

9. India: cumplimiento de las órdenes sobre el derecho a la alimentación

*Poorvi Chitalkar y
Varun Gauri*

Introducción

345

India: cumplimiento de las órdenes sobre el derecho a la alimentación

En los últimos años ha habido un aumento de la legalización de derechos socioeconómicos, en el contexto de lo que se describe a menudo como una “revolución de los derechos” por parte de los jueces (Epp, 1998). Durante la tercera ola mundial de democratización aumentó el número de derechos sustantivos consagrados en las constituciones y, desde entonces, ha seguido en ascenso. Los tribunales de todo el mundo han aprobado decisiones de hondo alcance relativas a los derechos sociales y económicos y, al hacerlo, a veces han cambiado el panorama de la política pública (Gauri y Brinks, 2008a).

Los jueces indios no son la excepción. Desde los años ochenta han expandido de forma significativa el ámbito de los derechos socioeconómicos. La Constitución india enumera varios derechos civiles y políticos que considera “derechos fundamentales” exigibles ante los tribunales, y también señala prioridades socioeconómicas esenciales como principios no justiciables que serían objetivos y deberes del Estado, llamadas Directrices de la Política Estatal. Esas directrices pretendían guiar la acción de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero no se hicieron exigibles ante los tribunales con el fin de darle al nuevo Estado independiente discrecionalidad para ponderar las diversas prioridades conforme a su capacidad económica (Austin, 1966).

En una serie de decisiones clave, los tribunales indios han transformado lo que en otra época eran derechos no exigibles judicialmente, como los derechos a la educación básica, la salud, la alimentación y un medioambiente limpio, en derechos exigibles ante los tribunales. Lo han hecho sobre todo mediante el uso de demandas judiciales de interés público, que son una innovación judicial que ha permitido a los ciudadanos acceder a los tribunales de una forma más simple y económica. Mediante demandas judiciales de derecho de interés público (DIP), principalmente, los tribunales indios han adoptado una interpretación expansiva del “derecho a la vida” y han incorporado a su

ámbito varias protecciones del debido proceso a los derechos civiles y políticos, así como obligaciones positivas con respecto a los derechos económicos y sociales.

Si bien se ha debatido el grado de activismo judicial de los tribunales indios y se ha estudiado en profundidad la práctica del DIP, el centro de atención de la literatura en ambos campos de análisis ha sido la legitimidad de las acciones de los tribunales. En tiempos más recientes se han escrito algunos análisis valiosos sobre el efecto de las decisiones judiciales en la educación y la política de salud (Shankar y Mehta, 2010), y se han realizado investigaciones acerca de los beneficiarios de los procesos judiciales sobre derechos socioeconómicos (Brinks y Gauri, 2014; Gauri, 2011; Rajagopal, 2007). En resumen, hay poca investigación sistemática sobre la efectividad de las intervenciones de los tribunales indios en materia de derechos sociales y económicos. ¿En qué medida se implementan las decisiones sobre derechos sociales y económicos? ¿Qué explica el nivel de cumplimiento de una decisión? ¿Hay factores específicos que faciliten mayor cumplimiento?

Este capítulo intenta contribuir a la literatura concentrándose en la cuestión del cumplimiento de las decisiones de los tribunales indios sobre el derecho a la alimentación. La segunda sección del capítulo describe la situación general y el reto de la seguridad alimentaria en India, destacando la urgencia que rodea las intervenciones de los tribunales. La tercera sección describe la intervención de los tribunales en materia de derecho a la salud. Comenzamos con un panorama de las demandas judiciales de interés público sobre derechos sociales y económicos. Luego investigamos las primeras intervenciones de los tribunales que se ocuparon de las reclamaciones sobre seguridad alimentaria; la decisión más significativa del Tribunal Supremo sobre el derecho a la alimentación ha sido el caso *People's Union for civil Liberties vs. Union of India* (el caso del "derecho a la alimentación"), que se examinará después en mayor detalle. La sección 4 estudia la experiencia con respecto al cumplimiento. La quinta sección explora los factores que influyen al cumplimiento de la decisión del Tribunal Supremo en el estudio de caso del derecho a la alimentación.

Encontramos que el estudio de caso sobre el derecho a la alimentación representa un punto de quiebre sobre la cuestión de la seguridad alimentaria; argumentamos que una combinación de factores que inciden en la oferta y la demanda se cruzaron para que fuera así. En el lado de la oferta, el enfoque del Tribunal con respecto a este caso fue notablemente diferente del que había adoptado en casos previos. Introdujo un enfoque vigoroso con respecto al seguimiento del cumplimiento al nombrar comisionados que supervisarán la implementación

de sus órdenes, hizo averiguaciones, informó sobre los incumplimientos y realizó recomendaciones. Además, el Tribunal encontró un aliado significativo en la sociedad civil, que contribuyó a la legitimidad de las acciones del Tribunal y, en última instancia, al cumplimiento de sus decisiones. En concreto, la vinculación recíproca entre los procesos judiciales, la sociedad civil movida por “la campaña del derecho a la alimentación” y los comisionados nombrados por el Tribunal contribuyeron en gran medida al éxito del caso. Por el lado de la demanda, el entorno del caso del derecho a la alimentación era favorable, pues recibió un grado de atención mucho mayor por parte de la opinión pública y los medios de comunicación. En parte eso puede deberse al dinamismo del Tribunal, pero también puede reflejar un cambio en las actitudes y los valores públicos; la mayor visibilidad de la cuestión y de sus decisiones haría más difícil el incumplimiento. Por último, el entorno político y económico predominante en India facilitó también el cumplimiento de las decisiones.

Hambre y malnutrición en India

India ha sido testigo de un periodo de considerable crecimiento económico durante las dos últimas décadas. El producto interno bruto per cápita creció más de diez veces entre 1993 y 2012 (World Bank, 2013).¹ La producción nacional de alimentos también ha crecido un 106 % entre 1951 y 2000 (Caplin, 2008). A pesar de esto, India es uno de los países peor alimentados del mundo y el estado de la seguridad alimentaria y nutricional solo cabe describirse como de fracaso catastrófico (Dreze, 2004).

El 44 % de los niños menores de cinco años, más que en ningún otro país del mundo, están por debajo del peso adecuado para su edad (Caplin, 2008). En 2015, India ocupaba el puesto 55 de 76 en el Índice Global del Hambre del International del Food Policy Research Institute, que combina tres indicadores a los que se les otorga el mismo peso. Hubo una mejora clara en el desempeño de India medido por este índice entre 1990 y 1996, cuando la puntuación cayó de 30,3 a 22,6 (una puntuación por encima de 10 es considerada “grave”, por encima de 20 “alarmante” y por encima de 30 “extremadamente alarmante”). Sin embargo, desde entonces, el progreso se ha estancado y a pesar de una pequeña mejora en 2001, la puntuación ha regresado casi a los niveles

1 El PIB per cápita ajustado a la paridad de poder adquisitivo fue de 330 en 1993, de 1.830 en 2003, y en 2012 llegó a 3.840.

de 1996.² Es posible que la mala situación sanitaria india sea en parte responsable de los niveles de malnutrición (Spears, 2012).³

Es paradójico que India experimente el hambre en medio de la abundancia. Desde los años setenta, la Food Corporation of India (FCI) (una empresa pública creada por el Gobierno en 1964, responsable de la contratación pública y el almacenamiento de granos para la alimentación humana en India) ha mantenido reservas de alimentos para emergencias. Aunque se le exige mantener 32 millones de toneladas métricas de arroz y trigo como reserva, las estimaciones más recientes sugieren que tiene más de 80 millones de toneladas métricas almacenadas.⁴

La principal razón de por qué esas enormes reservas se pudren en los almacenes del Estado y no llegan a los pobres es el gigantesco pero deficiente sistema público de distribución (SPD). Desde la década de los cincuenta, el Gobierno indio tiene un complejo sistema mediante el que compra los alimentos a los agricultores y se los proporciona luego a los identificados como pobres a tasas subsidiadas mediante una red de tiendas certificadas por el Estado. Los gobiernos estatales y central de India gestionan el SPD de forma conjunta. Mientras que el Gobierno central realiza las compras, el almacenamiento, el transporte y la asignación, los estados son los responsables de la distribución mediante tiendas de precios justos, la identificación de familias que están por debajo de la línea de pobreza, la supervisión y la vigilancia (Kattumuri, 2011). En consecuencia, hay algunas diferencias sustanciales con respecto al desempeño de los sistemas de SPD entre los distintos estados.

El SPD fue creado con tres objetivos principales: garantizar un mínimo de apoyo a los agricultores para apoyar su forma de vida; controlar los precios de mercado mediante el almacenamiento y la venta controlada, y hacer el grano accesible a los pobres mediante ventas subsidiadas a través de tiendas de precio justo (Nayak, 2007). Con una red de más de 46,2 millones de tiendas de precio justo, el SPD es la red más grande de esa clase existente en el mundo.

