



©Sumit Dayal

- 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

## ¿Qué formas de abastecimiento público garantizan de mejor modo los derechos de los grupos vulnerables?

La mayoría de las comunidades marginadas y grupos vulnerables enfrenta restricciones específicas que exigen medidas especiales. Las discusiones sobre la mejor manera de garantizar su derecho a la alimentación implican elecciones difíciles, además de abordar los estereotipos que degradan a los más vulnerables.

### ARGUMENTOS A FAVOR DE DERECHOS ESPECÍFICOS

- Incluso en un sistema de derechos universales, las personas mayores, discapacitadas, *dalits* y grupos tribales necesitan apoyo incondicional específico.
- Los programas de alimentación para los desposeídos y los comedores comunitarios pueden ofrecer una solución integral para los residentes sin hogar y pobres, así como para los migrantes solteros.
- Los menores que trabajan y no asisten a la escuela y los que viven en la calle quedan fuera del programa de alimentación escolar, pese a ser los más vulnerables; se debe permitir su acceso a todos los programas de alimentación sin condiciones.
- Se requiere la portabilidad de los derechos para los migrantes estacionales.

### ARGUMENTOS EN CONTRA

- Inquietudes sobre la complejidad presupuestaria y administrativa.
- Prohibitivamente caros sin identificación de beneficiarios; pero la identificación de los más vulnerables requiere sistemas complejos.
- Se debe mejorar la puesta en práctica, en lugar de generar mecanismos adicionales.
- Un sistema de alimentación universal o el crecimiento económico general también garantizaría la satisfacción de las necesidades de los grupos vulnerables.
- La portabilidad estimularía niveles insostenibles de migración a zonas urbanas.

Los primeros borradores de la ley de alimentación de la India contemplaban muchas disposiciones detalladas sobre estos temas, pero la mayoría quedó fuera del texto final.

En este capítulo se revisan los debates acerca de cómo los programas de alimentación y la ley pueden resolver la denegación de alimentación a los grupos más vulnerables y afectados por la mayor inseguridad alimentaria, más allá de las disposiciones para las categorías generales de mujeres y menores de edad. ¿Cuáles son las poblaciones más vulnerables al hambre y qué estrategia específica debería adoptar el Estado para priorizar el derecho a la alimentación de las comunidades más marginadas? Los primeros borradores<sup>1</sup> de la ley de alimentación de la India contenían muchas disposiciones detalladas sobre este tema, pero quedaron fuera del documento definitivo.

Algunos creen que los derechos contemplados en la NFSA son suficientes, si se ponen en práctica de manera correcta, para garantizar el derecho a la alimentación de los segmentos más vulnerables de la población. Otros argumentan (como ya hemos visto) que solo si el PDS es universal los derechos a la alimentación que emanan de la ley llegarán efectivamente a quienes más los necesitan, puesto que toda focalización tiende a excluir a los más indefensos que carecen de las habilidades y el capital social para desenvolverse en los procedimientos oficiales y lograr quedar inscritos en estos programas.<sup>2</sup>

Otros incluso arguyen que los programas universales pueden dejar de lado a los más vulnerables debido a que deben enfrentar obstáculos sociales y económicos demasiado difíciles de superar. Por lo tanto, cualquier ley de garantía de alimentación debe contemplar derechos especiales de abastecimiento —a menudo distintos a aquellos que resultan apropiados para otros grupos menos vulnerables— que tomen en cuenta las cargas sociales y económicas específicas y las barreras de acceso a la alimentación y nutrición que enfrentan dichos segmentos.

La FAO afirma que “Todas las personas tienen un mismo derecho a la alimentación, pero sus distintas circunstancias implican que se requieren distintas medidas de los poderes públicos para que el derecho se realice para todos [...]. El enfoque basado en derechos requiere que se determine



quiénes son las personas más vulnerables, por el motivo que sea, y se les dote de los medios necesarios para reclamar sus derechos. Requiere igualmente que se detecten y corrijan cualesquiera procesos discriminatorios en las estructuras de gobernanza y poder”.

