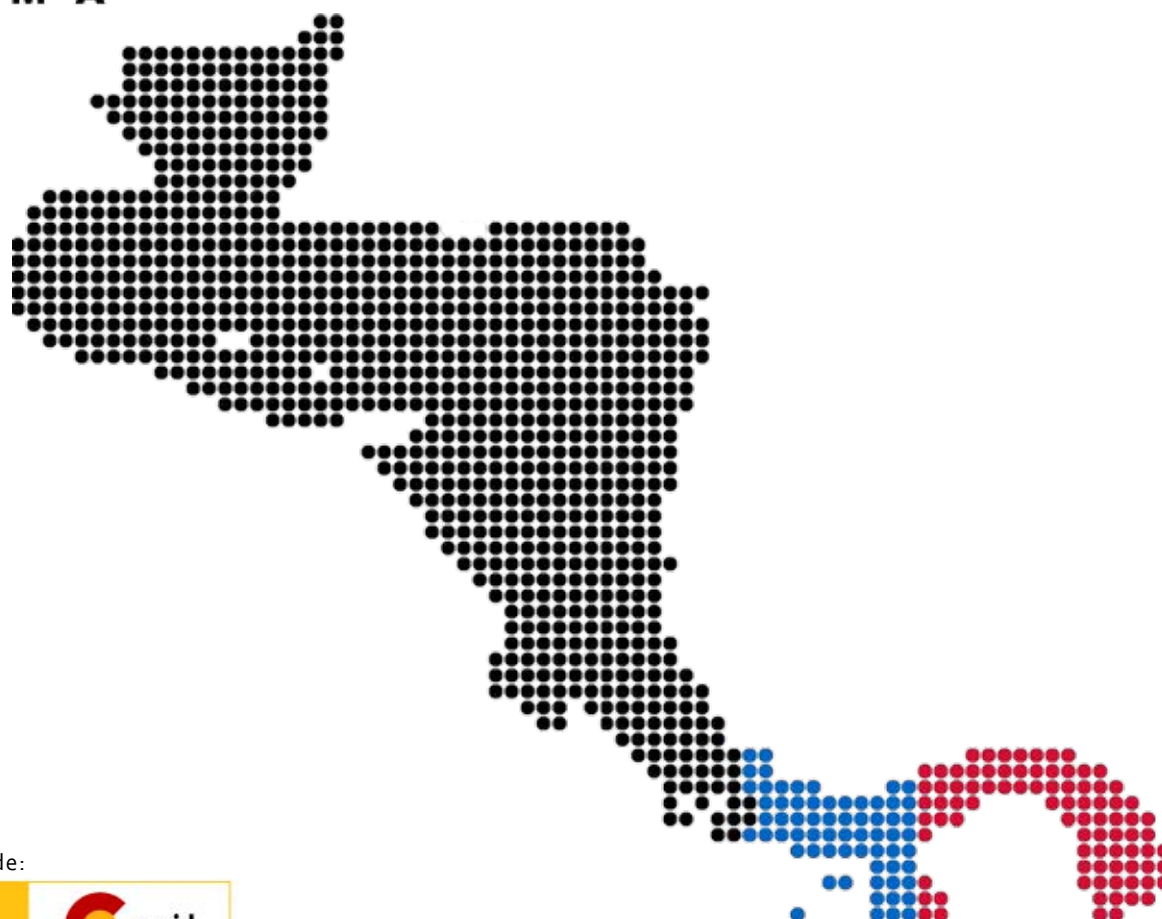


# INFORME SOBRE AVANCES EN EL DERECHO A LA ALIMENTACION

# » panamá

acción cultural  
**NGOBE**  
P A N A M Á

iniciativa  
AMÉRICA LATINA Y CARIBE  
**SIN HAMBRE**



Con la financiación de:



Informe elaborado por: Blas Quintero Sánchez, Jerónimo Toribio y Joaquín Arnáiz  
Acción Cultural NGOBE Panamá | Diciembre 2008

---

## **ADVERTENCIA**

Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y/o de la organización responsable del mismo y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

Sin embargo, como la organización que ha llevado a cabo este informe ha contado con el apoyo financiero de FAO-RLC, a través del proyecto de apoyo a la Iniciativa ALCSH (proyecto GCP/RLA/160/SPA) que financia la Cooperación Española, los derechos de este informe pertenecen a la FAO y a la ONG "Acción Cultural NGOBE". Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ACCIÓN CULTURAL NGOBE PANAMÁ

Tel: (507)262-23-26

e-mail: [acun@cwpa.net.pa](mailto:acun@cwpa.net.pa)

INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE

Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago de Chile

Teléfono: (56 2) 337 2175 | Fax: (56 2) 337 2101

[www.rlc.fao.org/iniciativa](http://www.rlc.fao.org/iniciativa)

---

---

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
1. INFORMACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN DEL HAMBRE Y POBREZA EN EL PAÍS.....	5
2. PROGRESO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL PAÍS.....	10
3. MARCO LEGAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN.....	13
4. INSTITUCIONALIDAD PARA EL SEGUIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL.....	16
5. AMBITOS DE ACCIÓN PARA OPERACIONALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PAÍS.....	29
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	31
7. ANEXOS.....	35

---

---

## INTRODUCCIÓN

El presente informe aborda los avances y desafíos de la implementación del Derecho a la Alimentación en Panamá.

Aborda, en su primer capítulo, el contexto socioeconómico del país. Panamá, es un país con un gran porcentaje de vulnerabilidad. Es un país que, por su crecimiento económico, recursos naturales y humanos, tendría que tener cumplidos los objetivos del milenio, hambre cero y pobreza cero. Sin embargo, aún persisten en el país profundos problemas de pobreza con claras manifestaciones en la seguridad alimentaria y nutricional de los habitantes.

El capítulo segundo trata lo concerniente a la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el país, abordando el grado de adherencia de Panamá a los sistemas jurídicos internacionales relacionados con DESC y los instrumentos legales disponibles en el país.

El tercer capítulo se refiere al marco legal referido al Derecho a la Alimentación. Panamá tiene mandato constitucional para la defensa del Derecho a la Alimentación y ha dado pasos significativos para establecer un cuerpo jurídico que proteja este derecho, siendo el más importante el proyecto de ley de seguridad alimentaria y nutricional, el cual, sin embargo, se encuentra estancado desde 2005 en la Asamblea Legislativa. En general, aún no se puede hablar de un marco jurídico coherente relacionado con el Derecho a la Alimentación en Panamá.

El cuarto capítulo describe el diseño institucional vinculado con el Derecho a la Alimentación, exponiendo los principales organismos que se hacen cargo de la seguridad alimentaria y nutricional, sus principales programas y funciones. Además, se incluye un apartado referido a la cooperación y ayuda internacional. Dado que el tema de la alimentación es medular hay muchos actores y múltiples acciones pero desarticuladas; una gran inversión social pero sin impactos sustanciales que reviertan la situación de pobreza y hambre.

Finalmente, en el quinto capítulo se abordan los ámbitos de acción para operacionalizar el Derecho a la Alimentación en Panamá, describiendo las iniciativas que se han desarrollado en el área de la información y capacitación, las características de la débil justiciabilidad de este derecho y el rol que ha jugado la sociedad civil.

En Panamá, no hay claridad en ver la relación existente del Derecho a la Alimentación como parte fundamental para el cumplimiento de los Derechos Humanos. Esta situación debe interpelar a la sociedad para instrumentar acciones concretas y efectivas en la defensa, respeto, protección y realización de este derecho fundamental.

## 1. INFORMACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN DE HAMBRE Y POBREZA EN EL PAÍS

### *Incidencia de la pobreza*

La República de Panamá, con 75,517 Km<sup>2</sup> y una densidad de población de 42 habitantes por km<sup>2</sup>, se ubica geográficamente en Centro América; empero, su historia y raíces culturales están ligadas a América del Sur y el Caribe<sup>1</sup>.

Por su condición de tránsito da origen a la construcción del canal interoceánico. Se instaura un modelo económico donde se le da prioridad e incentivos al sector servicios, en desmejora de la industria y del sector primario de la economía. Esto hace que en Panamá surja una fuerte dicotomía entre el sector primario y el terciario, lo que se traduce en una diferenciación entre el campo y la ciudad. Podemos decir que existen dos Panamá. Uno pobre excluido y otro rico ligado al comercio y el tránsito canalero.

Serías dificultades en la generación de oportunidades, el endeble sistema educativo, la agobiante deuda externa, la corrupción como un fenómeno inserto en la sociedad, agricultura de subsistencia que no provee los alimentos necesarios, canales de mercadeo que generan exclusión y apropiación, el hacinamiento social producto de las migraciones del campo a la ciudad y una aguda desigualdad en la distribución de los ingresos, son los elementos más sobresalientes que refuerzan la pobreza y la vulnerabilidad ambiental y social<sup>2</sup>.

Fuentes oficiales reconocen que en Panamá 4 de cada 10 personas viven en pobreza total (36.8%) y, del total de la población, el 16.6%, o sea, 508,700 panameños se encuentran en situación de pobreza extrema<sup>3</sup>.

**TABLA 1. INCIDENCIA DE LA POBREZA EN PANAMÁ**

CONCEPTO	POBREZA			NO POBRE	TOTAL PAÍS
	Total	Extrema	No extrema		
Incidencia (%)	36.8	16.6	20.2	63.2	100.0
Personas (en miles) <sup>a/</sup>	1,128.4	508.7	619.7	1,935.1	3,063.5

a/ Proyección de la población total de la República de Panamá al 30 de septiembre de 2003. Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales.

<sup>1</sup> Instituto Geográfico Tommy Guardia y Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>2</sup> Fundación Comercio Justo de Panamá. Comercialización alternativa en áreas vulnerables, Panamá, 2007

<sup>3</sup> La pobreza en Panamá. Encuesta de Niveles de Vida-2003. Principales Resultados. Edición revisada. 2005. pagina 3. La extrema pobreza se hace sinónimo a la indigencia.

---

El estudio citado, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) consideró el consumo total de los hogares (método del consumo) para establecer la línea de pobreza extrema o indigencia correspondiente al valor del consumo de los requerimientos mínimos de alimentos por persona al año, equivalente al promedio de 2,305 calorías diarias por persona, con un costo estimado en \$. 534.00 anuales, es decir, \$. 44.5 mensuales por persona. Las personas con un consumo total anual menor a este valor, se consideran en situación de pobreza extrema.

La línea de Pobreza General corresponde a \$.953.00 de consumo total por persona al año, que incluye el costo de los alimentos mínimos requeridos más un monto adicional para cubrir necesidades esenciales no alimenticias (vivienda, salud, educación, vestuario, transporte, entre otras), es decir, \$. 79.42 mensuales por persona. Aquella población con un consumo anual por debajo del valor señalado, se clasifica en situación de pobreza total.

En las áreas rurales la situación es más aguda que en las urbanas, con niveles de pobreza de 62.7% y de indigencia de 35.4%. Para las áreas indígenas, el estudio mostró una situación aún más grave, con niveles de 98.5% de pobres y de 89.7% de indigentes o extremadamente pobres<sup>4</sup>.

### ***Incidencia de la pobreza por provincia***

El estudio también mostró diferencias entre las provincias. "Cuatro provincias muestran tasas de pobreza total mayores al 50% de sus habitantes: Darién, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas, siendo la provincia de Darién la que presenta el mayor porcentaje de pobreza total. En estas provincias la pobreza extrema oscila entre el 19.6% y el 37.8% de su población"<sup>5</sup>.

Igualmente, "la provincia de Colón tiene menos del 50% de sus habitantes en situación de pobreza total (42.7%), pero se sitúa por encima del promedio de pobreza total para el país (36.8%). La pobreza extrema incide en el 10.3% de su población, tasa menor al promedio nacional (16.6%)<sup>6</sup>.

La Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), recientemente, (2008) elaboró un estudio sobre el tema de la pobreza y la distribución del ingreso en Panamá, a petición del gobierno panameño<sup>7</sup>. Dicho estudio, contrario a los realizados por profesionales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), utilizó el método del ingreso, y realizó ciertos ajustes en la información, utilizando las encuestas de hogares de la Contraloría General de la República y en conjunto con técnicos de dicha institución. La línea de pobreza y de indigencia o extrema pobreza, la trazaron considerando información de una Canasta Básica de Alimentos (CBA)<sup>8</sup>. La línea de indigencia se estableció para el área urbana en \$.47.5 mensuales por persona y para el área rural en \$. 36.80, y la línea de pobreza en el área urbana en \$. 95.00 por mes y para el área rural en \$. 64.40. Es decir, \$. 1,140.00 anuales por persona para la línea de pobreza en el área urbana, y \$. 570.00 para la línea de indigencia. En el área rural estos datos serían de \$. 773.00 para la línea de pobreza, y de \$.442.00 para la línea de indigencia o de extrema pobreza.

---

<sup>4</sup> Ídem, página 5

<sup>5</sup> Ídem

<sup>6</sup> Ídem

<sup>7</sup> CEPAL, Panamá, Pobreza y distribución del ingreso durante el período 2001-2007

<sup>8</sup> El estudio no contiene un detalle de la metodología utilizada, al menos el que es accesible en la página web del MEF. <https://www.mef.gob.pa/Portal/DocumentosInteres.html> No se conoce qué CBA se utilizó. El MEF hace mensualmente estimaciones de la CBA para los distritos de Panamá y San Miguelito, solamente.

