Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

2

DIEZ DEBATES SOBRE EL
DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA PROTECCIÓN SOCIAL
— Aprendizajes de la experiencia de la India

Flickr/CC/ Scott Dexter

- 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

¿Acaso el deber del Estado de distribuir alimentos como protección social tiene que estar encarnado en una ley yser susceptible de procesamiento en un tribunal de justicia?

Pese al **consenso global** sobre el valor y la dignidad intrínseca de todos los seres humanos, la idea de incorporar en la Constitución y las leyes el deber del Estado de proveer alimentos y otros derechos socioeconómicos ha sido muy debatida en el pasado. Las democracias liberales han tendido a centrarse en los derechos políticos y civiles mientras que los países socialistas lo han hecho en los derechos sociales y económicos.

En la Constitución de la India (1950), solo se reconocieron los derechos civiles y políticos como derechos fundamentales exigibles por ley, mientras que los derechos socioeconómicos se incluyeron como exigencias más bien morales y no legales del Estado.

Corte Suprema de la India: En el contexto del **derecho a la vida del Artículo 21** ("Ninguna persona será privada de su vida o libertad personal salvo conforme a los procedimientos establecidos por la ley"), se reconoció el derecho a la alimentación como un derecho fundamental básico, porque es imposible llevar una vida digna sin alimentos y nutrición.

1. Los programas de alimentación y protección social se transformaron en derechos legales, ampliados y universalizados.
2. Se creó un mecanismo independiente para hacer cumplir estos derechos.

ARGUMENTOS A FAVOR

- Los derechos socioeconómicos —incluido el derecho a la alimentación— deberían ser a la vez exigidos y garantizados por los tribunales, puesto que las faltas del Estado constituyen violaciones del derecho fundamental a la vida.
- La ley generaría presiones para que se produjeran las inversiones relacionadas y el cumplimiento.

ARGUMENTOS EN CONTRA

- La ley no debería traspasar la jurisdicción del Ejecutivo respecto de las decisiones sobre políticas tributarias y presupuestarias.
- Capacidad estatal limitada de proveer estos derechos.

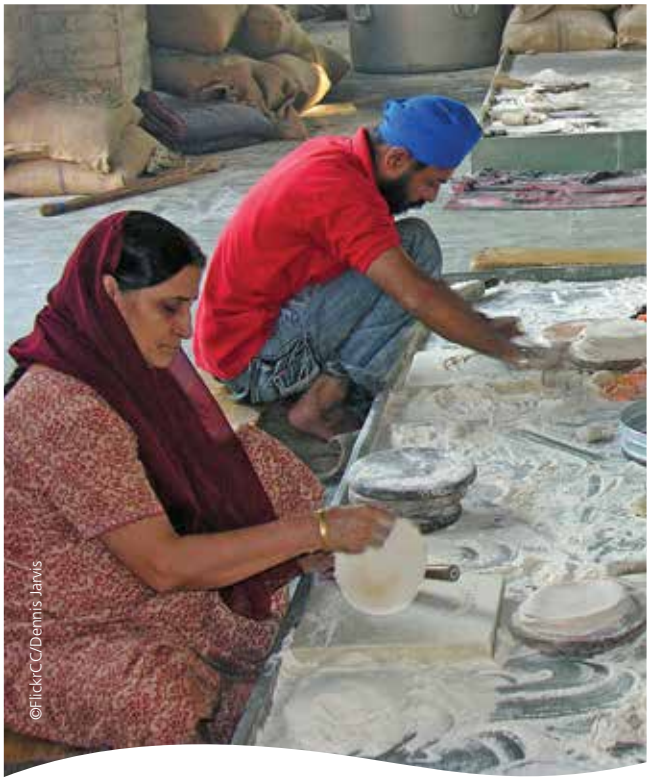
Hoy día, el consenso político vigente en la India parece apoyar una ley que garantice la seguridad alimentaria.

El recorrido de la India hacia una ley que encarna el deber del Estado de abastecer alimentos involucró una combinación de activismo cívico, participación política, importantes sentencias judiciales que interpretaron de modo extensivo la Constitución del país y destacados pactos internacionales sobre la materia.

