

---

# ¿Conculcación de derechos?: El impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la seguridad alimentaria y derecho a la alimentación en Panamá

Dr. Carlos Guevara Mann<sup>Ψ</sup>, Carmen Ramírez\* y Jason Marcus<sup>ξ</sup>

\*Autor para Correspondencia. E-mail: [cguevara@fsu.edu](mailto:cguevara@fsu.edu); [mdt19b@my.fsu.edu](mailto:mdt19b@my.fsu.edu); [jasonrmarcus@gmail.com](mailto:jasonrmarcus@gmail.com)

Recibido: 31 de diciembre de 2020

Aceptado: 12 de enero de 2020

---

## Resumen:

El presente artículo analiza la afectación que ha tenido la pandemia de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación en Panamá. Para ello, se parte de un análisis teórico de los conceptos de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, en donde se estudia su desarrollo y regulación a nivel nacional e internacional. Posteriormente, se analiza la situación en la que se encontraba Panamá, en referencia a ambos conceptos, antes de la pademia. Por último, se determina el impacto que ha tenido la pandemia en esta problemática, y se analiza la respuesta de Panamá ante la misma.

**Palabras clave:** Seguridad alimentaria, derecho a la alimentación, COVID-19, Naciones Unidas, Panamá.

## Abstract:

This article analyzes the impact of the COVID-19 pandemic on food security and the right to food in Panama. It starts with a theoretical analysis of the concepts of food security and the right to food,

---

<sup>Ψ</sup> Licenciado en Finanzas, Universidad Santa María La Antigua; Maestría en Relaciones Internacionales, Ohio University; Doctor en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad de Notre Dame. Profesor Asociado de Ciencias Políticas y Director de la Maestría en Asuntos Internacionales, Florida State University, Panamá. Anteriormente, fungió como Profesor en la Universidad de Nevada, Reno y en la Universidad del Norte en Colombia. Autor de *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation* (Ohio University Press, 1996) y *Political Careers, Corruption and Impunity: Panama's Assembly, 1984-2009* (Notre Dame Press, 2011).

\* Ingeniera Ambiental, Universidad Tecnológica de Panamá; MSc en Salud Ambiental, Universidad de Sao Paulo; Candidata a Maestría en Asuntos Internacionales, Florida State University, Panamá. Experiencia como parte de la Carrera Diplomática y Consular de la República de Panamá y como consultora de la Organización Panamericana de la Salud.

<sup>ξ</sup> Licenciatura en Música, University of Southern California; Maestría en Asuntos Internacionales, Florida State University, Panamá.

studying their development and regulation at the national and international levels. Subsequently, it conducts an analysis on the situation in which Panama found itself, with reference to both concepts, prior to the pandemic. Finally, it determines the impact of the pandemic on this problem and analyzes the effectiveness of Panama's response.

**Key words:** Food security, right to food, COVID-19, United Nations, Panama

## Introducción

Aparte de ser una tragedia de grandes proporciones, la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19) proporciona una oportunidad para medir la capacidad de los gobiernos de gestionar la seguridad humana durante una crisis, conforme a un criterio de derechos. El sustento alimentario básico y el acceso al agua potable son los aspectos más críticos de nuestra supervivencia y, por tanto, de la seguridad humana. Por ende, son reconocidos, tanto en el Sistema de las Naciones Unidas, como en el Sistema Interamericano, como derechos humanos.

Según estimaciones de las agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas, en 2019 (antes de la pandemia de COVID-19), 2 billones de personas en todo el planeta—lo que equivale al 26% de la población mundial—en algún momento experimentaron hambre o no tuvieron acceso a alimentos nutritivos y suficientes, lo que las llevó a padecer niveles de inseguridad alimentaria entre moderados y graves<sup>1</sup>. Concretamente, en 2019 había 690 millones de personas en situación de malnutrición por déficit o subalimentación. Esta cifra equivale, aproximadamente, al 9% de la población mundial de ese año. La población malnutrida tiene comprometido su acceso a alimentos nutritivos o refleja una ingesta insuficiente de ellos. Sumados a la subalimentación, otros tipos de malnutrición, como el sobrepeso y la obesidad, son condiciones cada vez más difundidas, debido a los cambios en los hábitos alimentarios en todo el mundo.<sup>2</sup>

A pesar de su prosperidad y el crecimiento económico sostenido en treinta años de democracia (1989-2019), la República de Panamá no es ajena a esta problemática mundial. Aunque la medición de la inseguridad alimentaria es incompleta y no se actualiza regularmente, antes de la pandemia, la población subalimentada fue estimada en un 9.5% de la población total, lo que equivale a unas 400,000 personas en todo el país.<sup>3</sup> En cuanto a otros tipos de malnutrición, según los resultados preliminares

---

<sup>1</sup> La inseguridad alimentaria se clasifica en leve, moderada y grave. La inseguridad alimentaria leve “implica reducción de la calidad de los alimentos”. Inseguridad moderada “implica reducción en la calidad y cantidad de alimentos”. Inseguridad grave (o severa) representa “que el hogar ha vivido una experiencia de hambre”. Ver VEGA MACEDO, Marisol, SHAMAH LEVY, Teresa, PEINADOR ROLDÁN, Rocío, MÉNDEZ GÓMEZ, Ignacio y MELGAR QUINÓNEZ, Hugo (2014): “Inseguridad alimentaria y variedad de la alimentación en hogares mexicanos con niños menores de cinco años” *Revista Salud Pública de México* V. 56, Suplemento 1, p. 23. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a5.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>2</sup> FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO (2020): *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets* (Roma, FAO), pp. viii, ix, xvi, xviii, xx, xxii, 3, 4. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/ca9692en>. Acceso: 7 de enero de 2021. El sobrepeso se reporta a partir de un índice de masa corporal (IMC) superior a 25 y la obesidad, a partir de un IMC de 30. Ver FAO, WHO y UNU (2001): “Human Energy Requirements: Report of a Joint FAO/WHO/UNU Expert Consultation”, 1 FAO Food and Nutrition Technical Report Series, p. 47. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-y5686e.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>3</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES) Y SECRETARÍA NACIONAL PARA EL PLAN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIO Y NUTRICIONAL (SENAPAN) (2017): *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y*

del Primer Censo Preventivo de Salud realizado por el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social en 2015-2017, del total de 234,145 personas censadas, el 43.6% fue diagnosticado con sobrepeso (incluyendo obesidad), lo que representa el mayor porcentaje entre las enfermedades no transmisibles diagnosticadas en toda la república.<sup>4</sup>

Panamá se enfrenta a severos desafíos ante la crisis de salud pública por la pandemia de COVID-19. Como resultado del devastador estancamiento económico causado por el confinamiento ordenado por el gobierno de Laurentino Cortizo (PRD, 2019-2024), la gestión de la seguridad alimentaria debe ser la principal prioridad para el gobierno panameño durante la pandemia, partiendo de la noción de que la alimentación constituye, además de una necesidad fisiológica, un derecho humano. Aunque se han presentado varias iniciativas como respuesta a esta preocupación, a primera vista, el problema parece estar empeorando, en lugar de estar siendo atendido efectivamente. Por esta razón, en este artículo reflexionamos acerca de la efectividad de la respuesta de Panamá ante la intensificación de la inseguridad alimentaria durante la pandemia.

### Antecedentes teóricos

En 1983, Richard Ullman advirtió que la forma tradicional de evaluar la seguridad, utilizando únicamente al Estado como unidad de análisis, era inadecuada. Explicó que, si bien un Estado puede tener éxito protegiendo su territorio soberano de amenazas externas, en un sentido realista esta estrategia tiene poca conexión con la seguridad de los individuos dentro del propio Estado.<sup>5</sup> En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) dedicó su informe anual a un nuevo enfoque de seguridad centrado en las personas en lugar de los Estados. El PNUD dio a este concepto el rótulo de “seguridad humana”, definida como “libertad para vivir sin miedo y libertad para vivir sin miseria.” El informe describe siete áreas críticas que contribuyen a la seguridad humana: seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política.<sup>6</sup>

Si bien el concepto de seguridad humana ha sido criticado por su imprecisión,<sup>7</sup> no cabe duda de la importancia crítica de uno de sus elementos: la seguridad alimentaria. Es esta una condición que “existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”, de acuerdo con la definición de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. Para que esta situación se concrete o haga realidad, las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria—disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad—deben cumplirse de manera simultánea.

---

*Nutricional: Panamá 2017-2021* (Panamá, MIDES), pp. xi, 10, 16. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/03/Plan-SAN-Panam%C3%A1-2017.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>4</sup> MINISTERIO DE SALUD (MINSA) (2018): *Análisis de situación de salud: Panamá 2018* (Panamá, MINSA), p. 146. Disponible en: [http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis\\_final\\_2018c.pdf](http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/asis_final_2018c.pdf). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>5</sup> ULLMAN, Richard (1983): “Redefining Security,” *International Security* V. 8, N°1, p. 133.

<sup>6</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (1994): *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security* (Nueva York, Oxford University Press), pp. 24-25. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>7</sup> Ver PARIS, Roland (2001): “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security*, V. 26, N° 2, p. 88. Disponible en: <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/Paris.2001.IS.Human%20Security.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

La disponibilidad de alimentos está relacionada con el suministro, y determinada por el nivel de producción de alimentos, los niveles de existencias y la balanza comercial.<sup>8</sup> El acceso a los alimentos significa que las personas poseen los recursos necesarios para obtener los alimentos apropiados para una dieta nutritiva.<sup>9</sup> La accesibilidad depende de las condiciones del mercado y los precios de los alimentos, así como del poder adquisitivo de las personas, lo que, a su vez, está relacionado con sus oportunidades de empleo e ingresos.<sup>10</sup>

La utilización se entiende comúnmente como la forma en que el cuerpo aprovecha al máximo los diversos nutrientes de los alimentos. Un buen uso de los alimentos por parte del organismo depende de una alimentación adecuada y diversa, de un óptimo estado de salud y buenos hábitos alimentarios, incluida la correcta preparación de los alimentos y su eficiente distribución en los hogares, para que, de este modo, la ingesta de energía y nutrientes sea suficiente. Adicionalmente, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas, es necesario el acceso al agua potable, el saneamiento y la atención de salud.<sup>11</sup>

“Estabilidad” significa que las personas tienen acceso a una alimentación adecuada en todo momento.<sup>12</sup> Esta dimensión destaca la importancia de reducir los efectos adversos en las otras tres dimensiones de la seguridad alimentaria.<sup>13</sup> La vulnerabilidad y los choques o fluctuaciones relacionadas con la oferta y demanda de alimentos son subdimensiones de la estabilidad.<sup>14</sup>

En el debate sobre seguridad alimentaria, existen conceptos relacionados, entre ellos, el “derecho a la alimentación”, la “soberanía alimentaria”, y la “democracia alimentaria”. De acuerdo con las “Directrices voluntarias” de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (“FAO”), el derecho a la alimentación no se limita a que las personas sean alimentadas, sino, fundamentalmente, a que la alimentación se realice en condiciones de dignidad.<sup>15</sup> El derecho a una alimentación adecuada se define como “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.<sup>16</sup>

Varios instrumentos internacionales reconocen el derecho a la alimentación como un derecho humano. En el Sistema de las Naciones Unidas, el punto de partida es la Declaración Universal de los

---

<sup>8</sup> FAO (2008): “An Introduction to the Basic Concepts of Food Security”, *FAO Food Security Programme*, p. 1. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-al936e.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>9</sup> FAO (2006): “Food Security” *Policy Brief*, Issue 2, p. 1. Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/faotaily/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Concept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faotaily/documents/pdf/pdf_Food_Security_Concept_Note.pdf). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>10</sup> FAO (2010): “Información de Seguridad Alimentaria para la Acción”, p. 5. Disponible en: [www.fao.org/elearning/course/FC/es/pdf/trainerresources/learnernotes0531.pdf](http://www.fao.org/elearning/course/FC/es/pdf/trainerresources/learnernotes0531.pdf). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>11</sup> FAO (2010), p. 6.

<sup>12</sup> FAO (2006), p. 1.

<sup>13</sup> FAO (2010), p. 7.

<sup>14</sup> FAO, FIDA y PMA (2013): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria* (Roma, FAO). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3434s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>15</sup> FAO (2007): “El derecho a la alimentación: Directrices voluntarias”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-a1601s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>16</sup> FAO (2019): “El derecho a una alimentación adecuada en las constituciones”, *Nota de orientación jurídica para parlamentarios en África* N°1. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca3518es/CA3518ES.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

Derechos Humanos (1948)<sup>17</sup> a la que se añade, de manera importante, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).<sup>18</sup> Muchos otros instrumentos de las Naciones Unidas se refieren a este derecho, los más significativos de los cuales se mencionan al calce.<sup>19</sup>

La relatora de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Hilal Elver, explica que la realización de este derecho depende, en primer lugar, de alcanzar la seguridad alimentaria. Ambos conceptos podrían usarse alternativamente; sin embargo, difieren porque el derecho a la alimentación se basa en un enfoque de derechos humanos y la seguridad alimentaria se basa en una “visión económica orientada a la oferta”.<sup>20</sup>

En el Sistema Interamericano se reconoce este derecho en el Protocolo de 1988 a la Convención Americana de Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador)<sup>21</sup> y en la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias (1989).<sup>22</sup>

El derecho interno de la República de Panamá también estatuye el derecho a la alimentación. La Constitución Política vigente (1972), en su artículo 56, establece la obligación del Estado de garantizar la alimentación a sectores vulnerables como los menores de edad, los ancianos y los enfermos desvalidos. El artículo 59, a su vez, instituye la obligación de los padres de alimentar a sus hijos; y el artículo 110 impone al Estado el desarrollo de “una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.”