---

El estudio afirma que la pobreza se ha disminuido durante el período 2001-2007 en 8 puntos porcentuales, no obstante, ésta se sitúa aún en el 28.6% de la población, es decir, que 3 de cada 10 panameños son pobres. La indigencia la sitúa en 11.7%. Reconoce igualmente, que las áreas de mayor nivel de pobreza e indigencia son las áreas rurales y, sobre todo, las áreas indígenas. Paradójicamente, las estadísticas oficiales señalan que en estas áreas es donde se registran los menores niveles de desocupación<sup>9</sup>.

La sola existencia de estudios oficiales con información diferente sobre la pobreza, nos indica la existencia de problemas en su cuantificación, sin mencionar su dimensión cualitativa, donde los problemas son más profundos. También nos plantea la necesidad que a nivel oficial se homogenicen las metodologías ya que es un tema que forma parte de las metas del milenio. Alcanzar la meta de reducción de la pobreza lleva supuesto su cuantificación, utilizando la misma metodología y con igual tratamiento de la información. De no ser así, la meta podría ser alcanzada en razón de cambios en la metodología y en el uso de la información base, y no a través del mejoramiento proporcional de la calidad de vida de la población. Sin embargo, si aceptáramos que los datos de la CEPAL son los verdaderos y no aquellos elaborados por los profesionales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), aún así, el nivel de pobreza en el país es severo. Además, pese a que se reconociera esta disminución de la pobreza, Panamá continuaría siendo uno de los países con menor reducción de la pobreza durante el período<sup>10</sup>, según el propio organismo, aún cuando sus tasas de crecimiento de la economía han superado la de todos los países latinoamericanos, especialmente en los últimos años.

En adición a lo anterior, el costo de la CBA para los distritos de Panamá y San Miguelito aumentó en 18% de diciembre de 2007 a agosto de 2008, lo cual sugiere que el nivel de pobreza ha aumentado como resultado de la inflación, cuestión que no considera el estudio de la CEPAL ya que el corte analítico lo hizo en el 2007. Un estudio del BID plantea que debido al aumento de los precios, el nivel de pobreza en Panamá puede haber aumentado en 3 puntos porcentuales como resultado de la inflación, haciendo variar el dato de pobreza de la CEPAL de 28.5% a 31.2%, en sólo 8 meses después de terminado el estudio<sup>11</sup>.

Otro elemento que puede afectar las estimaciones de los niveles de pobreza es el número de personas consideradas para establecer el costo de la CBA. El Ministerio de Economía y Finanzas, por ejemplo, hace estimaciones del costo de esta canasta para los distritos de Panamá y San Miguelito, utilizando 3.82 personas por hogar, dato establecido del Censo de Población y Vivienda de 2000. Sin embargo, hasta el 2002 el costo de la CBA se establecía considerando 4.84 personas por hogar. El cambio en la cantidad de personas por hogar se reflejó en una disminución del costo de la CBA durante 2002-2003, aún cuando el costo de la vida aumentó y el salario real se deterioró.

A nivel provincial y en las áreas indígenas, también existen diferencias en cuanto al número de personas por hogar, tal como se observa en la tabla de la página siguiente.

---

<sup>9</sup> Ello se debe a que los indígenas que trabajan sus parcelas de tierra, la mayoría, se les considera "ocupados".

<sup>10</sup> Para confirmar esta información puede verse CEPAL, Panorama Social, 2007, página 55

<sup>11</sup> BID, 2008. "Países necesitan invertir más para prevenir que la crisis alimentaria profundice la pobreza". Noticias Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en Internet en: <http://www.iadb.org/NEWS/articleDetail.cfm?artid=4718&language=Sp>

**TABLA 2. PROVINCIAS Y COMARCAS INDÍGENAS  
SEGÚN EL NÚMERO DE PERSONAS POR VIVIENDA (CPV 2000)**

CON MÁS DE 4 PERSONAS		CON MENOS DE 4 PERSONAS		COMARCAS INDÍGENAS	
Bocas del Toro	5.2	Panamá	3.9	Kuna Yala	7.5
Coclé	4.5	Herrera	3.8	Emberá	5.5
Colón	4.1	Los Santos	3.3	Ngobe Bugle	6.7
Chiriquí	4.2				
Veraguas	4.2				

Aún cuando la línea de pobreza y de extrema pobreza se mantuviera, los ingresos familiares por hogar requeridos para no estar dentro de dichos umbrales, variarían según el número de personas por hogar. Para las áreas urbanas de Bocas del Toro, por ejemplo, se requeriría un ingreso familiar mensual superior a \$. 494.00, asumiendo el promedio de personas por hogar. Para el caso de la provincia de Panamá, el ingreso familiar requerido sería sólo de \$. 371.00, es decir, un monto inferior al de Bocas del Toro, así como al de todas las provincias con promedios de personas por hogar superiores al de Panamá<sup>12</sup>.

Según el Censo de Población y Vivienda (CPV) de 2000, el 75.4% de la población habitaba en viviendas con 4 y más personas, y el 56.4% en viviendas con 5 y más personas, es decir, promedios superiores a los distritos de Panamá y San Miguelito. Lo más probable es que esto se reflejaría en costos de la CBA superiores a la de estos distritos, y en consecuencia, en ingresos familiares mensuales superiores para superar la línea de pobreza y de indigencia<sup>13</sup>.

Así mismo, el 50% de los jefes de familia tenían ingresos de 380.3 balboas y menos<sup>14</sup>. Casi una cuarta parte de la población (24.0%) vivía en hogares de 5 y más personas y cuyo jefe de familia recibía un ingreso mensual inferior a los 250 balboas, y el 29% de la población residía en viviendas de 4 y más personas y cuyo jefe de familia tenía un ingreso mensual entre 250 y 399 balboas. Los primeros (24%) podrían ser considerados pobres aún cuando vivieran en áreas rurales, y del segundo grupo, una parte de ellos también lo podrían ser ya que, para las áreas urbanas una familia de 4 personas requeriría ingresos mensuales de \$.381.00 para no ser pobres, y para el área rural, una familia de 5 personas requeriría ingresos de \$. 322.00 mensuales.

Considerando otras informaciones relativas a la calidad de vida de la población, la severidad de la pobreza se continúa manifestando. La tasa de mortalidad general provocada por diarreas y gastroenteritis de presunto origen infecciosos fue de 4 por cada 100,000 habitantes<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Dado que no se conoce el detalle de la metodología utilizada por la CEPAL, no es posible conocer qué tratamiento se le dio a esta variable.

<sup>13</sup> Se requeriría establecer CBA por Provincia, por área urbana y rural, a precios de dichos productos del área respectiva. Secretaría nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN), 1999

<sup>14</sup> Contraloría General de la República, Censo de Población y Vivienda, 2000, T1, cuadro 8

<sup>15</sup> Secretaría nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN), 1999



---

Los problemas de pobreza y de inseguridad alimentaria están asociados a la desigualdad en la distribución de la riqueza. El estudio de la CEPAL, también consigna información sobre esta materia. El Producto Interno Bruto creció durante 2001-2007 en 48%, la productividad del trabajo en 14%, no obstante, el salario real promedio se deterioró en 13%. Esto sugiere una aguda desigualdad de la distribución del ingreso. Tal comportamiento es coadyuvante a producir más desigualdad social y no favorece la reducción de la pobreza. Toda la información disponible, aún cuando tenga diferencias metodológicas, sugiere que la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso en Panamá, constituyen serios problemas a enfrentar, aun cuando no tengamos exactitud en las cifras.

### ***Indicadores relacionados con el Derecho a la Alimentación***

Esta situación, según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se agudiza aún más en las áreas rurales, pero sobre todo en las comarcas, donde los niveles de pobreza y extrema pobreza son más severos.

Hay panameños, señala el organismo internacional, que no alcanzan a suplir los requerimientos mínimos de alimentos, calculados para el país en 2,305 calorías diarias, con un costo estimado en \$534.00 al año: \$1.46 diarios, lo que representa al menos 623,255 personas por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria<sup>16</sup>. Se ha estimado, por otra parte un 17% de personas subnutridas en el período 2003 – 2005 en Panamá<sup>17</sup>.

La cantidad de personas subnutridas y la deficiencia calórica que persiste en el país hace necesario mantener la lucha contra el hambre en los más altos niveles de política pública y por ende es apremiante dar pasos más decididos y claros en favor de la protección, respeto y realización del Derecho a la Alimentación en Panamá.

La seguridad alimentaria en Panamá se analizó a través de la disponibilidad de alimentos, accesibilidad de alimentos y su utilización biológica y se determinó en base a los índices de disponibilidad, accesibilidad y utilización de alimentos.

(Índice general de Seguridad Alimentaria), utilizando la siguiente ponderación: Disponibilidad; 30%; Acceso 40%; Utilización; 40%<sup>18</sup>.

Con base en dicho índice se encontró que al 2006, de los 75 distritos en los que se agrupa la población total, 32 distritos con 1.985.864 personas (67.4%), contaban con una alta seguridad alimentaria; 14 distritos con 528.505 personas (17.9%) contaban con seguridad alimentaria media; y 29 distritos con 433.654 personas (14.7%) tenían baja seguridad alimentaria.

Los 29 distritos con baja seguridad alimentaria están ubicados en las Comarcas Indígenas Embera Wounan, Kuna Yala y Ngobe Buglé en las cuales los niveles de pobreza y de pobreza extrema son más graves. Presentan dichos territorios baja cobertura de servicios públicos: salud, agua potable, alcantarillado, electricidad y telecomunicaciones<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Morrel, Merilio. Estado de la Seguridad Alimentaria en Panamá. Guatemala, octubre de 2006, FAO. En <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/sanpan.pdf>

<sup>17</sup> [http://www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity/index\\_es.htm](http://www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity/index_es.htm)

<sup>18</sup> UNDP-WFP-MIDA, Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Panamá; 2004.

<sup>19</sup> Pobreza y desigualdad en Panamá. La equidad: un reto impostergable, Ministerio de Economía y Finanzas, 2006

---

Se puede constatar, por tanto, una trayectoria irregular de los indicadores sociales de Panamá, lo cual tiene un impacto directo en la situación nutricional y la seguridad alimentaria. Los datos expuestos, con todas sus diferencias metodológicas, concuerdan en que la pobreza y pobreza extrema se mantiene el país y que existe una profunda desigualdad en la prosperidad económica, la que se manifiesta asimismo en el dispar desempeño por regiones en esta materia.

## **2. PROGRESO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL PAÍS**

“La alimentación adecuada es un derecho humano, un derecho de cada persona en cada país. Pero este derecho es indisoluble del derecho a la libertad de reunión y expresión, al agua potable, a la información, a la educación, y al más alto nivel posible de salud”<sup>20</sup>.

Los pobres no sólo tienen derecho a satisfacer sus necesidades básicas sino también sus derechos básicos. Estos derechos (alimentación, educación, salud, trabajo) están contemplados en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en los correspondientes artículos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, artículos 6 a 15. Cuando los trabajadores rurales no reciben suficiente salario; cuando se les niega a las comunidades indígenas el acceso a recursos que ellas han usado tradicionalmente y cuando el acceso a la educación y asistencia médica no está garantizado, se están violando los derechos básicos<sup>21</sup>.

Los acuerdos alcanzados apuntan a superar las graves asimetrías sociales y territoriales, en particular las que afectan a los sectores rurales y las comarcas indígenas, así como las inequidades asociadas a género y etnia. Pero también apuntan a la construcción de una sociedad más solidaria y ética. La solidaridad demanda una prosperidad compartida. No basta crecer, sino crecer mejor, teniendo a todos los panameños y panameñas como partícipes de los beneficios del crecimiento. La equidad es también una exigencia de la ética, la cual, a su vez, demanda profundizar la democracia y ser solidarios con el resto de la humanidad y con las generaciones futuras, impulsando un crecimiento ambientalmente sostenible. Los acuerdos, a ser ejecutados durante las próximas dos décadas son responsabilidad de los gobiernos que se sucedan durante este período y de todas las fuerzas sociales económicas y políticas de Panamá<sup>22</sup>.

Panamá como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas, acepta diversos instrumentos de derechos humanos promovidos por este importante organismo mundial, entre ellos:

**El pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), vigilado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Panamá, se adhiere el 08 Marzo de 1977.**

---

<sup>20</sup> [http://www.fao.org/docs/eims/upload/217302/AH189\\_es.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/217302/AH189_es.pdf)

<sup>21</sup> Agencia de cooperación de la Iglesia Católica alemana. Política de Cooperación para promover un desarrollo sostenible en América Latina. [www.misereor.de](http://www.misereor.de)

<sup>22</sup> Sistemas de las Naciones Unidas. Los Acuerdos para la Concertación Nacional para el Desarrollo. Panamá, 2007. [www.concertación.org.pa](http://www.concertación.org.pa)

---

Tal como lo expresa el artículo 11 del PIDESC: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En cuanto a su aplicación: las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, están las de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte, mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos.

**El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), vigilado por el Comité de Derechos Humanos. Panamá se adhiere el 08 Marzo de 1977.**

Reconoce que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Considera que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos.

Comprende que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto.

**El protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR-OP<sub>1</sub>), vigilado por el Comité de Derechos Humanos. Panamá se adhiere el 08 Marzo de 1977.**

**La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), vigilada por el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer. Panamá se adhiere el 29 Octubre 1981.**

**La Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), vigilada por el Comité de los Derechos del Niño (CRC). Panamá se adhiere el 12 Diciembre 1990.**

Respetar este derecho significa que los Estados no pueden obstruir o dificultar el acceso de la población a la alimentación adecuada, como en el caso de desalojos de trabajadores rurales de sus tierras, en especial de aquellos que dependen de la agricultura como forma de subsistencia. La Convención prohíbe igualmente que los Estados utilicen sustancias tóxicas en la producción de alimentos.