No obstante, el SPD padece una corrupción endémica. En el norte de India, cerca de la mitad del grano del SPD disponible para su distribución entre hogares pobres acaba en el mercado negro. En Bihar y Jharkhand esa cifra llega al 80 % (Dreze, 2004). En 1997, el Gobierno reemplazó el SPD con un SPD selectivo, según el cual los granos se ofrecerían a precios bajos a hogares cuyos ingresos y activos estuvieran

2 Véase <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi12.pdf>.

3 Spears (2012). Princetown, 2012.

4 Véase <http://fciweb.nic.in>.

por debajo de la línea de pobreza (DLP). Las deficiencias de la selección mediante DLP han contribuido también a las ineficiencias del SPD, puesto que excluye a una gran parte de los pobres de India debido al límite tan bajo para cualificar, unido a la dificultad de identificar a los destinatarios. La selectividad también crea una división entre los grupos que están “por encima de la línea de pobreza” y los grupos DLP, y lo que es un derecho intencionalmente selectivo se convierte en un privilegio causante de divisiones (Dreze y Sen, 2011).

Las deficiencias del SPD, combinadas con gobiernos clientelistas, desigualdades persistentes y una opinión pública históricamente apática han contribuido a la hambruna y la malnutrición. El hambre persistente y la hambruna en medio de una situación de abundancia indicarían que en la raíz de la inseguridad alimentaria en India lo que hay es un problema de gobernanza.

Los jueces y el derecho a la alimentación

Desde la década de los ochenta, los tribunales de India han convertido los derechos sociales y económicos, que en la Constitución estaban estructurados como principios de gobierno no exigibles en los tribunales, en derechos legalmente exigibles. Esta sección estudia la intervención de los tribunales a la hora de definir y hacer cumplir el derecho a la alimentación en concreto. Analizamos los primeros casos (años ochenta) que constituyen intentos de los jueces por abrir un espacio a un derecho a la alimentación legalmente exigible (la repercusión de esos casos fue limitada). Luego estudiamos el punto de quiebre para las demandas judiciales sobre derecho a la alimentación y, más en general, el movimiento en pro de este derecho (el caso PUCL). No obstante, antes de entrar a analizar estos casos explicamos de manera breve la herramienta usada por el Tribunal para atender las reclamaciones sobre derechos socioeconómicos, es decir, las demandas judiciales de derecho de interés público.

Las demandas judiciales de interés público

Poco tiempo después de la independencia de India en 1947, comenzó una lucha entre los poderes Ejecutivo y Judicial (Dua, 1983). Las primeras batallas concernieron a las políticas socialistas del partido del Congreso con las que el Gobierno buscaba la reforma agraria, la redistribución equitativa de la tenencia de la tierra y la adquisición de tierras para fines públicos. También fue muy debatido el alcance de la competencia de control constitucional de los tribunales. El Tribunal Supremo estableció en última instancia su supremacía al declarar que el parlamento indio

no podía alterar la estructura básica de la Constitución (lo que constituía esa estructura básica iba a ser decidido por el Tribunal).

Sin embargo, la hora más oscura de la democracia india tuvo lugar con la declaración de un estado de excepción nacional por Indira Gandhi el 26 de junio de 1975. Se suspendieron los derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad personal, el derecho a la seguridad en casos de detención preventiva y el derecho de recurrir a los tribunales para hacer cumplir los derechos fundamentales. En un reconocimiento extremo de la autoridad gubernamental, el Tribunal Supremo, que hasta ese momento había intervenido para anular el ejercicio arbitrario de la acción ejecutiva, declaró la validez de la suspensión de los derechos fundamentales por una mayoría de 4 a 1 en el caso histórico de *ADM Jabalpur vs. Shivakant Shukla*.⁵

En el periodo que siguió al estado de excepción, tal vez en un intento por recuperar su legitimidad perdida, el Tribunal Supremo se hizo mucho más accesible y su enfoque doctrinal se orientó hacia el individuo. Para ello, el Tribunal adoptó dos estrategias: en primer lugar, reinterpretó las normas sobre derechos fundamentales de una forma más amplia con el fin de maximizar los derechos de la gente, en especial de las personas desfavorecidas. En segundo lugar, facilitó el acceso a los tribunales al relajar las normas procedimentales de legitimidad procesal, haciéndolo por iniciativa propia (Sathe, 2001).

En varios casos relativos a demandas de DIP, los tribunales (incluidos el Tribunal Supremo y los tribunales superiores) ampliaron el ámbito del artículo 21, que consagra el derecho a la vida y a la libertad personal, al declarar que el derecho a la vida incluía el derecho a vivir dignamente. Sobre esta base, los tribunales declararon que los derechos a un medio de vida,⁶ a un ambiente limpio⁷ y a verse libre de trabajo forzoso o servidumbre⁸ son todos “derechos fundamentales” en el sentido del artículo 21 de la Constitución india. En los casos analizados, el Tribunal añadió el “derecho a la alimentación” a las condiciones necesarias para vivir con dignidad y fue más allá: definió, explicó y le dio significado al derecho a la alimentación.

Gracias a las demandas judiciales de DIP, los tribunales adoptaron también una variedad más amplia de medidas judiciales. Por ejemplo, se han apoyado en sus “requerimientos continuados”, mediante los

5 AIR 1976 S.C. 1207.

6 *Olga Tellis vs. Bombay Municipal Corporation*, AIR 1986 SC 180.

7 *M. C. Mehta vs. Union of India* (1998, Delhi Vehicular Pollution Case), Supreme Court Writ Petition (Civil). 13029/198.

8 *Bandhua Mukti Morcha vs. Union of India*, AIR (1984) SC 802 at 469.

cuales aprueban sentencias declaratorias y, al mismo tiempo, dan instrucciones operativas de manera continua.⁹ Los tribunales han creado también mecanismos de seguimiento para supervisar la implementación de sus órdenes y para ser informados regularmente.¹⁰ La adopción de estas medidas innovadoras se origina en el caso histórico PUCL analizado a continuación.

Los primeros casos sobre el derecho a la alimentación

El primer caso en el que el Tribunal Supremo afirmó que el derecho a la alimentación era un derecho fundamental en el sentido del artículo 21 fue Francis Coralie Mullin *vs.* The Administrator.¹¹ El caso trataba de los derechos de una persona sometida a detención preventiva, y al subrayar los derechos fundamentales de los detenidos, el Tribunal explicó también que el derecho a la vida era algo más que el derecho a una existencia animal. Declaró que “el derecho a la vida incluye el derecho a vivir con dignidad humana y todo lo que eso implica, es decir, las necesidades básicas de la vida, como una alimentación adecuada, vestido y alojamiento”.¹²

A pesar de esa interpretación expansiva por el Tribunal, la realización del derecho a la alimentación parecía un sueño lejano en gran parte del país. La región de Kalahandi, en Orissa, era en ese momento un ejemplo visible del fracaso continuado durante varios años en el alivio de la sequía. Sumergida en una pobreza endémica, Kalahandi padeció repetidamente crisis producidas por sequías desde los años ochenta. La prensa local y nacional, y también los partidos de oposición, informaron con frecuencia sobre la miseria que invadía a la población de esta región, pero eso tuvo pocos efectos en la implementación de la ayuda, y las muertes por hambruna continuaron sin pausa (Banik, 1998).

La cuestión adquirió gran visibilidad en 1986, cuando el caso Kishen Pattnayak *vs.* State of Orissa llegó al Tribunal Supremo. Dos asistentes sociales presentaron una demanda de DIP contra el gobierno del Congreso de Orissa, llamando la atención sobre la extrema pobreza del pueblo de Kalahandi y el incumplimiento del gobierno del estado de

9 Analizado en mayor detalle en Vineet Narain *vs.* Union of India. El Tribunal Supremo de India ha usado este enfoque en otras demandas de DIP, como por ejemplo, Bandhua Mukti Morcha *vs.* Union of India (1984) sobre trabajo en condiciones de servidumbre y en casos medioambientales presentados por M. C. Mehta.

10 Por ejemplo, nombró comisionados en el caso Bandhua Mukti Morcha.

11 Francis Coralie Mullin *vs.* The Administrator (1981) 2 SCR 516, p. 518.

12 *Ibid.*, p. 529.

sus responsabilidades, consignadas en el Orissa Relief Code, la legislación regional sobre ayuda en casos de emergencia. La demanda destacaba las deficiencias predominantes de la red de asistencia social del estado y de las administraciones distritales, que habían provocado la aparición de prestamistas abusivos que explotaban a los agricultores, y sistemas de trabajo servil, entre otros problemas.¹³ Después, en 1987, fue presentada una segunda demanda por el Indian People's Front, un grupo de interés público, que afirmó que había habido muertes en los distritos de Kalahandi y Koraput debido a la indiferencia y la negligencia de las administraciones estatales y distritales.¹⁴ El gobierno regional —del partido del Congreso—, liderado por J. B. Patnaik, negó de manera reiterada que hubiera habido muertes por inanición en esos distritos, y de hecho señaló los esfuerzos masivos del gobierno por convertir a Kalahandi en “uno de los distritos más prósperos” de Orissa (Currie, 2000, p. 179).

