

INFORME DE RECOMENDACIONES

Fortalecimiento de la Participación de Mujeres Indígenas en Cadenas de Exportación en Panamá

GloballyCool

17 abril, 2026

Contenido

Acrónimos.....	iii
I. CASOS DE ÉXITO DE MUJERES INDÍGENAS EXPORTADORAS	1
II. FACTORES TRANSVERSALES DETRÁS DE SU ÉXITO	8
III. LECCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES QUE FUNCIONAN ...	11
IV. DIAGNOSTICO DEL ECOSISTEMA DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES INDIGENAS EN PANAMÁ	15
V. MODELO PANAMEÑO DE EXPORTACIÓN DE MUJERES INDÍGENAS (MPEMI) -SUGERIDO	16
VI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y PROGRAMACIÓN	24
Anexo 1. Lista de personas e instituciones entrevistadas	31

Acrónimos

Acrónimo	Nombre completo
AMPYME:	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
CFN:	Corporación Financiera Nacional (Ecuador)
DIGERPI:	Dirección General del Registro de la Propiedad Industrial
EE. UU.:	Estados Unidos de América
FCA:	Free carrier (Franco transportista)
FOB:	Free on Board (Franco a bordo)
Global GAP:	Buenas Prácticas Agrícolas Globales
HACCP:	Análisis de Riesgos y Puntos Críticos de Control
INADEH:	Instituto de Formación Profesional y Capacitación Desarrollo Humano
IPACOP:	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
JICA:	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MICI:	Ministerio de Comercio e Industrias
MiCultura:	Ministerio de Cultura
MIDA:	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIPYMES:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MPEMI:	Modelo de Participación Económica de Mujeres Indígenas
M&E:	Monitoreo y Evaluación
ONG:	Organización No Gubernamental
PI:	Propiedad Intelectual
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIC:	Sistema Interno de Control
UE:	Unión Europea

Este documento recopila **historias de éxito, factores transversales de éxito, lecciones de política pública** y un **modelo panameño de exportación de mujeres indígenas (MPEMI)**, con recomendaciones específicas para el **Gobierno de Panamá**, en particular para el **MICI** e **INADEH**, para impulsar la inclusión de las mujeres indígenas en cadenas de valor de exportación.

I. CASOS DE ÉXITO DE MUJERES INDÍGENAS EXPORTADORAS

a. Café ANEI (Colombia)

Quiénes son:

es una organización conformada por más de 800 productores de café y cacao orgánico, y de comercio justo, integrando cuatro pueblos indígenas (Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo) y familias campesinas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, en Colombia. La cooperativa utiliza el café como vehículo para preservar la cultura ancestral, fortalecer economías propias y generar bienestar comunitario.

Qué exportan:

- Café **orgánico y de comercio justo** de especialidad, cultivado en territorios indígenas y campesinos.

Impacto:

- Fortalecimiento de economías locales en territorios indígenas y campesinos de regiones montañosas.
- Fortalecimiento de la seguridad alimentaria de las familias participantes.
- Beneficio directo a más de 800 familias productoras.
- Integración de conocimientos ancestrales y técnicas modernas para asegurar calidad y sostenibilidad.
- Programas internos orientados al empoderamiento femenino, relevo generacional, conservación ambiental y seguridad alimentaria.

Factores determinantes de éxito:

- **Liderazgo con formación técnica:** La fundadora y líder de ANEI es **ingeniera agrónoma** y fue una de las **primeras mujeres de su comunidad indígena en acceder a la educación universitaria**. Su formación le permitió comprender los sistemas productivos, las exigencias de calidad y las oportunidades de mercado, y fue determinante para identificar la viabilidad de crear una organización propia de productores. La combinación de conocimientos académicos en agronomía con el entendimiento profundo del territorio y la cultura indígena permitió diseñar

un modelo productivo y comercial adaptado a las realidades locales y a las demandas del mercado internacional.