Finalmente, el artículo 118 de la Constitución Política establece como deber del Estado “garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.” Este artículo, así como la parte del artículo 110 alusiva al “aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados”, se refiere a la dimensión de la seguridad alimentaria conocida como “utilización” (ver arriba). El artículo 118, específicamente, hace referencia a la inocuidad de los alimentos como elemento importante para asegurar su adecuada utilización.

Un segundo concepto relacionado es el de la soberanía alimentaria. Según Vía Campesina, organización promotora de esta propuesta:

---

<sup>17</sup> Disponible en: <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>18</sup> Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>19</sup> Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición de la Cumbre Mundial de la alimentación (1974); Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención Internacional sobre los derechos del niño (1989); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias (1990); Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999); Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006); y Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2006), entre otros. Cabe destacar que, al estatuir el derecho a la vida, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966), así como otros instrumentos del Sistema de las Naciones Unidas, reconocen, indirectamente, el derecho a la alimentación.

<sup>20</sup> ELVER, Hilal (2016): “The Challenges and Developments of the Right to Food in the 21st Century: Reflections of the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* V. 20, N° 1, p. 9.

<sup>21</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>22</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-54.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún *dumping* frente a países terceros. La soberanía alimentaria organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del *dumping* de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce así mismo los derechos de las mujeres campesinas. La gente sin tierra, el campesinado y la pequeña agricultura tienen que tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos así como a un adecuado suministro de servicios públicos. La soberanía alimentaria y la sostenibilidad deben constituirse como prioritarias a las políticas de comercio”.<sup>23</sup>

Por otro lado, la democracia alimentaria es “la implicación ciudadana en las cuestiones agrícolas y alimentarias. Este concepto, agrega Claire Heinsch, “se funda en la crítica del individualismo y reconoce que los consumidores pueden ser sensibles a los intereses de los demás (productores de alimentos, otros consumidores, generaciones futuras y otras especies)”.<sup>24</sup>

### ¿Cómo se determina la seguridad alimentaria?

Tradicionalmente, el análisis de la suficiencia se ha hecho sobre la base de la contabilización del Suministro de Energía Alimentaria (SEA) de un país, por medio de las Hojas de Balance de la FAO, contrastando el resultado con el requerimiento mínimo necesario para que sobrevivan todos sus habitantes, en función de su distribución etaria y por sexo, y de un nivel mínimo de actividad física (alrededor de 1,840 kilocalorías por día). De acuerdo con la FAO:

“Se establece un umbral correspondiente al SEA medio (teniendo en cuenta el sexo, la distribución por edades y el peso corporal medio), que representa las necesidades energéticas mínimas, que permiten únicamente una actividad ligera. Ese nivel varía entre 1,720 y 1,960 calorías por persona y día según el país”.<sup>25</sup>

Otra metodología para aproximarnos a la seguridad alimentaria de una sociedad se basa en la evaluación de la situación nutricional. La malnutrición, explica la FAO (2006) “es la deficiencia, exceso o desbalance de energía calórica o de uno o más nutrientes, incluyendo proteínas, vitaminas, minerales, o trazas de elementos.”<sup>26</sup> Incluye las siguientes condiciones: “desnutrición (retraso del crecimiento,

---

<sup>23</sup> FAO (2011): “Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>24</sup> HEINISCH, Claire (2013): “Soberanía Alimentaria: Un Análisis del Concepto” en HIDALGO, Francisco, LACROIX, Pierril y ROMÁN, Paola (eds), *Comercialización y soberanía alimentaria* (Quito, SIPAE), p. 26. En: <http://www.oda-alc.org/documentos/1365178640.pdf>, acceso: 29 de diciembre de 2020.

<sup>25</sup> FAO (1996): “Cumbre Mundial sobre la Alimentación (13-17 de noviembre de 1996)”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/w2537s/w2537s01.htm>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>26</sup> MORELL, Marilio (2006): “Estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Panamá”, documento presentado al taller “Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa *América Latina y el Caribe sin hambre*”, Guatemala, 18-19 de octubre de 2006. Disponible en: <https://1library.co/document/q5e4kggq-seguridad-alimentaria-nutricional-panama.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

emaciación e insuficiencia ponderal), los desequilibrios de vitaminas o minerales, el sobrepeso, la obesidad, y las enfermedades no transmisibles relacionadas con la alimentación.”<sup>27</sup>

Como se mencionó al inicio, el número de personas en condiciones de inseguridad alimentaria en todo el mundo se estimó en 2 billones en 2019, lo que representa más de una cuarta parte de la población mundial. Un factor importante detrás de la inseguridad alimentaria es la desaceleración económica, especialmente en áreas pobres y con profundas desigualdades.<sup>28</sup> Se produce una desaceleración cuando el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se ralentiza, pero no disminuye. Cuando el PIB disminuye, el término correcto es “recesión”.<sup>29</sup>

Hasta el momento, la pandemia de COVID-19 ha creado problemas tanto del lado de la oferta como de la demanda de la seguridad alimentaria mundial. Según el Banco Mundial, las cadenas de suministro de alimentos se han mantenido más estables que el comercio a nivel mundial. Sin embargo, se han visto comprometidas en algunos países como consecuencia del acaparamiento, los confinamientos, las restricciones de movilidad y las condiciones de salud de los trabajadores vinculados al sector agropecuario.

Los impactos del lado de la oferta también pueden estar vinculados a interrupciones en el suministro de insumos agrícolas como fertilizantes, semillas o escasez de mano de obra. Los países que dependen de una gran cantidad de importaciones para el suministro de alimentos son especialmente vulnerables a las posibles restricciones de exportación relacionadas al acaparamiento en los países exportadores. Estos países pueden optar por almacenar o acumular sus excedentes en un esfuerzo por protegerse contra la futura inseguridad alimentaria de su propia población.

Por el lado de la demanda, la pérdida de ingresos y remesas monetarias del extranjero están creando fuertes tensiones y riesgos para la seguridad alimentaria en muchos países.<sup>30</sup> Sin ingresos, no se pueden comprar alimentos. En otras palabras, la falta de ingresos limita u obstaculiza por completo el acceso a los alimentos.

Los confinamientos impuestos por los gobiernos, con el fin de aplanar la curva de propagación de COVID-19, han creado una crisis económica generadora de desempleo y pérdida de ingresos en todas partes. Un informe elaborado por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) sobre el impacto económico proyectado del COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana estableció cinco formas en que América Latina se vería afectada directamente.

En primer lugar, a través de una reducción general de la actividad comercial en todos los sectores de la región. En segundo lugar, mediante una reducción significativa en la demanda de servicios en el turismo, un sector del que dependen muchos países de la región. En tercer lugar, como consecuencia de la interrupción de las cadenas globales de suministro. En cuarto lugar, a través de la caída de los precios de algunas de las principales exportaciones de la región. Y, en quinto lugar, la incertidumbre

---

<sup>27</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2020): “Malnutrición”. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>28</sup> FAO et al (2020): *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*, p. viii, ix, xvi, xviii, xx, xxii, 3, 4, 7, 8. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>. Acceso: 14 de enero de 2021.

<sup>29</sup> FARLEX FINANCIAL DICTIONARY (2012). Disponible en: <https://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Economic+Slowdown>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>30</sup> THE WORLD BANK (2020): “Brief: Food Security and COVID-19”, Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

que cubre toda la situación mantendrá en suspenso la mayoría de las inversiones, a la espera de que pase la crisis.

En Centroamérica, se espera una disminución en las remesas que normalmente envían migrantes de la región desde Estados Unidos y Europa.<sup>31</sup> Adicionalmente, las interrupciones en las cadenas de suministro y los cambios de precios podrían afectar con más fuerza a los países que importan una gran parte de sus alimentos, porque dependen de estas redes para procurar una parte considerable de su oferta alimentaria. Un ejemplo claro es Haití, donde se importa el 88% del arroz consumido en el país.

Otra debilidad alarmante de la región es la gran cantidad de trabajadores informales. La informalidad en América Latina abarca, aproximadamente, a 130 millones de personas, quienes han sido muy afectadas por las medidas de contención del COVID-19, impidiéndoles trabajar y, por ende, comprar alimentos.<sup>32</sup> La imposición de estas medidas, evidentemente, tiene implicaciones para su derecho a la alimentación.

### **Panamá en vísperas de la pandemia**

Tanto en Panamá como en muchas otras partes del mundo, la persistencia de malnutrición—incluyendo subalimentación y sobrepeso—guarda estrecha relación con factores exógenos al individuo. En primera instancia, vale la pena mencionar la manera en que se producen, se comercializan, y se hacen accesibles los alimentos a la población. En la actualidad, la globalización tiene una enorme influencia sobre nuestros sistemas alimentarios. Muchos países importan una porción significativa de su suministro de alimentos y dependen de complejos sistemas de transporte para acceder a ellos. Todo gobierno debe ser consciente de las complejidades del sistema alimentario de su país y estar preparado para gestionar cualquiera amenaza que lo afecte.

Panamá es un país cuya oferta alimentaria depende, significativamente, de productos importados. Aunque no hay estadísticas específicas al respecto, una vocera de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura estimó en 2015 que el 60% de la oferta local de alimentos procedía del extranjero.<sup>33</sup> El descenso en la producción local de alimentos ilustra, por una parte, esta realidad. Tomando el año agrícola 1990/1991 como punto de partida, la producción de arroz—el principal artículo de consumo alimentario en Panamá—alcanzó su más alto nivel en 2003/2004, cuando fueron cosechados 8,872,600 quintales (o 2.8 quintales per cápita). A partir de ese año, la producción ha disminuido, situándose en 7,416,500 (o 1.8 quintales per cápita) en el año agrícola 2018/2019, lo que representa un descenso del 37%.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2020): “Estimación del impacto económico del COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana”, p. 6. Disponible en: [https://www.sica.int/documentos/estimacion-del-impacto-economico-del-covid-19-en-centroamerica-y-republica-dominicana\\_1\\_121935.html](https://www.sica.int/documentos/estimacion-del-impacto-economico-del-covid-19-en-centroamerica-y-republica-dominicana_1_121935.html). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>32</sup> BLANCO, Jimena, GAMA, Victoria y MACHADO, Mariano Pablo (2020): “Food Insecurity in Central America, Caribbean Bigger Threat than COVID-19” Disponible en: <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/food-insecurity-in-central-america-caribbean-bigger-threat-than-covid-19/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>33</sup> OXFORD BUSINESS GROUP (2015): “Panama working to boost production and enhance food security”. Disponible en: <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/pillar-growth-state-working-boost-production-and-enhance-food-security>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>34</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2019): “Encuesta agrícola de arroz, maíz y frijol de bejuco” (Panamá, INEC) Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P07055475202002070840251.pdf>. (Ver Cuadro 1: “Superficie sembrada y cosecha de arroz en la república”. Para el cálculo de la producción per cápita, se utilizó la estimación de la población al 1 de julio de 2004 y 2019). Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2007): “Panamá en cifras: años 2002-2006” (Panamá, INEC). Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/Archivos/P2761211->

En lo que respecta al maíz, la cosecha más grande se obtuvo en 2014/2015: 3,099,000 quintales (o 0.8 quintal per cápita), luego de lo cual han venido registrándose descensos hasta 2,451,200 quintales (o 0.6 quintal per cápita) en 2018/2019, equivalente a una baja del 21%.<sup>35</sup> En cuanto al frijol de bejuco, cuya mayor producción se alcanzó en 1994/1995 (138,200 quintales, o 0.05 per cápita), el rendimiento en 2018/2019 fue de 96,000 quintales (0.02 per cápita), lo que representa un descenso del 31%.<sup>36</sup>

Estos descensos en la producción de granos básicos en la dieta panameña, tanto en términos absolutos como per cápita, sugieren una tendencia al alza en la importación de alimentos. Efectivamente, la balanza comercial registra un aumento en este renglón. Entre enero y septiembre de 2016, el peso neto de los productos alimentarios para el consumo humano importados a la república representó el 8% del peso total de bienes de consumo traídos del exterior. En el mismo lapso de 2017, la proporción aumentó a 10%; en 2018, a 12%; en 2019, hubo un leve descenso a 11%; pero en 2020, la proporción aumentó a 14%.<sup>37</sup> En otras palabras, en el lustro más reciente (2016-2020), el renglón de alimentos ha crecido como parte del total de bienes traídos del exterior.