### ***Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación***

Con la firma de la "Declaración de Panamá. Sobre el Derecho a la alimentación", en diciembre de 2007 el Estado panameño adhiere a la promulgación y reconoce los alcances de este derecho.

---

El Presidente de la República, Martín Torrijos reconoció explícitamente la importancia de este derecho, marcando un hito en el posicionamiento político del Derecho a la Alimentación. A través de la declaración, Panamá definió los siguientes puntos:

- Ratificar la constitución del Comité de Alto Nivel, para acelerar el cumplimiento del compromiso de la realización del Derecho a la Alimentación.
- Promover una alianza de las instituciones del Estado y la sociedad civil para trabajar de manera coordinada por un Panamá sin Hambre 2015.
- Promover la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y establecer un marco jurídico administrativo que asegure la efectividad de las políticas y programas para la realización del Derecho a la alimentación.
- Fortalecer y priorizar la ejecución Plan Nacional de Seguridad alimentaria y Nutricional.

### ***Concertación Nacional para el Desarrollo***

Formada por 2000 participantes en 173 sesiones de trabajo en mesas temáticas, y 51 reuniones de 9 provincias y tres comarcas indígenas. Los acuerdos fueron validados por el plenario de la Concertación Nacional entre los meses de mayo y octubre de 2007<sup>23</sup>.

Se impone una revisión crítica y de fondo sobre este tipo de concertaciones, de manera que las acciones tomadas en estos acuerdos dejen intactas las causas que originan los problemas sociales.

Los objetivos diseñados por la mesa de bienestar y equidad de la Mesa de Concertación Nacional constituyen derechos que Panamá persigue y, a pesar de no estar contemplados todos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, constituyen un importante horizonte político para el país:

**Derecho a la seguridad alimentaria:** Garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de toda la población, con especial atención a los grupos más vulnerables: población rural, comarcas indígenas y áreas urbanas de extrema pobreza, teniendo en cuenta los hábitos y costumbres alimenticios.

**Derecho a una vivienda digna:** Garantizar el derecho a una vivienda confortable, con título de propiedad, ubicada en áreas seguras y dotadas con la red de servicios básicos. Se entenderá la vivienda como un elemento integral del entorno sostenible comunitario, cuya concepción espacial responda a las necesidades físicas ambientales y espirituales de la familia.

**Derecho a la salud integral:** Garantizar el derecho básico a vivir una vida saludable mediante un sistema de cobertura básica y de calidad, que conlleve acciones de promoción y rehabilitación de la población y el ambiente, que dé prioridad a las poblaciones más vulnerables.

**Derecho a un medio ambiente sano:** Derecho a un medio ambiente sano garantizando el aprovechamiento sostenible de los recursos y del medio ambiente en todas las actividades de infraestructura y productivas. Garantizar un equilibrio entre el medio ambiente, el ser humano y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Para 2020 proteger el 50% de las cuencas del país. Garantizar que todos los hogares y comunidades tengan acceso a agua potable y sostenida, con saneamientos básicos y espacios para la recreación.

---

<sup>23</sup> Sistemas de las Naciones Unidas. Los Acuerdos para la Concertación Nacional para el Desarrollo. Panamá, 2007. [www.concertacion.org.pa](http://www.concertacion.org.pa)

---

Derecho al trabajo y al ingreso: Promoción de actividades productivas que generen trabajo empleo e ingreso sostenible en condiciones equitativas, dignas y decentes, que permitan una existencia adecuada para los individuos y sus familias, respetando las leyes y códigos laborales vigentes y convenios internacionales.

Derecho a la educación integral: Garantizar el derecho a la educación integral, pertinente, gratuita, y de calidad, multilingüe e intercultural con conectividad tecnológica.

Se concluye a partir de los capítulos anteriores que existe una cierta dicotomía entre el estado de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su inserción en los ordenamientos jurídicos internacionales a los cuales Panamá ha adherido y el estado de las condiciones sociales que se expresaron en el capítulo primero.

### **3. MARCO LEGAL QUE INCORPORA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

La Constitución de la República de Panamá fija fundamentos legales en relación a la seguridad alimentaria de la población, lo que constituye un elemento importante en la legalidad del Derecho a la Alimentación en el territorio nacional. En el artículo 52 y más claramente en el 110, numeral 1 se define que es una función primordial del Estado velar por las condiciones de salud de la población por lo que le corresponde el Desarrollo de una política nacional de alimentación y nutrición, que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población por medio de la promoción de la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados. El artículo 56 agrega: "El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales; igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos"<sup>24</sup>.

En el año de 1992 se comienzan a dar pasos para establecer elementos legales para que se manifieste los mandatos constitucionales en el ordenamiento jurídico general del país. Las normativas creadas buscan desarrollar programas relacionados con el Derecho a la Alimentación. Surge así, el Programa de Alimentación y Nutrición (PRONAN) oficializándose, mediante Decreto Ejecutivo N° 306 del 20 de noviembre de 2000. Posteriormente se siguió un proceso de establecimiento de reglamentos que dieron origen a nuevos programas y planes.

En julio de 1995 se promulga la ley N° 34, la cual crea la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar, como ente responsable del programa de alimentación escolar. Se promulga también la ley N° 35 del que establece los programas del vaso de leche, la galleta nutricional y las cremas enriquecidas en todos los centros oficiales de educación inicial y primaria de todo el país.

Ese mismo año se pone en ejecución, en los centros de salud del país, el Sistema de Vigilancia Nutricional (SISVAN), el cual recopila información del estado nutricional de la niñez preescolar, embarazos y de vida adulta, convirtiéndose en la única fuente disponible para obtener información a nivel de los servicios de salud<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Constitución Política de la República de Panamá. Título 1º, Capítulo II, artículo 56.

<sup>25</sup> FAO, Situación de la información de la inseguridad alimentaria en Panamá, noviembre 2006.

---

En el año de 1997 se elabora el Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria Nutricional 1998-2002 con el propósito de conocer la disponibilidad y acceso a alimentos, promoción de la salud con énfasis en la nutrición, la mejora y control de la calidad e inocuidad de los alimentos<sup>26</sup>.

El Gobierno Panameño crea la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN) mediante Decreto Ejecutivo N° 171 de 18 de Octubre de 2004, adscrita al Despacho del Presidente de la República, dándole la importancia y prioridad a la seguridad alimentaria y nutricional como un asunto de Estado. Se profundizará sobre las funciones y objetivos de SENAPAN en el punto 4, referido a institucionalidad.

Resolución de Gabinete N° 124 de 22 de octubre de 2007, aprueba la creación del Programa para la Solidaridad Alimentaria, a fin de garantizar el acceso de la población a los productos alimenticios de primera necesidad. Reglamentándose el 30 de noviembre de 2007 mediante el decreto ejecutivo N° 64 por el cual se aprueba el reglamento del programa para la solidaridad alimentaria<sup>27</sup>.

Señala que es función primordial del Estado implementar y desarrollar una política nacional alimentaria que provea el estado nutricional adecuado de toda la población, que garantice la accesibilidad y el consumo de los alimentos, y que permita satisfacer sus necesidades alimenticias, a precios razonables, promoviendo e incentivando la oferta adecuada de todos los productos de la cadena alimenticia.

Dado que en Panamá la pobreza extrema y la desnutrición coinciden mayoritariamente en las poblaciones indígenas es muy importante observar el estado de los marcos legales de los pueblos indígenas, sin los cuales no se podría avanzar en materia de Derecho a la Alimentación.

Es importante destacar que el acceso a la tierra de las familias y el reconocimiento legal de los territorios para los pueblos indígenas, significa un avance en el marco legal para asegurar la disponibilidad y acceso a la alimentación. La base económica de los pueblos indígenas rurales de Panamá es agrícola por lo que dependen de la tierra, agua y bosques para solventar sus necesidades alimentarias. Los territorios, en Panamá llamados "Comarcas", son indispensables para la reproducción cultural y política de estas nacionalidades.

En este contexto, se puede decir que se ha ido desarrollando legislación relacionada con la creación de comarcas, forestación, vida silvestre, protección de la salud tradicional, ambientales, etc., sin embargo, no existe una legislación que se oriente a la protección del Derecho a la Alimentación de la población indígena.

Profundizar sobre la aplicación del marco legal que reconoce los derechos de las Comarcas y pueblos indígenas a su autonomía política y territorial es de suma importancia, en una nación donde, los sujetos de obligación, no se ven la dependencia existente entre tierra / territorio y derecho alimentario. Además hay una percepción de que la pobreza está causada porque los indios no saben administrar su territorio y que es mejor que se integren al sistema nacional<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Ministerio de la Presidencia, octubre 2004.

<sup>27</sup> Gaceta Oficial No. 25,908 del 29 de octubre de 2007): El Consejo de Gabinete a través de la Resolución No. 124 del lunes 22 de octubre de 2007 aprobó la creación del Programa para la Solidaridad Alimentaria a fin de garantizar el acceso de la población a los productos alimenticios de primera necesidad.

<sup>28</sup> Encuentro Nacional Pastoral Indígena. Panamá 13 al 18 de septiembre. 1992

---

Finalmente, en el contexto del desarrollo del marco legal para la protección del Derecho a la Alimentación en Panamá, se produce un hito fundamental en el año 2005, cuando se propone un proyecto de ley que permitiera dar sustento a la política de seguridad alimentaria. Sin embargo, durante la discusión en el primer debate legislativo, los comisionados y representantes de las instituciones responsables en la materia llegaron a la conclusión de que el proyecto requería modificaciones de fondo, y que era conveniente nombrar una subcomisión para que lo revisara e hiciera sus recomendaciones. A continuación los principales hitos y elementos respecto al proyecto de ley de seguridad alimentaria.

### ***Proyecto de ley de Seguridad Alimentaria***

La Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Programa de Alimentación Nacional (SENAPAN), en el año 2005 elaboró el Proyecto de Ley N° 160, de Seguridad Alimentaria (ver anexo 2), que en su artículo primero señala que “tiene como objeto promover el desarrollo de la seguridad alimentaria y nutricional del país, la formulación de políticas y estrategias nacionales para el logro de una nutrición y alimentación adecuadas de la población panameña, como mecanismo para asegurar la conservación del óptimo estado de salud”, creando el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional “como mecanismo para establecer, mantener y fortalecer en el contexto de la Política Nacional de Desarrollo Humano” (Art. 5°).

Precisamente, el sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional pretendía a través de esta ley, consolidar un marco institucional estratégico de dirección y gestión para la planificación de acciones en dirección a la satisfacción alimentaria y nutricional.

En este sentido, el proyecto de ley contempla la creación de una entidad que desarrolle la función estratégica de coordinación, la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional, “en un nivel de coordinación y planificación técnica” (Art. 6°), un nivel de dirección, constituido por la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional y un nivel de ejecución “conformado por las instancias o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles”.

La Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional, como ente rector propone, coordina, supervisa y evalúa las acciones de promoción, prevención, reducción y habilitación de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

El comité técnico corresponde a la misma entidad que creó la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Programa de Alimentación Nacional (SENAPAN) y por tanto los integrantes que la componen son los mismos.

Además, el proyecto de ley contempla una Junta Consultiva, “ente asesor de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional en materia de políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional” (Art. 19) y Comités Comunitarios “entes de fortalecimiento del desarrollo regional y participarán como instancias gestoras en los procesos de planificación y ejecución de la agenda del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Art. 22).

El diseño de este proyecto de ley y su envío al parlamento evidencia un avance importante en el proceso de construcción de un marco legal que proteja el Derecho a la Alimentación en Panamá,

---

sin embargo se constata un debilitamiento del proceso político para ser promulgada como ley de la república, lo que se manifiesta en su estancamiento en el debate legislativo que se ha desarrollado en la Asamblea de Diputados. Los cambios que se diagnosticó que requería el proyecto de ley, no han sido definidos y el proceso de modificación no ha tenido la celeridad esperada.

Tiempo después, SENAPAN, a través del Ministro de la Presidencia, presentó el proyecto de Ley N° 160 con sus modificaciones a la Comisión de Salud Pública el 5 de marzo de 2008.

En el período de abril-junio de 2008, SENAPAN, acompañada por el Asesor Legal de la Presidencia, y representantes del Ministerio de Educación y Ministerio de Salud han dialogado la propuesta de Ley con el presidente de la Comisión de Salud Pública de la Asamblea de Diputados. Los diputados, al 8 de septiembre de 2008, no habían discutido la Ley.

#### **4. INSTITUCIONALIDAD PARA EL SEGUIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL**

La institucionalidad relacionada con el Derecho a la Alimentación en Panamá ha tenido un importante incremento, en cuanto a nueva institucionalidad, funciones, competencias y complejidad. Se han creado unidades de dirección y evaluación, así como diversos programas orientados a la seguridad alimentaria. Éstos últimos se han descrito en parte en el capítulo referido a la legalidad, mientras que otros se mencionan en este capítulo, de acuerdo a la institución que lo ejecuta.

##### **SENAPAN**

La institución que se vincula más estrechamente con el Derecho a la Alimentación es la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Programa de Alimentación Nacional (SENAPAN).

