



**Comité de Agricultura
Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria
Comité de Acceso a los Mercados
Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio
Comité de Comercio y Desarrollo
Comité de Facilitación del Comercio**

Original: inglés

PROMOVER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DE LA REFORMA DE LA AGRICULTURA Y LA UTILIZACIÓN DE LAS FLEXIBILIDADES ACTUALES

COMUNICACIÓN DEL BRASIL

La siguiente comunicación, de fecha 19 de octubre de 2023, se distribuye a petición de la delegación del Brasil.

La presente comunicación se basa en la contribución titulada "Seguridad alimentaria a través de la reforma agrícola" ([WT/GC/W/893](#)), de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.

En ella se tiene también en cuenta la comunicación del Grupo de Cairns sobre la concentración por productos específicos ([JOB/AG/245](#)); la comunicación de Costa Rica acerca del enfoque de las negociaciones sobre la ayuda interna ([JOB/AG/243](#)); la comunicación del Grupo Africano sobre la ayuda interna ([JOB/AG/242/Rev.1](#)); la comunicación de los Estados Unidos sobre el papel de la OMC en la promoción de la seguridad alimentaria ([JOB/AG/241-JOB/COMTD/1-JOB/CTG/25-JOB/MA/160-JOB/SPS/28-JOB/TBT/501-JOB/TF/233](#)); y la comunicación del Canadá sobre el análisis de situación ([JOB/AG/240](#)).

INTRODUCCIÓN

1. Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. A tal efecto, los Miembros de la OMC han reconocido que "el comercio, junto con la producción nacional, desempeña un papel vital en la mejora de la seguridad alimentaria mundial en todas sus dimensiones, así como en la mejora de la nutrición" ([WT/MIN\(22\)/28-WT/L/1139](#)).

2. Los problemas actuales relacionados con la consecución del ODS 2 podrían dar lugar a una percepción engañosa de que los sistemas alimentarios de todo el mundo están "fracturados". Esta idea errónea pasa por alto los notables logros alcanzados desde 1960. Los sistemas alimentarios de todo el mundo han conseguido no solo aumentar la producción agropecuaria en consonancia con el crecimiento demográfico, sino también incrementar realmente la producción por persona más de un 45%, lo que ha tenido consecuencias importantes para la nutrición y la asequibilidad de los alimentos. Aunque la producción agropecuaria total se ha triplicado, el uso de la tierra agrícola a nivel mundial ha aumentado tan solo entre un 10% y un 15%, ya que las nuevas técnicas y tecnologías han permitido a los agricultores producir una cantidad mucho mayor de alimentos por

unidad de tierra.¹ Desde 1995, el comercio internacional de productos alimenticios y agropecuarios se ha duplicado con creces en términos reales (USD 1,5 billones en 2018) acorde con el aumento de la participación de los países en desarrollo.²

3. Los principales motores del comercio de productos alimenticios y agropecuarios han sido los límites iniciales de las subvenciones y los aranceles agrícolas resultantes del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC; los acuerdos comerciales bilaterales y regionales; y el aumento de los ingresos en los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, este crecimiento ha sido más lento desde la crisis financiera de 2008.

4. Aunque "no estén fracturados", los sistemas agroalimentarios nacionales e internacionales deben ser revitalizados para luchar contra la inseguridad alimentaria. En este contexto, la OMC debe ser un espacio para la promoción, en particular mediante el libre comercio, de un desarrollo sostenible que se traduzca en un menor desgaste de la naturaleza. No puede ser, sin embargo, un foro para legitimar medidas que perjudiquen al comercio con el fin supuestamente de alcanzar los objetivos deseados.

