



GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE
PANAMÁ



PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

PANAMÁ 2017-2021

PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE PANAMÁ 2017-2021

Índice	III
Prólogo	VII
Acrónimos	IX
Resumen Ejecutivo	XI
1. Marco de referencia	1
1.1 El concepto de seguridad alimentaria y nutricional	2
1.2 Obligación de cumplir con el derecho a la alimentación en la República de Panamá	3
1.2.1 Obligación constitucional de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y el disfrute del derecho humano a la alimentación en Panamá	3
1.2.2 Obligación de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional derivada de pactos y convenciones internacionales	4
1.2.3 Responsabilidad de actuar y rendir cuentas sobre el ejercicio del derecho a la alimentación	5
1.3 Compromisos de Panamá con la seguridad alimentaria y nutricional	6
1.3.1 Plan de Gobierno y seguridad alimentaria y nutricional	6
1.3.2 Compromisos internacionales adquiridos por Panamá para la erradicación del hambre	8
1.4 Institucionalidad	9
1.5 Logros de la República de Panamá hasta 2015	10
1.6 Evaluación del grado de avance en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2015	13
2 Principales desafíos a enfrentar	15
2.1 Promover el bienestar nutricional	16
2.1.1 Prevalencia de la baja talla para la edad	16
2.1.2 Deficiencias de micronutrientes o “hambre oculta”	18
2.1.3 Sobrepeso y obesidad	19
2.1.4 Enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la nutrición	19
2.2 Un suministro nacional sostenible de alimentos	21
2.2.1 Suministro anual de alimentos y consumo aparente per cápita	23
2.2.2 Índices de dependencia de las importaciones y evolución de la productividad agrícola	27
2.2.3 Caracterización de productores agropecuarios	29
2.2.4 Factores que afectan a la productividad y competitividad de la agricultura panameña	32
2.3 Garantizar el acceso a los alimentos	33
2.3.1 Incidencia de la pobreza y la pobreza extrema	33
2.3.2 Distribución de la población de acuerdo al ingreso promedio por hogar	34
2.3.3 Situación de inseguridad alimentaria desde la vía del acceso de distintos grupos poblacionales de Panamá	35
2.3.4 Empleo y seguridad aimentaria	37
2.4 Grupos de población desfavorecidos	39
3 Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Estado panameño para el período 2017-2021	43
3.1 Propósito, objetivos, estrategia y población objetivo	44
3.2 Metas y acciones para el bienestar nutricional	45
3.2.1 Baja talla para la edad en niños menores de 5 años	45
3.2.2 Control y prevención del sobrepeso y obesidad	46
3.2.3 Programas de alimentación escolar	46
3.2.4 Educación alimentaria y nutricional	47
3.2.5 Propuesta de acciones anuales	47
3.3 Metas y acciones para el abastecimiento y disponibilidad de alimentos	50
3.3.1 Rol estratégico del sector agropecuario	50
3.3.2 Relevancia de la agricultura familiar para la mejora de la SAN	51

3.3.3	Propuesta de acciones anuales	51
3.4	Metas y acciones para el acceso a los alimentos	53
3.4.1	Propuestas de políticas públicas	53
3.4.1.1	Población que vive en pobreza extrema y sufre o puede sufrir alto riesgo de inseguridad alimentaria	53
3.4.1.2	Población pobre en riesgo de inseguridad alimentaria	54
3.4.2	Mejor información para la toma de decisiones	54
3.4.3	Propuesta de acciones anuales	55
3.5	Estrategia complementaria para las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién	56
3.5.1	Transferencias para cubrir el déficit alimentario	56
3.5.2	Inversión en infraestructura de caminos de producción, electrificación y empleo agropecuario productivo	57
3.5.3	Estimación de la inversión para erradicar la pobreza extrema en las comarcas, Bocas del Toro y Darién	57
Anexos		61
Anexo 1 Principales políticas y programas nacionales vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional		61
Anexo 2 Bibliografía		67

