



- 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**

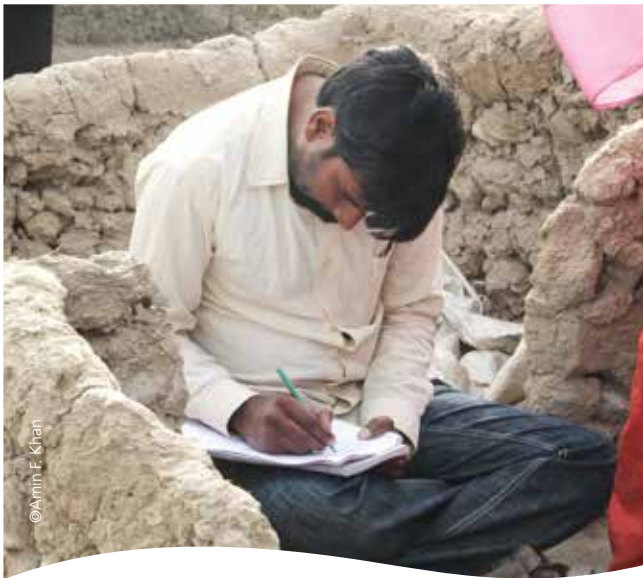
¿Cómo pueden los ciudadanos exigir que el Estado garantice su derecho a la alimentación?

Por último, pero no menos importante: ¿Qué sistemas de garantía de la observancia, reparación de reclamaciones y sanciones relacionados con el derecho a la alimentación debería incluir la ley?

Tradicionalmente, se aplican tres tipos de mecanismos para reparar las reclamaciones:

- Los dos primeros se relacionan con 1) recursos administrativos, conforme a los cuales cualquier medida oficial que viole un derecho se puede impugnar ante una autoridad administrativa, y 2) recursos ante representantes locales designados por el Gobierno.
- Los recursos administrativos y ante el Gobierno local están cercanos al problema pero esta proximidad limita su independencia e incentivos para abordarlo. Además, los grupos vulnerables en situación legal precaria, como los mendigos, residentes de barrios marginales, personas sin hogar, pueblos indígenas y trabajadores del comercio sexual son a menudo reacios a recurrir a los mecanismos gubernamentales de reparación de reclamaciones.
- El tercer recurso es el sistema judicial, que en la India tiende a no despertar la misma desconfianza pero adolece, por el contrario, de problemas considerables en relación con la accesibilidad.
- Existe un cuarto mecanismo de observadores no estatales y defensores del pueblo que está cobrando cada vez más importancia, pero existen desafíos pendientes en relación con la selección independiente e imparcial, dotación de medios para una labor independiente y rendición de cuentas de dichos observadores.

Cuando los derechos son exigibles también entrañan consecuencias para los funcionarios y aquellos involucrados en las violaciones. Durante las discusiones de la NFSA, las inquietudes prácticas llevaron a reducir las sanciones a multas civiles, incluso cuando la falta redundaba en una violación del derecho a la vida.



Este capítulo final trata sobre los sistemas de cumplimiento, reparación de reclamaciones y sanciones relacionados con los derechos de provisión de alimentos reconocidos por la ley. La ley de alimentación de la India contempla mecanismos de reparación de reclamaciones a nivel de distrito, estado y nacional, pero estos son designados por los Gobiernos estatales y central y, por lo tanto, no son funcionalmente independientes del ejecutivo. También existen disposiciones sobre multas pecuniarias y consecuencias civiles por la violación de los derechos que emanan de la ley.

Tradicionalmente, existen tres tipos de mecanismos de reparación en caso de reclamaciones. En primer lugar, están los recursos administrativos¹ conforme a los cuales cualquier medida oficial que viole un derecho se puede impugnar ante una autoridad administrativa superior. Los recursos administrativos normalmente implican burocracia

1 En varios estados de la India se acaban de promulgar leyes sobre el Derecho a los Servicios Públicos (que comprende el derecho positivo para garantizar la prestación de ciertos servicios públicos, como conexiones a la energía eléctrica, libretas de abastecimiento y carnés electorales, registros de propiedad y certificados de casta, nacimiento, matrimonio y residencia). Las apelaciones en contra de la no prestación o denegación de ciertos servicios públicos se pueden presentar ante los funcionarios administrativos distritales y subdivisionales. Sin embargo, el mecanismo de reparación de reclamaciones no contiene disposiciones sobre cómo abordar a las autoridades en relación con la calidad de los servicios provistos. Entre los estados existen diferencias considerables respecto de la implementación y el seguimiento efectivo de la ley, y de cómo abordar las reclamaciones (véase: http://www.undp.org/content/dam/india/docs/report_on_national_consultation_on_strengthening_delivery_and_accountability_frameworks_for_public_service.pdf).