Como respuesta a esas demandas, el Tribunal Supremo nombró una comisión para evaluar la situación de las personas en penuria en Orissa occidental y la validez de las afirmaciones del gobierno de Orissa de que estaba implementando los programas de asistencia social. El informe, elaborado por un juez distrital, rechazó las alegaciones de las dos demandas y dictó una sentencia favorable al gobierno en casi todos sus términos. Incluso culpó de la tensión continua en la región a la “pereza y la falta de ambición” de los pobres.¹⁵ Sin embargo, se produjo una crítica pública generalizada al informe, lo que hizo que el Tribunal Supremo eligiera distanciarse de sus conclusiones y declarara que no podían descartarse las muertes por inanición.¹⁶ A pesar de esto, el Tribunal no tomó acciones adicionales y el caso no llevó a ninguna reforma de la política pública.

Cuando las preocupaciones por los programas inadecuados de ayuda del gobierno aumentaron, y continuaron las muertes por inanición, se presentaron otras dos demandas judiciales de DIP ante el Tribunal Supremo de Orissa en 1988.¹⁷ Como ocurrió con las demandas previas al Tribunal Supremo, en ellas se alegaba la explotación de las *adivasis* (tribus) debido a la apatía de la maquinaria administrativa. El

13 Kishan Pattanayak and Another *vs.* The State of Orissa, Writ Petition (Civil) 12847 of 1985.

14 The Indian People's Front *vs.* State of Orissa and Others, Writ Petition (Civil) 1081 of 1987.

15 *Idem*, p. 180.

16 1989 Supp (1), Supreme Court Cases 258, párr. 7.

17 Bhawani Mund *vs.* The State of Orissa and Others (OJC 3517/86); Anukul Chandra Pradhan *vs.* State of Orissa and Others (OJC 525 of 1989).

Tribunal Supremo nombró un juez de distrito retirado para que hiciera averiguaciones y el informe resultante confirmó varios de los alegatos del demandante contra el gobierno del estado. Lo que es más importante, el informe confirmó que había habido casos de muertes por inanición, que hasta ese momento habían sido negados reiteradamente por el gobierno. A partir de esas conclusiones, en su sentencia de febrero de 1992, el Tribunal Supremo de Orissa declaró que habían ocurrido cinco muertes por inanición en Kalahandi, y que el gobierno del estado no había cumplido con su responsabilidad de proteger el bienestar público. En consecuencia, se le ordenó al estado pagar una indemnización a las familias de los fallecidos. El Tribunal Supremo proporcionó también varias recomendaciones para solucionar las deficiencias de la ayuda y para desarrollar la administración. Destacó la necesidad de que el gobierno fuera más riguroso en la implementación de la legislación para proteger a las personas vulnerables frente a la explotación y para proporcionar asistencia social y ayudas durante los periodos de crisis.

La consecuencia inmediata de la intervención judicial fue un aumento drástico de la atención de los medios de comunicación sobre Kalahandi. La publicidad negativa llevó al público a votar en contra del Partido del Congreso en las elecciones de 1989, expulsando del poder a J. B. Patnaik, entonces primer ministro, en una campaña rodeada de alegaciones sobre muertes, venta de niños y la inmensa indolencia del Gobierno. Cuando el Tribunal Supremo de Orissa confirmó las muertes por inanición en 1992, el nuevo Gobierno del partido Janata Dal, liderado por Biju Patnaik, responsabilizó de las deficiencias al Gobierno anterior, pero no tuvo en cuenta las recomendaciones judiciales para reformular las directrices con el fin de mejorar la respuesta administrativa frente a la hambruna (Currie, 2000, p. 212). Ese Gobierno perdió también las elecciones en 1995, en medio de la preocupación pública por la corrupción y la desidia administrativa. Sin embargo, aunque la decisión judicial fue usada reiteradamente para desacreditar a los adversarios políticos y llevó a un cambio de gobierno, tuvo pocos efectos en la mejora de la administración de alimentos.

Puesto que la decisión del Tribunal tuvo efectos limitados, en el mejor de los casos, las duras condiciones continuaron en zonas de Orissa. Entre 1997 y 2006, la Comisión Nacional de Derechos Humanos llevó a cabo varias audiencias sobre el Orissa Starvation Case, basada en informes de varias muertes por inanición en el estado, en especial en los distritos de Kalahandi, Balangir y Koraput.¹⁸

18 Véase FAO (2011) y Writ Petition (Civil) 42/97, presentada por el Indian Council of Legal Aid and Advice.

El caso PUCL

354

Poorvi Chitalkar y Varun Gauri

El partido People's Union of India (PUCL) de Rajasthan interpuso una demanda de DIP en abril de 2001 ante el Tribunal Supremo, tras varias muertes por inanición en el estado de Rajasthan. En el momento de la demanda, Rajasthan había sufrido sequías graves durante tres años. Uno de los gobiernos del estado indicó que cerca del 73 % de los pueblos se vieron afectados por la sequía y necesitaron ayuda; sin embargo, cerca de 50 millones de toneladas de granos sobrantes y no distribuidos estaban en los almacenes del Gobierno (Birchfield y Corsi, 2010). PUCL argumentó que el Gobierno no había proporcionado los empleos y la ayuda alimenticia requeridos por el Rajasthan Famine Code (1962), la norma reguladora de las hambrunas en el estado. La demanda se presentó inicialmente contra el Gobierno de India, la Food Corporation of India y seis gobiernos estatales, pero después el Tribunal amplió el proceso a todos los gobiernos de los estados.

El demandante argumentó que el derecho a la alimentación estaba implícito en el derecho a la vida consignado en el artículo 21, y que los gobiernos estatales y central lo habían violado al no responder a la situación de sequía, en especial al haber acumulado gigantescas reservas de alimentos mientras la gente moría de hambre (Jaishankar y Dreze, 2005). Como medidas de alivio la demanda solicitaba, entre otras cosas, la distribución inmediata de las reservas de alimentos para ayudas en casos de sequía, la creación de empleos para toda persona capaz y el aumento de la cuota de granos conforme al SPD (Kothari, 2004).

Desde 2001, las medidas cautelares del Tribunal Supremo habían servido para definir, de forma gradual y cada vez con mayor detalle, el derecho constitucional a la alimentación en India (Birchfield y Corsi, 2010). Estas decisiones en el caso PUCL han sido significativas al menos en tres formas: han reconocido el derecho a la alimentación como derecho fundamental como parte del significado del derecho a la vida; han explicado en detalle y hecho exigibles las prestaciones que configuran el derecho a la alimentación, y han creado un mecanismo para la supervisión continua y la recolección de información con respecto a la implementación de las decisiones del Tribunal.

El derecho a la alimentación como derecho fundamental

En una orden de noviembre de 2001, el Tribunal reconoció de forma explícita un derecho a la alimentación consagrado en el artículo 21.¹⁹

19 Al hacerlo, el Tribunal recurrió no solo a una interpretación expansiva del artículo 21, sino también a la interpretación armoniosa de los derechos fundamentales y las Directrices de la Política Estatal. El derecho a la alimentación

Esta declaración fue de hecho un paso importante en los intentos por establecer la seguridad alimentaria y nutricional básica más como derecho que como asistencia social, o como un mero principio moral rector de la acción de Gobierno. Sin embargo, como hemos visto, la idea de que una vida digna requiere de acceso a la alimentación era algo que el Tribunal Supremo había ya reconocido en casos previos, como Francis Coralie Mullin. Además, India no estaba sola en ese reconocimiento: veintidós constituciones nacionales mencionan de forma expresa el derecho a la alimentación, y muchas otras lo reconocen a través de derechos de asistencia social relacionados (Vidar, 2006). El verdadero valor de este reconocimiento por el Tribunal está en otro lado.

La razón por la que el caso PUCL fue importante es que, además de declarar el derecho a la alimentación como un derecho fundamental, el Tribunal proporcionó también una definición de qué implicaba ese derecho, quiénes eran sus beneficiarios y quién era responsable de hacerlo cumplir.

Como Birchfield y Corsi (2010, p. 718) observan, “lo que importa sobre el ejemplo indio es que el Tribunal Supremo ha tomado estas obligaciones generales y les dio fuerza al explicar de forma específica el derecho, a partir de políticas públicas concretas, y al establecer mecanismos de supervisión para el cumplimiento de su contenido específico”.

Prestaciones exigibles relativas al derecho a la alimentación

En el momento de la demanda PUCL, ya existían varios programas del Gobierno que proporcionaban alimentos subsidiados a hogares y grupos pobres. Entre esos programas estaban:

- Un sistema de distribución de alimentos selectivo, el Targeted Public Distribution System, con el que se identificaban los hogares por debajo de la línea de pobreza y se le proporcionaba una tarjeta de identificación a uno de sus miembros, mediante la cual podían reclamar 25 kg de granos por familia que el estado estaba obligado a entregar.
- Un sistema de carnetización, el Antyodaya Anna Yojana (AAY) para los más pobres dentro de la categoría de personas por debajo

está consagrado en los artículos 39(a) y 47 de la Constitución india. El artículo 39(a) declara que el Estado se esforzará por garantizar que sus ciudadanos “tienen el derecho a un medio adecuado de vida”, y el artículo 47 establece que “el Estado considerará que elevar el nivel de nutrición [...] de su pueblo [...] es uno de sus principales deberes”.

de la línea de pobreza, gracias al cual podían recibir 35 kg de arroz o trigo subsidiado al mes.

