



Problem bezpieczeństwa żywnościowego w polityce Argentyny i Brazylii

Bartłomiej Znojek

Wojna Rosji przeciwko Ukrainie jest kolejnym – po pandemii COVID-19 – czynnikiem komplikującym sytuację społeczno-gospodarczą Argentyny i Brazylii. Państwa te, najwięksi producenci i eksporterzy produktów rolno-spożywczych w Ameryce Południowej, liczą na zwiększenie dochodów z eksportu żywności. Zyski pomniejszy jednak m.in. wzrost kosztów produkcji i wydatków socjalnych służących wsparciu społeczeństwa dotkniętego rosnącymi cenami energii i żywności. Na forach międzynarodowych Argentyna i Brazylia promują m.in. kontrolę cen podstawowych produktów rolnych. Widzą też szansę na odblokowanie przez UE ratyfikacji umowy stowarzyszeniowej z Mercosurem.

Znaczenie Argentyny i Brazylii jako producentów żywności.

W 2020 r. udział sektora rolno-spożywczego w PKB i Argentyny, i Brazylii wyniósł prawie 6%. Według UNCTAD w 2020 r. żywność stanowiła ponad 60% argentyńskiego i ponad 35% brazylijskiego eksportu – Argentyna była jej jedenastym największym dostawcą na świecie pod względem wartości sprzedaży (2,6% udziału), a Brazylia – trzecim (5,6%).

Oba państwa są liczącymi się dostawcami kukurydzy, pszenicy i oleju słonecznikowego, których dużymi eksporterami były dotychczas także Ukraina i Rosja. Według danych Światowej Organizacji Żywności (FAO) z 2021 r. Argentyna i Brazylia są kolejno drugim i trzecim największym światowym eksporterem kukurydzy (czwartym była Ukraina). Pierwsze państwo wyprodukowało 60,5 mln ton tego zboża i przez 12 miesięcy (do lutego br.) wyeksportowało 40 mln ton. Drugie – odpowiednio 87 mln i 21 mln ton. Oba należą do największych dostawców kukurydzy do takich państw jak [Algieria i Egipt](#). Argentyna jest też siódmym największym na świecie eksporterem pszenicy – wytworzyła jej 22,1 mln ton, a 15,5 mln ton sprzedała. Brazylia wyprodukowała 7,8 mln ton tego zboża i musi je importować (ponad 40% pochodzi z argentyńskich upraw). Ponadto tylko Ukrainie i Rosji Argentyna ustępowała w eksporcie oleju słonecznikowego.

Kontekst i wyzwania. Argentyna i Brazylia zmagają się z długotrwałymi trudnościami spowodowanymi spowolnieniem gospodarki w drugiej połowie ubiegłej dekady oraz [walką z pandemią COVID-19](#). Zanotowały m.in. spadek siły nabywczej oraz pogorszenie sytuacji społecznej, w tym wskaźników nierówności i ubóstwa. Te tendencje wraz z droższą żywnością spowodowały poszerzenie się grona osób, których nie stać na podstawowe artykuły spożywcze, choć żywności nie brakuje w obu państwach. Według FAO liczba osób zagrożonych głodem w Argentynie zwiększyła się ze średnio 2,5 mln w latach 2014–2016 do 5,7 mln w okresie 2018–2020 (z 5,8% do 12,6% populacji), a w Brazylii z 3,9 mln do 7,5 mln (z 1,9% do 3,5%). Międzynarodowe skutki rosyjskiej agresji na Ukrainę nasilają te negatywne zjawiska, zwłaszcza w Argentynie dotkniętej kilkuletnim kryzysem zadłużenia i bardzo wysoką inflacją (60,7% w skali roku w maju br.).

Wojna na Ukrainie wpływa dwojako na sektor rolno-spożywczy obu państw. Z jednej strony wyższe globalne ceny żywności dają szansę na zwiększenie dochodów z jej eksportu, jednak z drugiej – skalę tych korzyści zmniejszy szereg czynników, z rosnącymi kosztami produkcji na czele. Wpływają na to droższe paliwa oraz trudniej dostępne i droższe środki chemiczne niezbędne w uprawach, np. 85% nawozów używanych przez Brazylię pochodzi z zagranicy, z czego 1/5 dostarczały dotąd Rosja i Białoruś. Argentyna ma

żyźniejsze gleby i nie jest tak zależna od importu nawozów, ale tak jak Brazylia boryka się z wahaniami wielkości plonów, co wynika m.in. ze zmian klimatycznych, w tym dłuższych okresów suszy.

Środki zaradcze w odpowiedzi na wojnę. W ONZ Argentyna i Brazylia głosowały m.in. [za rezolucją w sprawie potępienia rosyjskiej inwazji](#). Jednocześnie zgodnie [krytykują sankcje](#) nakładane m.in. przez USA i UE na Rosję, ponieważ uważają, że te restrykcje uderzają najbardziej w [państwa rozwijające się](#), w tym w ich bezpieczeństwo żywnościowe.

Próbując zneutralizować negatywne skutki wojny, władze brazylijskie m.in. obniżyły cła importowe na niektóre kategorie żywności (np. ryż). Jeszcze przed rosyjską inwazją pracowały nad planem zwiększenia samowystarczalności w zaopatrzeniu w pszenicę. W lutym br. ogłosiły krajowy plan nawozowy, który zakłada długoterminowe zmniejszanie zależności od importu nawozów dzięki rozwojowi produkcji krajowej i wydajniejszemu użyciu.

