



- DEBATE SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO
- ELEGIR ENTRE PAN Y LIBERTAD
- **MÁS ALLÁ DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**
- DINERO VERSUS ALIMENTOS
- ¿UNIVERSAL SIGNIFICA “UNIFORME”?
- PROTECCIÓN DE LA INFANCIA
- LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA JUSTAS EN MATERIA DE GÉNERO
- EN LA PRECARIEDAD
- LA CONDICIONALIDAD
- HACER VALER LOS DERECHOS

¿Debería la ley de seguridad alimentaria restringirse a la provisión del Estado o incorporar todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional?

Existe un debate importante acerca de si una ley de seguridad alimentaria debería limitarse al abastecimiento de alimentos por el Estado o incorporar todas las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, como medios de vida, tierras, agua, saneamiento y derechos de los agricultores.

ARGUMENTOS A FAVOR DE UNA LEY MÁS AMPLIA

- La profunda crisis y desplome del sector agrícola, que reflejan la alta tasa de suicidios y gasto en alimentos por debajo de la línea de la subsistencia.
- No se puede garantizar la seguridad alimentaria de los agricultores sin acceso a tierra, agua e insumos asequibles.
- La prestación de alimentos nutritivos y adecuados para abordar la desnutrición, así como suministro de agua limpia, saneamiento público y atención de salud también son esenciales para el derecho a una nutrición adecuada.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- Se deben abordar las cuestiones de la crisis agrícola, el agua, el saneamiento, la atención de salud y muchas otras medidas, pero estas no deberían formar parte de una sola ley de seguridad alimentaria.
- Agregar muchos beneficios y políticas sectoriales a una ley de seguridad alimentaria la hará muy difícil de implementar.
- Inquietudes acerca de los costos y la sostenibilidad presupuestaria.

La actual ley de seguridad alimentaria de la India se limita a beneficios directos en alimentos sobre la base del deber del Estado de proporcionar alimentos y protección social.



Otra pregunta que emerge es si una ley que garantiza la seguridad alimentaria debería restringirse al deber del Estado de proveer alimentos (ya sea en efectivo o en especie) como protección social o si también tendría que cubrir el deber de proteger las capacidades de un hogar de cultivar o adquirir alimentos suficientes. Y una pregunta adicional tiene que ver con el hecho de que la seguridad nutricional implica algo más que consumir alimentos adecuados. También requiere la absorción de estos alimentos, lo que a su vez exige, *entre otros*, agua potable, saneamiento y atención de salud. ¿Una ley sobre seguridad alimentaria debería contemplar también garantías relacionadas con estas condiciones necesarias de seguridad nutricional? La India optó por limitar su ley de seguridad alimentaria solo al deber del Estado de proporcionar alimentos y dejó fuera aspectos como los derechos de los agricultores, los medios de vida, el agua y el saneamiento (aunque enumeró algunos de ellos en un anexo legalmente no vinculante).¹

Recibir transferencias de alimentos del Estado es solo una de las formas mediante las cuales se puede asegurar el derecho a la alimentación de una familia. Otras, como se mencionó antes, incluyen el cultivo de sus propios alimentos o su adquisición. Por lo tanto, surgió la pregunta de si la ley de

alimentación también debería incluir el deber de mejorar las capacidades de las familias de cultivar y comprar alimentos. Existe una fuerte corriente de opinión en la sociedad de la India que apunta a que una ley de seguridad alimentaria es incompleta si no contempla garantías para que los agricultores cultiven alimentos de manera sostenible. Desde las reformas económicas de 1991, los agricultores han experimentado una merma en sus ingresos agrícolas, el consumo, el empleo y la disponibilidad de créditos.² La población rural está sujeta a desplazamientos, falta de tierras, hambre crónica y desempleo o disminución de los salarios en comparación con otros sectores; la mayoría de los 190 millones de personas que padecen hambre en la India³ vive en zonas rurales y depende de alguna forma de trabajo agrícola para subsistir. Otros aspectos que ilustran la profundidad de la crisis en la agricultura son los suicidios de agricultores y un gasto en alimentos inferior a la línea de subsistencia entre las familias rurales.⁴

Por lo tanto, se argumenta (especialmente por parte de la campaña Derecho a la Alimentación y los partidos de izquierda) que legislar acerca del abastecimiento de alimentos sin proteger la producción sostenible de estos bienes es como achicar agua sin taponar la fuga. Para alcanzar la seguridad alimentaria, los agricultores necesitan acceso equitativo a tierras, agua e insumos asequibles. También es necesaria una reforma agraria; garantía de

1 Gobierno de la India. 2013. *The National Food Security Act, 2013* (disponible en <http://indiacode.nic.in/acts-in-pdf/202013.pdf>).