- Un sistema integral de ayuda a los menores de edad, el Integrated Child Development Services (ICDS), por el cual los gobiernos proporcionaban raciones o comidas preparadas para adolescentes, mujeres embarazadas o lactantes y niños de menos de seis años de edad.
- Un programa de almuerzos infantiles, el Mid-Day Meal Scheme, por el que todos los niños de las escuelas públicas de primaria tienen derecho a un almuerzo escolar.

El Tribunal Supremo convirtió los beneficios de estos y otros cuatro programas ya existentes (Annapurna, National Family Benefit Scheme, National Maternity Benefit Scheme y National Old Age Pension Scheme) en prestaciones asistenciales exigibles y ordenó a los gobiernos de los estados que implementaran esos mismos programas conforme a las directrices oficiales. Por tanto, ahora era posible que los beneficiarios acudieran a los tribunales si no recibían esas prestaciones a las que tenían derecho (Guha-Khasnabis y Vivek, 2007). El Tribunal fue más allá y dio directrices detalladas sobre cómo deberían materializarse esos derechos.

Por ejemplo, con respecto al SPD, ordenó a los estados garantizar que volvieran a abrirse todas las tiendas cerradas del SPD. Las licencias de las tiendas de precio justo debían cancelarse si no se mantenían abiertas o participaban en el mercado negro de granos. También ordenó que fueran identificadas inmediatamente las familias pobres, se distribuyeran tarjetas de identificación para familias DLP y se les proporcionaran granos. Para abordar algunos de los retos ligados a la identificación de las familias DLP, el Tribunal también les ordenó a los gobiernos aprobar directrices claras para la identificación apropiada de estas, y no eliminar nombres de las listas de hogares DLP hasta que hubiera hecho sus deliberaciones sobre el asunto.

El Tribunal ordenó a todos los estados que comenzaran a suministrar comidas preparadas en las escuelas públicas de primaria y en las cofinanciadas por el Estado. Especificó los requisitos calóricos de esas comidas (300 calorías y 8-12 gramos de proteína por día). Les pidió a los gobiernos que les dieran preferencia a los Dalits, las tribus registradas y los casos registrados para el nombramiento de cocineros y ayudantes y, por último, pidió la imposición de garantías de calidad.

Los comisionados nombrados por el Tribunal

El 8 de mayo de 2002, el Tribunal nombró dos comisionados para supervisar la implementación de las órdenes, y para que le informaran y le sugirieran formas de promover la seguridad alimentaria. Los

comisionados tenían competencia para investigar cualquier violación de las órdenes del tribunal y para exigir su cumplimiento, analizar los datos del Gobierno central y de los gobiernos estatales con el fin de supervisar la implementación de los distintos programas de alimentación y empleo, recibir las quejas sobre incumplimiento presentadas por las organizaciones de base y establecer comités de investigación con funciones de verificación. También trabajaban con los gobiernos para abordar los obstáculos a la implementación.²⁰

Los comisionados tienen competencia para recibir ayuda de organizaciones e individuos probos. Han nombrado asesores en cada estado que sirven como puentes entre los comisionados, los gobiernos estatales y varios grupos de ciudadanos. Además, como se analizará con mayor detalle en el siguiente apartado, los comisionados han colaborado también de forma directa con las organizaciones de base para supervisar el cumplimiento de las decisiones e identificar vacíos.

En conjunto, el alcance de los procesos judiciales sobre el derecho a la alimentación, que comenzó en 2001, se ha expandido enormemente. Desde 2001, se han presentado más de 382 declaraciones juradas y 55 solicitudes de medidas cautelares. Aunque todavía no hay una sentencia definitiva sobre el asunto, el Tribunal ha aprobado 44 medidas cautelares hasta hoy. El ámbito de las cuestiones cubiertas por estas demandas de DIP se ha expandido de forma significativa. Ahora cubre una gran variedad de cuestiones relacionadas con el derecho a la alimentación, incluida la implementación de programas relacionados con alimentos, pobreza urbana, derecho al trabajo, personas sin vivienda, muertes por inanición y cuestiones generales de transparencia y responsabilidad pública (Jaishankar y Dreze, 2005).

Implementación de las órdenes de los tribunales

El caso PUCL fue considerado como una historia exitosa destacable en la esfera de los procesos judiciales sobre derechos económicos y sociales en India. Al reflexionar sobre la pasada década y el movimiento en pro de un derecho global a la alimentación, el Representante Especial sobre el derecho a la alimentación, Oliver de Schutter, lo llamó “el caso más espectacular de protección del derecho a la alimentación por un tribunal”.²¹ Sin embargo, los datos disponibles sobre los niveles de cumplimiento de las decisiones del Tribunal son muy débiles.

20 Véase <http://www.sccommissioners.org/>.

21 Interim Report of the Special Rapporteur on the Right to Food to the United Nations General Assembly. A/68/288, 7 de agosto de 2013, párr. 23.

Una medición sistemática basada en la evidencia disponible sobre el cumplimiento de las órdenes del Tribunal está más allá del propósito de esta investigación. No obstante, numerosos informes de los comisionados nombrados por el Tribunal, asesores de los estados, y varios reportes externos periódicos proporcionan algunas indicaciones sobre los niveles de cumplimiento. A partir del estudio de una muestra de estos informes, cabe extraer algunos hallazgos clave: en primer lugar, hay una variación significativa en el nivel de cumplimiento de algunas órdenes del Tribunal. Por ejemplo, aunque los comisionados informan de manera regular elevados niveles de cumplimiento de los programas de almuerzos, los de pensiones y el Antyodaya Anna Yojana, dicen que otros programas están en “condiciones penosas” y “casi no son funcionales”, como el Targeted Public Distribution Schemes y el Maternity Benefit Schemes. En segundo lugar, hay una variación considerable con respecto a los niveles de cumplimiento entre los estados, por ejemplo, algunos estados como Bihar, Jharkhand y Uttar Pradesh se han destacado reiteradamente por su incumplimiento. En tercer lugar, y como un indicador importante del valor general de la intervención del Tribunal, los informes muestran un patrón de mejora, tanto en la implementación de los programas como en la comunicación entre los comisionados y los gobiernos de los estados con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, un informe de 2003 encontró que solo 16 de los 33 estados y territorios había implementado el programa de almuerzos, el Mid-day Meal (MMD), de forma completa o parcial, pero ese número había aumentado a 23 para el año 2004. En ese mismo sentido, el informe de 2002 de los comisionados señala una falta grave de respuesta a sus comunicaciones, pero el año siguiente, en el 2003, informaron que los estados y los territorios estaban respondiendo con mayor rapidez a sus solicitudes. Por último, los reportes de los comisionados también proporcionan las razones del incumplimiento de las órdenes del Tribunal; así, a veces señalan la “falta completa de seriedad mostrada por los gobiernos del Estado para la implementación de programas” y, en otras ocasiones, reconocen las restricciones reales que dificultaban la implementación. Por ejemplo, los comisionados informan de la dificultad de los estados septentrionales para conseguir granos de los almacenes de la Food Corporation of India debido a los costos prohibitivos y la dificultad logística del transporte, y requirieron en lugar de eso que se les permitiera contratar localmente el suministro de granos.

El programa MDM, para el cual están disponibles datos, es una prueba de la implementación exitosa de las órdenes de los tribunales, con impactos positivos. En un estudio sobre los efectos distributivos de las demandas judiciales sobre derechos sociales y económicos, Brinks

y Gauri (2014) encuentran que el programa llevó 2.475.000 niñas a las escuelas entre 2001 y 2006, casi todas de familias desfavorecidas. El programa también aumentó la ingesta calórica, proteica y de carbohidratos en un promedio entre el 49 y el 100%. El estudio estima que el programa benefició a cerca de 60,8 millones de niños entre 2001 y 2006. Otro estudio asocia el programa de almuerzos con una reducción del 50% en la proporción de niñas que no van a la escuela (Dreze y Kingdon, 2001).