### **Acceso dificultoso para parte importante de la población**

Además de la disponibilidad de alimentos, que en Panamá depende, considerablemente, de importaciones, el acceso a los bienes alimentarios es un factor fundamental para asegurar y promover la seguridad alimentaria. Aunque depende de más de una variable, en las economías modernas y monetizadas, el factor más importante detrás del acceso a alimentos es un ingreso que permita la adquisición de, al menos, una canasta alimentaria básica. En la mayoría de los casos, la posibilidad de un ingreso suficiente depende de un empleo u ocupación remunerada y estable, que alcance para obtener los bienes mínimos necesarios para mantener adecuados niveles nutricionales.

---

[01.pdf](#). (Ver Cuadro 211-01, “Estimación de la población total en la república, según sexo y grupos de edad: años 2002-2006”). Ver también, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Estadística panameña: Situación Demográfica, Boletín N°8: Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad, periodo 1990-2030” (Panamá, INEC), Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/Archivos/P2371Boletin8.pdf>. (Ver Cuadro 30, “Estimación de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad específica: al 1° de julio de 2019”). Acceso a las tres páginas: 29 de diciembre de 2020.

<sup>35</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Cuadro 17: Superficie sembrada y cosecha de maíz en la República” (Panamá, INEC). Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P05334242020020709104717.pdf>. (Para el cálculo de la producción per cápita, se utilizó la estimación de la población al 1 de julio de 2015 y 2019, según INEC, *Estadística panameña*, Boletín N°8: “Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad, periodo 1990-2030”); INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Estadística panameña: Situación Demográfica, Boletín N°8: Estimaciones y proyecciones de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad, periodo 1990-2030” (Panamá, INEC). Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/Archivos/P2371Boletin8.pdf>. (Ver Cuadro 9, Estimación de la población total en la República de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y grupos de edad: al 1° de julio de 1995” y Cuadro 30, “Estimación de la población total en la república de Panamá, por provincia y comarca indígena, según sexo y edad específica: al 1° de julio de 2019). Acceso a ambas páginas: 29 de diciembre de 2020.

<sup>36</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Cuadro 33, Superficie sembrada y cosecha de frijol de bejuco en la República” (Panamá, INEC). Disponible en <https://www.inec.gob.pa/archivos/P05334242020020716483533.pdf>. (Para el cálculo de la producción per cápita, se utilizó la estimación de la población al 1 de julio de 1995 y 2019, según INEC, *Estadística panameña*, Boletín N°8).

<sup>37</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2020): “Principales indicadores económicos mensuales en la República: enero-septiembre 2019-2020, 2. Comercio exterior, b. Peso neto de las importaciones de bienes”. Disponible en: [https://www.inec.gob.pa/archivos/A07747401202011021134162020\\_peso\\_cif.pdf](https://www.inec.gob.pa/archivos/A07747401202011021134162020_peso_cif.pdf). Acceso: 7 de enero de 2021.

En Panamá, según lo que puede colegirse de las estadísticas disponibles, la adquisición de la canasta básica de alimentos requiere que las personas destinen un alto porcentaje de sus ingresos a dicho fin. Esta apreciación se basa en un análisis de la capacidad de la mediana del salario mensual—la estadística salarial más completa que provee el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)—para cubrir el costo de la canasta básica.

Según estadísticas oficiales suministradas por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), si bien el aumento del costo de la canasta en una década (2010-2019) ha sido inferior al crecimiento en la mediana del salario mensual, el peso de dicho costo en el presupuesto de los asalariados sigue siendo alto. Efectivamente, la canasta más económica aumentó su costo en 10% entre agosto de 2010 y 2019, mientras la más costosa subió de valor en 15%. Entre tanto, la mediana del salario mensual total aumentó en 76%, mientras que la mediana del salario mensual urbano aumentó en 64% y la mediana del salario mensual de la provincia de Panamá subió en 63%. Sin embargo, la proporción del salario acaparada por la canasta básica—la cual, según el análisis presentado, también habría disminuido—sigue siendo alta, representando entre el 32% y el 44% de la mediana de salario mensual, como lo muestra el Cuadro N°1.

**Cuadro N°1: Costo de la canasta básica familiar  
(US\$ a precios corrientes)  
Panamá, 2010, 2019**

|   | 2010 | 2019 | Δ   |
|---|------|------|-----|
| Mediana del salario mensual (INEC, US\$)                      |      |      |     |
| Total   | 410  | 722  | 76% |
| Urbano  | 462  | 756  | 64% |
| Provincia de Panamá*  | 473  | 769  | 63% |
| Costo de la canasta básica familiar (ACODECO, agosto, US\$)** |      |      |     |
| Mínimo  | 221  | 244  | 10% |
| Máximo  | 274  | 315  | 15% |
| Costo proporcional de la canasta básica familiar (mínimo)     |      |      |     |
| Total   | 54%  | 34%  |     |
| Urbano  | 48%  | 32%  |     |
| Provincia de Panamá*  | 45%  | 32%  |     |
| Costo proporcional de la canasta básica familiar (máximo)     |      |      |     |
| Total   | 67%  | 44%  |     |
| Urbano  | 59%  | 42%  |     |
| Provincia de Panamá*  | 58%  | 41%  |     |

\*Excluye Panamá Oeste (distritos de Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos) en 2019. \*\*En agosto de 2010, promedio del costo reportado por cadenas de supermercados en los distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera; en agosto de 2019, promedios calculados por ACODECO en los distritos de Panamá y San Miguelito. Fuentes: INEC, *Encuesta continua de hogares: agosto 2010* (Panamá: INEC, 2010), Cuadro 441-35, “Población de 15 y más años de edad empleada en la república”, en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P4291441-35.pdf>; INEC, *Estadísticas del trabajo: encuesta de mercado laboral, agosto 2019* (Panamá: INEC 2019), Cuadro 24, “Población de 15 y más años de edad empleada en la república” en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520191127132010Cuadro%2024.pdf>; Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), “Reporte estadístico de la canasta básica de alimentos: distritos de Panamá, San Miguelito y La Chorrera, agosto 2010”, en <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=48>; ACODECO, “Reporte estadístico de la canasta básica de alimentos: distritos de Panamá y San Miguelito, agosto 2019”, en: <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=3>. Todos los accesos verificados el 29 de diciembre de 2020.

El planteamiento realizado hasta el momento es incompleto por varios motivos, los cuales se detallan a continuación. En primer lugar, los precios indicados son corrientes (o actuales). A fin de obtener mayor precisión sobre su variación, conviene ajustarlos por inflación, ejercicio que se realiza a continuación, a precios de 2010.

**Cuadro N°2: Costo de la canasta básica familiar  
(US\$ a precios de 2010)  
Panamá, 2010, 2019**

|   | 2010 | 2019 | Δ   |
|---|------|------|-----|
| Mediana de salario mensual (INEC, US\$)                       |      |      |     |
| Total   | 410  | 621  | 51% |
| Urbano  | 462  | 650  | 41% |
| Provincia de Panamá*  | 473  | 661  | 40% |
| Costo de la canasta básica familiar (ACODECO, agosto, US\$)** |      |      |     |
| Mínimo  | 221  | 210  | -5% |
| Máximo  | 274  | 271  | -1% |
| Costo proporcional de la canasta básica familiar (mínimo)     |      |      |     |
| Total   | 54%  | 34%  |     |
| Urbano  | 48%  | 32%  |     |
| Provincia de Panamá*  | 45%  | 32%  |     |
| Costo proporcional de la canasta básica familiar (máximo)     |      |      |     |
| Total   | 67%  | 44%  |     |
| Urbano  | 59%  | 42%  |     |
| Provincia de Panamá*  | 58%  | 41%  |     |

Ajuste de los valores a precios constantes hecho en Savings.org (<https://www.saving.org/inflation/inflation.php?amount=315>). Acceso: 29 de diciembre de 2020.

El ajuste por inflación sugiere una mejoría en los precios para el consumidor (básicamente, a partir del incremento salarial). Sin embargo, como es lógico, el costo proporcional de la canasta básica se mantiene en los mismos valores que en el Cuadro N°1, debido a que el ajuste por inflación impactó en la misma proporción a los salarios como a los costos a precios constantes presentados en el Cuadro N°1. Aun cuando el costo proporcional de la canasta básica disminuyó entre 2010 y 2019, puede afirmarse que se mantiene alto, acaparando, como poco, casi una tercera parte (32%) de la mediana del salario mensual urbano o de la Provincia de Panamá.

En respuesta a este cálculo, podría argüirse que las estadísticas salariales son individuales mientras que la canasta básica representa el costo de alimentación para una familia compuesta, en promedio, por 3.84 personas en 2010 y 3.48 personas en 2019 (según ACODECO). Podría añadirse, además, que entre esas 3.84 personas en 2010 o 3.48 personas en 2019, más de una recibe un salario, aunque esta es una suposición que de ninguna manera puede generalizarse en ausencia de un estudio que la sustente. Aun así, duplicando la mediana del salario mensual para generalizar ese supuesto (que, como se ha dicho, no puede ser generalizado sin corroboración), la proporción del salario destinada a la compra de la canasta básica sigue siendo alta, según lo muestra el Cuadro N°3.

**Cuadro N°3: Costo de la canasta básica familiar  
como proporción de un supuesto ingreso familiar  
(US\$ a precios de 2010)  
Panamá, 2010, 2019**

|   | 2010 | 2019  |
|---|------|-------|
| Mediana de dos salarios mensuales por familia (INEC, US\$)    |      |       |
| Total   | 820  | 1,242 |
| Urbano  | 924  | 1,300 |
| Provincia de Panamá*  | 946  | 1,322 |
| Costo de la canasta básica familiar (ACODECO, agosto, US\$)** |      |       |
| Mínimo  | 221  | 210   |
| Máximo  | 274  | 271   |
| Costo proporcional de la canasta básica familiar (mínimo)     |      |       |
| Total   | 27%  | 17%   |
| Urbano  | 24%  | 16%   |
| Provincia de Panamá*  | 23%  | 16%   |
| Costo proporcional de la canasta básica familiar (máximo)     |      |       |
| Total   | 33%  | 22%   |
| Urbano  | 30%  | 21%   |
| Provincia de Panamá*  | 29%  | 20%   |

Estos cálculos, hechos sobre supuestos no corroborados, sugieren que en la víspera de la pandemia (agosto de 2019), en el mejor de los casos, una familia panameña de asalariados debía destinar, en promedio, por lo menos el 16% de su ingreso a la adquisición de la canasta básica familiar. Ello le aseguraría, según ACODECO, un consumo mínimo de calorías, aunque el valor nutricional de su procedencia es cuestionable (ver abajo). En comparación, cada estadounidense gastó, en promedio, 9.5% de su ingreso disponible en alimentos.<sup>38</sup>

Aunque el contraste no es totalmente equiparable (la estadística estadounidense se refiere a individuos, no a familias), sirve para indicar el impacto del costo de los alimentos en el presupuesto de los asalariados panameños antes del inicio de la emergencia sanitaria. En el mejor de los casos—el escenario en el cual hay dos asalariados en el hogar—en 2019 un empleado del sector formal tendría que aportar el 16% de su salario a la adquisición de alimentos para su familia (ver, en el Cuadro N°3, el renglón “Costo proporcional de la canasta básica familiar [mínimo], urbano). En el peor de los casos—el escenario en el cual hay un asalariado en el hogar—en 2019 un empleado del sector formal tendría que aportar hasta el 44% de su salario al mismo fin (ver cuadro N°3, “Costo proporcional de la canasta básica familiar [máximo], total”). En ambos casos, el porcentaje es superior al 9.5% estadounidense.

Para aproximarnos mejor a la situación alimentaria es preciso, además, tomar en cuenta otros detalles, incluyendo el contenido de la canasta básica. Según ACODECO, en agosto de 2019 esta abarcaba los siguientes artículos: leche en polvo, leche evaporada, leche fresca grado A, queso amarillo, babilla,

<sup>38</sup> United States Department of Agriculture (USDA) (2020): “Food Prices and Spending”. Disponible en: [https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/food-prices-and-spending/#:~:text=In%202019%2C%20Americans%20spent%20an,from%20home%20\(4.6%20percent\)](https://www.ers.usda.gov/data-products/ag-and-food-statistics-charting-the-essentials/food-prices-and-spending/#:~:text=In%202019%2C%20Americans%20spent%20an,from%20home%20(4.6%20percent)). Acceso: 7 de enero de 2021.

lomo de cinta con hueso, carne molida de primera, jarrete, pecho, pollo limpio, chuleta de cerdo, salchicha de res empacada, jamón cocido sin empacar, cojinúa, corvina, atún enlatado, lentejas, frijoles, arroz de primera, pan de molde, pan “flauta”, tortillas de maíz, macarrones, aceite vegetal, margarina, tomate nacional (perita), ajo, lechuga, cebolla, zanahoria, papa, ñame, yuca, plátano, guineo, naranja, manzana mediana, salsa de tomate, pasta de tomate, café, té, sal, azúcar, crema de maíz, sopa de pollo con fideos, jugo de naranja, mayonesa, huevos empacados, bebidas de frutas, soda (gaseosas).