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Metas y logros de la República de Panamá en disminución de la pobreza, subalimentación y baja talla para la edad en menores de 5 años	11
Tabla 2.	Prevalencia de la baja talla para la edad y emaciación en menores de 5 años	17
Tabla 3.	Situación de anemia y anemia por deficiencia de hierro en Panamá	18
Tabla 4.	Deficiencia de vitamina A en niños de 6 a 59 meses de edad	19
Tabla 5.	Situación de sobrepeso y obesidad en Panamá por área geográfica (urbana, rural e indígena) según la ENV 2003 y 2008	20
Tabla 6.	Defunciones, tasa de mortalidad (por cada 100,000 habitantes) y principales causas de muerte 2012 y 2014	21
Tabla 7.	Suministro de alimentos en la República de Panamá por grupo funcional de alimentos	24
Tabla 8.	Evolución del suministro per cápita por grupos de alimentos (kg/habitante/año)	26
Tabla 9.	Índice de dependencia de las importaciones	27
Tabla 10.	Grado de dependencia del hogar del productor de la explotación agrícola (2010/2011)	30
Tabla 11.	Comparación por deciles entre ingreso per cápita, costo de la CBF y valores de las líneas de pobreza absoluta y extrema (balboas por mes y persona)	35
Tabla 12.	Distribución territorial de la población en extrema pobreza (2015)	36
Tabla 13.	Empleo en la República de Panamá (agosto de 2015)	37
Tabla 14.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta de promoción de bienestar nutricional	48
Tabla 15.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con el suministro sostenible de alimentos	52
Tabla 16.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con el acceso a alimentos	55
Tabla 17.	Estimación de inversiones para cubrir la Transferencia de Déficit Alimentario (TDA) a las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién	58
Tabla 18.	Propuesta de acciones anuales para alcanzar la meta relacionada con las comarcas indígenas, Bocas del Toro y Darién	59

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Subalimentación en la población de Panamá	10
Figura 2.	Comportamiento del PIB, disminución del porcentaje	

La elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021 ha sido liderada por el Ministerio de Desarrollo Social de Panamá (MIDES) y la Secretaria Nacional para el Plan de la Seguridad Alimentario y Nutricional (SENAPAN). El Plan contó con el asesoramiento permanente de los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Agropecuario, e incluye las contribuciones de las distintas instituciones y organizaciones que forman parte del Comité Técnico de la SENAPAN. Se agradece de forma especial la asistencia técnica proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), y el inestimable apoyo recibido de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) a través del Proyecto Mesoamérica sin Hambre, para la elaboración del presente Plan.

“Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia, respaldando al sector privado y a la inversión extranjera, para mejorar la calidad de vida de todos los panameños y que el Panamá que crece, crezca para todos”.

**Juan Carlos Varela,
Presidente de la República de Panamá,
Plan de Gobierno 2014-2019**

PRÓLOGO

En los últimos años, Panamá ha logrado avances importantes en la reducción del hambre, la desnutrición y la pobreza extrema. En 2001, el 27.6% de nuestros compatriotas sufría subalimentación, cifra que hoy se ha reducido a un 9.5%; asimismo, la pobreza general ha bajado de un 36.6% a un 22.3% entre 2017 - 2021. Este progreso ha sido producto un gran compromiso nacional que ha involucrado a Gobiernos, legisladores, organizaciones civiles, el sector privado, entre otros; y que ha sido reconocido por organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Dicho compromiso se reafirma hoy, con la aprobación y puesta en marcha del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021.

Este Plan no debe entenderse como un esfuerzo aislado. Nuestro país se ha venido adhiriendo de manera consistente a compromisos globales para lograr la erradicación del hambre, la malnutrición, la pobreza y la desigualdad. Entre estos compromisos se encuentra la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, suscrita en Nueva York en septiembre de 2015. Dicha agenda se ha transformado en una orientación fundamental para el actual Gobierno encabezado por S.E. el Presidente de la República, Juan Carlos Varela, y en específico para el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pone en el centro la necesidad de lograr un desarrollo social y humano integral, considerando los factores económicos, culturales y ambientales, como aspectos clave en su sostenibilidad.