El punto de partida de esta discusión es el reconocimiento global amplio de que todo ser humano tiene el mismo valor y dignidad intrínseca, independientemente de su lugar de nacimiento, género, riqueza o posición social, color, casta o etnia, su actividad económica o de si encaja o no en la norma. Este consenso mundial de carácter ético y político se refleja en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948[1] y el principio de no discriminación (artículo 2) del PIDESC.[2]

Por ser iguales en dignidad, todos los seres humanos merecen ciertos derechos. Sin embargo, la visión predominante en las democracias liberales durante la segunda mitad del siglo XX era abordar legalmente los derechos civiles y políticos, pero no los derechos socioeconómicos, tal como garantizaba la Constitución. En otras palabras, muchos se oponían a la idea de integrar en las Constituciones, y a veces en la propia ley, el deber del Estado de asegurar el acceso a los alimentos y otros bienes sociales y económicos. No obstante, es importante subrayar que incluso a falta de disposiciones constitucionales claras, muchas democracias liberales adoptaron leyes sobre seguridad y protección social, disponiendo beneficios de desempleo, educación primaria gratuita, servicios de salud, pensiones, tanto contributivas como no contributivas, y otras leyes relativas al bienestar cuyos derechos estaban garantizados por ley.[3]

Incluso hoy, algunos se oponen completamente a que el Estado provea alimentos, según se analizó en el primer capítulo. Hay otros que aceptan que el Estado pueda cumplir esta labor como parte de la protección social, pero siguen objetando que se convierta en ley porque están convencidos de que la ley no debe trasgredir la jurisdicción del Ejecutivo, cuya tarea es decidir la escala de los ingresos y a qué destinarlos. Otros incluso no se oponen al principio de la ley, pero les preocupa la limitada capacidad del Estado de hacer llegar los beneficios, dada la falta de control en materia de corrupción y fugas.



Quienes se oponen a incorporar los deberes (como el abastecimiento de alimentos) en las leyes lo hacen con el argumento de la disponibilidad finita de recursos fiscales y también los límites de la capacidad estatal. Creen que las decisiones respecto del monto de los impuestos, en quién recae su carga y cómo se deben invertir dichos recursos deben ser legítimamente decisiones políticas del Ejecutivo. Durante mucho tiempo, los tribunales y las Constituciones tendían a coincidir: aunque a veces promovían estos derechos, lo hacían llamando a la cautela, pues los derechos que involucraban gastos públicos considerables debían materializarse de manera progresiva solo en la medida (y al ritmo) en que fueran considerados fiscalmente viables por parte del Gobierno de acuerdo al programa con el que fue electo.

1 Disponible en http://www.un.org/es/documents/udhr

2 Disponible en http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

3 Véase por ejemplo: Gough, I. 2008. *European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries*. Documento presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Nuevas Fronteras de las Políticas Sociales: Desarrollo en un Mundo Globalizado, 12-15 de diciembre de 2005 (disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf).

Durante la redacción de la Constitución de la India a finales de los años cuarenta del pasado siglo, se consideró que solo las libertades políticas y civiles —por ejemplo la protección contra las detenciones ilegales y la libertad de expresión y de asociación— pueden exigirse a través de los tribunales. En efecto, dichas libertades están enumeradas en un capítulo sobre derechos fundamentales. Otro capítulo, denominado Principios rectores de la política estatal,[4] trata sobre derechos sociales y económicos, los cuales son vinculantes en términos morales, pero no jurídicos.