La canasta “considera una ingesta promedio de 2,339 calorías por persona por día. Se seleccionaron aquellos alimentos de mayor consumo, expresados en cantidades suficientes para cubrir los requerimientos energéticos estimados.”<sup>39</sup> Aunque no existe un estudio reciente sobre el valor nutricional de dicha canasta, a simple vista parece incompleta para alimentar a 3.48 personas. Además, resulta evidente que algunas de las calorías que aporta no contribuyen a mejorar el estado nutricional de la población, sobre todo tratándose de productos con contenidos artificiales y altos en azúcar, sodio o que se transforman en grasas saturadas. La pregunta obligada, en el contexto que nos ocupa, es si los criterios aplicados a la definición de una canasta básica se ajustan a los postulados del derecho a la alimentación, tal cual se conceptúa este derecho en la normativa internacional y en la Constitución Política de la República de Panamá.

En adición a estas consideraciones, un punto fundamental que debe tomarse en cuenta es que los cálculos optimistas presentados solo garantizarían la seguridad alimentaria de la población panameña asalariada que perciba la mediana del salario mensual (o más) y sus dependientes. Pero hay una inmensa población informal que no está amparada por las protecciones constitucionales y legales al trabajo. En agosto de 2019, la Encuesta del Mercado Laboral estimó en 45% la tasa de informalidad del mercado laboral panameño, lo que representaba, en ese momento, 716,113 individuos.<sup>40</sup>

Dichas personas operaban en la informalidad—algunos, seguramente, con éxito—pero otros—probablemente una mayoría—bajo condiciones de precariedad, sin estabilidad laboral, salario fijo, regularidad en el ingreso o prestaciones sociales, todo lo cual se vincula a las preocupaciones del Banco Mundial sobre los impactos de la pandemia en América Latina.<sup>41</sup> Acerca del ingreso del sector informal y su capacidad para atender sus necesidades nutricionales, poco se sabe. Por ende, no podemos presumir que su seguridad alimentaria está garantizada ni, mucho menos, que su derecho a la alimentación ha sido tomado en consideración por las políticas sociales del país.

En resumidas cuentas, la sección anterior y esta se han referido a dos importantes dimensiones de la seguridad alimentaria, disponibilidad y acceso a los alimentos. Una mirada cuidadosa indica que ambas dimensiones presentan importantes riesgos en Panamá. En términos de disponibilidad, todo indica que una porción significativa de los alimentos consumidos en el país se importa, aunque este aspecto no se ha determinado con precisión. En épocas de crisis, la importación de alimentos puede enfrentar escaseces o alzas inusitadas en los precios, como ha sido indicado.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> ACODECO (2019): “Reporte estadístico de la canasta básica de alimentos: distritos de Panamá y San Miguelito, agosto 2019”. Disponible en: <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=3>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>40</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2020): “Encuesta de Mercado Laboral 2020: Cuadro 5. Empleo informal en la república”. Disponible en: <https://inec.gob.pa/archivos/P0579518620201222123342Cuadro%205.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>41</sup> THE WORLD BANK (2020): “Brief: Food Security and COVID-19”. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>42</sup> THE WORLD BANK (2020).

En lo que respecta al acceso a los alimentos, determinado en gran medida por el ingreso disponible, es evidente que el dinero de que dispone una mayoría para asegurar sus medios de vida no es suficiente para garantizar una adecuada alimentación. Hemos visto que la población asalariada o plenamente empleada debe asignar una porción importante de sus ingresos a la adquisición de alimentos, frecuentemente de mala calidad, lo que, desde una perspectiva de derechos, constituye una afectación a su derecho a la alimentación. En consecuencia, esa población se ve obligada a postergar la satisfacción de otras necesidades relacionadas con la vivienda, el transporte, la educación, la salud, la sana recreación o el ahorro, que le permitiría tener un colchón en tiempos de crisis (como la pandemia del COVID-19).

En cuanto al sector informal, que en agosto de 2019—fecha de realización de Encuesta de Mercado Laboral—comprendía a unas 716,113 personas,<sup>43</sup> no hay indicios ciertos de su posibilidad de cubrir el costo de la canasta básica familiar. Debido a la precariedad que predomina en ese sector, es muy posible que amplios segmentos de esa población padezcan de inseguridad alimentaria leve, moderada o severa, aún antes de la pandemia. De esa manera, además, estaría conculcándose su derecho a la alimentación.

### **La inseguridad alimentaria en Panamá antes del COVID-19**

La subalimentación se define como la condición en la cual el “consumo habitual de alimentos” de un individuo “es insuficiente para proporcionarle los niveles de energía alimentaria necesarios para llevar una vida normal, activa y sana”<sup>44</sup>. Como se mencionó previamente, antes de la pandemia, la prevalencia de subalimentación en Panamá se estimaba en 9.5%, lo que equivale a unas 400.000 personas<sup>45</sup>. La subalimentación en Panamá es, principalmente, consecuencia de un bajo nivel de ingresos para acceder a alimentos nutritivos en suficiente cantidad, lo que hace que las personas empobrecidas elijan fuentes de alimentos más baratas y menos nutritivas.

Según el Banco Mundial, en 2018, el 13% de la población panameña vivía bajo la línea de la pobreza (lo que equivale, aproximadamente, a 524,000 personas) y el 5% de la población total (aproximadamente, 208,000 personas), subsistía en condiciones de pobreza extrema. En 2019, agrega la fuente, “la pobreza solo disminuyó marginalmente” y se avizora “que los impactos de la pandemia por la COVID-19 afecten los avances logrados, agudizando los niveles de pobreza e inequidad dentro de los grupos más pobres y vulnerables en las poblaciones indígenas y afrodescendientes”<sup>46</sup>.

En términos de pobreza multidimensional, la situación en Panamá es aún más crítica. La pobreza multidimensional es una aproximación a la pobreza que trasciende la mera falta de ingresos como indicador exclusivo, para abarcar “carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida”<sup>47</sup>. El primer cálculo del índice de pobreza multidimensional

---

<sup>43</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO (2020): “Encuesta de Mercado Laboral 2020: Cuadro 5. Empleo informal en la república”. Disponible en: <https://inec.gob.pa/archivos/P0579518620201222123342Cuadro%205.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>44</sup> FAO (2020): “Objetivos de Desarrollo Sostenible: Indicador 2.1.1 - Prevalencia de la subalimentación”. Disponible en: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/211/es/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>45</sup> MIDES y SENAPAN (2017), p. xi, 10, 16.

<sup>46</sup> BANCO MUNDIAL (2020): “Panamá: panorama general”. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>47</sup> PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD): “¿Qué es el índice de pobreza multidimensional?”. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/node/2515>. Acceso: 7 de enero de 2021.

hecho en Panamá estimó que esta situación abarcaba a 777,752 personas en 2017 (19% de la población)<sup>48</sup>. Este porcentaje se mantuvo en 2018, aunque la población afectada aumentó a 789,181<sup>49</sup>. El cálculo de la población total en situación de pobreza multidimensional no se incluyó en entregas posteriores, pero podemos suponer que, dado el impacto económico de las medidas impuestas para enfrentar la pandemia, no es menor al 19%, en términos porcentuales y, en términos absolutos, debe ser superior a las cifras estimadas en 2017 y 2018.

La pobreza y el bajo nivel de ingresos guardan relación, primordialmente, con la dimensión de acceso a los alimentos, ya que la accesibilidad de alimentos nutritivos de alta calidad es limitada y, en muchos casos, hasta nula para personas que viven en la marginación. Lo cual conduce a una mala utilización de los alimentos debido a la nutrición limitada que se obtiene al consumir alimentos de baja calidad.

Otra causa importante de subalimentación es la falta de saneamiento y acceso al agua potable. La FAO considera que la erradicación del hambre se logra cuando el nivel de subalimentación es menor del 5%<sup>50</sup>; en Panamá, recordemos, fue estimada en 9.5% antes de la pandemia<sup>51</sup>. ¿Quién garantiza el derecho a la alimentación de las personas subalimentadas?

---

<sup>48</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF) (2017): *Índice de pobreza multidimensional de Panamá: año 2017* (Panamá, MEF), p. 24. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2017.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>49</sup> MEF (2018): *Índice de pobreza multidimensional de Panamá: año 2018*, (Panamá, MEF). Disponible en: <http://www.gabinetesocial.gob.pa/wp-content/uploads/2019/12/MED-DAES-Informe-del-%C3%8Dndice-de-Pobreza-Multidimensional-de-Panam%C3%A1-2018.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>50</sup> MIDES y SENAPAN (2017), p. 8, 11.

<sup>51</sup> MIDES y SENAPAN (2017), p. xi, 10, 16.

## Los impactos de la malnutrición

Se mencionó anteriormente que la seguridad alimentaria puede medirse con base al suministro de energía alimentaria (SEA) de un país o de su situación nutricional (ver arriba). Recordemos que hay tres indicadores generales de la desnutrición. La desnutrición crónica, definida como “retraso en el crecimiento o retardo de altura para la edad”, normalmente se mide en niños menores de cinco años<sup>52</sup> y se determina mediante la medición de la estatura o talla de los niños según su edad. La baja talla para la edad en un niño o niña menor de cinco años indica que ha experimentado “un episodio o episodios pasados prolongados de desnutrición”<sup>53</sup>. Este tipo de subalimentación es la más difícil de diagnosticar, por lo que a menudo pasa inadvertida<sup>54</sup>.

Hay otros dos tipos de desnutrición: una es la desnutrición aguda o emaciación, lo que significa bajo peso para la estatura; la otra es la desnutrición global o insuficiencia ponderal, lo que significa bajo peso para la edad<sup>55</sup>. El cuadro N°4 presenta esquemáticamente estos tipos de desnutrición.

**Cuadro N°4: Tipos, características e indicadores de desnutrición en menores de cinco años**

| Tipo de desnutrición | Característica         | Indicador               |
|----------------------|------------------------|-------------------------|
| Desnutrición crónica | Retardo en crecimiento | Baja estatura para edad |
| Desnutrición aguda   | Emaciación             | Bajo peso para estatura |
| Desnutrición global  | Insuficiencia ponderal | Bajo peso para edad     |

Los niños son especialmente vulnerables a la subalimentación. Según el Ministerio de Salud, la desnutrición era la tercera causa de muerte en niños entre uno y cuatro años en 2016. Existe una gran desigualdad de desnutrición en menores de cinco años entre provincias, la cual guarda relación con el acceso al saneamiento. En relación a la prevalencia de desnutrición crónica (retardo en crecimiento o baja talla para edad) en las provincias y comarcas, las mayores tasas se observaron en las regiones indígenas de Guna Yala (61%), Ngäbe Buglé (53%) y Emberá Wounaan (31%).

La diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso son la principal causa de mortalidad en niños de uno a cuatro años de vida en Panamá y la cuarta causa de mortalidad en niños menores de un año. La gastroenteritis y colitis de origen no especificado son la segunda causa de morbilidad en niños menores de un año y la tercera causa de morbilidad en niños de uno a cuatro años de vida<sup>56</sup>. Estas enfermedades están relacionadas con la mala nutrición y la falta de acceso a agua potable y saneamiento.

De acuerdo con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la disponibilidad y el acceso a agua en cantidad y calidad adecuadas es esencial para la producción, procesamiento, transformación y preparación de alimentos. La calidad del agua potable determina la eficiencia con la que el cuerpo

<sup>52</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2018): “Enfoques: Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/malnutricion-ninos-ninas-america-latina-caribe>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>53</sup> FAO (2014): “Glossary” Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/faoterm/PDF/ICN2Glossary-Nov2014.xls](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/faoterm/PDF/ICN2Glossary-Nov2014.xls). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>54</sup> UNICEF (2020): “¿Cómo se diagnostica la desnutrición infantil?”. Disponible en: <https://www.unicef.es/blog/como-se-diagnostica-la-desnutricion-infantil>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>55</sup> CEPAL (2018).

<sup>56</sup> MINSA (2018), p. 42-44, 52-53, 64, 150.

humano absorbe los nutrientes<sup>57</sup>. Por lo tanto, en estos casos se ve comprometida la utilización de los alimentos, una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Se ha documentado que la obesidad afecta de manera desproporcionada a los pobres de las zonas urbanas. Los bajos ingresos llevan al consumo de alimentos baratos, ricos en calorías y no nutritivos<sup>58</sup>. La pobreza en Panamá ha producido tales consecuencias.

En Panamá, la obesidad es la quinta causa más común de muerte. Según los resultados preliminares del Primer Censo Preventivo de Salud realizado por el Ministerio de Salud y la Caja del Seguro Social en 2015-2017, del total de 234,145 personas censadas, 44% fueron diagnosticadas con obesidad, siendo este el mayor porcentaje entre las enfermedades no transmisibles diagnosticadas en las distintas provincias<sup>59</sup>. Asimismo, según el *Segundo monitoreo nutricional en las instalaciones de salud del MINSA*, realizado en 2017, la prevalencia nacional de sobrepeso en niños menores de cinco años fue de 8% y de obesidad, 3.5%. La publicación destaca las tasas de sobrepeso en Panamá: 12% para niños menores de cinco años; 19% para niños de cinco a nueve años; 21% en la población de 10 a 17 años; 48% para las mujeres embarazadas; y 71% para la población adulta en general<sup>60</sup>.