Además de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, nuestro país es parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La CELAC ha reafirmado en sus Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno el compromiso regional para lograr la realización progresiva del derecho a la alimentación, que se plasma en el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025. Nuestro país se encuentra comprometido con la meta de la CELAC sobre erradicación del hambre y la malnutrición para 2025, y ha hecho de ésta una guía para la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021.

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021 se enmarca en una institucionalidad ya establecida para avanzar en políticas y programas para la erradicación del hambre y la malnutrición. Nuestra Constitución Política hace referencia al derecho a la alimentación y existen instituciones específicas para poder desarrollar una estrategia interinstitucional coordinada. Por cierto que se requiere de ajustes y mejoras para dar un salto cualitativo en materia de acceso de todos los panameños y panameñas a alimentos nutritivos y de calidad durante todo el año. Tengo la convicción que este Plan nos permitirá desarrollar esos arreglos de manera efectiva y quiero expresar el total compromiso que el MIDES tiene con este proceso.

No quiero dejar de agradecer a todos los actores que han hecho posible la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Panamá 2017-2021, liderados

por la Secretaría Nacional del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN) y su Comité Técnico, quienes a través de foros, reuniones, jornadas de reflexión y trabajo técnico han puesto sus invaluable conocimientos y experiencias al servicio de este proceso. Entre ellos se encuentran universidades y académicos, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales, líderes indígenas y comunitarios, funcionarios de la administración pública, sector privado, entre otros. Asimismo, quiero dar un especial reconocimiento a la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) por su apoyo técnico constante a través del programa de Mesoamérica sin Hambre, que cuenta con la financiación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), el que ha hecho posible, a través de su compromiso desinteresado, fortalecer un proceso que ha dado importantes frutos, los que se expresan en el presente Plan.



Alcibíades Vásquez V.
Ministro de Desarrollo Social

ACRÓNIMOS

ACODECO	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia
ALC	América Latina y el Caribe
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional
AUPSA	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPA	Buenas prácticas agrícolas
BPM	Buenas prácticas de manufacturas
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CBF	Canasta básica familiar
CDC	Centro de Control y Prevención de Enfermedades
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMA	Cumbre Mundial de la Alimentación
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
DEPA	Departamento de Protección de Alimentos del MINSA
DGNTI	Dirección General de Normas y Tecnología Industrial (MICI)
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
EAN	Educación alimentaria y nutricional
ECNT	Enfermedades crónicas no transmisibles
EDA	Enfermedades diarreicas agudas
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
EML	Encuesta de mercado laboral
ENV	Encuesta de niveles de vida
ETA	Enfermedades transmitidas por alimentos
FANCAP	Fundación para la Alimentación y Nutrición de Centroamérica y Panamá
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FAOSTAT	Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database
FOGI	Fondo de Giras Integrales de Salud
GABA	Guías alimentarias basadas en alimentos
HACCP	Análisis de peligros y puntos críticos de control
HBA	Hoja de balance de alimentos
ICGES	Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria
IMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
IMC	Índice de Masa Corporal
INA	Instituto Nacional de Agricultura
INCAP	Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
ISA	Instituto de Seguro Agropecuario

IVM	Programa de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja de Seguro Social
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MI	Iniciativa de Micronutrientes
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MONINUT	Monitoreo del estado nutricional
NCHS	National Center for Health Statistics
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organismo no Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAC	Programa de alimentación complementaria
PAE	Programa de alimentación escolar
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAISS	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud
PDMAD	Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSNN	Patronato del Servicio Nacional de Nutrición
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEA	Suministro diario de energía alimentaria per cápita
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIVISAN	Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
SGC	Sistema de gestión de la calidad
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UP	Universidad de Panamá
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá

RESUMEN EJECUTIVO

El Derecho a la Alimentación está íntimamente relacionado con el derecho a la vida y a su vez es fundamental para el desarrollo económico y social de un país. Garantizar este derecho es una obligación ineludible para el Estado de Panamá, que reconoce este derecho en la Constitución Política del país (artículos 56 y 110) y a través de tres instrumentos internacionales suscritos: la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, 8 de marzo de 1987).

