesado el 5 de marzo de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=4255&strTipM=T.
- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen: C-345-2001 del 13/12/2001. En SINALEVI. Accesado el 26 de agosto de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10913&strTipM=T.
- Costa Rica. Procuraduría General de la República de Costa Rica. Pronunciamento Opinión Jurídica 113 del 29/09/1999. En SINALEVI. Accesado el 17 de junio de 2019. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=8025&strTipM=T y http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=13120&strTipM=T.

H. Documentos electrónicos

- Abarca Monge, Sergio. “Cambio climático y algunos aspectos a considerar en el cultivo de la caña de azúcar”, LAICA, Accesado el 25 de noviembre 2018. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=2521&d=9001>.
- Alfaro, Roberto. “Metodología propuesta para la valoración y clasificación del nivel tecnológico aplicado al cultivo de la caña de azúcar por algunos productores del valle central”, LAICA. Accesado el 26 de abril de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3Ffc%3D443%26s%3D1777%26d%3D2665+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Amador, Karla, Manuel Pérez, José y Pratt, Lawrence. “Revisión del comercio agropecuario enmarcado dentro de la OMC y sus impactos sobre la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario.” INCAE, (noviembre, 1998). <http://x.incae.edu/en/clacds/publicaciones/pdf/cen724.pdf>.

- Angel, Amy. “CAFTA, cuotas y consecuencias para la agricultura centroamericana”. Amyangel.webs.com. Accesado el 25 de noviembre de 2018. <https://amyangel.webs.com/CAFTAcuotasAngel.pdf>.
- Angulo Marchena, Álvaro. “Caracterización del riesgo en el cultivo de caña de azúcar de Costa Rica”, LAICA. Accesado el 25 de noviembre de 2018. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=2521&d=12515>.
- Arauz Cavallini, Luis y Welmer Ramos González. “Razonable decisión sobre el arroz”. Presidencia de Costa Rica, comunicados de prensa, 23 de enero de 2015. <https://presidencia.go.cr/blog-presidencia/2015/01/225-razonable-decision-sobre-el-arroz/>.
- Arroyo Blanco, Nelson. “La modernización agrícola: un proceso de largo plazo visto a través de las experiencias de la caña de azúcar y el arroz.”, LAICA. Accesado el 25 de noviembre 2018. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- ASA Turrialba. “Proyecto de Reactivación Cañera”. Informe Histórico. Julio 2011. Accesado el 20 de setiembre de 2019. <https://sites.google.com/site/asaturrialba/reactivacion-cana-de-azucar>.
- Barrantes Mora, Julio, Rolando Delgado Varela. “Inversión de 12 millones: el ingenio de azúcar, una realidad.”, LAICA. Accesado el 4 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Barrantes Mora, Julio. “Historia: Inauguración del ingenio azucarero “El General”, Pérez Zeledón, Costa Rica, Enero 2005.”, LAICA. Accesado el 28 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco, Luis Bermúdez Acuña. “Agroindustria azucarera costarricense: un modelo organizacional y producto efectivo con 75 años de vigencia”. LAICA. Accesado el 14 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco. “1940: inicio de la historia institucional del sector azucarero costarricense”. LAICA. Accesado el 16 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco. “1965 - 2015: 50 años de la creación de LAICA”. LAICA. Accesado el 30 de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco. “Crédito para el Productor de Caña de Azúcar”. 2011. Accesado el 20 de setiembre de 2019. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/DDTpqnhidLqizqRuzCrEiYdwhWRXyMPu>