W Argentynie do końca br. obowiązuje stan zagrożenia żywnościowego wprowadzony na mocy ustawy z 2002 r., którą przyjęto w odpowiedzi na ówczesny kryzys finansowy. Jej przepisy, zastosowane ostatnio podczas pandemii COVID-19, rozszerzają uprawnienia władz, zezwalając m.in. na interwencję na rynku żywności. Rząd ustanowił fundusz stabilizacji cen pszenicy, żeby zapobiec wzrostowi kosztów mąki i chleba. Zaostrzył kontrolę obrotu walutowego oraz utrzymuje cła eksportowe (np. 12% na kukurydzę i pszenicę). Argentyna i Brazylia widzą też szansę na zwiększenie wydajności upraw pszenicy dzięki innowacjom agrobiotechnologicznym rodzimych instytucji badawczych – np. brazylijska Embrapa pracuje nad odmianami odpornymi na suszę.

W ramach współpracy międzynarodowej oba państwa zabiegały o wsparcie organizacji wielostronnych, przede wszystkim FAO. Brazylia krótko po rosyjskiej inwazji stanęła na czele inicjatywy państw Ameryki Południowej, które domagały się wyłączenia nawozów sztucznych z listy towarów objętych sankcjami. Negocjowała z Kanadą zwiększenie dostaw nawozów oraz lobbowała w USA o wyjątki w embargu nałożonym na Iran – producenta nawozów azotowych. Ostatecznie Brazylia otrzymała oczekiwane dostawy nawozów z Rosji, m.in. dzięki wsparciu USA i pośrednictwu amerykańskiej Citigroup w rozliczeniu transakcji. W połowie czerwca brazylijski rząd zaproponował w Światowej Organizacji Handlu (WTO) porozumienie w sprawie stabilizacji cen żywności. Argentyna, reprezentując Wspólnotę Państw Łatynoamerykańskich i Karaibskich (CELAC), przekonywała FAO i Światowy Program Żywnościowy do wsparcia państw regionu oraz wzmocnienia znaczenia forów wielostronnych w zapewnianiu dostępu do żywności – miałyby to stanowić przeciwwagę dla mechanizmów rynkowych.

Argentyna i Brazylia starają się promować jako wiarygodni dostawcy żywności, zdolni do zastąpienia zablokowanych dostaw z Ukrainy, które wcześniej docierały np. do Afryki Płn. W maju br., podczas wizyty w kilku państwach europejskich (m.in. w Hiszpanii), prezydent Alberto Fernández zapewnił o gotowości Argentyny do dzielenia się wiedzą z dziedziny rolnictwa. Argentyńskie władze zakładają też, że obecna sytuacja może pomóc w większym otwarciu zagranicy na żywność modyfikowaną genetycznie. Brazylia z kolei chce przekonać inne państwa, że może zwiększać produkcję rolną bez wycinania lasów pod uprawy, np. korzystając z krajowych innowacji. Choć argentyńskie i brazylijskie władze prowadzą restrykcyjną politykę handlową, argumentują za liberalizacją handlu produktami rolnymi na świecie. Uważają, że kontekst wojny sprzyja przełamaniu [impasu w sprawie ratyfikacji umowy UE–Mercosur](#), choć zauważają, że w niektórych państwach Unii utrzymują się [wyraźne postawy protekcyjnistyczne](#).

Wnioski i perspektywy. Długotrwała wojna na Ukrainie i utrzymywanie sankcji wobec agresorów – Rosji i Białorusi – utrudnią Argentynie oraz Brazylii przezwycięzenie wieloletnich trudności gospodarczych i społecznych. Władze obu państw odpowiadają aktywniejszą polityką walki z głodem, ale będą też chciały wykorzystać sytuację do wzmocnienia pozycji kluczowych dostawców żywności.

Sięgnięcie po takie środki, jak np. większe świadczenia socjalne i dopłaty do żywności, obciążą finanse publiczne obu państw i może nie wystarczyć do poprawy dostępu do podstawowych produktów spożywczych, zwiększając ryzyko eskalacji niepokojów społecznych. Rosnące koszty produkcji czy długi czas potrzebny np. do zmniejszenia zależności od importu nawozów sztucznych ograniczą z kolei korzyści z większych dochodów ze sprzedaży żywności. Oba państwa będą natomiast angażować się na forach wielostronnych, takich jak FAO i WTO, promując rozwiązania wspierające bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się przy jednoczesnym apelowaniu o liberalizację handlu produktami rolnymi.

Problem walki z kryzysem żywnościowym będzie ważnym uwarunkowaniem [relacji Argentyny i Brazylii z UE](#). W przeciwieństwie do Unii rządy tych państw nie widzą przyczyny niedoborów oraz wzrostu cen żywności w decyzji władz rosyjskich o inwazji i blokowaniu ukraińskich portów, a w sankcjach przeciw Rosji i Białorusi. Na wiarygodność UE w Argentynie i Brazylii negatywnie wpływa zastój procesu ratyfikacji umowy UE–Mercosur. Wśród państw członkowskich Unii nie ma konsensusu w tej sprawie, ale Wspólnota liczy, że uda się go osiągnąć w drugiej połowie 2023 r., podczas prezydencji Hiszpanii w Radzie UE. W czerwcu br. przedstawiciele 15 z 27 rządów państw Unii zaapelowali do unijnego komisarza ds. handlu o przyspieszenie negocjacji handlowych i sfinalizowanie umów, m.in. z Mercosurem.