La República de Panamá también ha reafirmado internacionalmente su compromiso para la erradicación del hambre al año 2030, a través del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, meta contemplada en el Plan de Gobierno 2014-2019: “Alianza el Pueblo Primero” y en el “Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019”.

En los últimos 15 años, Panamá ha realizado importantes avances, al pasar de tener 856,000 personas subalimentadas –el 27.6% de la población– a unos 400,000 –el 9.5%– y reducir la pobreza del 36.6% en 2005 hasta el 22.3% en 2015, lo que muestra que el país cuenta con capacidad para abordar estos desafíos y cumplir con los compromisos antes mencionados.

Panamá enfrenta actualmente una doble carga de malnutrición, por la coexistencia de la baja talla para la edad con

familiar, reforzando así la seguridad alimentaria y nutricional de unas 900,000 personas que en distinto grado de intensidad sostienen sus medios de vida de la producción agropecuaria. Asimismo, es necesario mejorar las infraestructuras rurales, particularmente caminos productivos, centros de acopio, cosecha de agua y sistemas de riego, para impulsar la producción y la competitividad.

Del lado del control y prevención del sobrepeso y la obesidad, se requieren un amplio rango de acciones que fomenten una alimentación saludable, que combinen la implementación de normativas que protejan a la población de los productos no saludables, los incentivos para la producción y consumo de productos nutritivos, y los programas y políticas de educación alimentaria.

La institución responsable de coordinar las acciones programáticas de seguridad alimentaria y nutrición contempladas en el Plan es la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario Nutricional (SENAPAN), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, si bien requiere de la colaboración de otros Ministerios y distintas organizaciones nacionales. Por este motivo, el fortalecimiento de la propia SENAPAN para la coordinación y monitoreo de dichas acciones va a ser fundamental para garantizar su éxito. También se fortalecerá el Sistema de Vigilancia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIVISAN) a través del monitoreo de determinados indicadores, desarrollando análisis periódicos de la situación de la SAN en el país.

El Plan también está alineado con la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en materia de alimentación y nutrición. En esta línea, se propone la aplicación dela Encuesta Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), que será uno de los nuevos indicadores para medir el hambre en los ODS.

Los próximos cinco años representan un gran desafío para el gobierno y los miembros del Comité Técnico de la SENAPAN para desarrollar de forma oportuna todas las acciones que se proponen en el presente Plan. Sin embargo, la implementación del Plan también constituye una idónea oportunidad para movilizar las voluntades y los recursos necesarios para posibilitar la realización del derecho humano a la alimentación en Panamá, y hacer así realidad la primera generación de panameñas y panameños de libres de hambre, en un país con hambre cero.



1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 EL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Recuadro 1. Definiciones de seguridad alimentaria y nutricional

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”

Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)

“Un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo”.

Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP), 1993

“Artículo 9º: A los fines de la presente Ley, se adoptan las siguientes definiciones: I- Seguridad Alimentaria y Nutricional se define como la garantía de que los individuos, las familias y la comunidad en su conjunto, accedan en todo momento a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, principalmente producidos en el país en condiciones de competitividad, sostenibilidad y equidad, para que su consumo y utilización biológica les procure una óptima nutrición, una vida sana y socialmente productiva, con respeto de la diversidad cultural y preferencias de los consumidores”.

Ley Marco “Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria” del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), aprobada en su XVIII Asamblea Ordinaria (2012)

Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes citadas.

Las acciones de la República de Panamá se rigen por el mandato constitucional y coinciden con la definición adoptada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.

1.2 OBLIGACIÓN DE CUMPLIR CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Respecto a la alimentación, el Estado de la República de Panamá reconoce, y ha reafirmado con leyes nacionales y en foros internacionales, dos grandes compromisos. Primero, garantizar a toda la población el disfrute del Derecho Humano a la Alimentación (DHA). Segundo, hacer realidad que en el país exista una situación permanente de seguridad alimentaria. Estos compromisos cubren dos grandes dimensiones. Primero, el marco ético y moral de la SAN que abarca los requisitos sanitarios, salud nutricional y capacidad de realizar una vida activa; y segundo, los aspectos institucionales relacionados con la obligación de “actuar” para “garantizar” de manera efectiva y concreta el derecho inherente de toda persona a vivir libre de hambre. Esta sección expone la base legal de la responsabilidad de garantizar la SAN para la sociedad panameña y la obligación de actuar con eficacia y prontitud, que de ella se deriva, para los gobiernos en ejercicio.