Cuando los comisionados han informado del incumplimiento de las órdenes de los tribunales por parte de los estados, en lugar de imponer sanciones el Tribunal ha buscado estimular el cumplimiento de buena fe. Gauri y Brinks (2012) sugieren que el Tribunal ha adoptado una racionalidad comunicativa para llevar a los partidos desde una actuación de confrontación a una en la que definan problemas y encuentren soluciones, y ha usado sus órdenes para evaluar y estimular la seriedad de la respuesta oficial, en lugar de establecer deberes determinados respaldados por sanciones. Por ejemplo, en respuesta a los informes de los comisionados sobre el incumplimiento de Bihar, Jharkhan y Uttar Pradesh con respecto a los objetivos alimenticios del MDM, el Tribunal respondió interpretando las acciones del Gobierno como un indicador de un “comienzo bien dirigido” de los estados. En el mismo sentido, en otras órdenes ha indicado la falta de “voluntad” por parte del Gobierno central y de los gobiernos estatales, y les ha ordenado “esforzarse para cumplir con la orden” o, en otros casos, los ha encomiado por su “serio compromiso” a la hora de responder a las solicitudes del Tribunal.²²

Por tanto, la experiencia del caso PUCL sobre el derecho a la alimentación ha sido algo diferente a los procesos judiciales interpuestos en India para reclamar otros derechos sociales y económicos, como la educación y la salud (Shankar y Mehta, 2010); tanto en lo que se refiere a la implementación de las decisiones por los gobiernos, como en el impacto más general del reconocimiento del derecho a la alimentación, el uso de los tribunales ha hecho una contribución positiva. La siguiente sección intenta proporcionar algunas explicaciones: ¿qué factores influenciaron la implementación de las decisiones del Tribunal en el caso PUCL? ¿Por qué la experiencia en los casos previos fue distinta a la del caso PUCL? ¿Qué lecciones más generales cabe extraer de los procesos judiciales sobre derecho a la alimentación con respecto al uso de los tribunales en casos de derechos económicos y sociales?

22 Véanse órdenes con fecha 17 de septiembre de 2001; 7 de enero de 2010 y 12 de agosto de 2010.

Los factores que influyen en el cumplimiento

El caso PUCL es parte de un largo historial de procesos judiciales de DIP sobre una variedad de cuestiones relativas a los derechos económicos y sociales en India. Sin embargo, en muchos de esos casos, los pronunciamientos de los tribunales han tenido pocos efectos. Algunos han derivado en duros enfrentamientos entre unos jueces que buscan imponer su órdenes y funcionarios del Poder Ejecutivo que se resisten a la incursión judicial en la creación de políticas públicas (Chopra, 2009). Sin embargo, el caso del derecho a la alimentación ha sido diferente. Como hemos visto, el grado de cumplimiento ha variado respecto a las diferentes decisiones adoptadas por el Tribunal, pero la experiencia en general ha sido positiva.

En esta sección se exploran algunos de los factores que influenciaron el cumplimiento de las decisiones del Tribunal. Argumentamos que el éxito del caso sobre el derecho a la alimentación ha sido el resultado de dos conjuntos de factores: por el lado de la oferta, es decir, en relación con el enfoque del Tribunal al derecho a la alimentación, y por el lado de la demanda, con respecto al entorno en el que se produjo la sentencia.

El enfoque del Tribunal en el caso del derecho a la alimentación se caracterizó por elecciones conscientes que sirvieron para facilitar el cumplimiento de las decisiones. El Tribunal creó su propia institución de supervisión del cumplimiento, mediante unos comisionados que tenían a su cargo informar al respecto. Además, el entorno más general económico y político ha cambiado, y la malnutrición y la hambruna aguda en una de las potencias emergentes del mundo se consideran cada vez más inaceptables. Como señaló uno de los comisionados, el derecho a la alimentación “era una idea a la que le había llegado su hora” (Saxena, 2012).

El enfoque del Tribunal

Spriggs (1997) destaca varias formas en las que los tribunales influyen en el cumplimiento.²³ Debido a que el incumplimiento es costoso para los tribunales, estos emplean tácticas para aumentar la probabilidad de que se obedezcan sus decisiones. Por ejemplo, la claridad y la especificidad de las decisiones judiciales ha tenido efectos positivos en el cumplimiento, mientras que los estándares poco claros alimentan el incumplimiento (Staton y Vanberg, 2008). De hecho, las órdenes del Tribunal Supremo en el caso del derecho a la alimentación fueron claras,

23 Para un resumen de la discusión, véase Kapiszewski y Taylor (2013).

específicas y prácticas, evitando por consiguiente la retórica grandilocuente y la poca repercusión de muchos procesos DIP (Chopra, 2009).

Además, en este caso, el Tribunal parece haber adoptado al menos dos estrategias para facilitar el cumplimiento de sus decisiones: un seguimiento activo del cumplimiento y trabajar con aliados de la sociedad civil.

Seguimiento del cumplimiento

Los tribunales de todo el mundo adoptan diferentes enfoques para hacerle seguimiento al cumplimiento de sus decisiones. Algunos toman una aproximación indirecta y dan por sentado que si el litigante no vuelve al tribunal, la decisión se ha cumplido. En un enfoque más directo, la rama ejecutiva evalúa el grado en el que los burócratas han cumplido con las decisiones. Por último, como hizo el Tribunal Supremo de India en el caso del derecho a la alimentación, los tribunales pueden revisar de forma sistemática ellos mismos el cumplimiento de sus órdenes, y mantener los casos abiertos después de dictar sentencia, con el fin de vigilar la implementación e iniciar procedimientos por propia iniciativa en caso de incumplimiento (Gauri, Staton y Cullell, 2013).

Al hacerle un seguimiento activo a sus decisiones, y crear de forma específica un mecanismo institucional —los comisionados— para supervisar el cumplimiento de sus sentencias, el Tribunal se hizo cargo del cumplimiento de sus decisiones. Mediante su medida cautelar de mayo de 2002, el Tribunal Supremo nombró a N. C. Saxena y a S. R. Sankaran (reemplazado luego en 2004 por Harsh Mander) como comisionados con el fin de que investigaran la violación de sus medidas cautelares relacionadas con el caso y solicitaran las medidas judiciales pertinentes. Su mandato incluye el seguimiento de la implementación por parte del Gobierno central y los gobiernos estatales de las medidas cautelares ordenadas por el Tribunal, hacer averiguaciones sobre incumplimientos y realizar informes periódicos.²⁴

Los comisionados nombrados por el Tribunal fueron a su vez apoyados por consejeros nombrados a nivel estatal. El Tribunal Superior les ordenó al Gobierno central y a los gobiernos estatales proporcionar asistencia a los comisionados; se los obligó a nombrar asistentes para los comisionados, así como funcionarios coordinadores para garantizar la implementación de las órdenes provisionales.

Los comisionados han entregado informes periódicos al Tribunal sobre la situación del cumplimiento en diferentes estados, subrayando

24 Véase <http://www.sccommissioners.org/>.

los problemas y las preocupaciones con respecto a la implementación de las órdenes a partir de su correspondencia con los gobiernos estatales, informes de los consejeros de los estados, su propia interacción con organizaciones de la sociedad civil y visitas de campo. Los informes incluyen recomendaciones detalladas, que a su vez han llevado a instrucciones adicionales del Tribunal. Los comisionados han llamado también la atención sobre importantes cuestiones relacionadas, como las personas sin vivienda, que a partir de ahí se han convertido en parte de los procesos judiciales sobre el derecho a la alimentación.

Además de darle informes al tribunal, los comisionados han actuado como puente entre este, la sociedad, el Gobierno central y los gobiernos estatales, y al hacerlo han contribuido a formar una red de aliados que ha colaborado con el cumplimiento efectivo de las decisiones. A pesar de sus funciones como supervisores, los comisionados han sido capaces de establecer asociaciones con los funcionarios de los gobiernos estatales y fomentar la voluntad política para la implementación de las órdenes de los tribunales.²⁵ Por consiguiente, cuando se enfrentan al incumplimiento de los gobiernos, los comisionados han optado a veces por buscar una solución sin involucramiento del Tribunal; esa estrategia ha sido útil para fortalecer la implementación.²⁶

Los aliados del Tribunal

El cumplimiento de los derechos económicos y sociales suele requerir un sistema de apoyo complejo más allá del propio proceso judicial. Además de los esfuerzos de los jueces, el cumplimiento de las órdenes judiciales a menudo depende de otros sujetos, entre ellos miembros de la rama ejecutiva del poder, o de organizaciones de la sociedad civil o dedicadas a las acciones de interés público (Rodríguez-Garavito, 2011, p. 1692; Vanberg, 2005). La disponibilidad de aliados en las bases sociales directamente responsables de la implementación, así como la de otros que contribuyen de forma indirecta a darle una mayor legitimidad y a crear el entorno para la realización de los derechos, puede facilitar mucho la implementación. Por consiguiente, la capacidad del Tribunal de aliarse con los principales grupos de interés o con el público en general para ocuparse de causas populares es un factor importante que influye en el cumplimiento (Gauri y Brinks, 2008a; Staton, 2010).

Los terceros, como las organizaciones de la sociedad civil, pueden actuar como guardianes, supervisando el cumplimiento y garantizando

25 Birchfield y Corsi (2010), basado en las entrevistas con la Oficina de los Comisionados.

26 *Idem.*

que frente al incumplimiento se tomen acciones legales (Spriggs, 1997, p. 567; Epp, 1998). Argumentamos que en el caso del derecho a la alimentación, el Tribunal encontró aliados en la sociedad civil (la campaña en pro de este derecho) que a su vez actuaron como agentes activos para supervisar el cumplimiento y se asociaron con la maquinaria institucional (comisionados) para informar sobre el incumplimiento.