La SENAPAN, dependiente del Despacho del Presidente de la República, es el “organismo encargado de proponer, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención, reducción y habilitación de todos los programas estatales cuyo objetivo sea contribuir a garantizar la seguridad alimentaria nutricional de la población panameña” (SENAPAN 2006). Las principales acciones que ha lleva a cabo la SENAPAN son:

- Elaboración de políticas públicas en el ámbito de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Diseño del anteproyecto de ley de seguridad alimentaria y nutricional.
- Evaluación de los Programas de Alimentación Complementaria y Nutricional que brindan las instituciones estatales.
- La conformación de un Comité Técnico con funciones técnico-asesoras en materia de seguridad alimentaria y nutricional. El comité técnico está compuesto por representantes de diversos ministerios, tales como los de Salud (MINSAL), de Educación (MEDUC), de Desarrollo Agropecuario, de Economía y Finanzas, de Desarrollo Social y el Despacho de la Primera Dama, junto a entidades públicas y privadas, así como agentes regionales y locales.
- Elaboración de programas pilotos de intervención nutricional.



---

Además, la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Programa de Alimentación Nacional (SENAPAN) fue la encargada de diseñar el proyecto de ley de Seguridad Alimentaria (proyecto 160 de 2005) que, como se ha mencionado, se encuentra en discusión parlamentaria.

### ***Programa de Bonos para la Compra de Alimentos, SENAPAN***

Descripción del Programa: entrega de un bono bimestral por \$ 70.00 para la compra de alimentos, fósforo y jabón, a cambio de que los padres de familia envíen a sus hijos a la escuela, mantengan los controles de salud y participen de los programas de capacitación para actividades agrícolas productivas.

Objetivo: Asistir a quienes por su situación de pobreza, necesitan ayuda urgente y mejorar sus condiciones de vida, obligando a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, a mantener los controles de salud y a participar de la capacitación agrícola para que puedan incorporarse, activamente, a la economía. Beneficiarios: se estima apoyar a 9,200 familias. Inversión: \$ 5.8 millones anuales (Presupuesto de 2008)

### ***Plan Alimentario Nacional***

La Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN) con apoyo de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO), representación de Panamá; inició en junio de 2008 la formulación de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009 -2014.

Se instituyó un proceso metodológico para que el cambio de gobierno no afecte su implementación. Garantizó la participación equilibrada de todos los sectores, incluyendo estamentos de la sociedad civil. Prevén su entrega para el mes de marzo del 2009. Urge un debate sobre soberanía alimentaria/seguridad alimentaria; es propicia la ocasión en el marco del diseño del dicho plan.

### ***Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional***

El 7 de agosto de 2007, se hizo el lanzamiento del "Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional" (SIVISAN) en el marco del proyecto de fortalecimiento institucional e integración de políticas y estrategias para el desarrollo rural nacional con apoyo del Fondo Mixto Hispano Panameño<sup>29</sup>.

El SIVISAN es una herramienta para monitoreo y seguimiento de los programas de seguridad alimentaria y nutricional a través de indicadores demográficos, de pobreza y de programas obtenidos de diferentes fuentes de información.

### ***Ministerio de Desarrollo Social***

Creado por la Ley 29 de agosto de 2005. Trabaja por la inclusión social de los grupos de atención primaria; ejerce la Coordinación Técnica del Gabinete Social, (Decreto Ejecutivo del 15 de diciembre 2004). Asesora al Órgano Ejecutivo y al Consejo de Gabinete en asuntos sociales. Es el interlocutor gubernamental ante las organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales e internacionales y sirve de puente entre la política de desarrollo social del Estado y la ciudadanía.

---

<sup>29</sup> Ministerio de Salud Lanzamiento oficial del "Sistema de Vigilancia para la Seguridad Alimentaria y Nutricional" en Panamá, el 7 de agosto de 2007.

---

La Red de Oportunidades es un proyecto de Estado ejecutado por el MIDES como parte del desarrollo de la estrategia de combate a la extrema pobreza. Esta Red, conformada por diversas instituciones gubernamentales prestan sus servicios a los corregimientos de pobreza extrema del país.

*Transferencias monetarias condicionadas, Ministerio de Desarrollo Social- Banco Mundial*

Descripción del Programa: se entrega mensualmente, \$35:00 en efectivo, a cambio de que los padres de familias envíen a sus hijos a la escuela, mantengan los controles de salud.

Objetivo: Mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades indígenas y otros grupos que viven en situación de pobreza extrema. Beneficiarios: 46,695 familias. Inversión: \$ 21,963,593.00 millones

### **Ministerio de Educación (MEDUCA)**

Creado por la Ley 2 de enero de 1941. Responsable de reglamentar la enseñanza, organizar el sistema educativo y además definir su funcionamiento. Tiene en marcha el programa de alimentación complementaria en todos los centros oficiales de educación inicial y primaria del país; además brinda ayuda alimentaria en los colegios secundarios a través del Fondo de Equidad de la Educación (FECE).

*Dirección de Nutrición y Salud Escolar, MEDUCA*

18 millones de Balboas. En 3.165 escuelas y 475.762 alumnos, incluye los programas de alimentación complementaria, producción de alimentos y salud escolar.

#### *Alimentación complementaria*

Objetivos del programa:

- Aumentar la asistencia; incremento de la matrícula o inscripción y reducción de la deserción, a través de una merienda o una comida.
- Mejorar la capacidad de los niños para aprovechar las enseñanzas mediante la superación del hambre y las deficiencias nutricionales que actúan como obstáculos.
- Mejorar el estado nutricional de los niños de edad escolar.
- Promover la participación comunitaria.
- Capacitar a los escolares en aspectos relacionados con salud, alimentación y nutrición.
- Fomentar la producción de alimentos a nivel de la escuela y la comunidad.

**TABLA 3. COSTO DE MERIENDA DIARIA PARA EL 2008**

ALIMENTOS	COSTO TOTAL	COSTO ANUAL/NIÑO	COSTO/DÍA/NIÑO
Producto Lácteo Fortificado	9,510,111.12	40.60	0.28
Crema	3,559,038.00	13.05	0.09
Galleta	2,762,371.94	8.10	0.09
Costo total	15,831,521.06		

*Producción de Alimentos, MEDUCA*

El desarrollo de los Huertos Escolares en Centros Escolares de todo el país con disposición de terreno, es una de nuestras principales metas a cubrir en el presente año lectivo escolar, al igual que proyectos como: Granjas Avícolas. Se realizan como una alternativa productiva de alimentos ricos en nutrientes y libres de contaminantes, la cual es consumida por la población escolarizada, como un complemento al almuerzo brindado.

La Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar, espera con esta estrategia, además de enseñar, ofrecer a los comedores escolares productos de buena calidad nutricional que contribuyan a mejorar la dieta diaria, favoreciendo el estado nutricional de la población escolar.

Objetivos: Ofrecer a través de un enfoque didáctico productivo, una variedad de alimentos que contribuyan en la educación alimentaria de los escolares en el comedor escolar.

**TABLA 4. COSTOS DE PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS**

ESPECIFICACIÓN	CANTIDAD	COSTOS (\$.)
1. Huertos Escolares	600 huertos	37,310.00
2. Pollos de Engorde	20,000 pollitos	86,850.00
3. Pollos de Postura	6,000 pollitos	
TOTALES		124,160.00

*Salud Escolar, MEDUCA*

Objetivo general: Elevar el nivel de salud de la población infantil en edad escolar (5 a 14 años) mediante actividades de promoción, prevención y atención de la salud, para el óptimo desarrollo de sus potencialidades físicas, mentales y sociales.

---

Objetivos específicos.

- Vigilar el crecimiento y desarrollo integral del escolar.
- Contribuir a la captación temprana y restablecimiento de los trastornos de salud escolar.
- Promover cambios de hábitos, prácticas y actitudes del escolar, la familia y la comunidad, mediante la educación en salud.

### ***Ministerio de Salud (MINSA)***

El MINSA tiene una vasta red de Centros de Atención Primaria (251), Subcentros y Puestos de Salud (449), lo que determina una relación de 4.451 habitantes por instalación de salud. La disponibilidad de profesionales de salud es relativamente adecuada, con un médico y una enfermera por cada 727 y 888 habitantes respectivamente. Al igual que en otras variables de salud existe desigualdad en la distribución de los recursos, con una mayor concentración de profesionales en las regiones más urbanas.

### ***Programa de Alimentación Complementaria del Ministerio de Salud (PACMI)***

Es un programa orientado a la población más vulnerable desde el punto de vista nutricional: niños/as desde los 6 meses hasta los 5 años de edad, embarazadas y madres lactantes.

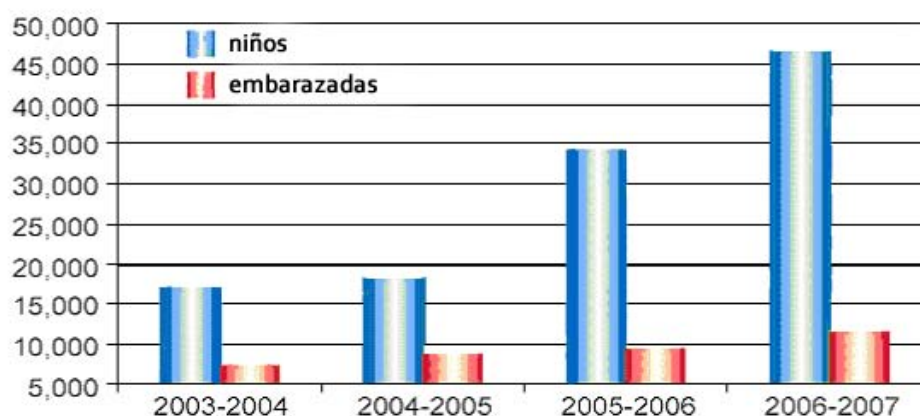
El presupuesto del programa ha fluctuado alrededor de \$1,9 millones al año, lo que representa una inversión del orden de \$ 52.00 por beneficiario/año. La nutricrema es producida por una sola empresa nacional, a un costo del orden de \$. 0,83 la libra.

### ***Plan Nacional de Combate a la Desnutrición Infantil, MINSA***

Con el objeto de prevenir y corregir el déficit nutricional de los menores de 5 años y embarazadas, se entregaron 6 libras a cada beneficiario que acude a las instalaciones del país, de un complemento alimentario "nutri cereal", a base de cereal de maíz o arroz precocido, enriquecido con vitaminas (A, E, B1, B2, B6, Niacina, B12) y 5 minerales (calcio, zinc, fósforo, hierro, yodo) a cada beneficiario que acude a las instalaciones del país.

A partir del año 2006 se amplió la cobertura del programa a todos los infantes menores de 6 a 36 meses basado en los altos niveles de pobreza (ENV-MEF) y retardo del crecimiento de los niños de las áreas indígenas.

## NÚMERO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN COMPLEMENTARIA - PAC AÑOS 2004, 2005, 2006 y 2007



Fuente: Departamento de Salud Nutricional, Ministerio de Salud, 2007.

### **Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)**

Creado por Ley 12 de 25 de enero de 1973. Define y ejecuta las políticas, planes y proyectos del sector. El MIDA ha privilegiado programas y proyectos en seguridad alimentaria, orientados hacia la disponibilidad y con menos importancia al acceso y consumo de los alimentos. Tiene en marcha el Programa Familias Unidas, orientado en la unidad familiar y dentro de ésta, en la mujer rural. Es un programa de transferencia condicional (corresponsabilidad) a través de: asistencia de las familias a servicios de salud; asistencia de los niños a la escuelas; asistencia a trabajos de capacitación productiva/huertos escolares o granjas didácticas; y asistencia a trabajos comunitarios.

El Gobierno Nacional puso en marcha hace más de un año medidas concretas para apoyar a los consumidores panameños ante un contexto mundial, de encarecimiento de los precios de los alimentos e insumos agropecuarios. El ente rector de las siguientes acciones es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

#### *Programa de Apoyo al Consumidor (PAC)<sup>30</sup>*

El Programa de Apoyo al Consumidor (PAC) una iniciativa integral, orientada al panameño común, coordinada con el resto de medidas de medio y largo plazo que este Gobierno ha impulsado y que seguirá impulsando. El Gobierno Nacional anunció una ampliación de las medidas del Programa de Apoyo al Consumidor (PAC), denominadas AGROCOMPITA, que impulsarán la productividad agropecuaria nacional y garantizarán la sostenibilidad de la iniciativa COMPITA, con una ampliación de las ferias permanentes, en beneficio de los consumidores.

Iniciativas que impulsa Agrocompita:

- Mejora del contrato de compra de producción.
- Se firman las primeras adendas a los contratos de compra de producción, que garantizan al productor la compra del 100% de su producción a un precio previamente establecido.

<sup>30</sup> Ministerio de Desarrollo Agropecuario. <http://webserv-mida.mida.gob.pa/MIDA/n-discurso%20compita2.shtml>

---

Se dará la posibilidad al productor de obtener un mejor precio por el 50% de esa misma producción en el mercado, si lo logran, el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) liberará el 50% de esa producción. Si no, el IMA le compra el 100% de la producción al precio pactado. Por tanto, el productor siempre tiene asegurada la venta de su producción y una opción para, lograr, incluso, un mejor precio. Este contrato le permitirá al productor presentar ante las entidades financieras garantías de ingresos por su producción y, por tanto, ello facilitará extraordinariamente su acceso a la financiación en mejores condiciones para acometer mejoras en sus unidades productivas.

#### *Financiamiento Agropecuario:*

El Gobierno Nacional ha puesto en marcha las medidas precisas para que los productores de arroz, maíz y leche, frijoles, carne de ave, puercos y res, paguen una tasa de interés preferencial del 2% en los préstamos agropecuarios concedidos por el Banco Nacional y el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA). Se ha solicitado a la Banca privada que se sume a este esfuerzo y para ello se ha incrementado el aporte del Estado para estos financiamientos del 3,5 al 4%. El Banco Nacional de Panamá y el BDA extenderán el plazo.