- Chaves Solera, Marco. “Cuantificación del número de entregadores de materia prima a los ingenios azucareros de Costa Rica, según rango de entrega”. Accesado el 26 de abril del 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3F%3D443%26s%3D1777%26d%3D2660+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Chaves Solera, Marco. “Desarrollo histórico del sector agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX: aspectos económicos, institucionales y tecnológicos”. Laica.co.cr. Accesado el 30 de agosto de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco. “Desarrollo tecnológico de la caña de azúcar en Costa Rica”. Laica.co.cr. Accesado el 25 de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco. “Histórico de la gestión de transferencia de tecnología desarrollada por DIECA en el sector azucarero costarricense. Periodo 1982-2014 (33 años). Laica.co.cr. Accesado el 15 de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Chaves Solera, Marco. “Índices de producción y productividad de la agroindustria azucarera costarricense: una visión en retrospectiva.” Accesado el 26 de abril del 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3F%3D443%26s%3D1777%26d%3D2617+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Chaves Solera, Marco. “Logros y perspectivas de la investigación de la caña de azúcar desarrollada por DIECA en Costa Rica”. LAICA. Accesado el 26 de abril del 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3F%3D443%26s%3D1777%26d%3D2614+%&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Chaves Solera, Marco. “Origen de las entregas nacionales de azúcar para su procesamiento industrial, según región agrícola, durante el periodo 1990-1998”. Accesado el 26 de abril del 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do%3Fp%3D3%26c%3D443%26s%3D1777+%&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Chaves Solera, Marco. “Perspectivas de la agroindustria azucarera costarricense: una visión hacia el futuro”. LAICA. Accesado el 2 de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=1777&d=1494>.
- Chaves Solera, Marco. “Resumen del desarrollo histórico de la caña de azúcar en Costa Rica”. Laica.co.cr. Accesado el 20 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Fondo de Cultura Económica (CEPAL). “Condiciones y Políticas de Competencia. Economías pequeñas de

- Centroamérica y el Caribe”. CEPAL. Accesado el 26 de abril del 2019. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1906/1/S337972S312_es.pdf.
- Comisión Europea. “El sistema de cuotas de azúcar de la UE llega a su fin”. Comunicado de prensa. Bruselas, 29 de septiembre de 2017. Accesado el 20 de setiembre de 2019. https://www.google.com/search?q=El+sistema+de+cuotas+de+az%C3%BAcar+de+la+UE+llega+a+su+fin&rlz=1C1ZKTG_esCR805CR805&oq=El+sistema+de+cuotas+de+az%C3%BAcar+de+la+UE+llega+a+su+fin&aqs=chrome..69i57.527j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#.
- Comisión para la Reactivación de la Actividad Cañera de Turrialba y Jiménez (CRAC). “Proyecto de Reactivación de la Actividad Cañera en los Cantones de Turrialba, Jiménez Siquirres PRAC. Plan maestro”. 8 junio 2009. Accesado el 20 de setiembre del 2009. <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWVpbnxhc2F0dXJyaWFsYmF8Z3g6NDE0OGZiZTZkYmMyM2QyZg>.
- Comité de Asociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea Centroamérica (AACUE/ ADA). Reunión del Comité de Asociación Antigua, Guatemala 27 de junio 2019. Accesado el 14 de setiembre de 2019. http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/Assoc_Committee/AC_062019_Mtg_Minutes_s.pdf.
- Correa Flores, Tracy. “INFOCOOP solventa problemas de liquidez de COOPEVICTORIA R.L.”. INFOCOOP. Accesado el 10 setiembre de 2019. <http://www.infocoop.go.cr/enterese/noticias/2018/octubre/octubre2.html>.
- Costa Rica. Poder Judicial de la República de Costa Rica. Digesto de Jurisprudencia. Diccionario usual del Poder Judicial. “Contrato agroindustrial”. <https://digesto.poder-judicial.go.cr/index.php/dicc/36783:contrato%20agroindustrial>.
- Departamento de Investigación y extensión de la caña de azúcar. “Soluciones para la competitividad del sector azucarero”. LAICA. Accesado el 25 de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=1777&d=11018>.
- Dumais, Mario y Chassin Youri. “Les Politiques néfastes de gestion de l’offre du Canada”. IEDM (2015). Accesado el 15 de mayo 2019. <https://www.iedm.org/fr/53769-le-point-les-politiques- nefastes-de-gestion-de-l-offre-du-Canada>.
- Dumais, Mario y Chassin, Youri. “Des idées pour une société plus prospère. Les Politiques Néfastes De Gestion De L’offre Du Canada.” IEDM, Juin 2015. Accesado el 22 de abril de 2019. http://static.lpcdn.ca/fichiers/html/2233/Agro-GestionOffre-IEml-17juin2015_1_.pdf.
- Figueroa, Luis y Umaña, Víctor. “Los Retos de la Política Comercial y de la Agricultura en Centroamérica: Elementos para la Discusión”. (junio, 2002). Accesado el 25 de julio de 2019. <http://x.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen560.pdf>.