Por otro lado, de acuerdo con la *Encuesta de Niveles de Vida* realizada en 2008, el 19% de los niños menores de cinco años presenta retraso en el crecimiento en relación con su edad (desnutrición crónica); alrededor del 1% tiene bajo peso para la estatura (desnutrición aguda); y el 4% tiene bajo peso para su edad (desnutrición global)<sup>61</sup>. Aún más preocupante, según Ana Atencio del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)<sup>62</sup>, es el hecho de que miembros de una misma familia que viven en la misma casa pueden presentar simultáneamente malnutrición por déficit (desnutrición) y otras por exceso (sobrepeso u obesidad). Las familias pobres de Panamá están efectivamente atrapadas entre dos fuerzas opuestas de la inseguridad alimentaria: subnutrición y sobrepeso<sup>63</sup>. Este fenómeno se conoce como la doble carga de la malnutrición<sup>64</sup>.

En resumen, antes de la pandemia, las necesidades específicas de seguridad alimentaria de Panamá incluían mejorar el saneamiento y el acceso a agua potable, especialmente en áreas rurales e indígenas y continuar disminuyendo la proporción de la población que vive en pobreza y pobreza extrema. Estas eran las áreas críticas de riesgo a principios de 2020. La situación ya era un desafío abrumador para cualquier gobierno. Ahora, frente a una pandemia, el reto se intensifica mucho más.

---

<sup>57</sup> COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL (2015): “Contribución del agua a la seguridad alimentaria y la nutrición”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-av046s.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>58</sup> KASPER, Nicole M., HERRÁN, Oscar F. y VILLAMOR, Eduardo (2014): “Obesity Prevalence in Colombian Adults Is Increasing Fastest in Lower Socio-economic Status Groups and Urban Residents: Results from Two Nationally Representative Surveys,” *Public Health Nutrition*: 17:11, p. 2404.

<sup>59</sup> MINSA (2018), p. 42, 146.

<sup>60</sup> DE LEÓN, José, GONZÁLEZ, Elka, BARBA, Armando, SINISTERRA, Odalis y ATENCIO, Ana (2018): *Segundo monitoreo nutricional en las instalaciones de salud del MINSA* (Panamá; MINSA, INCAP-OPS/OMS). Disponible en: [https://nutricionistaspanama.com/wp-content/uploads/publicaciones/INFORME\\_MNINUT.pdf](https://nutricionistaspanama.com/wp-content/uploads/publicaciones/INFORME_MNINUT.pdf). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>61</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2008): “Encuesta de niveles de vida”. Disponible en: <https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/70/download/11490>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>62</sup> Entrevista a Ana Atencio, asesora en seguridad alimentaria y nutricional, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), realizada por Marilyn Thompson, 15 de julio de 2020 (en archivo con el autor).

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> FAO: “Video: ¿Qué es la doble carga?”. Disponible en: <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/news/news-detail/es/c/265668/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

## La pandemia en Panamá

Desde que se confirmó el primer caso de COVID-19, el 9 de marzo de 2020, hasta el 31 de diciembre del mismo año, Panamá contabilizó 246,790 casos de coronavirus y 4,022 decesos por esta causa. Al 31 de diciembre, Panamá era el undécimo país en prevalencia en el mundo (56,752 casos por millón de personas), solo superado en América por Estados Unidos (Nº6). La prevalencia mundial era de 10,752 casos por millón de habitantes, lo que indica que la prevalencia en Panamá era, en ese momento, cinco veces mayor (5.28).

En términos de muertes por millón de personas, Panamá registraba 925, con lo que ocupaba la posición Nº22 en el mundo, superada en el continente americano por Perú (Nº7 en el mundo), Estados Unidos (Nº14), México (Nº18) y Argentina (Nº21). La estadística mundial al 31 de diciembre de 2020 era de 234 muertes por millón de personas, lo cual indica que la tasa de mortalidad en Panamá era casi cuatro veces más alta que la tasa mundial (3.95)<sup>65</sup>.

Frente a un sistema público de salud en mal estado y ante la posibilidad de un contagio masivo que condujera a la saturación de los centros sanitarios, el gobierno de Panamá optó por un estricto confinamiento de la población, criticado por su violación de derechos constitucionales y su impacto negativo sobre la economía. El gobierno impuso restricciones a los derechos de movilización y reunión—las que, a su vez, menoscabaron el ejercicio de otros derechos constitucionales, como el derecho al trabajo, al salario, a la educación, a la salud y a la alimentación de sectores vulnerables—mediante decretos ejecutivos, obviando el procedimiento para la suspensión de garantías individuales contenido en la Constitución<sup>66</sup>.

A partir del 16 de marzo se ordenó el cierre de locales deportivos y de esparcimiento y se establecieron limitaciones para los residentes en edificios y casas<sup>67</sup>. También se suspendieron las actividades educativas presenciales en todo el territorio nacional, suspensión que se mantiene a la fecha, con graves consecuencias para el derecho a la educación de los niños y jóvenes, así como para otros aspectos, como la alimentación escolar<sup>68</sup>. El cierre total de centros educativos oficiales y privados ha obligado a más de 850.000 estudiantes del país a permanecer en sus casas. Eventualmente, algunos planteles oficiales y privados instauraron modalidades de aprendizaje virtual, cuyo éxito ha sido limitado y cuestionado<sup>69</sup>. Aproximadamente 500,000 niños que se beneficiaban del programa de merienda escolar se han quedado sin acceso a este servicio. A través del programa se entregaba “una merienda escolar compuesta por galletas nutricionalmente mejoradas, bebida láctea [o] crema nutritiva enriquecida,

---

<sup>65</sup> WORLDOMETER (2020): “COVID-19 Coronavirus Pandemic”. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>66</sup> GUEVARA MANN, Carlos (2020): “Quédate en casa ...” en La Prensa (27/5/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impresa/opinion/quedate-en-casa/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>67</sup> MINSA, [Decreto Ejecutivo No. 489 de 16 de marzo de 2020](#), (16/5/2020) Gaceta Oficial 28.981C.

<sup>68</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020): “Suspenden clases a nivel nacional”. Disponible en: <https://www.meduca.gob.pa/node/3430>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>69</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2020): *Plan de acción de la estrategia de MEDUCA para enfrentar el COVID-19* (Panamá, Ministerio de Educación), p. 6. Disponible en: [https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20de%20la%20Estrategia%20de%20MEDUCA%20para%20enfrentar%20el%20COVID-19-%20C2%ABLa%20Estrella%20de%20la%20Educacio%CC%81n%20no%20se%20Detiene%20BB%20\(1\).pdf](https://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/Plan%20de%20Accio%CC%81n%20de%20la%20Estrategia%20de%20MEDUCA%20para%20enfrentar%20el%20COVID-19-%20C2%ABLa%20Estrella%20de%20la%20Educacio%CC%81n%20no%20se%20Detiene%20BB%20(1).pdf).

Acceso: 7 de enero de 2021.

conformada por un paquete de 34 gramos de galletas, 8 onzas de bebida láctea u 8 onzas de crema nutritiva”<sup>70</sup>.

El 17 de marzo se prohibió la circulación de personas y vehículos (“toque de queda”) entre nueve de la noche y cinco de la mañana<sup>71</sup>. El 20 de marzo, se establecieron “cercos sanitarios” en distintos puntos del país, lo que, en efecto, impidió el libre tránsito en el territorio nacional<sup>72</sup>, con evidentes implicaciones para el traslado de alimentos desde las zonas productoras hasta los mercados urbanos. El 23 de marzo, el inicio del “toque de queda” se adelantó a las cinco de la tarde<sup>73</sup>.

Dos días más tarde, el 25 de marzo, entró en vigencia una denominada “cuarentena total”<sup>74</sup>, lo que significó el encierro de la población, excepto por un par de horas a la semana. Inicialmente, se permitió a mujeres y hombres salir seis horas a la semana en tres turnos de dos horas cada uno, en días distintos. Así, a las mujeres se les permitió salir escalonadamente, de acuerdo con el último dígito de su cédula, los días lunes, miércoles y viernes, y a los hombres, igualmente, de forma escalonada, según el mismo parámetro, los días martes, jueves y sábado. Estas restricciones ocasionaron aglomeraciones en los locales de expendio de alimentos y medicamentos (entre los pocos a los que se les permitió continuar operando), y dificultaron considerablemente el acceso a víveres para grandes segmentos de la población, que se vieron obligados a realizar largas filas para acceder a los locales a las horas y en los días permitidos.

A partir del 11 de abril, se prohibió la circulación de personas los fines de semana (desde la medianoche del viernes hasta las 5 a.m. del lunes), con lo que la salida autorizada de hombres, según el último dígito de su cédula, se redujo a dos días a la semana (martes y jueves) durante dos horas cada día<sup>75</sup>. Las actividades económicas, con excepción de la venta al por menor de alimentos o fármacos, también fueron suspendidas, incluyendo el tráfico aéreo, uno de los principales renglones de la economía nacional.

La restricción de salidas por sexo se levantó el 1 de junio, fecha a partir de la cual permitió el reinicio de algunas actividades económicas (entre ellas, ciertas obras de construcción) y recreativas, aunque se mantuvo el toque de queda a partir de las 7 de la noche (hasta las 5 de la mañana)<sup>76</sup>. Sin embargo, las salidas de hombres y mujeres en distintos días volvió a imponerse en la ciudad capital y áreas aledañas el 8 de junio<sup>77</sup>.

El 16 de julio, un informe de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* explicó cómo los casos de COVID-19 en Panamá aumentaron rápidamente, de menos de 200 por día a fines de mayo a más de 1,000 por día en julio, luego de que el gobierno trató de flexibilizar el confinamiento a partir

---

<sup>70</sup> COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC): “Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): Merienda escolar”. Disponible en: <https://plataformacelac.org/es/programa/330>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>71</sup> MINSa, [Comunicado No. 16 de 18 de marzo de 2020](#) (16/3/2020).

<sup>72</sup> MINSa, [Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020](#) (19/3/2020) Gaceta Oficial 28984-C.

<sup>73</sup> MINSa, [Decreto Ejecutivo No. 505 de 23 de marzo de 2020](#) (23/3/2020) Gaceta Oficial 28986-B.

<sup>74</sup> MINSa, [Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020](#) (24/3/2020) Gaceta Oficial 28987-B.

<sup>75</sup> MINSa, [Comunicado No. 44 de 8 de abril de 2020](#) (8/4/2020).

<sup>76</sup> EUROPA PRESS (27/5/2020). Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-panama-sustituira-cuarentena-toque-queda-partir-junio-20200527162723.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>77</sup> FRANCE 24 (7/6/2020). Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200607-panam%C3%A1-vuelve-a-la-cuarentena-por-g%C3%A9nero-tras-exposi%C3%B3n-de-casos-por-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

de inicios de junio, como hemos visto. El informe, además, resalta el hecho de que muchas personas sin los medios económicos necesarios para subsistir diariamente no podían darse el lujo de permanecer en casa, lo que las llevaba a incumplir los decretos de reclusión. También revela que uno de cada ocho ciudadanos había obtenido un salvoconducto para movilizarse fuera de sus horas autorizadas<sup>78</sup>. Estos salvoconductos, muchos obtenidos de manera dudosa, contradicen directamente el propósito de implementar una cuarentena estricta, lo que redujo la efectividad de esta estrategia.

Ante la frustración ciudadana por la permanencia de las restricciones a la movilidad y el desempeño de actividades económicas, el gobierno continuó relajando las medidas gradualmente. La suspensión de la aviación fue revirtiéndose a partir del 17 de agosto<sup>79</sup>. A partir 7 de septiembre se autorizó la reapertura escalonada en varios renglones, iniciando con el resto de la construcción (gran generadora de empleo) y otros<sup>80</sup>. Desde el 14 de septiembre se eliminó el confinamiento los sábados y las salidas condicionadas al sexo de las personas<sup>81</sup>. La reclusión dominical se eliminó a partir del 25 de octubre, aunque se mantuvo el toque de queda diario entre 11 p.m. y 5 a.m.<sup>82</sup>

Cuando la población panameña comenzaba a acostumbrarse a una relativa normalización de las actividades, aunque bajo condiciones económicas preocupantes, el gobierno respondió con nuevas restricciones de movilidad a un alarmante repunte en el número de contagios. De tal suerte, el final del año enfrentó a los panameños a “toques de queda” más estrictos (9 p.m. a 5 a.m. a partir del 4 de diciembre; 7 p.m. a 5 a.m. a partir del 18 de diciembre), así como confinamientos totales entre el 24 y el 28 de diciembre, y entre el 31 de diciembre de 2020 y el 4 de enero de 2021, con cierre total de actividades y sin posibilidad alguna de circular durante 82 horas consecutivas en esas fechas<sup>83</sup>. Más adelante, se ordenó un nuevo encierro, entre el 4 y el 14 de enero de 2021, con suspensión de faenas laborales y salidas limitadas a seis horas a la semana para mujeres y cuatro, para hombres.

## Impacto económico

Como era de esperar, semejantes medidas draconianas adoptadas desde marzo de 2020 causaron el desplome de la economía panameña, lo cual paralizó (o erradicó) los ingresos de gran parte de la población. Inicialmente, las restricciones—consideradas inconstitucionales por algunos

---

<sup>78</sup> THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU) (2020): “Panama: Risk of Social Unrest Mounting as Pandemic Persists”. Disponible en: <https://country.eiu.com/Panama/ArticleList/Analysis/Politics> (registro requerido).