#### *Seguro Agropecuario:*

El Gobierno Nacional amplía los beneficios del Seguro Agropecuario. Este nuevo Seguro sube del 75% al 90% la cobertura en caso de siniestro. Hay que recordar que el Gobierno Nacional paga el 50% de la prima del productor, lo que representa un extraordinario apoyo.

#### *Fortalecimiento del fondo de Garantía:*

Se fortalecen las herramientas para que aquellos pequeños productores que no tenían acceso al crédito puedan ahora tener acceso a ese financiamiento.

El fondo de garantía avalará el 100% para productores de asociaciones o cooperativas y del 80% para los independientes.

#### *Línea de Insumos:*

El IMA dentro del Contrato de Compra de Producción está garantizando al productor el suministro de determinados Insumos a un precio adecuado y estable.

#### *Línea de Asistencia Técnica:*

El MIDA financiará el 100% de las asistencias técnicas contratadas por los productores y dirigidas a mejorar al rendimiento por unidad productiva. Esta línea ha sido diseñada reduciendo la burocracia al máximo y poniendo en manos de los productores el control de la asistencia que requieren.

#### *Línea de Impulso Productivo:*

Se financiará el 100% de las nuevas inversiones en infraestructura de riego a las producciones de menos de 50 hectáreas; asimismo, un 50% para producciones de hasta 500 hectáreas y 25% para las más grandes.

#### *Otras iniciativas:*

Mejora de los rendimientos por unidad productiva.

- Programa de Inseminación artificial e implante de embriones.
- Ayuda a la adquisición de transporte refrigerado.
- Pasto mejorado.

- 
- Mejoras en las Infraestructuras de las fincas: Cercas eléctricas, Caminos de producción internos de tosca, Paneles solares.

Asimismo, el Consejo de Gabinete aprobó medidas para rebajar los aranceles, que deberían provocar una rebaja en la cadena de producción de alimentos, en beneficio del consumidor. Se reduce a 0% el arancel de importación de:

- Alimentos como lenteja, frijoles enlatados, sardinas, atún, jamonilla, rabito y patita de puerco, pescados congelado.
- Maquinaria y equipos para la producción agropecuaria y agroindustrial: Alambre de púas, cable para la pesca, malla de cercado básculas y llantas para tractores.

Se ha puesto en marcha el Programa de Solidaridad Alimentaria, cuyo objetivo es aumentar y mejorar la alimentación de 50,000 familias de la red de oportunidades mediante incentivos de la producción de subsistencia. Se trata de una inversión de \$. 15 millones, con la que recibirán del Gobierno semillas de arroz, maíz, frijoles, abonos, urea, animales domésticos para su cría e insecticidas y asistencia técnica para sus producciones. Este programa lo ejecuta el IMA.

Con las medidas adoptadas, el gobierno nacional considera, que se deberá garantizar:

- Más de 70 mil hectáreas de arroz.
- 20 mil hectáreas de maíz.
- 5 mil hectáreas de frijoles.
- El incremento de la producción de leche a 200 millones de litros anuales.

Para el consumidor, el IMA establecerá ferias permanentes en las principales ciudades del país. Iniciando de manera inmediata por las cabeceras de provincia y los principales barrios populares.

### ***Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)***<sup>31</sup>

El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) se creó mediante ley No. 70 del 15 de diciembre de 1975, modificada posteriormente por la Ley No. 54 del 22 de noviembre de 2002. El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), como parte del sector público agropecuario que lidera el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), tiene como función implementar las políticas de mercadeo formuladas por el Ministerio, apoyando al productor nacional en la comercialización y mercadeo de sus rubros, para el crecimiento y desarrollo del sector agrario.

1. Promover el mejoramiento de los sistemas de mercadeo de la producción agropecuaria.
2. Garantizar mercadeo interno o externo de producción nacional a precios remunerativos.
3. Organizar, modernizar y controlar los circuitos de mercadeo de la producción.
4. Regularizar el abastecimiento en el mercado interno.
5. Proteger y armonizar los intereses de los productores y consumidores en ese proceso.

Lleva adelante la aplicación del programa agro compita en la promoción de ferias de venta de alimentos de la canasta básica, con el propósito de disminuir el impacto del crecimiento sostenido

---

<sup>31</sup> Instituto de Mercadeo Agropecuario <http://www.ima.gob.pa>

---

de los precios de los alimentos, como parte de las acciones gubernamentales para favorecer el acceso a los alimentos.

### ***Fondo de Inversión Social (FIS)***

Organismo oficial adscrito a la Presidencia de la República. Es el brazo ejecutor de la Agenda Social del Presidente, la cual fue creada por el decreto No. 189 de 15 de noviembre 1999. Promueve la inversión en proyectos de interés social y fortalece la participación ciudadana. Del presupuesto total de Inversión \$89.147 millones, se asignó al FIS la suma de \$ 51.783 millones<sup>32</sup>.

#### *Programa Nacional De Nutrición Escolar Del Fondo de Inversión Social*

El Programa funciona a través de la Dirección de Coordinación Interinstitucional (DICOI) del FIS y en el nivel regional se cuenta con un funcionario que ejerce la función de enlace de nutrición. El programa ofrece un almuerzo diario a escolares, consistente en arroz, menestras, aceite y sal. El costo global del programa se ha reducido de 1,91 millones de dólares en el 2002 a 1,42 millones dólares el 2004, a pesar de que ha aumentado el número de beneficiarios de 141 mil a 159 mil en el mismo período. Ello representa una inversión que ha fluctuado entre \$.13,5 y 9,0 por niño/año<sup>33</sup>.

### ***Defensoría del Pueblo***

“La Defensoría del Pueblo como institución garante de los derechos humanos asume el compromiso de sensibilizar, educar, vigilar y procurar que el Estado Panameño adopte las medidas necesarias a fin de alcanzar la seguridad alimentaria en Panamá”, (Defensor del Pueblo). La Defensoría del Pueblo, a lo largo de los 10 años de existencia, ha ido incorporando nuevas actividades en materias de derechos, procurando no caer en un activismo que la haga inoperativa o dispersa. La Defensoría del Pueblo promueve la aplicación de las recomendaciones de FAO respecto al Derecho a la Alimentación y que éste derecho de tercera generación sea cumplido por el gobierno.

Asumir el derecho alimentario como parte de las acciones es un asunto prioritario por la actual defensoría, pues siente que es una obligación exigir al Estado que nadie pase hambre en un país que crece económicamente al 8.5%

La Defensoría del Pueblo participó en el Taller “Hacia una reafirmación del Derecho a la Alimentación”, organizado en agosto 2008 por la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN), con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Secretaría del Consejo Nacional de la Transparencia contra la Corrupción, y miembros del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

Entre las recomendaciones que se hicieron al Estado luego del taller están: articular la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria con un calendario de acciones prácticas, tangibles y contundentes para reafirmar el derecho a la alimentación; establecer un sistema único de vigilancia y seguimiento del plan de acción; y aprobar una ley marco de seguridad alimentaria que legitime el derecho a la alimentación a todos los niveles sociales, sin distingo de raza, religión o inclinación política.

---

<sup>32</sup> Ministerio de la Presidencia, Descripción del Presupuesto de Inversión. 2006

<sup>33</sup> <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article911>



---

Asimismo, se recomendó asignar recursos para campañas permanentes de concienciación y educación que promuevan el derecho a la alimentación; adoptar estrictas medidas para frenar el alto grado de especulación en el mercado de los alimentos, acción que bien puede tipificarse como un acto desmedido de corrupción; y exigir a las autoridades cumplir con la vigilancia y solidaridad entre todos los participantes de la cadena de producción, distribución y comercialización de los alimentos de manera que ofrezcan productos a precios accesibles y justos.

*Coordinan acciones para promover el Derecho a la alimentación como Derecho Humano.*

Representantes de diversas instituciones nacionales e internacionales, se reunieron en la Defensoría del Pueblo, para coordinar las acciones necesarias para que el gobierno nacional adopte las directrices Voluntarias aprobadas por la FAO, para garantizar la alimentación de todos los panameños.

En Panamá, impulsado por la Defensoría del Pueblo y apoyada por la Procuraduría de la Administración, el 16 de octubre de 2007 se estableció el Comité de Alto Nivel que velará por este derecho, integrado igualmente por los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Economía y Finanzas; la Secretaría Nacional para el Plan Alimentario y Nutricional (SENAPAN) y el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

La constitución del Comité de Alto Nivel pretende, además, garantizar por parte del Estado, un sistema de protección social para aquellas personas que no puedan hacerlo por sí mismas y rediseñando un plan nacional que refuerce los sistemas de protección existentes, invirtiendo los recursos de manera efectiva y eficiente.

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos hizo suya esta inquietud cuando “manifestó su preocupación por el estado de goce y disfrute de los derechos humanos, concretamente el acceso a la alimentación, recordando a los Gobiernos de la Región, la obligación de garantizar progresivamente el mismo...”.

En diciembre de 2007 se consigue la firma del Presidente comprometiéndose a hacer efectivo ese derecho.

Procura incidir en las políticas públicas, que es lo que le pide su mandato social y su marco legal, en ese sentido participa de la Comisión de Alto Nivel, que pretende fortalecer y armonizar las acciones de SENAPAN.

### ***Cooperación y apoyo internacional***

*Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

Apoya al gobierno nacional en la ejecución de múltiples proyectos dirigidos a reducir la pobreza y la desigualdad a través del fortalecimiento de capacidades locales y la puesta en marcha de obras públicas en los sectores de salud, educación y vivienda. El PNUD también contribuye a la definición del concepto de pobreza humana insertada en el desarrollo humano, y a la producción de diagnósticos y estudios que sirven como herramientas para la planificación del desarrollo en Panamá.

---

### *Fondo Internacional de Desarrollo agrícola (FIDA)*

FIDA, FAO y el PMA colaboran en distintas formas para hacer avanzar el objetivo de la comunidad mundial de eliminar el hambre y la pobreza. Cada una de estas organizaciones tiene un mandato distinto: cooperación técnica, ayuda financiera internacional y ayuda alimentaria respectiva. Una de las acciones más significativas es el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible en la Comarca Ngobe Bugle y corregimientos pobres aledaños.

### *Gobierno de Japón*

La asistencia técnica y financiera japonesa se centra en los siguientes ámbitos: corrección de las desigualdades en la distribución de la riqueza, desarrollo económico sostenible, protección del medio ambiente, asistencia relacionada con el Canal. Canaliza la asistencia técnica del Gobierno japonés a través La oficina de JICA en Panamá. Actualmente, permanecen en Panamá 11 expertos activos que prestan colaboración en las áreas de agricultura, silvicultura, formación de agricultores, control de la calidad del agua, red de bancos de sangre, administración portuaria, consolidación del sistema de prevención de desastres naturales en Centroamérica, y desarrollo socioeconómico sostenible.

### *Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)*

Oficina para Panamá. Diseño, ejecución y gestión de los proyectos y programas de cooperación para el desarrollo sostenible, humano, social y económico para contribuir a la erradicación de la pobreza del mundo.

### *Organización Panamericana de la Salud (OPS)*

Cooperación técnica en el desarrollo de estrategias y actividades dirigidas a fortalecer las acciones de Seguridad Alimentaria Nutricional a nivel local y nacional. Incluye acciones en la fortificación de alimentos para grupos vulnerables como mecanismo de control y prevención de deficiencias de los micronutrientes. Su nuevo enfoque es "cerrar las brechas en las poblaciones menos protegidas". Ha hecho valiosos aportes Vigilancia de la calidad del agua en comunidades indígenas dentro del Proyecto Regional "Mejoramiento de las condiciones ambientales (agua y saneamiento) en las comunidades indígenas"

### *Programa Mundial de Alimentos*

El PMA y el BID en el 2006 han acordado implementar una iniciativa para contribuir a la erradicación de la desnutrición crónica en niños menores de tres años en Centroamérica y la República Dominicana. Ello abre oportunidades de coordinación y colaboración dado que la iniciativa contempla "la elaboración de planes nacionales sobre la base de políticas y programas nutricionales en curso de alto potencial, a través de la conformación de un equipo técnico nacional apoyado por el PMA, el BID y en colaboración con la OPS/OMS, INCAP, UNICEF y otros socios". Y que "estos planes nacionales constituirán los "Pilares Nacionales" de la Iniciativa".

---

## *UNICEF: El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Panamá*

Su objetivo se centra en la aplicación del programa de cooperación de la oficina de UNICEF en Panamá es asegurar el cumplimiento de los derechos de mujeres, niños y niñas, mediante la disminución de la desigualdad basada en el nivel socioeconómico, la etnia y el género.

Desarrolla el Plan Estratégico Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

En dicho Plan, se destaca el objetivo a largo plazo del programa para el país basado en el logro de los siguientes objetivos para el año 2011:

- Disminución de la malnutrición infantil crónica.
- Finalización de 10 años de educación básica de buena calidad para los niños.
- Eliminación de la transmisión del VIH/SIDA de la madre al hijo, protección de niños huérfanos o en situación vulnerable, y divulgación de información sobre la prevención del VIH/SIDA a todos los niños y adolescentes.
- Protección de niños y mujeres de la explotación sexual y comercial, falta de registro legal, residencia permanente en instituciones y la trata, la violencia y los abusos<sup>34</sup>.

UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud, y el Programa Mundial de Alimentos, emitieron, en marzo 2006 una declaración conjunta para prevenir y controlar la carencia de micronutrientes en las poblaciones afectadas por emergencias.