2 Pal, P. y Ghosh, J. 2007. *Inequality in India: a survey of recent trends*. Documento de trabajo del DAES n° 45. Muestran, a través de datos de la Organización Nacional de Encuestas por Muestreo (NSSO) que "el consumo de alimentos-cereales per cápita disminuyó de 476 gramos diarios en 1990 a 418 gramos diarios en 2001, mientras que el consumo global de calorías per cápita cayó de solo un poco más de 2 200 calorías al día en 1987-1988 a unas 2 150 en 1999-2000".

3 En la página web de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* se pueden consultar datos actualizados (disponible en <http://www.fao.org/hunger/es>).

4 El Informe de la NSSO (Ronda 59) indicó que el gasto en consumo promedio mensual per cápita de los hogares agrícolas fue de 503 rupias en 2003. Véase Bello, W. 2007. *Why Small Farmers Deserve Protection from Free Trade, Global Asia*, abril de 2007. Bello argumenta de que manera la liberalización comercial impulsada por la Organización Mundial del Comercio, que en la India se caracteriza por la eliminación de aranceles y de restricciones cuantitativas, ha redundado en lo que Utsa Patnaik denomina "un colapso de los medios de sustento e ingresos rurales". Según informes de la Oficina Nacional de Registros de Delitos, la cantidad total de suicidios de agricultores en la India superó los 270 000 entre 1995 y 2011. Véase también Sainath, P. 2012. *Farmers' suicides soar above the rest. The Hindu*, 18 de mayo de 2012.

precios mínimos de apoyo; protección de los ingresos; acceso a créditos baratos; seguros de cosechas y asistencia técnica; mayor productividad en las fincas pequeñas y de secano; medidas para prevenir el desvío a otros usos de las tierras y agua para la producción de alimentos; mejores inversiones públicas en agricultura, investigación y desarrollo; extensión; sistemas de microrriego y riego en pequeña escala y energía eléctrica rural. Muchos críticos también consideran crucial la aplicación de protección de la soberanía alimentaria, por ejemplo el control por parte de los agricultores de insumos fundamentales como semillas, así como la promoción de sistemas descentralizados de producción, adquisición y distribución de alimentos.

Por supuesto existen visiones diferentes respecto de los temas más cruciales de la reforma agraria, las tecnologías agrícolas o la soberanía alimentaria. Sin embargo, en el contexto de la ley sobre seguridad alimentaria, los principales desacuerdos no están relacionados con la importancia crucial de tales medidas para garantizar la seguridad alimentaria; pocos objetarían la necesidad de abordar la crisis agrícola y de revitalizar y desarrollar sistemas sostenibles de producción de alimentos. Más bien, los debates versan sobre si estas medidas deben formar parte de una ley única de seguridad alimentaria que cubra todos esos aspectos. Aquellos que piensan que la ley no debería contemplar estas

medidas por lo general creen que dichas acciones siguen siendo de importancia crucial para la seguridad alimentaria a largo plazo. Su desacuerdo es más bien práctico: puesto que ya existe una ley que incorpora muchos derechos y beneficios, agregar varios más la tornarían difícil de ejecutar y se correría el riesgo de hacerla colapsar por su propio peso. En respuesta, aquellos que demandan la incorporación de garantías legales para agricultores y prácticas agrícolas sostienen que, de no ser así, al menos la ley no debería denominarse de seguridad alimentaria, sino de *asistencia alimentaria*.

Unos pocos exigen la inclusión de medidas relacionadas con el segundo modo de proteger la seguridad alimentaria familiar, a saber, defender la capacidad de *comprar* comida. Esto se debe al reconocimiento de que para ello se requieren garantías de empleo y protección laboral, las cuales son y deben seguir siendo materia de una legislación específica.