- Food and Agriculture Organization (FAO). “El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay: Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación. Capítulo 1: Examen General de las Negociaciones Sobre la Agricultura.”, FAO. Accesado el 4 de julio de 2019. <http://www.fao.org/3/W7814S/W7814S04.htm>.
- Food and Agriculture Organization (FAO). 26 Conferencia Regional de la FAO. “Para América Latina y el Caribe Impacto de los Obstáculos Técnicos y las Barreras no Arancelarias en el Comercio Agrícola de América Latina y el Caribe.”, FAO. Mérida, Méx, 10 al 14 de abril de 2000. Accesado el 13 de julio de 2019. <http://www.fao.org/3/x4329s/x4329s.htm>.
- Gómez Merino, F, L. Trejo Téllez, V. Morales Ramos, J. Salazar Ortiz, J. Velasco Velasco, H. Senties Herrera, P. Ladewing. “Necesidades de innovación en la producción de caña de azúcar”. https://www.researchgate.net/publication/273204577_Necesidades_de_innovacion_en_la_produccion_de_cana_de_azucar_Saccharum_spp.
- Heminthavong, Khamla. “Le mécanisme de la gestion de l’offre au Canada”. Division de l’économie, des ressources et des affaires internationales. Biblioteca de Parlamento, Ottawa, Canadá. N° 2015-138-F (2015). Accesado el 15 de mayo 2019. <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/InBriefs/PDF/2015-138-f.pdf>.
- Hiraishi Ku`Uwehi. “1946 Sugar Strike: The Rise of Hawai‘i’s Labor.”, septiembre 2017. *Unions*. Accesado el 27 de mayo de 2019. <https://www.hawaiipublicradio.org/post/1946-sugar-strike-rise-hawai-labor-unions>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Área de Censo Nacional Agropecuario. “*VI Censo Nacional Agropecuario: Características de las Fincas y de las Personas Productoras*”. San José. C. R.: INEC, 2015. <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reagropeccenagro2014-ti-006.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Área de Censo Nacional Agropecuario. “*VI Censo Nacional Agropecuario: Actividades Pecuarias, Prácticas y Servicios Agropecuarios*”. San José. C. R.: INEC, 2015. http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reagropeccenagro2014-tiii-008_0.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Área de Censo Nacional Agropecuario. “*VI Censo Nacional Agropecuario: Atlas Estadístico*.” San José. C. R.: INEC, 2015. Accesado el 15 de mayo de 2019. http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/01_atlas_estadistico_agropecuario_2014.pdf.
- José Humberto Flores M. “Del valor de uso al valor de cambio: un (neo)-determinismo en la lógica social.” Accesado el 15 de mayo 2019. <http://www.uca.edu.sv/filosofia/admin/files/1235684915.pdf>.