compuesta por funcionarios públicos permanentes nombrados por los Gobiernos estatales y central. En segundo lugar, se pueden interponer recursos para reclamar por el incumplimiento de un derecho por parte de la burocracia permanente ante representantes locales designados por el Gobierno.² En tercer lugar, el Poder Judicial tiene la potestad de ver recursos por la denegación del derecho a la alimentación.³ Además, recientemente existen mecanismos independientes de vigilancia ciudadana como los defensores del pueblo y tribunales autónomos.⁴

La eficacia de estos mecanismos se puede evaluar según los criterios de independencia, integridad, rendición de cuentas y accesibilidad. La evaluación de los recursos ante órganos locales y administrativos es muy baja en todos estos ámbitos porque el deber de aplicar los diversos aspectos del derecho a la alimentación recae en los mismos órganos. En efecto, la persona que desee hacer una reclamación debe acercarse a la misma burocracia oficial y Gobierno local contra la cual quiere quejarse. Es difícil esperar que ese mismo sistema aborde la reclamación con integridad, eficacia e independencia. Además, los grupos vulnerables, como mendigos, habitantes de bosques, residentes de barrios marginales y trabajadores del comercio sexual a menudo son reacios a recurrir a los sistemas gubernamentales de reparación de reclamaciones debido a que su propia

2 Los Gobiernos locales incluyen organismos elegidos conocidos como instituciones Panchayati Raj a nivel de aldeas. La potestad de planificar, implementar y desembolsar estipendios conforme al Sistema Nacional de Garantía del Empleo Rural se encuentra en el Panchayat.

3 Los tribunales han intervenido en algunos casos relacionados con los derechos socioeconómicos. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores en condiciones de servidumbre en *Bandhua Mukti Morcha vs Union of India*, la Corte Suprema recurrió al derecho de vivir dignamente contenido en los PRPE y exigió a los Gobiernos estatales que cumplieran su deber constitucional con respecto a estos trabajadores. Sin embargo, y en ciertos casos, ha permitido que el rol de garante de dichos derechos descansa en las políticas, por ejemplo en el caso de la facilitación de otros puestos de trabajo para los funcionarios de aldeas contratados por el Gobierno en el estado de Tamil Nadu, cuyos cargos fueron eliminados (véase: http://delhicourts.nic.in/ejournals/Social_Rights_Jurisprudence.pdf).

4 En 2013, el Parlamento indio aprobó la Ley Lokpal, que estableció un órgano independiente (llamado Lokpal) junto con instituciones similares a nivel estatal (conocidas como Lokayuktas) para investigar casos de corrupción en contra de funcionarios gubernamentales (incluidos miembros del Parlamento y ministros, salvo el Primer Ministro). La ley fue aprobada luego de las protestas generalizadas contra prácticas estatales corruptas. El órgano es elegido por un comité de selección independiente y ratificado por el Presidente.

situación legal está cuestionada. En general, los mecanismos convencionales de reparación no son accesibles para los pobres y marginados, y estas poblaciones manifiestan un alto nivel de desconfianza hacia los funcionarios públicos y representantes elegidos, a quienes perciben como corruptos, opresores, insensibles y hostiles a sus necesidades.

El poder judicial, especialmente el Tribunal Superior, tiende a no ser visto con la misma desconfianza en relación con su independencia e integridad, ni tampoco se le considera implacablemente hostil hacia los pobres. Cuando los ciudadanos se acercan a un Tribunal Superior ante la violación de sus derechos, dicha instancia se caracteriza por exigir reconocimiento, restitución del derecho, cese de la violación, rehabilitación, compensación y castigo al perpetrador, o por ordenar mayor asignación de recursos que impida que la situación se vuelva a repetir. Como hemos visto, cada vez con mayor frecuencia los tribunales superiores consideran los derechos socioeconómicos como una extensión del derecho fundamental a la vida, y en algunas ocasiones han ofrecido reparaciones considerables y trascendentales en muchos sentidos.

Pero el poder judicial adolece de diversos problemas relacionados con la accesibilidad. El sistema de tribunales indio, incluso en las cortes subordinadas que operan en cada distrito, no está lo bastante descentralizado para abordar con eficacia la gran cantidad de quejas que se presentan a nivel de subdistrito y aldea. También, en todos los niveles, los tribunales tienen una enorme cantidad de causas pendientes.⁵ Dada la combinación de dependencia en leyes procedimentales formales y reglas técnicas para la presentación de pruebas, es probable que el proceso de reparación de reclamación a través de un tribunal sea confuso, caro y lento.