La campaña sobre el derecho a la alimentación es una red informal de organizaciones e individuos que coordinan sus acciones con el fin de conseguir este derecho en India. Comenzó con la demanda judicial del caso PUCL, pero creció y se convirtió en un movimiento más amplio tras darse cuenta de que una acción jurídica no iría muy lejos sin una campaña activa de apoyo público.²⁷ Las diversas organizaciones que hacen parte de la campaña han tenido un papel importante, no solo en relación con el proceso judicial (en desarrollo), sino también con el activismo dirigido a lograr que el poder legislativo actúe, a controlar la responsabilidad pública de los intervinientes y a generar conciencia pública mediante la acción local.

Con respecto al uso de los tribunales, las organizaciones en redes actúan como demandantes, como asesores que ayudan al Tribunal proporcionando pruebas para tomar sus decisiones, y como vigilantes que le informan sobre la implementación (o la falta de ella). Con frecuencia presentan solicitudes de seguimiento en las que le piden al Tribunal que aclare, reitere, modifique, expanda o mejore sus órdenes. La campaña actúa mediante una amplia red de organizaciones de base y tiene una comprensión minuciosa de cómo experimentan los pobres la implementación de los programas de alimentos por parte de los gobiernos; por consiguiente, le ha solicitado repetidamente al Tribunal, mediante mociones aclaratorias, que modifique los programas del Gobierno para que atiendan de forma más adecuada las necesidades de la gente. Por ejemplo, en respuesta a una solicitud presentada por la campaña, el Tribunal dictó una orden por la cual serían las comunidades de los pueblos, los grupos de autoayuda y las *Mahila Mandals* (los colectivos de mujeres), y no contratistas privados, los encargados de la compra de granos y la preparación de comidas en el programa ICDS.²⁸

La campaña también hizo una contribución importante al proporcionarle al Tribunal los datos necesarios para apoyar la petición. Por ejemplo, las órdenes del Tribunal en el caso PUCL con respecto a los requisitos calóricos mínimos que debían proporcionarse mediante el programa de almuerzos se basaron en las recomendaciones de la

27 Right to Food campaign (<http://www.righttofoodindia.org/>).

28 Orden de 7 de octubre de 2004.

investigación de la campaña (Birchfield y Corsi, 2010). La página web de la campaña es una base de datos valiosa de información con respecto a los diversos programas y prestaciones exigibles relacionados con los alimentos, las solicitudes presentadas al tribunal, las órdenes de este y los informes de los comisionados con respecto a la implementación, así como otros recursos que fortalecen los llamados a la acción locales y regionales.

La mayor contribución de la campaña es su trabajo para formar una base cívica, crear la presión pública necesaria para conseguir la implementación de las decisiones del Tribunal y garantizar la responsabilidad del Gobierno.²⁹ Según Dreze, “sería ingenuo esperar que esas órdenes fueran implementadas sin la presión pública”. Ha organizado audiencias públicas, manifestaciones, investigación orientada hacia la acción, activismo en los medios de comunicación y cabildeo entre los parlamentarios. Por ejemplo, el 9 de abril de 2002 organizó un “día [nacional] de acción sobre los almuerzos” escolares, que fue crucial para persuadir a varios gobiernos de los estados a entregar por primera vez almuerzos cocinados en las escuelas de primaria.³⁰

En su importante función de garantizar la responsabilidad pública de las autoridades correspondientes, la campaña ha recibido también apoyo por la aprobación de la ley del derecho a la información, la Right to Information Act, de 2005. La legislación, que permite a los ciudadanos acceder, por motivos de interés público, a la información recogida por las autoridades públicas, ha permitido a las organizaciones de la sociedad civil, como la campaña del derecho a la alimentación, identificar las irregularidades en la implementación de los programas de alimentos y ha obligado a las autoridades locales a llevar a cabo los programas o a explicar el incumplimiento (FAO, 2011).

Además, la especial relación triangular entre el caso, la campaña del derecho a la alimentación y los comisionados ha tenido una especial incidencia a la hora de configurar el proceso judicial en desarrollo y también la implementación de las órdenes del Tribunal (Birchfield y Corsi, 2010). Los asesores de los estados nombrados por los comisionados —hombres y mujeres procedentes de la campaña del derecho a la alimentación— actúan como los ojos y oídos de los comisionados en cuestiones de seguridad alimentaria (Hassan, 2011). Se apoyan en las organizaciones de base para conseguir información sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales, la que a su vez respalda la información contenida en sus informes detallados al Tribunal. El mandato de

29 *Idem.*

30 Véase <http://www.righttofoodindia.org/>.

los comisionados recibe también la ayuda del activismo y de la participación de la sociedad civil que, con publicaciones y eventos públicos como auditorías sociales y audiencias públicas en las que se expresan quejas y malestares, fortalecen la conciencia pública sobre el derecho a recibir prestaciones.³¹ A su vez, los comisionados responden a las quejas de las organizaciones de base con respecto al incumplimiento de las órdenes en sus jurisdicciones, efectúan averiguaciones e informan al Tribunal sobre ellas.

Por tanto, en el caso del derecho a la alimentación, el enfoque del Tribunal Supremo parece haber sido estratégico, en el sentido de que comenzó declarando con fuerza y claridad el derecho a la alimentación como fundamental y después definió las fronteras de ese derecho mediante prestaciones exigibles ante los tribunales. Luego estructuró medidas judiciales, aunque en ellas solo reafirmaba las responsabilidades existentes de los gobiernos, explicando en detalle los hitos que debían cumplirse. Todavía más importante es que el Tribunal creó un mecanismo sólido para hacer seguimiento, al nombrar dos comisionados que supervisarán el cumplimiento de sus decisiones y le informarán de los casos de incumplimiento. También mantuvo la puerta abierta para que los demandantes presentaran demandas de seguimiento cuando se produjeran incumplimientos. Como sostiene Rodríguez-Garavito en este libro y en otros escritos, la combinación de una afirmación clara de la exigibilidad judicial del derecho en cuestión (un derecho fuerte), dejando las decisiones de política pública a las ramas electas del Gobierno, al mismo tiempo que se establece un camino claro para mediar el progreso (remedios moderados) y se hace un seguimiento activo a la implementación de las órdenes del Tribunal, mediante decisiones de seguimiento, entre otras medidas (supervisión fuerte), es una estrategia especialmente efectiva para el cumplimiento de las decisiones de un tribunal en los casos de derechos socioeconómicos (2011, p. 1692).

Entorno

Además del éxito del propio enfoque del Tribunal, el entorno del proceso judicial ha cambiado. El entorno político y económico dominante en India en el momento de la demanda judicial era también favorable y facilitó el éxito en cierto grado.

Que esos cálculos políticos son fundamentales para la implementación de las decisiones judiciales es algo bien sabido hoy. En India, por ejemplo, Reetika Khera (2006) proporciona una descripción precisa de cómo la política electoral y las relaciones políticas entre el centro y los

31 *Idem.*

estados influenciaron la respuesta a la sequía en Rajasthan. A comienzos de la década del 2000, el entorno político general de India estaba cambiando. Poco después de las elecciones de 2004, el nuevo Gobierno de la United Progressive Alliance proclamó un “Programa mínimo nacional común”, que prometía políticas de desarrollo basadas en los derechos sociales y económicos. Pronto estableció un Consejo Consultivo Nacional, compuesto en gran parte por líderes de la sociedad civil, para que asesorara al Gobierno sobre cuestiones de política social, como la seguridad alimentaria, las garantías de empleo rural, el derecho a la educación y el derecho a la información. Parecía como si la seguridad alimentaria, junto con el empleo y la protección social, se hubieran convertido en prioridades políticas.

A su vez, el entorno económico estaba cambiando rápidamente. Tras un periodo de elevadas tasas de crecimiento, que en promedio fueron de un 7% durante 15 años, India fue considerada como un poder emergente en el escenario mundial. Como reflejo de un sentimiento general de optimismo, surgió una fuerte narrativa de “India deslumbrando”,³² que destacaba el crecimiento de la clase media, la mejora de las oportunidades económicas y la apertura a los negocios. En contraste con este relato de crecimiento extraordinario, el hambre extendida en India era una realidad incómoda e insostenible. Titulares como “Si India está en auge, ¿por qué sus niños pasan hambre?” agitaron el debate, como también lo hicieron la posición desesperadamente baja de India en los índices globales (como el índice mundial del hambre estudiado en el segundo apartado). India pretendía tener un asiento en la mesa de los negocios globales como superpotencia emergente (destaca su pretensión de tener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), y sin embargo estaba por debajo de Sudán y Etiopía en los índices de malnutrición infantil. Jean Dreze y Amartya Sen (2011) señalaron que “no hay probablemente ningún otro ejemplo en la historia del desarrollo mundial de una economía que haya crecido tan rápido y durante tanto tiempo con resultados tan limitados en cuanto a un progreso social amplio”.