## *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO)*

Las acciones de FAO se enmarcan principalmente a apoyar a las políticas del Estado. En este sentido ejecuta varios proyectos cuyos pilares enfatizan en la modernización del Estado en materia de seguridad alimentaria y derecho alimentario. Otras acciones que realiza FAO son las de establecer vínculos con organizaciones de base comunitaria, intelectuales, universidades, medios de comunicación, ONGs, para abordar, desde otros campos, el tema de la alimentación.

FAO es la organización internacional que ha liderado las acciones para las incidencias políticas en el reconocimiento del Derecho Alimentario en Panamá. Los resultados tangibles son: apoyo a SENAPAN; apoyo al Comité Técnico Ampliado de SENAPAN; aceptación de las Directrices Voluntarias de la FAO por parte del Presidente de la República de Panamá (Ver anexo).

## *Proyectos FAO en Panamá*

### *a. Modernización Del Sistema Fitosanitario.*

Objetivo: Fortalecer el servicio Fitosanitario de Panamá a través de la asistencia técnica para la creación de capacidad en la administración y manejo técnico de los servicios fitosanitarios.

Producto: Preparación del borrador de una ley nacional que esté de acuerdo con el modelo regional.

### *b. Modernización de los sistemas fitosanitario, salud animal e inocuidad de los alimentos*

Objetivo: Completar las capacitaciones pendientes, terminar el sistema de informática fitosanitaria, integrar los análisis de las tres áreas (sanidad vegetal, salud animal e inocuidad de los alimentos),

---

<sup>34</sup> <http://www.unicef.org/panama/spanish/about.html>

---

preparar un plan estratégico, incluyendo sugerencias de modificaciones institucionales, y presentar las recomendaciones a altos oficiales (ministros) con indicación de áreas potenciales de inversión, para la toma de decisiones en la implementación del proyecto del BID.

Producto: Técnicos con más capacidad para tomar decisiones sobre análisis de riesgo de plagas y las normas internacionales de medidas fitosanitarias.

*c. Multiplicación asistida del rebaño caprino.*

Objetivo: Completar las actividades pendientes del proyecto TCP/PAN/2903, a fin de mejorar la cría de cabras en el ámbito nacional, dar inicio a los cursos de segunda generación para poder difundir y multiplicar los conocimientos de los capacitadores formados en las cuatro diferentes disciplinas entregadas para la multiplicación asistida del rebaño caprino en Panamá.

Productos: Puesta en marcha del Centro Nacional Caprino de Reproducción Asistida (CENCRA); Manual de procedimientos técnicos y operativos del CENCRA.

*d. Apoyo a evaluación, reformulación y preparación del plan nacional de seguridad alimentaria y al programa de agricultura para el desarrollo rural de pequeños agricultores de la Rep. de Panamá.*

Objetivos: Evaluación, reformulación y preparación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (SENAPAN). Análisis de las Políticas de desarrollo agropecuario y preparación de un programa de agricultura para pequeños productores de apoyo al plan nacional de seguridad alimentaria y al combate a la pobreza (MIDA).

Productos: Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2003 -2007; documento del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2008- 2015, análisis de la Política de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la formulación del componente de producción, sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del PAN 2008- 2015.

*e. Fortalecimiento institucional para el desarrollo del Programa Nacional de Zonificación Agroecológica Económica para la Competitividad y Seguridad Alimentaria en Panamá.*

Objetivo: Apoyar al Gobierno de Panamá en el desarrollo de políticas y estrategias de ordenamiento de la producción nacional, a través de la consolidación del Programa nacional de zonificación agroecológica como apoyo a la competitividad del sector silvoagropecuario y la reducción de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en el área rural de Panamá. Apoyar la institucionalización del uso y aplicación de la zonificación como instrumento de planificación de carácter obligante. Producto: incorporar en los instrumentos y/o programas de fomento productivo, de reconversión y seguridad alimentaria la ZEE como parte de las exigencias de dichos instrumentos/programas.

*f. Apoyo al fortalecimiento de la Red del conocimiento para la toma de decisiones en agricultura y desarrollo rural.*

Objetivo: Asistir al CIDES<sup>35</sup> y al MIDA en la implementación de un sistema nacional integrado de gestión del conocimiento y la información agraria, creando capacidad para la gestión y fortalecimiento de redes del conocimiento en las instituciones nacionales para su implementación, contribuyendo específicamente al fortalecimiento de la Red del conocimiento para la toma de decisiones en agricultura y desarrollo rural, a ser administrada por el mismo.

Producto: Diagnóstico sobre las necesidades de conocimiento e información de los usuarios directos (agricultores y sus asociaciones, así como investigadores, técnicos y instructores),

---

<sup>35</sup> Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible.

---

e identificación de responsables en la generación de contenidos, con la participación de instituciones públicas y privadas del sector, incluyendo oficinas agrarias regionales, gremios agrarios, organizaciones de ganaderos y agricultores, pescadores, etc.

*g. Microproyectos*

FAO presta apoyo financiero a organizaciones de base con pequeños proyectos en la línea de producción de alimentos.

## **5. ÁMBITOS DE ACCIÓN PARA OPERACIONALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PAÍS**

### ***Comunicación y capacitación sobre el Derecho a la Alimentación***

Respondiendo a la perentoria necesidad de expandir el conocimiento del Derecho a la Alimentación en la sociedad panameña, se han llevado a cabo jornadas de capacitación para sensibilizar a la ciudadanía sobre este derecho en perspectiva de derechos humanos. En agosto 2008, se realizó el Taller: "Hacia una reafirmación del Derecho a la Alimentación", organizado por la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional (SENAPAN) con el apoyo de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Secretaría del Consejo Nacional de la Transparencia contra la Corrupción y Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

Entre las recomendaciones que se hicieron al Estado están: articular la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria con un calendario de acciones prácticas, tangibles y contundentes para reafirmar el derecho a la alimentación; establecer un sistema único de vigilancia y seguimiento del plan de acción; y aprobar una ley marco de seguridad alimentaria que legitime el derecho a la alimentación a todos los niveles sociales, sin distingo de raza, religión o inclinación política. Asimismo, se recomendó asignar recursos para campañas permanentes de concienciación y educación que promuevan el derecho a la alimentación; adoptar estrictas medidas para frenar el alto grado de especulación en el mercado de los alimentos, acción que bien puede tipificarse como un acto desmedido de corrupción; y exigir a las autoridades cumplir con la vigilancia y solidaridad entre todos los participantes de la cadena de producción, distribución y comercialización de los alimentos de manera que ofrezcan productos a precios accesibles y justos.

### ***Justiciabilidad***

Sólo a través de una justicia efectiva, instituciones fidedignas y un sistema jurídico orientado hacia el derecho humano a la alimentación, los titulares de derechos podrán hacer responder a los obligados a garantizar su seguridad alimentaria<sup>36</sup>. En Panamá, en este momento, todavía no hay marcos legales básicos que acojan la justiciabilidad del derecho a la alimentación. El proyecto de Ley de seguridad alimentaria presentado a la Asamblea de Diputados en el año 2005 a la fecha, noviembre 2008, no ha sido aprobado. La tardanza en la aprobación de la ley expresa la falta de voluntad política para aplicar el Derecho Alimentario, a pesar de que Panamá

---

<sup>36</sup> FAO. El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional. Roma, p. 16. [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood)

---

ha ratificado el PIDESC y ha reconocido las directrices voluntarias de FAO. La aprobación de este cuerpo legal constituiría un elemento fundamental en el establecimiento de recursos claros para permitir la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación.

En relación al sistema judicial, en Panamá es débil, existiendo una serie de hechos donde se detecta cierta impunidad en violaciones a derechos económicos, sociales y culturales. Estamos frente, por tanto, de la ausencia de mecanismos jurídicos y judiciales que permitan ejercer la exigibilidad y justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en Panamá.

En Panamá existen muchos grupos organizados a lo largo del país y con capacidad de denuncia, pero no es menos cierto que se necesita mayor cohesión y capacidad y voluntad para establecer vínculos y de esa manera tener mayor impacto social y capacidad de incidir en las políticas públicas. El derecho alimentario aparece muy débilmente expresado en las denuncias que hacen las organizaciones pero el concepto viene expresado a través de ideas como la delimitación de territorios, de los ecosistemas, de la Madre Tierra, defensa de la vida y del agua.

Es necesario precisar conceptos y formar a los grupos organizados en la importancia que tiene el derecho alimentario y la relación intrínseca e indisoluble que existe entre éste y el conjunto de todos los derechos humanos. La capacitación en derecho alimentario permitirá que en Panamá se cumpla este derecho fundamental.

### ***Organizaciones No Gubernamentales: el rol de la sociedad civil***

La sociedad civil organizada ha significado un complemento para una institucionalidad para la protección del Derecho a la Alimentación aún en forma. Destacan las acciones orientadas a la atención de niños en situación de vulnerabilidad alimentaria. Algunas de las organizaciones no gubernamentales que podemos mencionar son las siguientes:

#### *Nutre Hogar*

Organización fundada en 1988, cuenta con un voluntariado organizado en capítulos provinciales, juntas directivas y comités de trabajo. Actualmente sostiene ocho centros de recuperación para atender niños que padecen desnutrición severa. Coordina esfuerzos con el Ministerio de Salud, en la distribución de tratamientos antiparasitarios. Recibe subsidio de organizaciones privadas y del Fondo Inversión Social para el programa de merienda escolar.

#### *Fundación Pro Niños del Darién*

Inicia su misión a partir de 1989, en la provincia de Darién. Su principal actividad es brindar una alimentación balanceada a los menores en edad escolar, además de capacitar a los padres de familia en organización y liderazgo. La captación de fondos para financiar los programas se realiza a través de organizaciones privadas. A partir del 2002, inicia un convenio con el Fondo de Inversión Social (FIS), para la complementación de otros alimentos.

---

### *Patronato de Nutrición*

Organización creada con el No. 179, expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Opera con una estructura con participación de entidades gubernamentales y no gubernamentales. Sus fondos provienen de varias fuentes, agencias internacionales, actividades que realiza la organización (subasta, rifas anuales, otros). El Estado también hace un aporte a la organización a través de un subsidio anual.

### *Programas Asistencia Social de la Iglesia Católica.*

La Orden religiosa de los padres agustinos, con treinta años de servicio, promueve proyectos educativos, agro cooperativo, acuícola en la Comarca Ngobe Bugle, además da apoyo técnico para la producción alimentaria diversificación de cultivos.

Centro Formación y Capacitación de la Parroquia de San Félix. Formación de mujeres en salud y nutrición, de campesinos en actividades agropecuarias de generación de ingresos, oficios.

CEPAS, Veraguas. Treinta años de promoción, educación y organización a favor de la defensa alimentaria, defensa de las tierras y organización campesina y educación radiofónica a través de Radio Veraguas.

Organizaciones que promueven el comercio justo y acciones comercialización alternativa.

Caritas Arquidiocesana, forma grupos campesinos en la visión de la agricultura orgánica y cooperativismo.

Pastoral Social Caritas, hasta el año 2006, desarrolla acciones de educación comunitaria, promoción y defensa de los derechos humanos y articulación de movimientos sociales, servicio de comunicación de las demandas de los pueblos indígenas y campesinos.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A continuación se presentan una serie de conclusiones que emanan de las reflexiones globales sobre el desarrollo político e institucional de la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá.

### ***a.- El hambre rural persiste a pesar del desarrollo económico***

La información recabada para evaluar el estado del Derecho a la Alimentación en Panamá muestra que, a pesar de los avances económicos del país, se mantienen altos los niveles de pobreza, pobreza extrema. Los indicadores nutricionales manifiestan asimismo que el hambre en el país persiste, así como la inseguridad alimentaria.

Dicha situación no presenta uniformidad al interior del país, sino que se constata una profunda desigualdad por regiones. Las más afectadas son las zonas rurales e indígenas, lo que expresa una vinculación estrecha entre la inseguridad alimentaria y las estructuras sociales y políticas del país y la inequidad que se arrastra históricamente.

---

### ***b.- Derecho a la Alimentación como política de Estado***

En el ámbito legal, Panamá es un país que ha situado las necesidades nutricionales de la población como materia de política de Estado en la constitución política. De esta manera se constata una decidida intención por instalar Derecho a la Alimentación como marco político, jurídico y ético para el quehacer del Gobierno. Se han aprobado distintas leyes y decretos que institucionalizan programas nutricionales, una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y entidades gubernamentales para dirigir y evaluar los avances en este ámbito. Además, el país es parte de los principales cuerpos legales relacionado con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluido el PIDESC y las Directrices Voluntarias aprobadas en 2004 por FAO.

### ***c.- Leyes en construcción y políticas en operación***

El hito más relevante en este proceso por instalar un marco legal y programático fue el proyecto de ley de seguridad alimentaria, presentado en 2005 por la SENAPAN y que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con entidades dedicadas a conducir y evaluar el Plan Nacional. Sin embargo, a poco andar, este proyecto fue sujeto a modificaciones profundas, las cuales fueron entregadas en 2008 a la Asamblea de Diputados. Hasta la fecha no se ha producido avances sustantivos en la discusión que de luces de una pronta aprobación del proyecto.

Ahora bien, a la par a este diseño legal, se puede reconocer una estructura institucional orientada a la seguridad alimentaria. Las organizaciones públicas que se orientan a cumplir el Derecho a la Alimentación lo hacen principalmente a través de la formulación y ejecución de programas de seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, cabe destacar la acción del Ministerio de Educación y su programa de alimentación complementaria, el Ministerio de Salud y el Programa Nacional de Salud Infantil y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario con el Programa de Apoyo al Consumidor. Además, cabe destacar otras instituciones importantes como el Fondo de Inversión Social y el Instituto de Desarrollo Agropecuario.