5. Por esta razón, la relación entre el suministro interno y el comercio internacional de productos alimenticios y agropecuarios, reconocida en la CM12, no puede considerarse desde la perspectiva de la rivalidad, sino más bien desde la perspectiva del apoyo mutuo. Resulta difícil escapar a la evidencia de que tratar de producir a nivel interno todo lo que consume una población no siempre es eficiente o necesario, sino que, en la mayoría de los casos, sencillamente no es viable en la práctica. El comercio puede garantizar disponibilidad y variedad de alimentos, así como promover el acceso a los alimentos y la estabilidad de sus precios, al mover los alimentos de los países con excedentes a los países deficitarios. El comercio también puede fomentar la diversidad alimentaria, que es esencial para una ingesta adecuada de nutrientes y la salud humana. Por último, el comercio es una fuente inestimable de ingresos para los agricultores de los países en desarrollo.³

PROMOVER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DEL COMERCIO

6. La mejora del funcionamiento de los mercados y el comercio agropecuarios y la limitación de los efectos de las distorsiones causadas por políticas agrícolas equivocadas son esenciales para una mejor distribución de los alimentos en todo el mundo. Actualmente, muchas poblaciones y regiones no tienen acceso a los alimentos debido a la competencia desleal derivada de la producción fuertemente subvencionada y el proteccionismo. Lo que es peor, esas políticas dan lugar con frecuencia al aumento de los precios de los alimentos, en detrimento de las personas más vulnerables.

7. En la esfera de la seguridad alimentaria, la nutrición y la agricultura sostenible, en la meta 2.b de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas se define el comercio como un medio de implementación del objetivo del hambre cero (junto con el aumento de las inversiones (meta 2.a de los ODS) y el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos (meta 2.c de los ODS)). La meta 2.b de los ODS obliga a los países a:

"Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes".

8. Una de las principales razones estructurales de la situación actual es que las dietas nutritivas y saludables son inasequibles para muchas personas, especialmente las personas pobres, en todas las regiones del mundo. El costo medio de una dieta saludable es de aproximadamente USD 3,75 diarios (como mínimo, seleccionando las opciones más baratas disponibles en cada uno de los distintos países), y el costo de una dieta adecuada en cuanto a nutrientes es de USD 2,33 diarios por persona, ambos muy por encima del umbral de pobreza internacional, de USD 1,90. Para aumentar la accesibilidad de las dietas saludables, el costo de los alimentos nutritivos debe disminuir y las

¹ OCDE. *Food systems and the triple challenge* (2021). Disponible en <https://www.oecd.org/food-systems/documents/food-systems-and-the-triple-challenge.pdf>.

² FAO. El estado de los mercados de productos básicos agrícolas (2020).

³ FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (2019).

prioridades en lo que se refiere a la política alimentaria y nutricional tienen que ajustarse en consecuencia.

9. Las políticas comerciales pueden afectar al costo y la accesibilidad de las dietas saludables modificando los precios relativos entre los alimentos importados y los competidores de las importaciones. La reducción de los aranceles de importación y la eliminación gradual de los contingentes arancelarios son importantes para ampliar el acceso equitativo a los mercados de productos agroalimentarios. Las medidas no arancelarias, como las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los obstáculos técnicos al comercio (OTC), también pueden repercutir negativamente en la accesibilidad de las dietas, cuando, por ejemplo, los exportadores e importadores afrontan costos adicionales para cumplir los requisitos de importación, que a menudo carecen de base técnica o científica, lo cual aumenta el costo del comercio.⁴

PROMOVER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DE LA REFORMA

10. Según las proyecciones, de seguirse la trayectoria actual sin cambio alguno, para 2030 no se alcanzaría el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, Hambre Cero, y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la agricultura seguirían en aumento. Para lograr dicho objetivo y a la vez reducir las emisiones de GEI directas un 6%, la productividad agrícola global tendría que aumentar un 28% durante el próximo decenio. Se requiere adoptar con urgencia acciones integrales que impulsen la inversión y la innovación agrícolas y faciliten la transferencia de tecnología, con miras a situar al sector agrícola en el sendero adecuado, rumbo al crecimiento sostenible.⁵

11. Por consiguiente, los Gobiernos han de invertir en sistemas alimentarios que funcionen adecuadamente y crear oportunidades para que los agricultores participen en ellos, y deben asegurarse de que las poblaciones de sus países tengan acceso a los alimentos. El ODS 2 ya proporcionaba la vía para introducir esas mejoras en los sistemas agroalimentarios:

"2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo".