En esas circunstancias, el argumento de que el Estado carecía de capacidad para cumplir con las decisiones del Tribunal resultó especialmente inaceptable, y rechazó las limitaciones financieras como razones para la no implementación.

Las demandas judiciales sobre el derecho a la alimentación también

32 La expresión fue creada en 2004 por una agencia de publicidad india como parte de una campaña financiada por el partido de Gobierno, el Bharatiya Janata Party, para promover a India como destino de negocios y turismo internacional.

estuvieron acompañadas de una gran visibilidad entre la opinión pública y los medios de comunicación, lo que podría haber contribuido al cumplimiento. Desde un punto de vista empírico, los académicos han encontrado que la transparencia facilita el cumplimiento y que, en concreto, el incumplimiento es más probable en casos que no tienen cubrimiento de los medios de comunicación (Staton, 2010). Gauri, Staton y Cullell (2013), tras examinar el cumplimiento de las decisiones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, encontraron también que la decisión del Tribunal de hacer públicos los resultados de su programa de seguimiento tuvo efectos demostrables sobre la oportunidad del cumplimiento de sus decisiones. La visibilidad de la decisión de los tribunales, y también de la cuestión del derecho a la alimentación en India fueron en general mayores en torno al caso PUCL de lo que lo habían sido antes. En 2002, Jean Dreze y Amartya Sen describen la situación nutricional en India como una “emergencia silenciosa”, puesto que recibía poca atención en los debates públicos y en la política democrática. Jean Dreze (2004) señala que entre enero y junio de 2000, uno de los periódicos en lengua inglesa más importantes de India, *The Hindu*, publicó 300 artículos de opinión y ni uno solo de ellos se ocupó de la salud o de la nutrición.

Dreze y Sen (2013) describieron además el prejuicio elitista persistente entre los medios de comunicación indios y la falta de atención a los “puntos ciegos” de graves deficiencias sociales y de desarrollo.³³ Las preocupaciones de los medios de comunicación, a su vez, recogían las de los sectores privilegiados de la sociedad. El resultado era que la discusión pública estaba dominada por un grupo relativamente pequeño, pero poderoso, de las élites indias, que se beneficiaban del crecimiento económico y que tenían y tienen poca o ninguna necesidad de las redes de seguridad social promovidas por el Estado. Por esas simples razones de economía política no había una discusión generalizada sobre las necesidades de los desfavorecidos.

Sin embargo, el panorama de la opinión pública parece estar cambiando. Repetimos el ejercicio de Dreze de revisar los medios de comunicación y encontramos una atención considerablemente mayor a la cuestión de los alimentos desde 2001. Por ejemplo, entre 1990 y mediados de 2012, aparecieron 118 artículos en *The Hindu* sobre cuestiones relativas al derecho a la alimentación. En el mismo sentido, una revista semanal en inglés, de las más importantes del país, *The Outlook*, publicó 260 artículos sobre cuestiones relativas al “derecho a la alimentación”,

33 Por ejemplo, citan un estudio de 315 editores de medios impresos y otros medios en Delhi, que muestra que ninguno pertenecía a una tribu o casta registrada (*Scheduled Caste* o *Scheduled Tribe*) (Chamaria, Kumar y Yadav, 2006).

la “política alimentaria”, el “SDP” y la “seguridad alimentaria”. Por último, una búsqueda en Google de nuevos artículos sobre “India” y el “derecho a la alimentación” entre 1985 y julio de 2012 produjo 111.000 resultados, de los cuales un número exorbitante, 108.000, se habían publicado entre 2004 y 2012.

La mayor atención de los medios de comunicación al problema de la seguridad alimentaria en India refleja probablemente un movimiento más amplio de la opinión pública. En la Encuesta de Valores Mundiales, los datos sobre India muestran un fuerte acuerdo sobre la afirmación de que “los ingresos deberían igualarse”, que pasó de un 22 % en 1990 a un 48 % en 2001.³⁴ Este cambio de la opinión favorable a la lucha contra la desigualdad y su reducción en India podría tal vez haber contribuido a que los medios de comunicación y los jueces le prestaran una mayor atención al derecho a la alimentación. Debería señalarse que la opinión pública en India continúa estando fuertemente dividida entre las aspiraciones al crecimiento de la clase media y las élites, y la cuestión de los derechos y las prestaciones exigibles para los pobres. En última instancia, es esa competencia entre las narrativas y las luchas políticas conexas la que ha hecho arraigar la cuestión del derecho a la alimentación.

Al mismo tiempo, el enfoque del Tribunal en el caso PUCL puede haber contribuido a la mayor atención a la cuestión de la inseguridad alimentaria en India y, por tanto, haber tenido una importante función dialógica. Peter Hogg y Allison Bushell (1997), al analizar la legitimidad del control de constitucionalidad en el contexto de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, destacaron que una de las principales funciones del control judicial de constitucionalidad, que suele pasarse por alto en las explicaciones populares, es generar un diálogo entre las diferentes ramas del Estado (en ese caso, el Tribunal y el órgano legislativo). En su explicación, el control judicial de constitucionalidad dialógico en última instancia fortalece, antes que debilitar, la democracia. En general, el activismo judicial en India ha tendido también, en muchas ocasiones, a generar diálogo, no solo con la Rama Legislativa, sino también en la esfera pública más amplia (Chandrachud, 2009). En el caso del derecho a la alimentación, el Tribunal interactuó con una dinámica campaña de la sociedad civil, de forma directa y a través de los comisionados, en varios aspectos del proceso judicial, dentro y fuera de la sala de audiencias, y en ese proceso probablemente generó mayor debate y más amplia discusión con respecto al derecho a la alimentación.

34 Véase <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

Si bien la importancia de la atención de los medios de comunicación y la acción pública en torno al derecho a la alimentación no puede exagerarse, es importante señalar que esa visibilidad por sí misma es insuficiente para garantizar el cumplimiento en ausencia de la satisfacción de otras condiciones. Por ejemplo, Gauri, Staton y Cullell (2013) nos advierten que es probable que la transparencia influya en el comportamiento solo cuando se dan también otras condiciones, como que los partidos piensen que el compromiso del Tribunal con el seguimiento y la publicidad de las acciones de cumplimiento es creíble, que a los funcionarios les preocupe su reputación, que el público le dé importancia al cumplimiento del Poder Ejecutivo y que los burócratas sean receptivos a las presiones de sus superiores.

Esa necesidad de condiciones de apoyo puede ayudar a explicar la diferencia entre la experiencia del caso del derecho a la alimentación y otros casos previos. Dan Banik ha señalado que los medios de comunicación locales, regionales y en inglés cubrieron regularmente las muertes por inanición en Orissa durante las décadas de los ochenta y noventa sin que eso tuviera un efecto importante (Banik, 1998). Sin embargo, a diferencia de lo que pasó en el caso del derecho a la alimentación, los tribunales de Orissa se habían abstenido de adoptar un seguimiento fuerte del cumplimiento. Gran parte de los medios de comunicación sufría también de una falta perceptible de independencia. Por último, en ausencia de una voluntad política seria de abordar la cuestión del hambre y la malnutrición, la atención de los medios de comunicación se convirtió en herramienta de una fea lucha política sin que hubiera un cambio significativo de la política pública.

Conclusiones

La experiencia con respecto a las demandas judiciales del derecho a la alimentación permite extraer importantes lecciones para los procesos judiciales sobre derechos económicos y sociales en India, así como otras más generales. Graves situaciones de muertes por inanición, hambre y malnutrición se presentaron al Tribunal Supremo en los años ochenta y luego en 2001. En ambos casos, el Tribunal reconoció el derecho a la alimentación como una parte integral de la garantía constitucional del derecho a la vida y dio instrucciones al Gobierno central y a los gobiernos estatales para que abordaran esas situaciones. No obstante, la experiencia en torno al cumplimiento de las decisiones judiciales varía enormemente en los dos periodos. Hay diversos factores que explican esa diferencia; algunos provienen del propio enfoque del Tribunal, mientras que otros son externos a este.

En primer lugar, el enfoque del Tribunal en 2001 fue más sólido, en comparación con los casos previos. Además de declarar que el derecho a la alimentación era un derecho fundamental, procedió a darle un significado al especificar las prestaciones específicas a las que daba lugar ese derecho, y crear un mecanismo constitucional para supervisar el cumplimiento de sus órdenes. A diferencia de los casos previos, el Tribunal no tomó una decisión definitiva, sino que siguió activo en el proceso judicial y prefirió explicar de manera continuada el contenido del derecho mediante una serie de órdenes provisionales. Es importante subrayar que adoptó un enfoque fuerte con respecto al seguimiento del cumplimiento, creando un esquema institucional —mediante comisionados— para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, realizar averiguaciones sobre el incumplimiento y preparar informes que contuvieran recomendaciones.