1.2.1 OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Y EL DISFRUTE DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN EN PANAMÁ

El marco legal que respalda el compromiso y la obligación del Estado de garantizar la SAN en Panamá es robusto y está conformado por múltiples textos y tratados internacionales. En el presente Plan nos concentraremos en cuatro instrumentos legales que en conjunto abarcan todos los otros marcos jurídicos en los cuales se reafirma este compromiso: la Constitución Política de la República de Panamá (2004), la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, 8 de marzo de 1987).

La Constitución Política de la República de Panamá experimentó su última modificación en el año 2004. El texto único publicado en la G.O. No. 25,176 (noviembre 2004) es el que se toma como referencia en este documento. Los temas relativos a SAN se tratan principalmente, en dos artículos: el artículo N° 56, que establece la obligación de “garantizar” a los menores, ancianos y enfermos desvalidos el derecho a la alimentación, y el artículo N° 110, que en su acápite 1º. establece la obligación de “asegurar un óptimo estado nutricional para toda la población promoviendo disponibilidad, consumo y aprovechamiento biológico de alimentos adecuados”. Ambas disposiciones se citan textualmente en el recuadro 2.

Por último, es preciso señalar que el DHA, como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido, está sujeto a ser reclamado. La justiciabilidad, definida como la “facultad de invocar un derecho humano, reconocido en términos generales y teóricos, ante un órgano judicial o cuasi judicial habilitado para, en primer lugar, determinar en un caso concreto sometido a su consideración, si el derecho humano ha sido violado o no; y en segundo lugar, para decidir sobre las medidas adecuadas que se deban adoptar en caso de violación³”, es un recurso que puede ser utilizado por no cumplimiento del DHA. Los factores que obstaculizan esta facultad a nivel nacional son diversos⁴, pero existe la posibilidad, en caso necesario, de recurrir a las instancias internacionales.

La determinación de violación al DHA, y por tanto la posibilidad de iniciar recursos de protección

dirigidos a las necesarias reparaciones, requiere de criterios objetivos y de definiciones operacionales que permitan medir con precisión y consistencia el hambre y la inseguridad alimentaria. En cualquier caso, una adecuada justiciabilidad es un aspecto indispensable, que requiere de afinamiento para que el país alcance un pleno disfrute al DHA. Se recomienda que este tema sea incluido en la agenda de análisis de la Asamblea Nacional y la Defensoría del Pueblo, entre otras organizaciones con intereses similares.

1.3 COMPROMISOS DE PANAMÁ
CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y NUTRICIONAL

1.3.1. PLAN DE GOBIERNO Y SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Los compromisos SAN vigentes en la República de Panamá para el 2025 y el 2030 se derivan de los compromisos internacionales adquiridos, desarrollados en el siguiente punto, como son la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición

y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. A estos compromisos se agregan los establecidos en el Plan de Gobierno 2014-2019: “Alianza el Pueblo Primero”, y en el “Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019”.

3 Unidad de Derecho a la Alimentación de FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/righttofood/>
4 Los principales factores que obstaculizan la justiciabilidad del DHA son la falta de mecanismos judiciales para la presentación de pruebas y evidencias; falta de tipificación del delito y sus correspondientes sanciones; no identificación de los responsables de la violación; y los largos plazos que requiere el sistema de justicia para emitir dictamen.

Recuadro 3. Plan de Gobierno “Alianza el Pueblo Primero”

“Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia, respaldando al sector privado y a la inversión extranjera, para mejorar la calidad de vida de todos los panameños y que el Panamá que crece, crezca para todos”.
Juan Carlos Varela, Presidente de la Republica.