Hay debates en curso acerca de la naturaleza de las medidas especiales que necesita cada grupo vulnerable. Hacer un listado exhaustivo de todos estos grupos es imposible en esta breve revisión y tampoco se puede enumerar la gama completa de derechos especiales que se sugieren para cada uno. No obstante, algunos ejemplos serán suficientes.

Uno de los segmentos más importantes dentro de los grupos vulnerables son las personas mayores.<sup>3</sup> Debido a su menor capacidad para el trabajo, los ancianos ganan menos que las generaciones más jóvenes. Esto no solo pone en riesgo su acceso a la alimentación sino que también los hace más vulnerables a la pobreza, a quedarse sin hogar, a sufrir enfermedades sin recibir atención sanitaria y al maltrato,<sup>4</sup>

1 Para ver un resumen de disposiciones en los primeros borradores, véase: [http://www.righttofoodindia.org/data/right\\_to\\_food\\_act\\_data/July\\_2011\\_comparison\\_nac\\_govt\\_draft\\_nfsbl.pdf](http://www.righttofoodindia.org/data/right_to_food_act_data/July_2011_comparison_nac_govt_draft_nfsbl.pdf)

2 Véase por ejemplo: Hirway, I. 2003. Identification of BPL Households for Poverty Alleviation Programmes. *Economic and Political Weekly*, Vol. 38 No. 45 – Nov. 8.

3 Véase un informe detallado sobre las características socioeconómicas de la población de adultos mayores en India en [http://mospi.nic.in/mospi\\_new/upload/elderly\\_in\\_india.pdf](http://mospi.nic.in/mospi_new/upload/elderly_in_india.pdf)

4 Una encuesta realizada por una ONG sobre la condición de los individuos mayores en India reveló que más de una tercera parte de ellos había experimentado alguna forma de abuso. Entre el 60 y el 70 % de los entrevistados informó haber sufrido agresiones verbales y emocionales en algunas ciudades, mientras que alrededor de una quinta parte informó haber sido víctima de violencia física en varias ciudades (<http://www.helpageindia.org/pdf/surveysreports/elderabuseindia2010.pdf>).

todo lo cual mina aún más su derecho a la alimentación.<sup>5</sup> Las personas con discapacidades<sup>6</sup> también afrontan enormes obstáculos educacionales, sociales y físicos y, por lo tanto, están en considerable desventaja frente al empleo y a un acceso seguro y digno a la alimentación. Cuando las personas discapacitadas también forman parte de otras categorías sociales especialmente desfavorecidas, como los grupos tribales o *dalit*, el reto de asegurarse un trabajo y la alimentación es muchísimo mayor. Las mujeres solas, sean viudas, divorciadas o solteras enfrentan diversas restricciones sociales y viven enormes dificultades para conservar empleos remunerados. Incluso cuando logran encontrar trabajo, reciben salarios bajos y son obligadas a trabajar largas jornadas. Para mantenerse a sí mismas y a sus hijos, las mujeres solteras a menudo deben hipotecar o malvender sus activos con urgencia o recurrir a alternativas poco dignas como el trabajo sexual, la mendicidad y enviar a sus hijos a trabajar.

Para todos estos grupos, muchos expertos sugirieron incluir en la ley pensiones mensuales incondicionales y adecuadas, y así se hizo en los primeros borradores oficiales.<sup>7</sup> Sin embargo, con el tiempo, estos derechos se eliminaron de la NFSA, presumiblemente no por objeciones de peso relacionadas con los principios, sino por consideraciones presupuestarias.