En segundo lugar, en el proceso judicial PUCL, el Tribunal trabajó en colaboración con aliados claves de la sociedad civil dentro de la campaña del derecho a la alimentación. La relación triangular entre el caso, los comisionados y la campaña contribuyó en gran parte a la implementación de las órdenes. En tercer lugar, la opinión pública con respecto a la crisis de hambre e inanición en India parece haber sufrido un cambio decisivo a principios de la década del 2000. Ese giro contribuyó a su vez a un cambio en la atención de los medios de comunicación, que a su vez lo reforzaron. Por último, el clima económico y político dominante en India en la época del caso PUCL, muy diferente del que reinaba en los años ochenta, tuvo un efecto perceptible para que se considerara el derecho a la alimentación como una prioridad. El movimiento en pro de este derecho ayudó a poner bajo los focos una notoria desigualdad social, que contrastaba con la narrativa dominante de una India brillante y en ascenso; eso generó introspección y debate en la sociedad india.

Es de esperar que la experiencia de los procesos judiciales sobre el derecho a la alimentación y el apoyo del movimiento en pro de este derecho proporcionen una valiosa perspectiva a los defensores y activistas a fin de diseñar estrategias para las reclamaciones de derechos sociales y económicos. No obstante, persisten ciertas dudas. Por ejemplo, sigue siendo poco claro el grado en que cada uno de esos factores por separado contribuyó al cumplimiento, al elevar los costos del incumplimiento o reducir los del cumplimiento, o cómo los diversos factores interactuaron entre sí. Comprender qué elementos constituyen condiciones necesarias, y cuáles coadyuvan, puede contribuir adicionalmente al diseño de estrategias efectivas. Esperamos volver sobre esas cuestiones en el futuro.

La cuestión del derecho a la alimentación sigue viva en India; animada por procesos judiciales o por otros medios, fue adoptada como una prioridad por los poderes Ejecutivo y Legislativo. En julio de 2013 se aprobó una norma sobre seguridad alimentaria, la National Food Security Ordinance, por el Poder Ejecutivo. Poco después se presentó un proyecto de ley sobre seguridad alimentaria en el Congreso, que se aprobó con el nombre de National Food Security Act en septiembre de 2013. Hay pocas dudas de que esa ley representa un paso adelante para abordar el problema de la seguridad alimentaria. Sigue habiendo un animado debate sobre su efectividad. Hay todavía problemas importantes sobre el SPD y los métodos de selección de los destinatarios. Jean Dreze (2013) ofrece una perspectiva sobre lo modesto de lo conseguido: “El proyecto de ley sobre seguridad alimentaria es una fracción de lo que se requiere para solucionar los enormes problemas nutricionales de India. La batalla por el derecho a la alimentación está lejos de finalizar”.

Referencias

- Austin, G. (1966). *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Banik, D. (1998). India's freedom from Famine: Case of Kalahandi. *Contemporary South Asia*, 7 (3), 265-281.
- Birchfield, L. y Corsi, J. (2010). Between starvation and globalization: Realizing the right to food in India. *Michigan Journal of International Law*, 31, 691-764.
- Brinks, D. y Gauri, V. (2014). The law's majestic equality: The distributive impact of judicializing social and economic rights. *Perspectives on Politics*, 12 (2), 375-393.
- Caplin, J. (2008). Feeding an elephant: Malnutrition and the right to food in India. *Harvard International Review*, fall. Recuperado de <http://hir.harvard.edu/article/?a=1794>
- Chamaria, A., Kumar, J. y Yadav, Y (2006). *Survey of the Profile of the Key Decision Makers in the National Media*. Centre for Study of Developing Societies.
- Chandrachud, A. (2009). Dialogic Judicial Activism in India. *The Hindu*.
- Chopra, S. (2009). Holding the state accountable for hunger. *Economic and Political Weekly*, 33 (XLIV).
- Currie, B. (2000). *The Politics of Hunger in India: A Study of Democracy, Governance and Kalahandi's Poverty*. London: Palgrave Macmillan.
- Dreze, J. (2004). Democracy and the right to food. *Economic and Political Weekly*, 17 (XXXIX), 1723-1731.

- Dreze, J. (2013). The food security debate in India. *The New York Times*.
- Dreze, J. (s. f.). Right to food: From the courts to the streets. Recuperado de <http://sccommissioners.org/Starvation/Articles/drezecourts.pdf>.
- Dreze, J. y Kingdon, G. (2001). School participation in rural India. *Review of Development Economics*, 5 (1), 1-24.
- Dreze, J. y Sen, A. (2002). *India: Development and Participation*. New Delhi and Oxford: Oxford University Press.
- Dreze, J. y Sen, A. (2011). Putting growth in its place. *Outlook*.
- Dreze, J. y Sen, A. (2013). *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*. New Delhi: Penguin.
- Dua, B. D. (1983). A Study in executive-judicial conflict: The Indian case. *Asian Survey*, 4 (XXII), 463-483.
- Epp, C. R. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- FAO (2011). *India: Legal Campaigns for the Right to Food, in Right to Food: Making it Happen*. Roma: FAO.
- Gauri, V. (2011). Fundamental rights and public interest litigation in India: Overreaching or underachieving? *Indian Journal of Law and Economics*, 1 (1), 71-93.
- Gauri, V. y Brinks, D. (eds.) (2008a). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Socio-Economic Rights in the Developing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gauri, V. y Brinks, D. (2008b). Introduction: The elements of legalization and the triangular shape of social and economic rights. En *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gauri, V. y Brinks, D. (2012). Human rights and communicative action. *The Journal of Political Philosophy*, 4 (20), 407-431.
- Gauri, V., Staton, J. y Cullell, J. V. (2013). A public strategy for compliance monitoring. The World Bank Policy Research Working Paper 6523.
- Guha-Khasnobis, B. y Vivek, S. (2007). *Rights Based Approach to Development: Lessons from the Right to Food Movement in India*. United Nations University: World Institute for Development Economics Research.
- Hassan, S. (2011). Rights, activism and the poor in India: Supreme Court and the 'Right to Food' Case. Ponencia presentada en International Conference: Social Protection for Social Justice at the Institute for Development Studies, Reino Unido.

- Hogg, P. y Bushel, A. (1997). The charter dialogue between courts and legislatures (Or perhaps the charter of rights isn't such a bad thing after all). *Osgoode Hall Law Journal*, 1 (35), 75-124.
- Jaishankar, Y. y Dreze, J. (2005). *Supreme Court Orders on the Right to Food: A Tool for Action*. New Delhi: Right to Food Campaign Secretariat.
- Kapiszewski, D. y Taylor, M. M. (2013). Compliance, conceptualizing, measuring and explaining adherence to judicial rulings. *Law & Social Inquiry*, 38 (4), 803-835.
- Kattumuri, R. (2011). Food security and the targeted public distribution system in India. Asia Research Centre Working Paper 38.
- Khera, R. (2006). Political economy of state response to drought in Rajasthan 2000-2003. *Economic and Political Weekly*, 19 (XLI).
- Kothari, J. (2004). Social rights and the Indian Constitution. *Law, Social Justice and Global Development Journal*, 2.
- Nayak, B. S. (2007). The history of food security policy in India with reference to Orissa and Kalahandi: An integrated and universal approach towards PDS. En *Nationalizing Crises: The Political Economy of Public Policy in Contemporary India*. New Delhi: Atlantic.
- Rajagopal, B. (2007). Pro human rights but anti poor? A critical evaluation of the Supreme Court from a social movement perspective. *Human Rights Review*, 3 (18), 157-187.
- Rodríguez-Garavito, C. (2011). Beyond the Courtroom: The impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89 (7), 1669-98.
- Sathe, S. P. (2001). Judicial activism: The Indian experience. *Journal of Law and Policy*, 6 (29), 30-107.
- Saxena, N. C. (2012). Hunger and malnutrition in India. *IDS Bulletin*, 43, 8-14.
- Shankar, S. y Mehta, P. B. (2010). Courts and socio-economic rights in India. En Gauri, V. y Brinks, D. (eds.). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (pp. 146-182). Cambridge: Cambridge University Press.
- Spears, D. (2012). How much international variation in child heights can sanitation explain? Working paper, Princeton University. Recuperado de http://www.princeton.edu/rpds/papers/Spears_Height_and_Sanitation.pdf
- Spriggs, J. (1997). Explaining federal bureaucratic compliance with Supreme Court opinions. *Political Research Quarterly*, 50 (3), 567-93.
- Staton, J. (2010). *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. New York: Cambridge University Press.
- Staton, J. y Vanberg, G. (2008) The value of vagueness: Delegation, defiance, and judicial opinions. *American Journal of Political Science*, 52 (3), 504-19.

- Trochev, A. (2011). *Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics 1990-2006*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanberg, G. (2005). *The Politics of Constitutional Review in Germany*. New York: Cambridge University Press.
- Vidar, M. (2006). State recognition of the right to food at the national level. UNU-WIDER Research Paper No. 2006/ 61.
- World Bank (2013). World Development Indicators 2013. Recuperado de <http://data.worldbank.org/country/india>.