En la práctica, lo que esto significaría para mí, si yo fuera una persona pobre, es que si mi hermano muriera a causa de torturas en una estación de policía, los funcionarios públicos tendrían responsabilidad criminal por dicha muerte. Pero si mi hija muriera de hambre debido a que el Gobierno no tomó las medidas adecuadas para garantizar que yo encontrara empleo con un sueldo digno, que hubiera alimentos a precio asequible, que la niña recibiera tratamiento por malnutrición en un hospital local operativo, y así sucesivamente, los funcionarios públicos no podrían ser sancionados conforme a las leyes vigentes en la mayoría de los países. Eso es lo que significa en lenguaje técnico decir que las democracias liberales creen que los derechos políticos y civiles deben estar consagrados en la Constitución y garantizados por los tribunales de justicia, pero que los derechos sociales y económicos son vinculantes principalmente en términos morales; algunos de estos últimos están respaldados por estatutos especiales pero sin el peso dominante de la Constitución. Por otra parte, los países socialistas defienden los derechos sociales y económicos pero se niegan a garantizar los derechos civiles y políticos. Un ser humano se ve obligado a elegir, por así decirlo, entre pan y libertad.

La Corte Suprema de la India defendió una postura alternativa en este debate al sostener que los tribunales podían a la vez ordenar y garantizar el cumplimiento de los derechos socioeconómicos, y en particular el derecho a la alimentación. Gracias a una demanda revolucionaria que exigió garantías legales para el derecho a la alimentación, el tribunal transformó los programas de alimentación y protección social en derechos legales, los amplió y universalizó, y creó un mecanismo independiente de cumplimiento.

La pregunta básica que los demandantes plantearon al tribunal era si el derecho a la alimentación debería considerarse parte del derecho constitucional a la vida, puesto que una persona pobre que padece hambre porque no gana lo bastante para comprar alimentos y a quien también se le puede negar raciones baratas a través del PDS (debido a incompetencia, corrupción y discriminación), tiene pocas esperanzas de llevar una vida digna.

El Tribunal Supremo de la India amplió considerablemente las fronteras de los derechos fundamentales. El Artículo 21 garantiza que "Ninguna persona será privada de su vida o libertad personal salvo conforme a los procedimientos establecidos por la ley".[5] Al sostener que este derecho no es solo un derecho negativo sino también positivo para todo lo que requiere permitir una vida digna, la Corte Suprema reconoció varios derechos socioeconómicos (incluido el derecho a la alimentación, vivienda y trabajo)

©Amin F. Khan

4 Disponible en http://mhrd.gov.in/directive-principles-of-state-policy

5 Disponible en http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf (p. 10).

como derechos exigibles. Debido a que la vida es biológicamente imposible sin nutrición regular, el derecho a la alimentación fue reconocido como conclusión como un derecho fundamental básico.

Esto también se ajusta a diversos tratados internacionales de los cuales la India es parte, que reconocen y definen el derecho a la alimentación. Por ejemplo, el PIDESC de las Naciones Unidas (Artículo 11, Comentario general 12) define este derecho en relación con el deber que tiene el Estado de respetar, proteger y satisfacer (facilitar y proporcionar) el derecho de un individuo a la alimentación en términos físicos y económicos.[6] Sin embargo, en gran medida los avances logrados en la India sobre el derecho a la alimentación fueron posibles debido a los principios relativos a los derechos humanos presentes en la Constitución del país y también gracias a la interpretación que hizo la Corte Suprema del derecho a la alimentación como un factor esencial en el contexto del derecho a la vida contenido en el Artículo 21.

Los debates fuera del Parlamento siguieron objetando la idea de una ley que contemplara la exigencia jurídica de destinar fondos públicos al abastecimiento de alimentos sobre la base de los argumentos planteados en el capítulo anterior. También había temor de que la maquinaria estatal careciera de la capacidad de satisfacer estos derechos y, por lo tanto, que la ley se convirtiera en letra muerta.

En la defensa, se argumentó que aun cuando el Estado no tuviera la capacidad de satisfacer todos estos derechos en

primera instancia, la ley generaría la presión necesaria para que esto sucediera, tal como era el caso de otras leyes basadas en derechos como el derecho a información, educación y trabajo. Desde los primeros borradores, las disposiciones fueron recortadas en diversas etapas de la deliberación y la aprobación de la ley. Pero en ningún momento algún partido político objetó oficialmente la *idea* de la ley. Por lo tanto, y por lo menos en términos de las posturas *declaradas*, el consenso político de la India parece apoyar una ley que garantice la seguridad alimentaria.

6 Véase PIDESC, op. cit.

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

©FAO 2015

I4987S/1/11.15