Los migrantes constituyen una gran proporción de las personas desposeídas y sin hogar en las ciudades de la India. Se trata de hombres, mujeres y menores de edad que a menudo adoptan patrones circulares de migración,

desde el campo hacia las ciudades y de regreso, y puede que muchas veces se concentren en ciertas ocupaciones vulnerables y ambientes desprotegidos. En su lucha por la supervivencia, estos individuos experimentan grandes problemas económicos en las ciudades, donde se les explota como mano de obra barata. En tales circunstancias, se tornan vulnerables a múltiples privaciones y enfrentan enormes dificultades para acceder a programas de seguridad social, así como a las prestaciones básicas de alimentación, salud, vivienda y educación. Otro desafío importante es la falta de portabilidad del derecho a la alimentación, especialmente del PDS y las pensiones, pero también en la admisión a los centros de alimentación infantil e incluso en las escuelas.

Por todo ello, los partidarios de estos grupos argumentan que es crucial que el Estado reconozca la portabilidad de los derechos socioeconómicos de los migrantes, cuya condición es estar justamente en movimiento; estas poblaciones deben tener acceso a sus derechos sin depender de la ubicación física. Pero esto no fue aceptado en la ley de alimentación, tal vez por un temor al aumento del éxodo de habitantes rurales hacia las urbes. No obstante, los programas de comedores subsidiados con fondos públicos podrían transformarse en una intervención relevante para mejorar la situación nutricional de mujeres, hombres y menores de edad de zonas urbanas sin casa. Esto también liberaría una buena parte de sus ingresos diarios puesto que actualmente se ven obligados a invertir en comida callejera relativamente cara, de poca calidad nutricional e higiénica.

Los primeros borradores de la NFSA consideraban tales disposiciones para la alimentación de los desposeídos y comedores comunitarios que entregarían alimentos asequibles a personas sin hogar y pobres.<sup>8</sup> Los primeros debates giraron en torno a si esto debería quedar en manos de la caridad privada, pero se reunieron datos que demostraron que las obras de caridad tanto religiosas como seculares que ofrecen alimentación han disminuido hasta casi desaparecer.<sup>9</sup> Esto también planteó interrogante sobre la forma de organizar el sistema y entre las sugerencias estaba desde extender el mandato de los centros de alimentación infantil hasta apoyar oficialmente a las instituciones de

5 Los estudios sobre el efecto de las pensiones indican que si bien estas ayudan a satisfacer los costos de los alimentos y otras necesidades básicas, son inadecuadas a la hora de cumplir con requerimientos de salud y familiares ([http://www.righttofoodindia.org/data/pensions/Old\\_Age\\_Pension\\_Scheme\\_in\\_Jharkhand\\_and\\_Chhattisgarh.pdf](http://www.righttofoodindia.org/data/pensions/Old_Age_Pension_Scheme_in_Jharkhand_and_Chhattisgarh.pdf)). En este contexto, el abastecimiento directo de alimentos tendría un efecto positivo considerable. En septiembre de 2014, el Gobierno de Uttarakhand anunció un esquema de seguridad alimentaria para mujeres mayores de edad que proponía la entrega de cereales comestibles gratuitos a todas las mujeres mayores de 60 años en el estado. En ese momento, se estimó que el sistema llegaría a unas 500 000 beneficiarias. Además, instituyó un plan de almuerzos para el mismo grupo, el cual sería puesto en práctica a través del sistema Anganwadi.

6 Véase una discusión sobre la prevalencia y los detalles de la discapacidad en India en [http://mospi.nic.in/Mospi\\_New/upload/disablity\\_india\\_statistical\\_data\\_11mar2011/CAPÍTULO%204-Dimension\\_Disability.pdf](http://mospi.nic.in/Mospi_New/upload/disablity_india_statistical_data_11mar2011/CAPÍTULO%204-Dimension_Disability.pdf)

7 Véase por ejemplo: NAC (Consejo Asesor Nacional). 2011. *National Food Security Bill, 2011* (disponible en [http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/nfsb\\_final.pdf](http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/nfsb_final.pdf)).