### ***d.- Existen instituciones que hay que fortalecer***

Una institución fundamental es la SENAPAN, Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Programa de Alimentación Nacional, dependiente del Gabinete de la Presidencia y cuyas principales funciones son las de diseñar políticas nacionales para la seguridad alimentaria y nutricional, así como monitorear programas como el de alimentación complementaria. Además, SENAPAN fue la entidad encargada de la elaboración del proyecto de ley de seguridad alimentaria. SENAPAN, junto a la Política de Alimentación Nacional y el Sistema de Vigilancia Alimentaria constituyen cuerpos fundamentales en la estructura organizacional existente relacionada con el Derecho a la Alimentación.

La Defensoría del Pueblo también ha jugado un rol importante en actividades destinadas a generar más conciencia y competencias en relación al Derecho a la Alimentación. Ha entregado recomendaciones a los organismos públicos para avanzar en la aplicación de este derecho, incluyendo la generación de políticas públicas, para lo cual tiene un estrecho vínculo con SENAPAN. Además, ha creado un Comité de Alto Nivel para velar por el Derecho a la Alimentación, el cual tiene una conformación interinstitucional. Hay que destacar, por último, la existencia de importantes acciones por parte de la cooperación y ayuda internacional.

Es de esperar que estas instituciones sean capaces de tomar mediadas claras para el diseño de políticas nacionales, coordinando sus distintas competencias y trabajando de manera coordinada.



---

La realidad actual es que faltan políticas agrarias comprometidas con la seguridad alimentaria nacional, más aún, con una política de soberanía alimentaria, la cual, debe tener como centro la producción diversificada para garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos en Panamá.

***e.- Se necesita mucha más formación y sensibilización***

La formación y concienciación para exigir el Derecho a la alimentación en la sociedad Panameña es muy débil y son pocas las acciones en ese campo por parte del Gobierno, medios de comunicación, universidades, iglesias, sindicatos o gremios de profesionales, productores y consumidores organizados. Sin embargo, los organismos internacionales, como FAO; entidades gubernamentales y no gubernamentales han generado proyectos que muestran un avance en este sentido, principalmente en lo referido a la capacitación. En cuanto a la información, se puede decir que aún no existe en Panamá conciencia ciudadana clara que permita exigir los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales y menos aún el Derecho a la Alimentación.

***f.- Justiciabilidad ausente***

Esto se debe en parte a la débil justiciabilidad de los derechos en general. En relación al Derecho a la Alimentación, al carecer Panamá de una ley que entregue recursos legales claros para exigir este derecho, a lo que se suma un laxo sistema judicial en general, la justiciabilidad no existe hasta el momento.

**RECOMENDACIONES**

Panamá debe avanzar con más celeridad en el proceso de establecimiento de un marco político, social y legal que consolide un enfoque de Derecho a la Alimentación en el país. El país cuenta con recursos humanos, financieros y físicos para dar un paso más adelante en el progreso de este derecho y, sin embargo, aún muestra niveles de pobreza y subnutrición preocupantes, que no corresponden al nivel de desarrollo económico y humano del país.

*En el plano institucional*, se debe identificar, concertadamente con los distintos actores públicos y privados, la mejor manera de definir competencias y funciones claras para cada organismo relacionado con la seguridad alimentaria. Se debe considerar la diferenciación entre las funciones de coordinación de entidades, diseño de políticas, evaluación, etc. En este sentido la promulgación de la ley de seguridad alimentaria es fundamental, pero debe ir acompañada de una claridad interinstitucional de las competencias que cada organismo debe cumplir en el marco del Derecho a la Alimentación. Un ejemplo de esto es la necesidad de consolidar un Sistema Único de Vigilancia Alimentaria. Avanzar en un mejor diseño institucional permitirá darle cuerpo e impulso al Plan Alimentario Nacional, con metas claras y precisas.

*En el plano legal*, es fundamental hacer valer el marco jurídico del país a través de la justiciabilidad del Derecho a la Alimentación, tomando en cuenta que la Constitución Política hace referencia explícita a la satisfacción alimentaria de la población como una responsabilidad por parte del Estado, En este sentido, se consdiera urgente llevar a cabo acciones para socializar este derecho en la sociedad y capacitar a los agentes públicos y privados que se relacionan con la alimentación. En este proceso, nuevamente surge la necesidad apremiante de un marco legal específico para la seguridad alimentaria, de manera de entregar recursos jurídicos claros para posibles reclamos judiciales. La propuesta de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional debería aprobarse con la máxima urgencia.

---

La figura de la *Defensoría del Pueblo* es útil para profundizar la vigilancia del cumplimiento del Derecho a la Alimentación en la población y hacer más expedito el camino para su exigibilidad y justiciabilidad. Considerando la gravedad de la subnutrición en el país, especialmente entre los grupos más vulnerables (indígenas, población rural, mujeres y niños), sugerimos que la Defensoría se encargue de dar seguimiento a la realización de este derecho, y pueda preparar un informe de seguimiento anual, para informar al Gobierno y al Congreso sobre los avances en la materia.

*En cuanto a las políticas de disponibilidad y acceso a los alimentos*, más que pensar en la agro exportación como solución al tema de la pobreza, y por consiguiente el apoyo a los grandes productores, el Gobierno podría re-orientar sus políticas a hacia los pequeños y medianos productores, que son los que pagan la crisis abandonando al campo y malvendiendo sus tierras ahora que ya están tituladas. En este sentido, se podrían considerar los siguientes ejes:

1. Garantías de titularidad de las tierras y de desarrollo rural con enfoque territorial, donde se pueda trabajar en armonía con la naturaleza, fortaleciendo los vínculos rural-urbano y considerando las particularidades históricas y potencialidades agroecológicas y de infraestructuras. Se podría considerar el fomento de la agricultura orgánica como una alternativa práctica y económicamente sostenible.
2. Diseñar planes de formación sistémica para los grupos marginados que les permita incorporar nuevas tecnologías, apropiadas al medio y desde el respeto a las diversas identidades culturales.
3. Establecer redes de intercambio, en centros de acopio y de redistribución, que permitan los primeros pasos de un comercio alternativo local a ser regional. Interconectar las económicas locales; eso precisa una mínima infraestructura de caminos de producción, carreteras para abordar la comercialización nacional e internacional.
4. Transferencia de tecnologías alternativas para la producción de energía: eólicas, mini hidroeléctricas y agricultura orgánica.

*En cuanto a políticas alimentarias*, sugerimos reforzar el compromiso político para llevar a cabo en su plenitud el Plan nacional de Seguridad Alimentaria, con suficientes recursos y de manera descentralizada. Este plan debe suscribir un calendario de acciones prácticas, medibles y sostenibles para conseguir el derecho a la alimentación. Además, hay que adoptar medidas para frenar el notable grado de especulación en el mercado de los alimentos, que tuvo su máxima expresión durante la crisis de 2007-2008.

---

## 7. ANEXO

### ANEXO 1: SIGLAS

<b>AECI:</b>	Agencia de Cooperación Española
<b>ANAM:</b>	Autoridad Nacional del Ambiente
<b>BID:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM:</b>	Banco Mundial
<b>DEC:</b>	Dirección de Estadística y Censo
<b>ENV:</b>	Encuesta de Niveles de Vida
<b>FAO:</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FIS:</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FIDA:</b>	Fondo de Emergencia Social
<b>FNUAP:</b>	Fondo de las Naciones Unidas para actividades de Población
<b>IPH:</b>	Índice de Pobreza Humana
<b>MEF:</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDA:</b>	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
<b>MIDES:</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>MEDUCA:</b>	Ministerio de Educación
<b>MINSA:</b>	Ministerio de Salud
<b>OMS:</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG:</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>ONU:</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPS:</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>PACE:</b>	Programa de Alimentación Escolar
<b>PACMI:</b>	Programa de Alimentación Complementaria
<b>PIB:</b>	Producto Interno Bruto
<b>PMA:</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNUD:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRONAN:</b>	Programa Nacional de Nutrición
<b>SENAPAN:</b>	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional
<b>UNICEF:</b>	Fondo de de las Naciones Unidas para la Infancia

---

## ANEXO 2. PROYECTO DE LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

### PROYECTO DE LEY No.160

Por la cual se establecen políticas en materia de seguridad alimentaria y nutricional, se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones.

#### LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

Artículo 1. La presente Ley tiene como objeto promover el desarrollo de la seguridad alimentaria y nutricional del país, la formulación de políticas y estrategias nacionales para el logro de una nutrición y alimentación adecuadas de la población panameña, como mecanismo para asegurar la conservación del óptimo estado de salud, tomando en consideración que corresponde al Estado:

- a. Asumir la responsabilidad de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, con énfasis especial en los grupos más vulnerables.
- b. Dar atención integral de los problemas y necesidades alimentarias y nutricionales de la población con equidad, eficacia y eficiencia en una relación armoniosa con el medio ambiente.
- c. Promover una cultura alimentaria y nutricional sana en todos los grupos de población, con el objetivo de contribuir al desarrollo humano sostenible.
- d. Desarrollar un sistema intersectorial de control de inocuidad, fortificación y calidad de los alimentos.
- e. Garantizar, de forma oportuna, la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones en situaciones de desastres y emergencias

Artículo 2. Son fines de la seguridad alimentaria y nutricional:

- a. Contribuir a reducir el hambre y la malnutrición mediante el establecimiento de políticas públicas que permitan reducir los índices de pobreza a través de la generación de capacidades nacionales que proporcionen alimentos a la población y/o las condiciones necesarias para que puedan adquirirlos, de tal manera que satisfagan sus necesidades nutricionales.
- b. Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional como mecanismo de contribución al mejoramiento de la calidad de vida de los panameños y como medio para el logro del desarrollo humano sostenible en el país.

Artículo 3. Los objetivos de la seguridad alimentaria y nutricional son:

- a. Garantizar unas condiciones económicas estables y aplicar estrategias de desarrollo que estimulen en la mayor medida posible las iniciativas privadas y públicas, individuales y colectivas, para la seguridad alimentaria del país.
- b. Promover el desarrollo de la iniciativa privada como mecanismo de generación de empleos de calidad con la intención de mejorar las condiciones de vida de los panameños, a través del abastecimiento alimentario y del incremento de la demanda alimentario y del incremento de la demanda alimentaria y nutricional.

- 
- c. Contribuir a la creación y fortalecimiento de las organizaciones locales y de la sociedad civil como generadoras de programas dirigidos a incrementar el ingreso de las familias panameñas.
  - d. Promover la formulación de políticas públicas para disminuir los riesgos de mortalidad y morbilidad por enfermedades asociadas a la alimentación.
  - e. Ampliar los programas alimentarios y nutricionales procurando cubrir toda la cadena del proceso, tomando en consideración la producción sostenible, la distribución efectiva y la utilización biológica de los alimentos.
  - f. Promover y apoyar las organizaciones dedicadas a las actividades que contribuyen a la sostenibilidad de la oferta alimentaria en el país.
  - g. Mejorar los sistemas de acopio y distribución alimentaria para asegurar eficacia y efectividad en la entrega de bienes y servicios básicos a la población objeto de los distintos programas gubernamentales.
  - h. Solicitar y recibir donaciones de alimentos en correspondencia con los patrones de consumo del país, mediante la creación de Bancos de Alimentos.
  - i. Garantizar que los alimentos suministrados sean inocuos, física y económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población, inclusive en casos de desastres naturales.
  - j. Promover la creación de un sistema de vigilancia de seguridad alimentaria y nutricional multisectorial de Panamá.

Artículo 4. La seguridad alimentaria y nutricional tiene como meta garantizar la disponibilidad y estabilidad en el suministro de alimentos culturalmente aceptables, a fin de que todas las personas todos los días y de manera oportuna gocen del acceso y puedan consumir los mismos en cantidad, calidad y libre de contaminantes, permitiendo el acceso a otros servicios, tales como saneamiento, salud y educación que aseguren el bienestar nutricional y permita hacer una adecuada utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo, preservando el ecosistema.

Artículo 5. Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como mecanismo para establecer, mantener y fortalecer en el contexto de la Política Nacional de Desarrollo Humano, un marco institucional estratégico de dirección y gestión para la planificación de acciones, cuyos objetivos son los siguientes:

- a. Planificar y orientar la seguridad alimentaria y nutricional del país sobre la base de programas y proyectos permanentes tomando en consideración la generación de inversiones para el empleo productivo, como la producción y distribución alimentaria y el consumo inocuo de los alimentos.
- b. Impulsar los objetivos generales de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional del Estado en los planes, programas y proyectos sectoriales, como un componente fundamental del desarrollo humano.
- c. Generar acciones orientadas a fortalecer las posibilidades y capacidades de la población para asegurar disponibilidad, acceso y utilización biológica adecuada de los alimentos.

---

d. Priorizar programas dirigidos a grupos poblacionales que padecen problemas de malnutrición con énfasis en la promoción de la organización y el desarrollo comunitario.

Artículo 6. La estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional está conformada por tres niveles de acción, a saber:

- a. Nivel de coordinación y planificación técnica, constituido por la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional.
- b. Nivel de dirección, constituido por el Comité Técnico de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional.
- c. Nivel de ejecución, conformado por las instancias o entes responsables de la ejecución directa de las acciones en seguridad alimentaria y nutricional en todos los niveles.