<sup>79</sup> COPA AIRLINES (2020): Comunicado N°20-061. Disponible en: <https://www.copaair.com/documents/20182/2883880/ESP-COM-20-061-Medidas-sanitarias-para-pasajeros-ingresando-a-Panama.pdf/b9bbf28b-125e-18a4-c6a2-4c924c04c8bc>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>80</sup> EL CAPITAL FINANCIERO (25/8/2020). Disponible en: <https://elcapitalfinanciero.com/panama-anuncia-un-cronograma-de-reapertura-economica-que-inicia-el-7-de-septiembre-e-incluye-la-construccion-el-comercio-al-por-menor-la-aviacion-y-los-hoteles/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>81</sup> MINSA, [Decreto Ejecutivo No. 1078 de 11 de septiembre de 2020](#) (11/9/2020) Gaceta Oficial 29111-A.

<sup>82</sup> CHACÓN, David Alejandro (2020): “Panamá levanta cuarentena total los domingos y anuncia reapertura de playas”. Disponible en <https://elvenezolano.com.pa/panama-levanta-cuarentena-total-los-domingos-y-anuncia-reapertura-de-playas-videos/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>83</sup> COGLEY, Flor (2020): “Minsa ordena nuevo toque de queda y ley seca en Panamá Oeste; infractores no cobrarán bono solidario” en La Prensa (1/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/sociedad/minsa-ordena-nuevo-toque-de-queda-y-ley-seca-en-panama-oeste-infractores-no-cobraran-bono-solidario/>. Acceso: 7 de enero de 2021; METRO LIBRE (18/12/2020). Disponible en: <https://www.metrolibre.com/nacionales/189475-publican-decreto-por-toque-de-queda-de-lunes-domingo-de-700-pm-500-am.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

observadores<sup>84</sup>—fueron recibidas con resignación por una población atemorizada. Algunos profesionales de la salud abogaron (y continúan abogando) por los encierros como medio para controlar los contagios y evitar la saturación de los hospitales panameños, mal capacitados para enfrentar una urgencia de la magnitud del COVID-19<sup>85</sup>.

Es evidente, sin embargo, que las medidas impuestas por el gobierno no tuvieron en consideración la seguridad alimentaria de la población, como tampoco, el derecho humano a la alimentación y los derechos constitucionales al trabajo, el salario, la salud y la educación, entre otros. Menos aún, no se ha tomado en cuenta adecuadamente el impacto emocional y psicológico que la respuesta gubernamental ha tenido sobre una población asustada y confinada, que ha visto una erosión importante de sus medios de vida<sup>86</sup>. El impacto emocional ha tenido expresiones como la violencia intrafamiliar y, en casos extremos, un aumento en los homicidios y feminicidios<sup>87</sup>.

En lo que respecta a la economía—el aspecto directamente relacionado con la seguridad alimentaria—entre enero y septiembre de 2020, el PIB panameño se contrajo en 20%, según cifras oficiales. La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá estima que 2020 cerró con un descenso de 14% en el PIB, la caída más pronunciada desde la crisis política y económica de 1987-1989, durante la dictadura militar<sup>88</sup>. La micro, pequeña y mediana empresa es uno de los sectores más afectados por los confinamientos impuestos por el gobierno<sup>89</sup>. Estos negocios generan el 49% del empleo en Panamá<sup>90</sup> y dependen, en gran medida, de las ganancias diarias para subsistir y pagar sus obligaciones, incluyendo la remuneración de sus trabajadores.

El estrepitoso desplome de la economía ha producido un considerable aumento en el desempleo, con la consecuente pérdida de ingresos para acceder a alimentos. Bajo los términos de la Ley N°157 de 2020, fueron suspendidos hasta 282,000 contratos de trabajo. Esta suspensión exime a los empleadores del pago del salario a sus trabajadores mientras dure la emergencia, al tiempo que

---

<sup>84</sup> DÍAZ, Juan Manuel (2020): “Corte engaveta demandas contra decretos del Ejecutivo” en La Prensa (26/7/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/corte-engaveta-demandas-contra-decretos-del-ejecutivo/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>85</sup> CÁRDENAS, Henry (2020): “Sociedades Médicas de Panamá recomiendan una cuarentena de al menos 14 días para frenar el virus” en La Prensa (19/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/sociedad/sociedades-medicas-de-panama-recomiendan-un-cierre-de-actividades-no-indispensables-de-al-menos-14-dias/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>86</sup> ARCIA JARAMILLO, Ohigginis (2020): “Ansiedad, insomnio y tristeza agobian a personas en cuarentena” en La Prensa (17/4/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/ansiedad-insomnio-y-tristeza-agobian-a-personas-en-cuarentena/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>87</sup> LA PRENSA (29/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/femicidios-aumentan-86-6-durante-2020/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>88</sup> GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Roberto (2020): “PIB acumula caída de 20.4% por pandemia” en La Prensa (16/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/economia/pib-acumula-caida-de-20-4-por-pandemia/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>89</sup> MARIVIT FERMÍN, Elisabel (2020): “Microempresarios, el sector más golpeado por la pandemia” en La Prensa (25/4/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/economia/microempresarios-el-sector-mas-golpeado-por-la-pandemia/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>90</sup> AUTORIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: “Guía práctica para crear tu empresa, V. 1: “De emprendedor a empresario” (Panamá, AMPYME), p. 13. Disponible en: <https://ampyme.gob.pa/wp-content/uploads/2020/04/AMPYME-VOLUMEN.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

mantiene vigente la relación laboral. Al 15 de diciembre de 2020, solo 102,000 contratos habían sido reactivados<sup>91</sup>.

La más reciente Encuesta de Mercado Laboral del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) muestra el calamitoso descenso en la ocupación entre agosto de 2019 y septiembre de 2020. De los 146,111 desocupados contabilizados por la encuesta en agosto de 2019, la cifra había aumentado en 150%, a 371,567, en septiembre de 2020. En 2019, el número de desocupados representaba el 7% de la población económicamente activa; el año siguiente, abarcaba al 18.5% de la misma población<sup>92</sup>. De acuerdo con esta encuesta, el empleo informal envolvía al 45% de la población empleada no agrícola en agosto de 2019, como se mencionó anteriormente. Trece meses después, la informalidad había aumentado a 53%, abarcando a 777,162 panameños<sup>93</sup>.

Ante la falta de estudios oficiales más recientes, otros cálculos sitúan el desempleo y la informalidad a niveles aún superiores a finales de 2020. En junio de ese año, el analista empresarial René Quevedo vaticinó que, al terminar el año, la pandemia habría impactado “941,583 empleos (509,891 formales y 431,692 informales), que es prácticamente la mitad de la fuerza laboral de la población”<sup>94</sup>.

Según la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas (APEDE), en diciembre de 2020 la “cifra de desempleo” se situaba en 25% (presumiblemente, de la población económicamente activa)<sup>95</sup>. Otro cálculo, referente a la ocupación informal, sugiere que ésta podría haber crecido hasta abarcar un 55% o 60 % de la población económicamente activa<sup>96</sup>.

El gobierno panameño no ha evaluado el impacto de sus medidas restrictivas sobre el ingreso de las personas o, menos aún, sobre la seguridad alimentaria de la población, lo cual sería el primer paso en un esfuerzo por proteger y promover el derecho a la alimentación. UNICEF, sin embargo, ha efectuado dos encuestas que intentan medir la afectación sobre hogares con al menos un menor de edad en Panamá, divulgadas en mayo y diciembre de 2020, respectivamente. La entrega de diciembre

cubrió una muestra representativa de la población nacional excluyendo comarcas, compuesta por mil hogares con al menos un niño, niña o adolescente en las 10 provincias de Panamá, de diferentes niveles socio económicos (NSE), abarcando las dimensiones de

---

<sup>91</sup> SANDOVAL, Yolanda (2020): “El Mitradel ordena la reactivación gradual de los contratos suspendidos” en La Prensa (15/12/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/economia/el-mitradel-ordena-la-reactivacion-gradual-de-los-contratos-suspendidos/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>92</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO: “Encuesta de Mercado Laboral 2020” (Panamá, INEC) Disponible en: <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0579518620201222123231Cuadro%201.pdf>. (Ver Cuadro 1: “Población de 15 y más años de edad en la república, según condición en la actividad económica”). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>93</sup> *Ibíd.*, cuadro 5.

<sup>94</sup> QUEVEDO, René (2020): “Los retos económicos: ¿Generar empleo o generar consumo?” en La Prensa (28/6/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impresia/opinion/los-retos-economicos-generar-empleo-o-generar-consumo/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>95</sup> ASOCIACIÓN PANAMEÑA DE EJECUTIVOS DE EMPRESA (2020): “APEDE hace llamado al autocuidado para controlar la crisis de salud y poder continuar con la reactivación sanitaria, económica y social del país”, Disponible en: <https://apede.org/comunicado18122020/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>96</sup> FERNÁNDEZ, Sugey (2020): “Economistas consideran que el Gobierno debe agilizar la apertura de megaproyectos de construcción para que la economía fluya” en Panamá América (15/12/2020). Disponible en: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/economistas-consideran-que-gobierno-debe-agilizar-apertura-megaproyectos-construccion-que>. Acceso: 7 de enero de 2021.

economía, alimentación, educación a distancia, acceso a servicios de salud, bienestar y salud mental, y conflictos familiares.<sup>97</sup>

De acuerdo con la más reciente medición de UNICEF (diciembre de 2020), el 76% de los hogares encuestados ha perdido “parcial o totalmente sus ingresos” como resultado de la respuesta gubernamental a la pandemia. El 27% de las familias no cuenta con el dinero necesario para atender sus necesidades elementales. Para hacer frente a la crisis, el 21% de los hogares ha tenido que endeudarse o vender activos y el 43% ha recurrido a ahorros. El 46% de las familias ha accedido a “algún tipo de ayuda” y, de este porcentaje, casi tres cuartas partes (74%) la obtuvo del programa “Panamá Solidario”, instituido por el gobierno panameño para atender la crisis (ver abajo). En otras palabras, la modesta ayuda proporcionada por el Estado (ver abajo) ha alcanzado a tan solo un tercio (34%) de la muestra encuestada por UNICEF (46% x 74% = 34%)<sup>98</sup>.

Como resultado del desplome económico, se espera que más personas desciendan a los niveles de pobreza, extrema pobreza o pobreza multidimensional, lo que contribuirá significativamente perturbar el acceso a alimentos y, consecuentemente, la seguridad alimentaria de la población panameña. La pérdida de ingresos afecta directamente las dimensiones de acceso a los alimentos y su utilización, ya que las personas han tenido que sustituir ciertos alimentos en su dieta, los cuales no necesariamente constituyen las mejores opciones nutricionales.

La especialista de INCAP, Ana Atencio, explica que la calidad de los alimentos que se consumen bajo circunstancias de descenso económico familiar tiende a contener menos vitaminas y minerales, y más grasas y sodio. Esto se debe a que, en situaciones de crisis, los jefes de hogar preferirán comprar los alimentos más baratos, independientemente de que sean nutritivos o no. Esto aumenta las enfermedades no transmisibles en el corto plazo y los casos de anemia por deficiencia de hierro, uno de los problemas de salud pública más serios en Panamá desde antes de la pandemia.

Más de un tercio de los niños menores de 5 años (36%) y poco menos de un tercio de las mujeres embarazadas (30%) padecen anemia<sup>99</sup>. Según el citado monitoreo en las instalaciones de salud, esto representa un problema de salud pública de nivel moderado, tomando en cuenta que, según la OMS, durante el embarazo, los niveles de hemoglobina disminuyen drásticamente y suelen alcanzar su punto más bajo en el segundo trimestre<sup>100</sup>. De acuerdo con los resultados del monitoreo referido, que evaluó resultados en 11 de las 15 regiones de salud del país, ninguna presentó un nivel bajo de anemia en mujeres embarazadas. Coclé fue la única con un nivel leve de severidad de anemia; nueve regiones reportaron niveles moderados de severidad (con una prevalencia entre 20% y 40%); y la comarca de San Blas (Guna Yala) presentó una gravedad muy alta, con una prevalencia del 65%.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> UNICEF (2020): “UNICEF presenta los resultados de la segunda encuesta telefónica de hogares ‘Situación de las Familias con Niños, Niñas y Adolescentes durante el COVID-19 en Panamá’”. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/comunicados-prensa/unicef-presenta-los-resultados-de-la-segunda-encuesta-telef%C3%B3nica-de-hogares>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> DE LEÓN, José, GONZÁLEZ, Elka, BARBA, Armando, SINISTERRA, Odalis y ATENCIO, Ana (2018), p. 20-21.

<sup>100</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), *Haemoglobin Concentrations for the Diagnosis of Anaemia and Assessment of Severity* (Geneva, WHO Vitamin and Mineral Nutrition Information System, 2011, WHO/NMH/NHD/MNM/11.1). Disponible en: <https://www.who.int/vmnis/indicators/haemoglobin/en/>. Acceso: 14 de enero de 2021.

<sup>101</sup> DE LEÓN, José, GONZÁLEZ, Elka, BARBA, Armando, SINISTERRA, Odalis y ATENCIO, Ana (2018), p. 21-22.