- Kumar, Rajiv. “An analysis of export specialization and competitiveness in the India sugar industry”. Research gate.net. Accesado el 15 de enero de 2019. https://www.researchgate.net/publication/310467289_An_Analysis_of_Export_Specialization_and_Competitiveness_in_the_Indian_Sugar_Industry/download.
- Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA). “Datos del Registro de Productores e Ingenios zafra 2011-12” LAICA. Accesado el 2 de setiembre de 2019. <https://www.laica.co.cr/sectores.php>.
- Ministerio de Ambiente y Energía. “Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles 2018 - 2030”. DIGECA Accesado el 1 de enero de 2019. http://www.digeca.go.cr/sites/default/files/documentos/politica_nacional_produccion_consumo_sostenibles.pdf.
- Monge González, Ricardo, Francisco Monge Ariño. “Anti-Dumping policies and safeguard measures in the context of Costa Rica’s Economic Liberalization”. Worldbank.org. Accesado el 2 de enero de 2019. <http://documents.worldbank.org/curated/en/976491468244219348/pdf/wps3591.pdf>
- Montenegro Ballester, Johny y Marco Chaves Solera. “Contribución del sector cañero a la mitigación del cambio climático”. INFOAGRO. Accesado el 2 de enero de 2019. http://www.infoagro.go.cr/Documents/Contribucion_Sector_Cannero_a_la_Mitigacion_d_el_Cambio_Climatico.pdf.
- Muñoz Sequeira, Eduardo. “La huelga de Juan Viñas resurge del olvido oficial: un libro y un documental producidos por la UCR recuerdan esa histórica gesta”. Universidad de Costa Rica. Accesado el 7 de mayo del 2020. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2019/09/24/la-huelga-de-juan-vinas-resurge-del-olvido-oficial.html>
- National Archives and Records Administration. “Overview: The Farm Security Administration”. Accesado el 27 de mayo de 2019. <https://www.archives.gov/files/atlanta/education/depression-curriculum/section-2.pdf>, <https://www.thebalance.com/fdr-and-the-new-deal-programs-timeline-did-it-work-3305598>.
- Normand Francois. “Pourquoi il faut sauver la gestion de l'offre.”, septiembere 2018. Accesado el 15 de mayo de 2019. <https://www.lesaffaires.com/blogues/francois-normand/pourquoi-il-faut-sauver-la-gestion-de-l-offre/604663>.
- OAS. “Principales beneficios del TLC con Estados Unidos” Accesado el 20 de setiembre de 2019. http://www.sice.oas.org/TPD/USA_CAFTA/Studies/BenefTLC_SLV.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor (ampliadas en 1999)”. UNCTAD. Accesado 24 de agosto de 2019. <https://unctad.org/es/Docs/poditcclpm21.sp.pdf>.

- Organización Mundial del Comercio. “Costa Rica y la OMC”. Gatt/1469 (noviembre, 1989).
Accesado el 08 de mayo de 2020.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/costa_rica_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). “DS581: India — Medidas relativas al azúcar y la caña de azúcar”. WTO. Accesado 13 de setiembre de 2019.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds581_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). “Glosario Ronda de Doha”. WTO. Accesado el 22 de julio de 2019.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/sensitive_products_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). “Información técnica sobre salvaguardias.” WTO. Accesado 13 de setiembre de 2019.
https://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). “Los principios del sistema de comercio”. WTO. Accesado 13 de setiembre de 2019.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2016. Evaluación económica”. COMEX. Accesado el 6 de enero de 2019. <http://www.comex.go.cr/media/5221/estudio-economico-de-costa-rica-2016.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Estudios económicos de la OCDE: Costa Rica 2018. Evaluación económica”. COMEX. Accesado el 25 de enero de 2019. <http://www.comex.go.cr/media/6036/finalspanish-survey-cr-2018.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. “Revisión de la OCDE de políticas agroalimentarias. Políticas agrícolas en Costa Rica”. COMEX. Accesado el 5 de enero de 2019. <http://www.comex.go.cr/media/5222/ocde-evaluacion-y-recomendaciones-agricultura-costa-rica-2017.pdf>.
- Pérez, Guillermo. “Análisis de los aspectos legales y regulaciones vigentes en la producción de caña de azúcar en América Central”. Estadísticas.cne.gob.sv. Accesado el 22 de enero de 2019. http://estadisticas.cne.gob.sv/wp-content/uploads/2017/08/2006-cana-azucar_analisis-aspectos-legales-y-regulatorios.pdf.
- Rello Fernando y Trápaga Yolanda. “Libre mercado y agricultura: efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México”. *Serie estudios y perspectivas*. CEPAL, Sede Subregional en México, Unidad Agrícola, N° 7 (2001). Accesado 7 de julio de 2019.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4994/S01121086_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Riveros, Hernando y Heinrichs, Wienke. *Valor agregado en los productos de origen agropecuario: aspectos conceptuales y operativos*. San José, C.R.: Instituto

- Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2014. Accesado el 15 de febrero del 2020. <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/3069/BVE17069003e.pdf;jsessionid=A80E25F1AF1CD090E08BE4B168A28943?sequence=1>.
- Rodríguez Vargas, Laura, Adolfo Solano Murillo. “La negociación del CAFTA: principales dificultades, principales resultados, lecciones para futuras negociaciones comerciales. Costa Rica”. S3.amazonaws.com. Accesado el 1 de enero de 2019. https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/tomo03_07.pdf.
- Rodríguez, Agustín. “Huella de carbono en la producción y aprovechamiento de la caña de azúcar”. LAICA. Accesado el 20 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=2521&d=9031>.
- Rojas Arias, Elizabeth. “Historia económica del azúcar. Del trapiche al ingenio”. LAICA. Accesado el 2 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/verSubcategoria.do?p=1&c=443&s=1750>.
- Salazar Blanco, José Daniel, Julio César Barrantes Mora. “Acciones para el control de las principales plagas de la caña de azúcar en la región sur de Costa Rica”. LAICA. Accesado el 30 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=1774&d=25855>.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “Boletín Estadístico Agropecuario N° 26”. Infoagro.go.cr. Accesado el 2 de enero de 2019. <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA26/BEA26.pdf>.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “Boletín Estadístico Agropecuario N° 29”. Serie Cronológica 2015-2018. Infoagro.go.cr. Accesado el 28 de agosto de 2019. <http://www.infoagro.go.cr/BEA/BEA29.pdf>.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). “Indicadores macroeconómicos, enero 2016”. Accesado el 2 de enero de 2019. <http://www.sepsa.go.cr/PRODUCTOS/2016-AEEI-001%20PIB%20y%20VAA.pdf>.
- The Balance. “The Great Depression, What Happened, What Caused It, How It Ended”. Accesado el 22 de mayo de 2019. <https://www.thebalance.com/the-great-depression-of-1929-3306033>.
- The United States of America in Congress. “Farm Tenancy Act” [Public—N°. 210—75th Congress] 1 [Chapter 517—1st Session] [H. R. 7562] An Act. Accesado el 22 de mayo de 2019. https://web.archive.org/web/20150702053126/http://www.fs.fed.us/grasslands/resources/documents/primer/App_G_Bankhead-Jones_Act.pdf.

Thiele Mora, Hannia Ivette. “La experiencia de azucarera El Palmar en la optimización del uso del agua”. LAICA. Accesado el 2 de enero de 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet?c=443&s=2521&d=8991>.

Supreme Court of The United States. “United States v. Butler Et Al Receivers of Hoosac Mills Corp. No. 401 Supreme Court of The United States”. Accesado el 07 de mayo de 2020. https://www.mercatus.org/system/files/United_States_v_Butler_ET_AL,_Recievers_of_Hoosac_Mills_Corp_297_U%20S%20_1_56_S%20_Ct%20_312_80_L%20_Ed%20_477.pdf

Victoria, María Adriana. “Integración vertical para los agronegocios”. Accesado el 20 de setiembre de 2019. <http://fhu.unse.edu.ar/carreras/rcifra/victoria.pdf>.

I. Entrevistas

Denis Méndez Pérez. Asistente de Gerente. Departamento Técnico de LAICA. Entrevista realizada en las instalaciones centrales de la Liga Agrícola Industrial de Caña y Azúcar (LAICA), Barrio Tournón, el día 3 de setiembre de 2019 de las 9:20 a.m. a 10:40 a.m.

Francisco Marín Rojas. Ingeniero con amplia experiencia en consultoría para los Ingenios costarricenses. Entrevista realizada en Escazú el día 8 de agosto del 2018 a las 9:00 a.m.