8 Ibid.

9 Véase un estudio de caso sobre la naturaleza del abastecimiento de alimentos de parte de obras caritativas religiosas en <http://centreforequitystudies.org/wp-content/uploads/2012/08/Religious-charities-in-Delhi.pdf>

caridad religiosas y sociales. Se discutió además sobre la oportunidad y viabilidad de instalar mecanismos de control de acceso en estos centros. Si bien se consideró factible elaborar ese tipo de listas en zonas rurales, el control de acceso en un contexto urbano —de carácter anónimo y altamente móvil— aun pudiendo ser aconsejable, no sería práctico. Por otra parte, la apertura de estos centros a personas que no son pobres mejoraría la dignidad y calidad de los servicios. El Comité Parlamentario Permanente se opuso a la alimentación de los desposeídos y los comedores comunitarios planteando que “sería difícil para la administración identificar a las personas desposeídas y sin hogar y rompería el tejido social, puesto que los miembros dependientes de una familia podrían ser expulsados del hogar para obligarles a conseguir su propia alimentación”.<sup>10</sup> Los partidarios de las medidas creían que estas objeciones estereotipaban injustamente a los pobres como personas indignas que buscan caridad y se mostraron consternados por que estos argumentos provinieran de legisladores.

Un problema de gran envergadura que enfrenta gran parte de la población más vulnerable es que no tienen documentación de identidad y e inscripción en el registro, y por lo tanto, en la práctica no son reconocidos como ciudadanos. En la India, este es un desafío mayúsculo en el caso de los pobladores de barrios marginales y sin hogar, migrantes y habitantes de los bosques, quienes a menudo carecen de documentos básicos de identificación y quedan, por lo tanto, sin la posibilidad de

10 Gobierno de la India. 2013. *The National Food Security Bill, 2011*. Comité Permanente de Alimentos, Asuntos del Consumidor y Distribución Pública (2012-13). Nueva Delhi (disponible en <http://www.prsindia.org/uploads/media/Food%20Security/SC%20Report-Food%20Security%20Bill,%202011.pdf>).

acceder a sus derechos, incluidos los subsidios conforme a la ley de seguridad alimentaria. Por esta razón, si bien este problema queda fuera del alcance de una ley de seguridad alimentaria y nutricional, las estrategias de reducción de la pobreza y seguridad alimentaria y nutricional de muchos países también incluyen programas de registro. Lo anterior puede ser una medida controvertida, puesto que a veces se considera como un intento de controlar a los grupos marginales. En la India, se han adoptado medidas oficiales para proporcionar tarjetas de identidad biométrica a todas las personas y para vincular la seguridad alimentaria y otros derechos a estas tarjetas, pero esto ha despertado el rechazo de algunos críticos, quienes se oponen a la expansión de lo que temen podría convertirse en un Estado policial.

Algunos argumentan que las personas que viven en la indigencia deberían tener preferencia en una ley de alimentación.<sup>11</sup> Es conocido el argumento de Amartya Sen de que la democracia es la defensa más poderosa contra el hambre. Pero esta parece impotente contra el hambre extrema individual endémica. Los Gobiernos de la India (como en la mayor parte del mundo) normalmente niegan la existencia de este problema. En los primeros borradores de la ley se exigía a los Gobiernos estatales establecer protocolos para impedir el hambre extrema, ofrecer atención eficaz y adecuada en caso de desnutrición aguda grave, investigar las muertes por inanición, asignar responsabilidades e impedir que se volvieran a dar estas situaciones. Pero finalmente, estas garantías fueron excluidas del objeto de la ley.

11 Véase por ejemplo: Parulkar, A. 2012. Starving in India: The forgotten problem. *The Wall Street Journal – India*, 9 de abril de 2012 (disponible en <http://blogs.wsj.com/indiarealtime/tag/starving-in-India>).

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](http://www.fao.org/righttofood/es)  
o contáctenos en  
[righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org)