Si del lado de la demanda, la expectativa en el marco de un decaimiento en el ingreso familiar es de una reducción en la cantidad y calidad de alimentos consumidos en los hogares, las restricciones y confinamientos impuestos por el gobierno también han impactado por el lado de la oferta. En algunos casos, la producción nacional de alimentos y las cadenas de suministro se han visto comprometidas. La pandemia de COVID-19 obligó a la mayoría de los agricultores de Chiriquí a posponer sus actividades de siembra. Aquellos que lograron sembrar lo hicieron en menor escala. Esto, sumado al aumento de las lluvias en las principales zonas agrícolas del país, incluyendo los impactos devastadores de los huracanes “Eta” e “Iota” (noviembre de 2020), ha provocado una caída en la producción agrícola nacional. De acuerdo con la estimación del diario *La Prensa* (16 de julio de 2020), el 80% de las hortalizas y legumbres que se comercializan en Merca Panamá, principal local de venta de productos agrícolas en la ciudad capital, proviene de la provincia de Chiriquí.

Productos como la cebolla, el tomate de mesa, el repollo morado, la lechuga, el brócoli y la coliflor, procedentes de Chiriquí, han escaseado en los meses siguientes a la imposición de restricciones de movilidad. Estos alimentos, junto con el apio, el tomate “cherry”, la zanahoria y la papa, incrementaron sus precios debido a la baja oferta para el mercado de la capital. El número creciente de casos entre los trabajadores agrícolas de Chiriquí y la comarca Ngäbe-Buglé también ha afectado la producción agropecuaria. Si la propagación del coronavirus no se reduce o se detiene, el suministro de alimentos en el país podría experimentar desajustes debido a una posible paralización de las principales fincas proveedoras de hortalizas al mercado nacional<sup>102</sup>. Los productores explican que necesitan personas para cuidar las fincas y garantizar la producción agrícola que abastece al resto del país; de lo contrario, se podría generar el cierre de algunas explotaciones agrícolas, lo que podría conducir a pérdidas de producción y una subida en el precio de los alimentos<sup>103</sup>.

Otros factores que contribuyen a que el país siga siendo afectado, de acuerdo con la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*, son un aumento en los contagios, una respuesta económica ineficiente durante la pandemia, acusaciones de corrupción y graves divisiones en el partido gobernante. Estos factores podrían confluir para producir serio malestar social si el gobierno no logra recuperar credibilidad, limpiar su imagen y, oportunamente, demostrar resultados reales en la lucha contra el COVID-19 y el declive económico<sup>104</sup>. Investigaciones del sector académico sugieren que existe una relación entre los conflictos violentos y la inseguridad alimentaria<sup>105</sup>. Si llegara a surgir algún conflicto social en adición a los problemas económicos ya existentes, lo más probable es que el panorama de la seguridad alimentaria en Panamá desmejoraría aún más.

## Respuestas a la inseguridad alimentaria en tiempos de crisis

---

<sup>102</sup> TEJERA, Aet Elisa (2020): “Pandemia y lluvias reducen la oferta de productos agrícolas” en *La Prensa* (16/7/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impresa/economia/pandemia-y-lluvias-reducen-la-oferta-de-productos-agricolas/#:~:text=La%20incertidumbre%20generada%20por%20la,los%20principales%20mercados%20de%20comercializaci%C3%B3n>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>103</sup> TVN NOTICIAS (13/7/2020). Disponible en: [https://www.tvn-2.com/nacionales/Precios-alimentos-podrian-advertir-productores\\_0\\_5623687629.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/Precios-alimentos-podrian-advertir-productores_0_5623687629.html). Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>104</sup> EIU (2020).

<sup>105</sup> BRÜCK, Tilman y D'ERRICO, Marco (2019): “Food security and violent conflict: Introduction to the special issue,” *World Development* V. 117, p. 167. Disponible en: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0305750X19300130?token=73186A0A53932A5DBF180ECB898F96CFF1FE79280C9BA976F6E22C1CC43D3ECFC5B668A40C8E423A301936CFA3ACEF03>. Acceso: 7 de enero de 2021.

Todo intento legítimo por afrontar el desafío de la seguridad alimentaria durante la pandemia debe partir de un enfoque interdisciplinario, con perspectiva de derechos, que aborde adecuadamente los problemas principales. Atender los desafíos por el lado de la demanda significa, ante todo, resolver obstáculos al acceso físico y económico a los alimentos. La superación de la desnutrición requerirá estimular el empleo digno, formal y adecuadamente remunerado, así como una adecuada educación nutricional en muchos hogares. Ana Atencio del INCAP señala que la educación alimentaria y nutricional debe ser parte de todos los programas de desarrollo social. Sería oportuno que los medios de comunicación utilizaran sus espacios como plataforma para contribuir a la educación nutricional de la sociedad.

Obtener los resultados señalados, sin embargo, tomará mucho tiempo, mientras que los problemas de acceso pueden y deben tratarse de inmediato. Para que las personas tengan acceso a los alimentos que necesitan, deben poseer los medios para comprarlos. Dichos medios tendrán que provenir ya sea del empleo (salarios) o de subsidios gubernamentales. Otra opción es la entrega de alimentos a quienes no tienen trabajo. El criterio prevaleciente, derivado de una perspectiva de derechos humanos, es que si por consideraciones sanitarias, el gobierno impide que las personas trabajen, tiene la obligación de proporcionarles los recursos necesarios para cubrir sus necesidades alimentarias básicas. En este contexto, es importante mencionar que, como parte de las medidas para promover una adecuada accesibilidad, conviene controlar los precios de los artículos de la canasta básica para garantizar el acceso económico durante la emergencia y evitar la especulación.

Para atender la pérdida de empleos e ingresos que generó en muchas partes la respuesta a la pandemia, varios países de la región instituyeron subsidios monetarios y entregas de alimentos. En junio de 2020, un reportaje en el diario panameño *La Prensa* comentaba que El Salvador, un país con una economía menos próspera que Panamá, los habitantes recibían apoyo financiero del Gobierno a través de un bono valorado en 300 dólares mensuales, además de canastas de alimentos que se entregaban a las familias afectadas. La vecina Costa Rica implementó el bono “Proteger”, con un valor de 107 dólares, para las personas que experimentaron reducciones salariales y 216 dólares para las que han perdieron su trabajo y no recibían ingresos.

En Perú se distribuyó el “Bono Familiar Universal” con un valor aproximado de 221 dólares mensuales. El bono “Me quedo en casa” (valor: 108 dólares), junto con canastas de alimentos (valoradas en aproximadamente 23 dólares), así como otros programas, como el “Bono Rural” y el “Bono Independiente”, también se implementaron cuando comenzó la pandemia. Al momento del mencionado reportaje, en Chile, una familia de cuatro sin ingresos formales era considerada vulnerable por el gobierno y, según la información disponible, recibía un aporte entre 236 y 337 dólares al mes<sup>106</sup>.

Las soluciones del lado de la oferta o suministro deben incluir estímulos y apoyo técnico para mejorar la producción, incluyendo la disponibilidad de semillas e insumos necesarios para mantener niveles adecuados de producción. Atender la escasez de mano de obra debido a problemas de salud y otros factores es, también, importante. Podrían implementarse incentivos a fin de que algunos de los cientos de miles de desempleados creados por la pandemia puedan encontrar ocupación remunerada en actividades de revitalización del sector agropecuario.

---

<sup>106</sup> ZEA, Mary Triny (2020): “Panamá invierte solo 0.3% del PIB per cápita en los bonos” en *La Prensa* (11/6/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/panama-invierte-solo-0-3-del-pib-per-capita-en-los-bonos/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

## El plan Panamá Solidario

El gobierno panameño tomó algunas medidas relativas a la oferta y demanda de artículos esenciales, incluyendo alimentos, para enfrentar la pandemia. Una de las primeras acciones implementadas fue la regulación de precios de 14 productos de la canasta básica de alimentos y 11 productos de limpieza e higiene personal como alcohol, desinfectantes de manos y mascarillas faciales<sup>107</sup>. Tres semanas después del inicio de la pandemia, dictó el Decreto Ejecutivo N°400 de 27 de marzo de 2020, mediante el cual se instituyó el plan “Panamá Solidario”.

El decreto describe el plan como un intento por abordar el desempleo y la falta de ingresos mediante la distribución de bolsas de alimentos y subsidios financieros a las familias necesitadas. El decreto especifica que los beneficios se distribuirán a personas que cumplan con las siguientes características: vivan en situación de pobreza multidimensional, pertenezcan a familias vulnerables, residan en zonas de difícil acceso o trabajen de manera independiente. El decreto también establece que los servidores públicos, los asalariados activos, los jubilados y los contribuyentes cuya última declaración de rentas fue superior a 11,000 dólares anuales estarán exentos de sus beneficios<sup>108</sup>.

El plan tiene un componente directamente alimentario y otro de compensación parcial de ingresos (salarios) perdidos. El componente alimentario consiste de dos partes: las bolsas de comida y los bonos para la compra de alimentos. Según el plan, se distribuye una bolsa de comida “cada quince días” a familias “en el Panamá rural y el Panamá de las comarcas” (sic)<sup>109</sup>. Inicialmente, sin embargo, también se entregaban bolsas en áreas urbanas.

De acuerdo con informaciones de prensa, desde sus inicios hasta el 22 de diciembre de 2020 se entregaron 4,784,495 bolsas de comida<sup>110</sup>. El valor de cada bolsa oscila entre 18 y 21 dólares, según el gobierno<sup>111</sup>. No está claro cómo se determinó este monto, ya que no refleja el costo de la canasta básica de alimentos, la cual en agosto de 2020 (estadística más reciente disponible) fue valorada entre 243.12 y 311.67 dólares mensuales, según ACODECO<sup>112</sup>.

Para proveer las necesidades alimentarias de una familia de 3.48 miembros (tamaño promedio de un hogar panameño, según ACODECO), sería necesaria una cantidad superior, probablemente cercana al promedio de 277.40 dólares entre el costo superior y el costo inferior de la canasta básica en agosto de 2020. Si se entregan dos bolsas al mes, para satisfacer los requerimientos alimentarios de un hogar, cada bolsa debería tener un valor de \$138.40. En cuanto al componente nutricional de las ayudas, no ha sido oficialmente evaluado, lo cual constituye una omisión importante. Su contenido, de acuerdo con Carlos Rognoni, viceministro de Desarrollo Agropecuario, consiste en “avena, pasta, sal, cremas,

---

<sup>107</sup> MARIVIT FERMÍN, Elisabel (2020): “Más multas por incumplir el control de precios” en La Prensa (7/7/2020). Disponible en <https://www.prensa.com/impresa/economia/mas-multas-por-incumplir-el-control-de-precios/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>108</sup> MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, [Decreto Ejecutivo No. 400 de 27 de marzo de 2020](#) (27/3/2020) Gaceta Oficial 28995-A.

<sup>109</sup> PLAN PANAMÁ SOLIDARIO. Disponible en: <https://www.panamasolidario.gob.pa/seccion/bolsa-solidaria>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>110</sup> EL CAPITAL FINANCIERO (27/12/2020). Disponible en: <https://elcapitalfinanciero.com/vale-digital-del-plan-panama-solidario-ha-beneficiado-a-1253391-personas/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>111</sup> ZEA (2020).

<sup>112</sup> ACODECO (2020): “Costos más bajos de la canasta básica familiar de alimentos en los distritos de Panamá y San Miguelito. Disponible en: <https://www.acodeco.gob.pa/view.php?arbol=4&sec=1&pagi=1>. (Ver Cuadro N°2). Acceso: 7 de enero de 2021.

leche, azúcar, galletitas nutritivas, harina, conservas de verduras, arroz, jamón, atún, frijoles, aceite, café, leche Ideal y pasta de tomate”<sup>113</sup>. En otras palabras, predominan los carbohidratos refinados, los azúcares y los enlatados, con evidente carencia de alimentos proveedores de vitaminas y micronutrientes.

Según lo dispuso el gobierno para ayudar a los productores agropecuarios, las bolsas de alimentos que forman parte del plan “Panamá Solidario” se compran a proveedores locales<sup>114</sup>. Del lado de la oferta o suministro, otra iniciativa del gobierno es el programa “Panamá Agro Solidario”, compuesto por el plan “Agro Solidario”, dirigido a los productores de alimentos y el plan “Agro Vida”, instaurado antes de la pandemia, que busca ayudar a los agricultores de subsistencia. En el marco de estas iniciativas, se contemplan diez puntos de ayuda para los productores de alimentos, incluyendo préstamos sin interés, distribución de semillas, la compra de la producción local a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) y el apoyo a 10,000 agricultores de subsistencia que ocupen hasta cinco hectáreas de terreno, enfocándose en los más pobres<sup>115</sup>.

A diferencia de las áreas rurales, donde se entregan bolsas de alimentos, en las áreas urbanas, el apoyo alimentario del plan “Panamá Solidario” consiste en la entrega de cuatro bonos de 20 dólares cada uno (total: 80 dólares), una vez por mes, a las familias que califican, según los criterios del programa. Estos bonos deben utilizarse para la adquisición de alimentos<sup>116</sup>. De acuerdo con el gobierno, al 22 de diciembre de 2020 se habían entregado 2,390,075 bonos de comida<sup>117</sup>. La suma repartida mensualmente, aunque superior al valor de las bolsas, tampoco alcanzaría para cubrir el costo de la canasta básica familiar.