En el Plan de Gobierno y el Plan Estratégico 2015-2019 las metas de SAN están amparadas bajo el mandato general de “asegurar la inclusión social”. En el Plan de Gobierno “Alianza el Pueblo Primero” este compromiso se resume en la declaración de Misión: **“Poner las riquezas del país al servicio de todos los panameños con equidad y transparencia”**. En el Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019 el mandato se reitera bajo una Estrategia Social y el lema **“Panamá: Un Solo País”**.

La principal responsabilidad en promover y dar seguimiento al alcance de las metas de SAN recae sobre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria (SENAPAN)⁵. En este sentido, el Plan Estratégico Quinquenal del MID

2. PRINCIPALES DESAFÍOS A ENFRENTAR

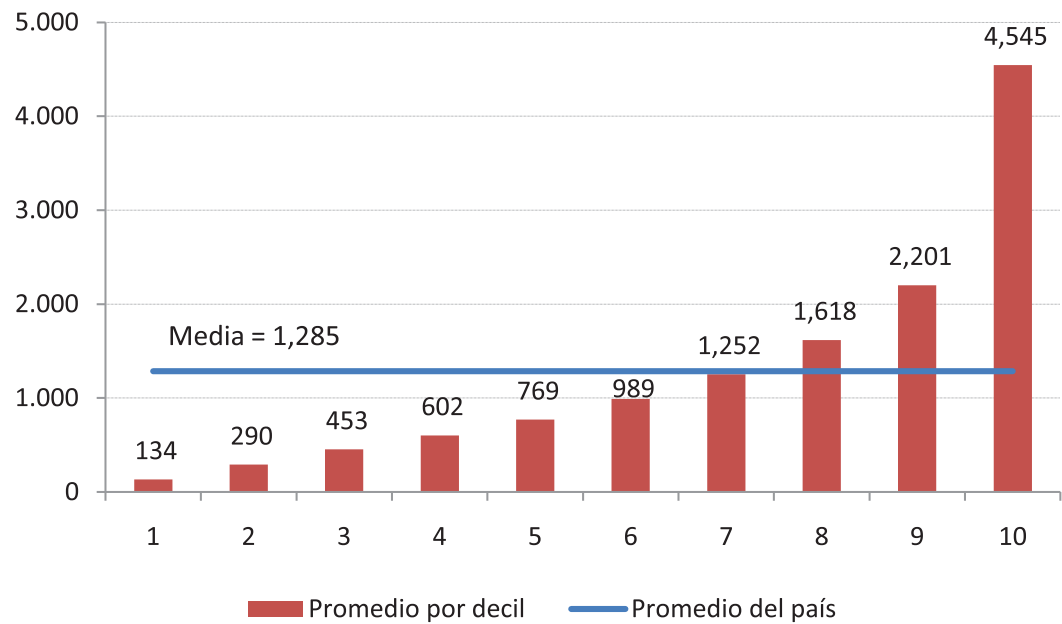


en las áreas urbanas y rurales se establecieron, respectivamente, en B/.69.33 y B/.59.25 por persona y mes. Para la pobreza absoluta, los umbrales urbano y rural fueron establecidos en B/. 140.52 y B/. 105.26 por persona y mes.

2.3.2 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ACUERDO AL INGRESO PROMEDIO POR HOGAR

La Encuesta de Mercado Laboral de agosto de 2014 (Moreno, 2015) divide la población en deciles a partir del ingreso promedio mensual por hogar (ver figura 7).

Figura 7. Promedio del ingreso mensual de los hogares según deciles de población (en balboas).



Fuente: Moreno (2015).

Para hacer una comparación entre líneas de pobreza e ingresos familiares, se tomaron como referencias el ingreso per cápita y un hogar de referencia compuesto por 3.5 personas, como establece la metodología de las nuevas canastas básicas familiares de alimentos (Castillo et al., 2015). Tal y como se observa en la tabla 11, sólo a partir del cuarto decil, el ingreso por persona y mes supera el umbral de la línea de pobreza absoluta urbana (más exigente que la rural).

Tabla 11. Comparación por deciles entre ingreso per cápita, costo de la CBF y valores de las líneas de pobreza absoluta y extrema (balboas por mes y persona).