Por lo tanto, en la legislación más reciente sobre derechos socioeconómicos de la India existe una tendencia cada vez más marcada hacia innovar con mecanismos cuasijudiciales de reparación de reclamaciones, como las instituciones estatales de derechos humanos, defensores del pueblo y

tribunales independientes.⁶ Normalmente, estas instancias tienen algunos de los poderes de las cortes tradicionales pero con un mandato y jurisdicción limitados. Dado su enfoque específico, los órganos cuasijudiciales tienden a ser más eficaces y eficientes al abordar las reclamaciones relacionadas con la zona asignada. Los partidarios de los mecanismos cuasijudiciales sostienen que si están bien diseñados pueden superar muchas de las limitaciones que padecen los tres sistemas convencionales de reparación de reclamaciones. Operan fuera de la influencia gubernamental y administrativa y son menos propensos a problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas. Los procedimientos cuasijudiciales también pueden ser más accesibles, rápidos y efectivos que el poder judicial debido a su mayor nivel de descentralización, acceso a conocimiento técnico especializado y un funcionamiento de naturaleza más flexible e informal. En lugar de limitarse a las circunstancias específicas de un caso en particular, también pueden investigar las causas y consecuencias sistemáticas más generales de la infracción, jugando así un rol muy importante al dar forma a las políticas.

Sin embargo, para que se produzcan todos estos beneficios se precisa una selección independiente, transparente y justa de los miembros de estos órganos, así como una financiación adecuada que asegure independencia. También se argumenta que con el fin de propiciar mayor transparencia, la selección debería realizarse a través de un proceso público. Esto incluiría una publicidad adecuada de los cargos disponibles, la suficiente diversidad en el seno del comité de selección y acceso público sin restricciones a la documentación de dichos procesos. Con ello se ayudaría a reducir al mínimo la interferencia política y garantizaría la selección de los miembros exclusivamente sobre la base de sus cualificaciones y competencias. La adopción de mecanismos de participación pública en la nominación y selección de los miembros propiciarían la independencia y la imparcialidad de su selección. Estos organismos también deberían contar con financiamiento independiente y adecuado.

5 Véase un informe detallado sobre atrasos, causas pendientes y causas resueltas en el sistema judicial de India: Comisión Jurídica de India. *Arrears and backlog: creating additional (wo)manpower*. Informe núm. 245 (disponible en <http://lawcommissionofindia.nic.in/reports/Report245.pdf>).

6 Por ejemplo, en el Derecho a Educación Obligatoria y Gratuita, 2009, la segunda instancia de reparación de reclamaciones recae en la Comisión Estatal de Protección de los Derechos de la Infancia y la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos de la Infancia, un órgano autónomo y cuasijudicial. Del mismo modo, el sistema cuasijudicial de la Ley de Protección del Consumidor se articula en tres niveles: los Foros Distritales y Estatales de Reparación de Conflictos del Consumidor, y una Comisión Nacional cuyas decisiones pueden ser apeladas ante la Corte Suprema.



Que los derechos sean exigibles también implica que haya reponsabilidades y reparaciones cuando estos son denegados o violados. Durante las discusiones sobre la NFSA, se debatió si deberían o no imponerse sanciones para las infracciones conforme a la ley y si estas debían ser de naturaleza civil o criminal. Un conjunto de argumentos sostenía que si la negación de los derechos a la alimentación redundaba en la violación del derecho a la vida, sus consecuencias debían ser de responsabilidad penal, incluida la cárcel. Aquellos que se oponían a esta posición apuntaban en primer lugar a la dificultad de precisar en qué nivel se había producido la falta: a un menor se le podía negar comida en un centro de alimentación alegando muchas causas, desde que el trabajador tenía malaria a recortes presupuestarios por parte del Ministro de Hacienda de la

Unión. Los debates abarcaron el tema de cómo garantizar que la responsabilidad permanezca en los niveles superiores y de mando y no simplemente en el subalterno más débil de la cadena. Para ello, se sugirió redactar perfiles de empleo con las responsabilidades asignadas a diferentes funcionarios en distintos niveles, lo cual facilitaría identificar al funcionario responsable de que el derecho o beneficio conforme a la ley llegue a los beneficiarios y así imponer sanciones en caso de infracciones.

Además, primaron las consideraciones prácticas respecto a la desmotivación que podía inducir en los trabajadores la inclusión de responsabilidades penales. Por ello y porque las sanciones penales son exclusivas de los órganos judiciales, la India optó por incorporar pequeñas multas de naturaleza civil en la NFSA. Los críticos reclaman que esto no garantiza mecanismos verdaderamente independientes y eficaces de seguimiento de la observancia y reparación de reclamaciones, incluidas sanciones que realmente sirvan de disuasión. Para facilitar el consenso necesario para aprobar la ley, la designación de los funcionarios a cargo de la reparación en el nivel distrital y estatal quedó en manos de cada estado, así como la imposición de multas civiles de baja cuantía como sanción por la violación de la ley.

En la India, como en todos los países, la efectividad de las leyes basadas en derechos —más allá de las disposiciones establecidas en ellas— depende en gran medida de la capacidad de las organizaciones de base para informar a la gente sobre sus derechos y organizarlos para para que los exijan y se opongan a las violaciones de estos.

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