El otro debate importante sobre el ámbito de la ley de seguridad alimentaria más allá del abastecimiento de alimentos por el Estado se refiere a las medidas que son críticas para garantizar también la seguridad nutricional. Esto surge a partir de las pruebas que indican que las causas de la malnutrición van más allá de la mera falta de acceso a alimentos suficientes. Incluso comiendo suficiente, una persona puede estar desnutrida si el alimento que consume no es nutritivo, si no es capaz de absorber los alimentos que come porque sufre de infecciones reiteradas (por ejemplo por tomar agua contaminada o debido a malas condiciones de saneamiento) o si no cuenta con acceso a servicios de salud para tratar dichas infecciones.

Respecto de los alimentos nutritivos, se sostiene que el PDS suministra solo arroz y trigo, que aportan calorías pero no muchos otros tipos de nutrientes. Para remediar esta situación, una propuesta era incluir mijo, que es mucho más nutritivo que los cereales que garantiza el PDS. Esto ya se hizo conforme a la NFSA, fijando los precios del mijo en la módica suma de una rupia por kilogramo a modo de incentivo. La otra propuesta era incluir legumbres ricas en proteínas en las garantías legales del PDS, pero esto no fue aceptado debido a consideraciones prácticas sobre su impacto presupuestario.

Respecto a la cuestión de incluir en la ley medidas no alimentarias para la seguridad nutricional, los defensores argumentan en primer lugar que la ley también debería



contener garantías para contar con suministro de agua potable, saneamiento público y atención de salud. Una vez más, los desacuerdos son más bien prácticos que de principios. Uno de ellos tiene relación con sobrecargar la ley con demasiados derechos diversos y separados (aun cuando sean complementarios). Con esto también se relacionan las inquietudes sobre la mejor manera en que una ley puede garantizar la seguridad alimentaria de los lactantes y los niños pequeños, puesto que las investigaciones confirman que la desnutrición tiene un impacto irreversible en los primeros 1 000 días desde la concepción. Durante los primeros seis meses de vida, la nutrición de un menor se garantiza sobre todo con lactancia materna exclusiva. Una trabajadora pobre del sector informal por lo general no tiene más alternativa que volver rápidamente a trabajar después del nacimiento de su bebé, dejándolo al cuidado de un hermano o hermana mayor. El bebé sufre entonces un doble revés nutricional: es privado de la leche materna y se torna vulnerable a infecciones reiteradas debido a ingestas orales antihigiénicas.

Para apoyar la nutrición del recién nacido, la madre necesita prestaciones por maternidad que le permitan quedarse en casa, así como guarderías cerca del lugar de trabajo donde pueda seguir amamantando al bebé de manera regular. Muchos expertos y activistas querían incluir

ambos factores en la ley de seguridad alimentaria. La ley aprobada contiene disposiciones relativos a prestaciones por maternidad casi universales por primera vez en la historia del país (dejando fuera solo a mujeres que trabajan en el Gobierno o en empleos privados, donde ya existen estos derechos). El segundo requisito, relativo a guarderías en el lugar de trabajo, no fue incorporado. Sin embargo, su exclusión se debió a cálculos presupuestarios y no a un tema de principios.

El debate general entre optar por un enfoque holístico o pragmático a la hora de definir el alcance de la ley de alimentación puede aprovechar la experiencia de otros países. La ley del Brasil optó solo por establecer amplias prioridades políticas y disposiciones institucionales. La República de Nicaragua y la República de Ecuador son ejemplos de países que no solo han intentado abordar diversos temas relacionados con las causas estructurales de la inseguridad alimentaria, la pobreza y la marginalización sino también llenar vacíos institucionales; además, sus leyes contienen disposiciones detalladas sobre instituciones, políticas e incluso mecanismos de implementación. El resultado es una ley sobrecargada, de redacción satisfactoria pero difícil de aplicar. La India se conformó con una ley más aligerada, que se limita a derechos relativos a la alimentación pero que sin embargo enfrenta muchos desafíos en materia de implementación.

Las notas informativas son una obra derivada de la publicación: FAO. 2015. *Abastecimiento de alimentos por el Estado como medida de protección social – Debates en torno a la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria de la India*, por Harsh Mander. Roma, FAO.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) quisiera agradecer al Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y al Centro de Estudios sobre la Equidad (Nueva Delhi, India) su apoyo financiero y técnico.

PARA MÁS INFORMACIÓN

Visite el sitio web del
Derecho a la Alimentación
www.fao.org/righttofood/es
o contáctenos en
righttofood@fao.org