El segundo componente del plan “Panamá Solidario” consiste en un auxilio de 100 dólares mensuales a personas suspendidas de sus trabajos, conforme a la Ley N°157 de 2020, arriba mencionada. El auxilio, inicialmente fijado en 80 dólares mensuales, fue aumentado a 100 dólares en junio de 2020. Para ser elegible, la persona debe haber sido incluida por su empleador en el registro de contratos suspendidos<sup>118</sup>. También se incluyó en el beneficio a menores de 25 años dependientes de sus padres.

A partir del 1 de enero de 2021, la entrega se limitó a un miembro por familia en hogares que no reciben otro beneficio dentro del Plan Panamá Solidario, exceptuando a menores de 25 años dependientes de sus padres, quienes continuarán recibiendo el beneficio<sup>119</sup>. Inicialmente, se contempló

---

<sup>113</sup> CRÍTICA (29/3/2020). Disponible en: <https://www.critica.com.pa/nacional/24-fallecidos-por-covid-19-hay-989-casos-positivos-en-panama-575426>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>114</sup> ALMANZA, Cinthia (2020): “Suben a 24 los muertos y a 989 los contagiados por COVID-19 en Panamá” en TVN Noticias (23/3/2020). Disponible en: <https://www.tvn-2.com/nacionales/Suben-muertos-contagiados-COVID-19-Panama-0-5544195576.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>115</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (MIDA) (2020): *Plan estratégico institucional: avances mayo 2020* (Panamá, MIDA). Disponible en: <https://www.mida.gob.pa/upload/documentos/planestrategicomayo.pdf>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>116</sup> PLAN PANAMÁ SOLIDARIO (2020). Disponible en: <https://www.panamasolidario.gob.pa/seccion/bolsa-solidaria>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>117</sup> EL CAPITAL FINANCIERO (2020).

<sup>118</sup> ZEA (2020).

<sup>119</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2020): “Gobierno nacional reintegra a menores de 25 años dependientes económicamente al plan panamá solidario”. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Gobierno-nacional-reintegra-a-menores-de-25-anos-dependientes-economicamente-al-plan-panama-solidario->. Acceso: 7 de enero de 2021.

excluirlos, pero las protestas de los jóvenes condujeron a la reversión de esa decisión<sup>120</sup>. El auxilio se entrega en forma de bono o se acredita a la cédula de identidad (vale digital), la cual puede ser utilizada para compras de víveres hasta la suma acreditada<sup>121</sup>. De acuerdo con el gobierno, al 22 de diciembre de 2020 el vale digital “ha beneficiado a 1,253,391 personas, con un monto asignado de \$586,532,940.00”, incluyendo “cargas por \$112,641,360.00 y recargas por \$473,890,980.00<sup>122</sup>. Como en el caso de otros beneficios, el subsidio de 100 dólares mensuales tampoco cubre el costo de una canasta básica de alimentos en Panamá.

Además de ser claramente insuficiente, según las propias estadísticas oficiales, el programa Panamá Solidario ha sido señalado por corrupción e ineficiencias en su ejecución. Días después del inicio de su implementación, en abril de 2020 el gobierno se vio obligado a “separar” a funcionarios por actos de corrupción vinculados a la entrega de las ayudas<sup>123</sup>. Simultáneamente, se denunció un tráfico de bonos<sup>124</sup>, así como la repartición indebida de bolsas y bonos a funcionarios gubernamentales (quienes, según el Decreto Ejecutivo N°400 de 2020, no son elegibles para recibirlos)<sup>125</sup>.

En junio, el diario *El Siglo* afirmó: “La entrega de los bonos del Plan Panamá Solidario se ha convertido para algunos en un negocio rentable”, seguido de lo cual abordó algunos incidentes de corrupción. En particular, hizo alusión a un caso de apropiación de bonos por parte de funcionarios de los ministerios de Desarrollo Social y Vivienda en el corregimiento de Santa Ana, un histórico sector popular de la capital panameña<sup>126</sup>. En julio, una auditoría llevada a cabo por la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica y la Contraloría General de la República recogió quejas acerca de la discrecionalidad en la entrega de las ayudas, la incompetencia del personal que tiene a su cargo la distribución y la falta de acceso efectivo a los auxilios<sup>127</sup>.

La sustracción y acaparamiento de bonos por parte de funcionarios y activistas del partido de gobierno adquirió ribetes sensacionales cuando una funcionaria de la Presidencia de la República e integrante del oficialista Partido Revolucionario Democrático (PRD), involucrada en el tráfico de estos

---

<sup>120</sup> PANAMÁ AMÉRICA (12/12/2020). Disponible en: <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/partir-del-1-enero-vale-digital-se-entregara-un-solo-miembro-por-casa-1177712>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>121</sup> PLAN PANAMÁ SOLIDARIO. Disponible en <https://www.panamasolidario.gob.pa/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>122</sup> EL CAPITAL FINANCIERO (2020). Nótese que la suma de las cargas y recargas, basada en las cantidades indicadas en la fuente, difiere del “monto asignado”, lo cual constituye un evidente error aritmético.

<sup>123</sup> CAJAR, Juan Alberto (2020): “Cortizo separa a funcionarios por corrupción en medio del COVID-19” en *La Estrella de Panamá* (3/4/2020). Disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200403/cortizo-separa-funcionarios-corrupcion-medio-covid-19>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>124</sup> RODRÍGUEZ, Reines Amet (2020): “Aprehenden a hombre que portaba fajos de bonos solidarios” en *En Segundos* (18/4/2020). Disponible en: <https://ensegundos.com.pa/2020/04/18/aprehenden-a-hombre-que-portaba-fajos-de-bonos-solidarios/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>125</sup> GONZÁLEZ, Nimay (2020): “Alfaro: Funcionarios que aleguen no haber aceptado bonos tendrán oportunidad de comprobarlo” en *Telemetro Reporta* (23/4/2020). Disponible en: <https://www.telemetro.com/nacionales/2020/04/23/alfaro-funcionarios-aleguen-haber-aceptado/2798405.html>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>126</sup> MORENO VEGA, Julio (2020): “Funcionario embarrado con los bonos solidarios” en *El Siglo* (18/6/2020). Disponible en: <http://elsiglo.com.pa/panama/funcionario-embarrado-bonos-solidario/24158646>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>127</sup> BUSTAMANTE, Aminta (2020): “Las anomalías detectadas en el plan Panamá Solidario” en *La Prensa* (19/7/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/las-anomalias-detectadas-en-el-plan-solidario/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

instrumentos en Santa Ana, fue asesidada<sup>128</sup>. En violación de las normas impuestas por el propio gobierno, se le organizó un funeral multitudinario, con la asistencia de cientos de copartidarios. En la concurrencia pudo observarse a diputados oficialistas y a la ministra consejera de Salud, de cuyo despacho emanan las prohibiciones a la movilización y aglomeración de personas, todo lo cual añadió calor a la indignación ciudadana hacia la gestión de la pandemia por parte del gobierno panameño<sup>129</sup>.

## Conclusión

Es evidente que las medidas impuestas por el gobierno para enfrentar la pandemia del COVID-19 han impactado la seguridad alimentaria de cientos de miles de panameños. Sin embargo, el gobierno de Panamá no ha realizado un estudio científico y sistemático de esta problemática, lo que, a la luz de las obligaciones nacionales e internacionales establecidas en virtud del reconocimiento del derecho a la alimentación en el Sistema de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano y la Constitución Política de la República de Panamá, constituye una importante omisión que debe ser superada, a la mayor brevedad.

Aun en ausencia de dicho estudio, la evidencia aquí presentada sugiere que las bolsas de alimentos y bonos alimentarios del plan “Panamá Solidario”, inclusive si se repartiesen de manera transparente, según criterios de necesidad e imparcialidad, no cubren en el costo de la canasta básica familiar. Estas evidentes carencias comprometen la seguridad alimentaria de cientos de miles de panameños y niegan el ejercicio de su derecho a la alimentación. Además de que el contenido nutricional de las bolsas de alimentos es deficiente, hay dudas acerca de que las ayudas se distribuyen de forma sistemática y precisa a todas las familias necesitadas<sup>130</sup>. Existen informes de que la distribución se ha “saltado” algunas casas porque el acceso en zonas rurales y determinadas zonas urbanas es difícil<sup>131</sup>.

De manera similar, el subsidio mensual de \$100 (originalmente \$80, hasta junio de 2020) no se acerca a cubrir las necesidades mensuales de un hogar. Aun si dos miembros de la familia reciben el subsidio, carecen de recursos para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos más barata. Además, la entrega de este servicio se limita a los empleados suspendidos y excluye a los trabajadores informales, cuyo número en septiembre de 2020 fue estimado por el INEC en 777,162.

Se carece de registros centralizados y públicos que muestren quiénes han recibido los subsidios del plan “Panamá Solidario”. Existe información sobre denuncias de personas que pensaban que tenían derecho al bono, pero no lo han recibido. También han circulado quejas de que los beneficios se distribuyen de manera arbitraria y que individuos bien conectados con el oficialismo trafican con los subsidios<sup>132</sup>.

Las medidas del lado de la oferta tomadas por el gobierno para beneficiar a los productores se enfocan principalmente en la disponibilidad de préstamos. Si bien estos préstamos no generan intereses,

---

<sup>128</sup> EL SIGLO (28/8/2020). Disponible en: <http://elsiglo.com.pa/cronica-roja/mujeres-asesinadas-bala-menos-24-horas/24163117>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>129</sup> MORALES GIL, Eliana (2020): “Los fueros que exhibió la cuarentena” en La Prensa (1/9/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impres/panorama/los-fueros-que-exhibio-la-cuarentena/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>130</sup> ZEA (2020).

<sup>131</sup> BUSTAMANTE, Aminta (2020): “Auditoría social, con 35 quejas sobre el Plan Panamá Solidario” en La Prensa (20/6/2020). Disponible en: <https://www.prensa.com/impres/panorama/auditoria-social-con-35-quejas-sobre-el-plan-panama-solidario/>. Acceso: 7 de enero de 2021.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

representan una deuda adicional que podría mermar las ganancias futuras de quienes decidan tomarlos. Es posible que muchos productores ya tengan préstamos pendientes. Nuevos créditos aumentarían su deuda, sofocando aún más su futura salud y seguridad financiera.

La única forma de garantizar la seguridad alimentaria en un país que ya presentaba cierto riesgo antes de la pandemia es aumentar la oferta y la demanda sobre los niveles previamente existentes, tomando en cuenta que el acceso a alimentos es un derecho humano fundamental. En consecuencia, es esencial que el gobierno enfoque sus acciones hacia ciertos objetivos elementales. La educación nutricional es uno de ellos, que debe estar acompañada por el diseño de una canasta básica adecuada a las necesidades de la población en materia de nutrición. Esta canasta debe estar dirigida, además, a fortalecer las capacidades inmunológicas de las personas para ayudarlas a hacer frente al riesgo de contagios de COVID-19 y otras enfermedades, así como a prevenir condiciones crónicas no contagiosas, vinculadas con el sobrepeso y la obesidad, como la hipertensión, la enfermedad coronaria, el cáncer y la diabetes, entre otras, que abundan en Panamá.

Deben realizarse esfuerzos para abaratar y hacer más accesible la oferta alimentaria, sobre todo, de los productos de alto valor nutricional que, idealmente, formarían parte de la canasta básica. Estos esfuerzos pueden dirigirse a promover la agricultura familiar y sostenible, así como la agricultura urbana, que ha dado buenos resultados en otros lugares<sup>133</sup>.

Por el lado de la demanda, resulta imprescindible mejorar el nivel de ingresos en Panamá, particularmente en los segmentos menos aventajados de la población, a través de la creación de empleos dignos, la promoción de emprendimientos legales y, mientras estas estrategias rindan resultados, la entrega focalizada, sistemática y suficiente de subsidios. Este artículo ha presentado algunos criterios generales para definir dichos segmentos: la población extremadamente pobre (aproximadamente, 208,000 personas) y pobre (aproximadamente, 524,000 personas) según el Banco Mundial (2018); las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional (789,181 en 2018); y los trabajadores desocupados (371,567) e informales (777,162, ambos en septiembre de 2020). Estos son los segmentos cuyos requerimientos alimentarios y nutricionales deben priorizarse, junto con sus necesidades de educación, salud y trabajo, desde una perspectiva de derechos (no de favores o de canonjías), a través de acciones gubernamentales efectivas, focalizadas y profesionalmente monitoreadas, implementadas mediante planes y procesos alejados del clientelismo y la corrupción que caracterizan el desempeño del sector público en Panamá.

---

<sup>133</sup> Existe una amplia bibliografía sobre agricultura urbana. Ver, inicialmente, FAO: “Agenda de la Alimentación Urbana”. Disponible en: <http://www.fao.org/urban-food-agenda/es/>. Acceso: 7 de enero de 2021.