"2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados".

12. Sin embargo, la mayor parte de la ayuda actual destinada a la agricultura crea distorsiones. Las políticas de sostenimiento de los precios y de los ingresos vinculadas directa o indirectamente a la producción hacen que la producción local alcance niveles artificiales, que son insostenibles desde el punto de vista económico y no son respetuosos con el medio ambiente desde la perspectiva de que se hace un uso ineficiente de los recursos naturales.

13. Más recientemente, el mantra de la "adaptación de las políticas y ayudas agrícolas" se ha convertido en el tema principal de varios informes de organizaciones internacionales. La adaptación entrañaría la conversión de las subvenciones causantes de distorsión y perjudiciales para el medio ambiente en inversiones en ciencia y tecnología con el fin de aumentar la productividad y la eficiencia de los sistemas agroalimentarios. Un estudio indica que la asignación de unos USD 70.000 millones —el equivalente al 1% del valor de la producción agropecuaria mundial, o a menos de la tercera parte de las subvenciones causantes de distorsión actualmente pagadas en forma de transferencias presupuestarias, según la metodología del estudio— sería suficiente para promover las inversiones en ciencia y tecnología necesarias para que el sector agropecuario pudiera contribuir al desarrollo sostenible en sus tres pilares. El resto del presupuesto ordinario debería destinarse a los consumidores, en forma de políticas de protección de los ingresos, o a los productores, con miras a compensarlos por cualesquiera costos adicionales asociados a la financiación para la adopción de

⁴ FAO. *Trade and Sustainable Development Goal 2. Policy options and trade-offs*.

⁵ OCDE-FAO *Perspectivas Agrícolas 2022-2031*.

nuevas tecnologías y técnicas, o a invertir en otros bienes y servicios públicos, como infraestructura agrícola, a fin de fomentar el desarrollo rural.⁶

14. Esta "adaptación" no es sino la eliminación de los gastos causantes de distorsión y el correspondiente aumento de los gastos no causantes de distorsión, como permite y exige el Acuerdo sobre la Agricultura y como determinan los ODS.

PROMOVER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA A TRAVÉS DE LAS FLEXIBILIDADES ACTUALES

Protección social

15. En opinión del Brasil, la creación de sistemas agroalimentarios sostenibles y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional incluyen asimismo iniciativas y políticas de protección social, como los programas de transferencia directa de efectivo. Más directamente relacionados con la agricultura, el Programa Nacional de Adquisición de Alimentos (PAA), en cuyo marco se proporcionan alimentos producidos por explotaciones agrícolas familiares a personas en situaciones de inseguridad alimentaria, y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), en cuyo marco se ofrecen cada día comidas saludables a más de 40 millones de niños, contribuyen también a aumentar el acceso a alimentos saludables y a fortalecer los sistemas alimentarios sostenibles.

Ciencia y tecnología

16. El desarrollo y difusión de tecnología, la innovación y las buenas prácticas son fundamentales para promover una alimentación adecuada y saludable y para crear sistemas alimentarios sostenibles, productivos, prósperos y resilientes. El Brasil tiene experiencia en la integración de la ciencia y la tecnología, reuniendo a los sectores público y privado, para crear sistemas alimentarios sostenibles adaptados a los climas tropical y templado del país y a las características de sus seis biomas.

Agricultura familiar y en pequeña escala

17. La agricultura familiar desempeña un papel importante en los sistemas alimentarios del Brasil, ya que representa el 77% de los establecimientos rurales y ocupa el 23% de las tierras agrícolas del país. Además de ser la principal responsable de la diversidad del suministro de alimentos del país, la agricultura familiar ha desempeñado un papel fundamental en la producción de alimentos orgánicos y agroecológicos, la generación de energía renovable y el desarrollo de un modelo de bioeconomía que integra los conocimientos tradicionales y promueve la inclusión productiva de los pueblos y comunidades tradicionales. Para apoyar esos logros, es esencial aplicar políticas públicas específicas que proporcionen asistencia técnica, posibiliten el acceso a los mercados y a la financiación y prevean un valor añadido para los agricultores familiares en toda su diversidad, incluidos los pequeños agricultores, los pueblos indígenas y los pueblos y comunidades tradicionales.