Chaves Solera, Marco. Gerente de Dirección de Investigación y Extensión de la Caña de Azúcar (DIECA), vía telefónica el día 26 de mayo de 2020 de las 9:43 a.m a 13:40 p.m.

J. Jurisprudencia

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 16567-2008 Resolución. San José, a las 14 horas y 53 minutos del 5 de noviembre de 2008*. En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-482869>. Accesado el 21 de agosto de 2019.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 1019-1997. San José, a las catorce horas con cuarenta y ocho minutos del dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y siete*. En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-179729>. Accesado el 21 de agosto de 2019

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 2017-14903. San José, a las de las 9 horas y 15 minutos del 22 de setiembre de 2017*. En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-724073>. Accesado el 21 de agosto de 2019.

- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 1441-1992. San José, a las quince horas cuarenta y cinco minutos del dos de junio de mil novecientos noventa y dos.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80402>. Accesado el 21 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 4204-1996. San José, a las 14 horas 30 minutos del 20 de agosto de 1996.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82084>. Accesado el 22 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 3055-2003. San José, a las 14 horas con 57 minutos del 23 de 4 del 2003.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-234181>. Accesado el 22 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 8017-2004. San José, a las 16 horas con 27 minutos del 21 de julio del 2004.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-284379>. Accesado el 22 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 6728-2016. San José, a las 9 horas 5 minutos del 18 de mayo de 2016.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-664922>. Accesado el 22 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 13335-2006 de las 17 horas y 38 minutos del 6 de julio del 2006.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-371495>. Accesado el 22 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 6776-1994. San José, a las catorce horas cincuenta y siete minutos del veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83723>. Accesado el 22 de agosto de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 908-1996. San José, a las dieciséis horas del veinte de febrero de mil novecientos noventa y seis.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-103929>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 173-2013. San José, a las dieciséis horas y dos minutos del nueve de enero del dos mil trece.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-570919>.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 459-1995. San José, a las nueve horas quince minutos del día dieciocho de agosto de mil*

- novecientos noventa y cinco.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-102222>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 1592-2006. San José, a las quince horas y cuarenta minutos del catorce de febrero del dos mil seis.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-335052>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 6069-1996. San José, a las a las once horas con nueve minutos del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-107330>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 11012-2004. San José, a las dieciséis horas con cuarenta y cinco minutos del cinco de octubre del dos mil cuatro.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-291583>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 15489-2006. San José, a las diecisiete horas con diez minutos del veinticinco de octubre del dos mil seis.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-362043>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 10867-2004. San José, a las veinte horas con cuarenta y cuatro minutos del veintinueve de setiembre del dos mil cuatro.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-293392>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Resolución N° 6816-2002. San José, a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del diez de julio del dos mil dos.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-204161>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Acción de inconstitucionalidad Resolución N° 550-1995. San José, a las dieciséis horas treinta y tres minutos del treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y cinco.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81419>. Accesado el 26 de junio de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Acción de inconstitucionalidad, Resolución N° 13335-2006. San José, a las diecisiete horas y treinta y ocho minutos del seis de septiembre del dos mil seis.* En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-82380>. Accesado el 11 de setiembre de 2019.
- Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. *Acción de inconstitucionalidad Resolución N° 3859-1993. San José, a las catorce horas seis minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y tres.* En NEXUS.

<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-80713>. Accesado el 26 de junio de 2019.

Costa Rica. Tribunal Agrario del Segundo Circuito Judicial de San José. *Resolución N° 804-2003. San José, a las trece horas treinta minutos del veintiocho de noviembre del año dos mil tres*. En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-252136>. Accesado el 26 de junio de 2019.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. *Resolución N° 15489-2006. San José, a las 17 horas con 10 minutos del 25 de 10 del 2006*. En NEXUS. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-362043>. Accesado el 22 de agosto de 2019.