	Primer decil	Segundo decil	Tercer decil	Cuarto decil
Ingreso per cápita	38.24	82.71	129.46	172.13
Costo de la CBF en Panamá-San Miguelito	85.52			
Costo de la CBF en el resto del país	78.26			
Línea de pobreza absoluta urbana	140.52			
Línea de pobreza absoluta rural	105.26			
Línea de pobreza extrema urbana	69.33			
Línea de pobreza extrema rural	59.25			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Castillo et al. (2015) y Castillo y Moreno (2015).

existentes se reflejan en sensibles diferencias en la prevalencia de baja talla para la edad y las tasas de pobreza.

Tomando en cuenta la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y utilización biológica de los alimentos, los pueblos indígenas son la población con mayor inseguridad alimentaria y nutricional de Panamá. En las comarcas indígenas, la pobreza extrema supera el 56 % de la población. Estas personas no tienen la capacidad económica para cubrir sus requerimientos mínimos alimenticios, a pesar de que el país cuenta con alimentos suficientes para alimentar a todos los panameños. Las comarcas tampoco cuentan con sistemas productivos o una adecuada cobertura de programas de protección social que les permitan cubrir el déficit alimenticio.

Un tema adicional en el caso de los pueblos indígenas y de capital importancia para la seguridad alimentaria y nutricional es el desigual acceso al agua potable y estructuras adecuadas de saneamiento y servicios de salud. Según datos recopilados por el INEC (Tejada, 2015), en 2010, el 93% de la población disponía de acceso a agua potable y a los suministros protegidos y mejorados. A pesar de ello, los promedios nacionales esconden grandes diferencias entre provincias y comarcas indígenas: mientras que la cobertura de agua potable en Panamá y Los Santos asciende al 99% de la población, en las comarcas indígenas de Ngäbe Buglé y Emberá sólo el 39% y el 28% de la población, respectivamente, tiene acceso.

La situación de las comarcas indígenas sigue siendo un tema complejo y pendiente de resolver. Tomando en cuenta los dos últimos censos, la cobertura de agua potable se incrementó en las tres comarcas: Guna Yala (de 67.7% a 77.8%), Ngäbe Buglé (de 29.9% a 38.6%) y Emberá (de 10.7% a 27.6%). No obstante, estas dos últimas comarcas aún presentaron índices de coberturas muy bajos, y ninguna contaba con instalaciones de acueductos públicos del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). En el caso particular de la comarca Ngäbe Buglé,

de sus 58 corregimientos, 37 tenían más del 50% de su población sin agua potable, mientras que en la Comarca Emberá, 3 de sus 5 corregimientos estaban en la misma situación.

En definitiva, tanto las dificultades de disponibilidad y acceso a alimentos, como la estabilidad y la utilización biológica de los pocos alimentos que poseen les sitúan en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que estos grupos deben ser priorizados y atendidos con urgencia.

3. PLAN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL ESTADO PANAMEÑO PARA EL PERÍODO 2017-2021





ANEXOS

MINSAL. 2005. Evaluación del programa de suplementación en instalaciones de salud. Panamá.

MINSAL. 2014. Monitoreo del estado nutricional en las instalaciones de salud. Panamá.

MINSAL, y INCAP. 1994. Encuesta nacional de consumo de alimentos 1992. Panamá.

Moreno, O. 2015. Encuesta de mercado laboral agosto 2014: distribución del ingreso de los hogares. Panamá: MEF.

OCDE, y FAO. 2015. OECD-FAO Agricultural Outlook 2015-2024. París: OECD Publishing (Disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4738e.pdf>)

PNUD. 2015. Informe sobre desarrollo humano 2015: trabajo al servicio del desarrollo humano. Nueva York. (Disponible en:http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf)
Tejada, L. 2015. Desigualdades en el acceso y uso del agua potable en Panamá. Panamá: MEF.

World Watch Institute. 2012. 2007-2008 Food Crisis: Causes, Responses, and Lessons Learned. Nourishing the planet. Disponible en: <http://blogs.worldwatch.org/nourishingtheplanet/2007-2008-food-crisis-causes-responses-and-lessons-learned/>, Consulta el 8 de septiembre de 2016).

Con la colaboración de



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