18. La elaboración de estas políticas a lo largo de los últimos decenios no se ha visto obstaculizada por la normativa de la OMC. Son políticas legítimas del "compartimento verde" en consonancia con las disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura.

PROMOVER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EVITANDO RETROCESOS EN LOS COMPROMISOS

19. La constitución de existencias públicas no es más que uno de los elementos de un paquete global de reforma, y la seguridad alimentaria no es más que uno de los posibles objetivos de los programas de constitución de existencias públicas. El sostenimiento de los precios del mercado es la política agrícola con mayor efecto de distorsión. Debido a los efectos negativos bien documentados en el sistema agropecuario internacional, la limitación de las políticas de sostenimiento de los precios del mercado fue uno de los logros más importantes del Acuerdo sobre la Agricultura. Cuando las adquisiciones para constituir existencias se llevan a cabo mediante el sostenimiento de los precios del mercado, no pueden dejarse sin control.

⁶ Banco Mundial e IFPRI. *Repurposing Agricultural Policies and Support* (2022).

20. El Brasil reconoce que la constitución de existencias podría ser una solución válida según el contexto local. No obstante, es importante recordar que el proceso de adopción de decisiones sobre constitución de existencias públicas es una tarea compleja en la que hay que tener en cuenta varios aspectos relacionados con la aplicación de esos programas, por ejemplo la excesiva dependencia de los mercados institucionales; la eficacia operativa; la sostenibilidad fiscal; la eficiencia en materia de costos frente a otros enfoques; y los efectos en los mercados internacionales. No se trata de una solución milagrosa para luchar contra la inseguridad alimentaria y no debe considerarse como tal en el curso de las negociaciones.

PRÓXIMAS ETAPAS

21. Es necesario abordar un programa de negociación encaminado a reducir la ayuda interna, los aranceles y los obstáculos no arancelarios para que puedan crearse gradualmente sistemas agroalimentarios nacionales e internacionales sostenibles y resilientes. Aunque la inseguridad alimentaria podría requerir medidas de urgencia, el hambre solo puede erradicarse mediante la producción sostenible de alimentos a medio y largo plazo. La generación de confianza entre los compradores y los proveedores, el fortalecimiento de la capacidad de producción en formas no causantes de distorsión y la creación de infraestructura comercial son fundamentalmente fenómenos a medio y largo plazo. El comercio internacional es esencial para el éxito de una acción mundial en materia de seguridad alimentaria.

22. La reforma prevista en el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura es esencial para cualquier respuesta de la OMC a la inseguridad alimentaria mundial, ya que la seguridad alimentaria es inseparable de la reforma de la agricultura, especialmente en lo que respecta a la ayuda interna y al acceso a los mercados. En el mismo sentido, el Brasil reitera su disposición a negociar disciplinas sobre los programas de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria como parte de un amplio conjunto de medidas que aborden todas las formas de ayuda interna con posibles efectos de distorsión. Exhortamos a todos los Miembros de la OMC a que contribuyan a la negociación y al cumplimiento del mandato del Acuerdo sobre la Agricultura, lo que permitirá eliminar las distorsiones para ayudar a promover el desarrollo ambiental, económico y social sostenible.

23. El foco de atención exclusivo en las llamadas cuestiones urgentes que supuestamente proporcionarían respuestas a los problemas de inseguridad alimentaria a corto plazo no es el camino a seguir. En el proceso, los Miembros deben evitar las iniciativas que causen distracciones y perturbaciones.

24. El Brasil ya ha presentado una propuesta de solución permanente para la cuestión de la constitución de existencias públicas y presentará nuevas contribuciones a fin de hacer avanzar las negociaciones sobre la ayuda interna y el acceso a los mercados.