Artículo 7. Se incorporan al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional los programas cuyo objetivo sea el contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población panameña, tales como:

- a. Programa de Alimentación Complementaria del Ministerio de Educación.
- b. Programa de Producción de Alimentos del Ministerio de Educación.
- c. Programa de Salud Escolar del Ministerio de Educación.
- d. Programa de Alimentación Complementaria (PAC) del Ministerio de Salud.
- e. Programa de Alimentación Complementaria Escolar del Fondo de Inversión Escolar.
- f. Proyecto de Riego en Pequeña Escala en Áreas Socialmente Vulnerables (FAMILIAS UNIDAS).
- g. Programa de Becas Comunitarias y Colectivas del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos.
- h. Programa de Subsidios Estatales para Asociaciones sin Fines de Lucro del Ministerio de Desarrollo Social.
- i. Programa de Huertos Escolares de la Caja de Ahorros. “
- j. Cualquier otro programa cuyo objetivo sea el garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población

Artículo 8. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional está integrado por los siguientes órganos:

- a. La Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional, como ente rector.
- b. El Comité Técnico.
- c. La Junta Consultiva.
- d. Los Comités Comunitarios.

---

Artículo 9. La Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional será el organismo encargado de proponer, coordinar, supervisar y evaluar las acciones de promoción, prevención, reducción y habilitación de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

Artículo 10. Son funciones de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional:

- a. Presentar al Comité Técnico, para su aprobación, el proyecto de política nacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional.
- b. Proponer al Comité Técnico la definición de políticas u otros aspectos legales que sean complementarios y necesarios para la implementación de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.
- c. Coordinar la implementación de los instrumentos de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional modo programático y coherente con las políticas que se relacionen.
- d. Difundir la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional.
- e. Sensibilizar a las instituciones del sector público y privado, a los organismos internacionales, y a la sociedad en general sobre la magnitud y trascendencia del problema alimentario nutricional.
- f. Identificar los grupos de población con alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, con el objeto de prevenir sus consecuencias y priorizar y ejecutar acciones.
- g. Desarrollar planes estratégicos y operativos para enfrentar problemas graves de malnutrición y hambre en poblaciones identificadas como de inseguridad alimentaria y nutricional, desarrollando la gestión que ello demande al interior de las instituciones de gobierno, sociedad civil y cooperación internacional.
- h. Propiciar en los distintos sectores del enfoque intersectorial e integral de la seguridad alimentaria nacional y la acción coordinada entre las instancias gubernamentales, no gubernamentales y de la cooperación internacional.
- i. Propiciar la existencia y funcionamiento efectivo de canales y espacios de diálogo y comunicación, así como mecanismos de consulta y coordinación entre el Órgano Ejecutivo, la sociedad civil y la cooperación internacional fomentando el estudio y análisis del problema alimentario nutricional y sus soluciones.
- j. Diseñar, montar y operar el Sistema de Dirección y Gestión con sus respectivos soportes cuyo objetivo es implementar de manera eficaz las estrategias institucionales que incluye los procesos de planificación, programación, presupuesto y evaluación.

Artículo 11. La Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional estará a cargo de un (a) Secretario (a) Ejecutivo (a) que será de libre nombramiento y remoción por parte de el (la) Presidente (a) de la República, a quién reportará directamente el resultado de las gestiones que realice en el ejercicio de sus funciones.

Dicha secretaría contará con un personal científico, técnico y administrativo de apoyo para la estructura correspondiente.

Artículo 12. Son funciones de el (la) Secretario (a) Ejecutivo (a) de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional, las siguientes:

- 
- a. Actuar como coordinador (a) del Comité Técnico de la Secretaría.
  - b. Participar en las reuniones del Comité Técnico de la Secretaría, con derecho a voz y voto.
  - c. Preparar las propuestas de trabajo que se deban presentar ante el pleno del Comité Técnico.
  - d. Llevar las actas, archivos, correspondencias y demás documentos del Comité Técnico.
  - e. Coordinar todos los programas de seguridad alimentaria y nutricional de los diferentes ministerios y organismos gubernamentales, así como los programas de apoyo necesario para ello.
  - f. Evaluar la ejecución e impacto de los programas en materia de seguridad alimentaria y nutricional y de los demás programas de apoyo, tales como la capacitación para el empleo y la producción.
  - g. Garantizar, sustentar, defender y participar en la elaboración de anteproyectos de presupuesto relacionados con el tema de seguridad alimentaria y nutricional, que se desarrollen en las distintas instituciones gubernamentales.
  - h. Participar en la elaboración de los criterios de elegibilidad para el otorgamiento de los subsidios estatales en materia de seguridad alimentaria y nutricional, ya sean estos personales o a favor de organizaciones no gubernamentales.
  - i. Coordinar las campañas de seguridad alimentaria y nutricional.
  - j. Integrar una red de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que ofrezcan asistencia o tengan programas de este tipo.
  - k. Coordinar la creación de una base de datos que reúna toda la información sobre los proyectos y programas existentes a nivel público y privado, así como los de organismos internacionales, los recursos con los que se cuenta, requisitos de elegibilidad de las poblaciones beneficiarias, los resultados obtenidos y los apoyos interinstitucionales que se originen.
  1. Cualquier otra que le sea asignada por el Presidente de la República.

Artículo 13. La Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional contará con un Comité Técnico conformado por los siguientes miembros:

- a. Un (a) representante del Ministerio de Salud.
- b. Un (a) representante del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
- c. Un (a) representante del Ministerio de Educación
- d. Un (a) representante del Ministerio de Economía y Finanzas
- e. Un (a) representante del Ministerio de Desarrollo Social
- f. Un (a) representante de la Dirección de Gobiernos Locales del Ministerio de Gobierno y Justicia.
- g. Un (a) representante del Fondo de Inversión Social.
- h. Un (a) representante del Despacho de la Primera Dama.
- i. Un (a) representante del Instituto Nacional de Formación Profesional.
- j. Un (a) representante del Instituto de Alimentación y Nutrición de la Universidad de Panamá.



- 
- k. Un (a) representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP).
  - l. Un (a) representante del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO).
  - m. Un (a) representante del Patronato del Servicio Nacional de Nutrición.
  - n. Un (a) representante de la Fundación Pro Niños del Darién.
  - ñ. Un (a) representante de Nutre Hogar.
  - o. Un (a) representante de Casa Esperanza.
  - p. Un (a) representante de Caritas Arquidiocesana.
  - q. Un (a) representante de los Clubes Cívicos.

Artículo 14. Todos los miembros del Comité Técnico de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional contarán con un suplente, designado de igual forma que el miembro principal.

Artículo 15. Los miembros de este Comité Técnico que representen a instituciones o dependencias públicas serán escogidos y designados por el superior jerárquico de la institución que representan.

Corresponde al Órgano Ejecutivo designar a los representantes de cada una de las asociaciones privadas que forman parte de dicho Comité Técnico, los que serán escogidos de ternas que para tal efecto remitan dichas asociaciones.

Artículo 16. Para ser miembro, principal o suplente, del Comité Técnico de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional se requiere estar vinculado, por razón de las actividades que se realicen o las funciones que se ejerzan, con el tema de la seguridad alimentaria y nutricional.

Artículo 17. El Comité Técnico podrá convocar a cualquier otra institución o asociación que contribuya al desarrollo de los planes y programas de la Secretaría.

Artículo 18. Son funciones del Comité Técnico de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional las siguientes:

- a. Proponer el Plan de acción anual y la evaluación de indicadores de metas del Plan Alimentario Nacional.
- b. Actuar como ente técnico asesor del Gabinete Social en materia de nutrición y seguridad alimentaria, así como proponer las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dichas políticas, planes y programas.
- c. Elaborar, proponer y desarrollar estrategias de coordinación intersectorial para la eficaz ejecución del Plan Alimentario Nacional.
- d. Diseñar sistemas de gestión de recursos y gestionar cooperación técnica y financiera con los organismos nacionales e internacionales vinculados a la atención de la seguridad alimentaria y nutricional.

- 
- e. Promover y respaldar la investigación en el área concerniente a la seguridad alimentaria y nutricional.
  - f. Solicitar la información que se requiera para la fiscalización y seguimiento de los programas en el ámbito nacional.
  - g. Organizar un sistema de información que facilite la investigación de los problemas del país en materia de nutrición y la evaluación de los programas y proyectos encaminados a resolver dichos problemas, para lo cual vinculará a las oficinas correspondientes de las instituciones que integran el Plan Alimentario Nacional.
  - h. Elaborar su reglamento interno de funcionamiento.
  - i. Cualquier otra función que le asigne el Presidente de la República.

Artículo 19. La Junta Consultiva es el ente asesor de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del el Plan Alimentario Nacional en materia de políticas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional.

Artículo 20. La Junta Consultiva estará integrada por un mínimo de 12 miembros, representativos de diversos sectores, quienes serán designados por el (la) Secretario (a) Ejecutivo (a) de la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional.

Artículo 21. La Junta Consultiva tendrá las siguientes funciones:

- a. Asesorar a la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional en la formulación de sus políticas y estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutricional.
- b. Asesorar en materia de gestión para la eficacia y eficiencia de las instituciones que participan en los procesos de seguridad alimentaria y nutricional.
- c. Recomendar mecanismos para el fortalecimiento de las relaciones de cooperación nacional e internacional con el propósito de aumentar la base de recursos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- d. Apoyar a la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional en la promoción de políticas, estrategias, decretos y leyes

Artículo 22. Los Comités comunitarios funcionarán en todas las provincias y comarcas como entes de fortalecimiento del desarrollo regional y participarán como instancias gestoras en los procesos de planificación y ejecución de la agenda del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Artículo 23. Los Comités Comunitarios tienen las siguientes funciones:

- a. Brindar asesoría a la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional en torno a los campos de acción de los distritos que representa y sus respectivos corregimientos.
- b. Asesorar a la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional sobre los sistemas de acopio y distribución en los distritos y corregimientos de su competencia.

---

c. Participar en los procesos de planificación en los distritos que representan y sus respectivos corregimientos.

d. Participar en los procesos de capacitación del recurso humano sobre alimentación y nutrición en los distritos y corregimientos de su competencia.

Artículo 24. El Ministerio de Comercio e Industrias impulsarán las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población, ya sea por producción local o vía importaciones, en forma oportuna, permanente e inocua.

Artículo 25. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario, conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el Ministerio de Obras Públicas promoverán acciones que tiendan a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población en forma estable.

Artículo 26. Corresponde al Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Fondo de Inversión Social, impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.

Artículo 27. El desarrollo de las tareas que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume serán promovidas por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la Autoridad Nacional del Ambiente.

Artículo 28. Los Ministerios de Salud y de Educación impulsarán, de manera conjunta, las acciones que permitan fortalecer y actualizar de forma continua los recursos humanos en materia de seguridad alimentaria, tanto institucionales y de otras instancias como organismos no gubernamentales, organizaciones de participación ciudadana y comunitaria.

Artículo 29. Corresponde a la Secretaría de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional en coordinación con otras instituciones del Estado, representadas o no en Comité Técnico de dicha secretaría, diseñar, montar y operar el sistema de Dirección y Gestión con sus respectivos soportes, con el apoyo de la cooperación internacional.

Artículo 30. El Estado, por medio de las instituciones competentes:

a. Promoverá programas de financiamiento al sector agropecuario, con preferencia a los productores de rubros básicos, con tasas de interés más bajas que el promedio nacional.

b. Promoverá programas de incentivos y de apoyo para impulsar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

c. Establecerá programas nacionales de agricultura familiar, dirigido a familias rurales y semirurales identificadas como áreas de inseguridad alimentaria y nutricional, con el propósito de financiar las actividades agropecuarias y no agropecuarias explotadas mediante el empleo directo de la fuerza del productor rural y semirural.

---

d. Promocionará la celebración de ferias agropecuarias y artesanales, para promover la comercialización de los productos generados por productores agropecuarios y artesanales.

e. Establecerá el Programa de Asistencia Social Alimentaria, para fortalecer el nivel alimentario y nutricional y apoyar a las economías de las familias de las comunidades que presentan alto grado de marginación, mediante orientación alimentaria. Este programa dará prioridad a familias con población vulnerable: niños entre 0-5 años, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres jefas de familia, ancianos y personas discapacitadas.

Artículo 31: El artículo 2 de la Ley 35 de julio de 1995 quedará así: "Artículo 2: Se incorpora a la política de Seguridad Alimentaria Nutricional de manera gratuita y permanente, durante el período escolar, el programa de distribución de ocho (8) onzas mínimas de leche grado A o B fortificada, con la galleta nutricionalmente mejorada, o con cremas nutritivas enriquecidas o con un sustituto de igual o de superior valor nutritivo, a todos los estudiantes que asistan a los centros oficiales de educación básica general de los niveles de educación inicial, primaria y pre media, según criterios técnicos que para tal efecto establezca el Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar. Este programa se focalizará en zonas rurales, comarcales y urbanas de pobreza y pobreza extrema".

Artículo 32: Esta Ley modifica el artículo 2 de la Ley 35 de 6 de julio de 1995 y deroga el Decreto Ejecutivo 171 de 18 de octubre de 2004, así como cualquier otra disposición que le sea contraria.

Artículo 33. La presente Ley entrará en vigencia desde su promulgación en la Gaceta Oficial.  
COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.

Presentada a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy 28 de octubre de dos mil cinco (2005), por el suscrito Ubaldo Real Solís, Ministro de la Presidencia, en virtud de autorización expedida por el Consejo de Gabinete en su sesión correspondiente al día 5 del mes de octubre de dos mil cinco (2005).

# panamá «