K. Expedientes Legislativos

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Expediente N° 12.851. Discusión Legislativa de la Ley N° 7818”. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Expediente N° 12.045. Proyecto de Ley: Ley de implementación de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Costa Rica. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Expediente N° 12.034. Proyecto de Ley: Aprobación del Acta Final en que se incorpora los resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales”. Departamento de Archivo, Investigaciones y Trámite de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

L. Presentaciones en power point

Chaves Solera Marco y Villalobos Gamboa Jesús. “Ponencia: Agroindustria azucarera costarricense: un modelo organizacional ejemplar. Antigua, Guatemala, 5 junio 2008. Accesado el 5 de setiembre de 2019”. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5PHHi2v36LwJ:https://www.laica.co.cr/biblioteca2/servlet/DownloadServlet%3Fc%3D443%26s%3D1750%26d%3D22797+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.

Chaves Solera, Marco y Bermúdez Acuña, Luis. “Programa Nacional de Reactivación de la Caña de Azúcar (PNRCA). Componente Crédito”. LAICA-DIECA, 2013. Accesado el 20 de setiembre de 2019. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/yjmvKFXhDGEazcURICCRVnlZqIWswJzP>.

- Chaves Solera, Marco. “Fortalecimiento de la agricultura tradicional y/o orgánica en pro de la seguridad alimentaria costarricense de cara al cambio climático”. Presentación en Power Point. Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional y I Internacional de Nutrición, Heredia, Costa Rica, 1, 2 y 3 de setiembre de 2010.
- Chaves Solera, Marco. “Generalidades del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – USA”. Presentación en Power Point, Curso Electivo sobre producción de caña de azúcar. Trabajo presentado en la EARTH, Guácimo, Limón, Costa Rica, abril de 2005.
- Chaves Solera, Marco. Participación de DIECA en el XI Congreso Nacional Agronómico y de Recursos Naturales. San José, Costa Rica. LAICA-DIECA, julio, 1999. Accesado el 26 de abril del 2019. <https://www.laica.co.cr/biblioteca/servlet/DownloadServlet%3Ffc%3D443%26s%3D1777%26d%3D2660+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=cr>.
- Chaves Solera, Marco y Bermúdez Acuña, Luis. “Rentabilidad de la Agroindustria Azucarera Costarricense: Estudio de Casos”. LAICA-DIECA, 2012. Accesado el 10 de mayo de 2020. <https://servicios.laica.co.cr/laica-cv-biblioteca/index.php/Library/download/WbhKqurMTbjzEPUCXldgNXUIkYihXVo>
- Retana, José Alberto. “Cambio Climático en la Región Chorotega y sus implicaciones”. Presentación en Power Point. Trabajo presentado en el Seminario de producción sostenible en caña de azúcar, EARTH, Liberia, Costa Rica, 30 de noviembre de 2012.
- Retana, José Alberto. “La sequía del 2012 en el Pacífico Norte de Costa Rica en el marco de escenarios de cambio climático”. Presentación en Power Point. Instituto Meteorológico Nacional, San José, Costa Rica, 25 de octubre de 2012.

M. Ponencias

- Muñoz Ureña, Hugo. “Organisation de la filière et du marché du sucre au Costa Rica. École internationale d’automne sur la sécurité alimentaire - Enjeux du sucre dans la société et le monde, organizada por el Institut d’Hautes Études internationales, la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires (DDSA) et l’Institut sur la nutrition et les aliments fonctionnels (INAF).” Trabajo presentado por video conferencia, Universidad Laval. Quebec, Canadá, 31 de octubre de 2017.
- Muñoz Ureña, Hugo. “Organisation de la filière et du marché du sucre au Costa Rica. École internationale d’été sur la sécurité alimentaire – Planète sucre: pouvoir et savoir, organizada por el Institut d’Hautes Études internationales, la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires (DDSA) et l’Institut sur la nutrition et les aliments fonctionnels (INAF).” Ponencia. Universidad Laval. Quebec, Canadá, 6 de mayo, 2019.

N. Vectores libres para diseño

`Background
vector created by katemangostar - www.freepik.com`

`Infographic vector
created by freepik - www.freepik.com`

`Infographic vector
created by BiZkettE1 - www.freepik.com`