- **Modelo de desarrollo sostenible e intercultural:** ANEI integra saberes ancestrales de pueblos indígenas con conocimiento técnico para decisiones y beneficios compartidos.
- **Organización comunitaria robusta:** Más de 800 asociados permiten alcanzar volúmenes exportables y sostener la calidad del producto.
- **Trazabilidad y certificaciones:** El café y cacao cuentan con trazabilidad completa y certificaciones como orgánico y de comercio justo (fairtrade), lo que facilita la entrada a mercados exigentes.
- **Identidad y cultura como valor agregado:** La marca y propuesta se basan en la cosmovisión indígena de armonía con la Madre Tierra, lo que genera valor agregado en mercados de nicho interesados en productos con historia.
- **Programas de acompañamiento y fortalecimiento de capacidades:** ANEI ofrece acceso a acompañamiento técnico tanto individual como grupal, con visitas a unidades productivas, espacios de formación colectiva e intercambio de saberes, apoyo en mejores prácticas agrícolas y entrega de herramientas para mejorar cultivos y productividad. Este acompañamiento forma parte de los servicios que la organización brinda para fortalecer las capacidades de sus asociados y mejorar sus prácticas productivas.

Modalidad de exportación

ANEI opera bajo un **modelo mixto**. Inició vendiendo café a exportadoras, pero progresivamente logró establecer **ventas directas a clientes internacionales**, manteniendo ambos canales de comercialización.

Estructura interna para exportar

La organización cuenta con una estructura interna básica para comercio exterior, conformada por **tres personas de la comunidad** responsables del componente exportador y comercial, y **una empleada encargada de la comunicación en inglés** con clientes internacionales.

Relación con compradores internacionales

Sus compradores son principalmente **tostadores e importadores**. Mantiene al menos **una relación comercial de largo plazo**, mientras que el resto de las operaciones se realizan bajo esquemas de **ventas spot**.

Logística y condiciones comerciales

ANEI vende bajo condiciones **FOB**, y la logística internacional es asumida por el importador. Esto reduce la complejidad operativa de la organización, que se concentra en el acopio, la calidad y el cumplimiento de los estándares requeridos. La asociación está vinculada a la **Federación Nacional de Cafeteros**, lo que facilita respaldo técnico y articulación sectorial.

Financiamiento del acopio y condiciones de pago

Inicialmente, la exportación se financió con **capital propio**. En la relación con compradores

internacionales, ANEI cobra **50% de anticipo**. Cuando el crecimiento superó su capacidad de autofinanciamiento, incorporó financiamiento externo.

Rol del sector financiero

Bancolombia desempeñó un rol clave al ofrecer **crédito adaptado al contexto rural e indígena**, con asesoría cercana y presencia en territorio. Estos créditos se destinaron a mejorar infraestructura productiva y condiciones de vida de las familias, contribuyendo a una mayor estabilidad de la oferta exportable y a la mejora de la calidad del café.

Rol del Estado y apoyo institucional

ANEI recibió apoyo del **Gobierno Departamental del César**, que entregó infraestructura clave (una máquina secadora de café) para mejorar el proceso de secado en zonas altas y lluviosas. Asimismo, el **reconocimiento institucional** de ANEI como la primera organización indígena cafetera del César y como actor relevante en exportación directa ha facilitado visibilidad y acceso a programas públicos.

b. Kallari (Ecuador)

Quiénes son:

Kallari es una organización que nace en 2003 con el objetivo de mejorar las condiciones económicas de sus 850 asociados (hombres y mujeres) provenientes de 21 comunidades kichwas amazónicas, dedicada a la producción, procesamiento y comercialización de cacao y sus derivados.

Qué exportan:

- Cacao y sus derivados
- Chocolate artesanal

Impacto:

- Mejora de ingresos para familias indígenas productoras de cacao.
- Precios diferenciados (justos) y compra de materia prima a pie de finca.
- Inserción de comunidades indígenas amazónicas en mercados internacionales.
- Control comunitario sobre la transformación y comercialización del producto.
- Reducción de intermediación en la cadena de valor.
- Fortalecimiento de la identidad cultural kichwa asociada al cacao amazónico.
- Incentivos económicos para la conservación del bosque amazónico.

Factores clave de éxito:

- **Modelo organizativo comunitario:** base de asociados y comunidades kichwas articuladas en una sola organización (850 asociados / 21 comunidades). Esta escala

organizativa permite coordinar producción, acopio y comercialización de manera colectiva, reduciendo la fragmentación típica de pequeños productores.

- **Integración de cadena de valor:** no solo producen, también procesan y comercializan (chocolate y derivados). Esto permite capturar mayor valor agregado frente a la venta de materia prima.
- **Certificaciones:** las certificaciones orgánicas (para la UE y EE. UU.) así como la de comercio justo (Fairtrade) son clave para acceder a mercados especializados, facilitar relaciones comerciales estables y posicionar sus productos en segmentos que valoran atributos sociales y de origen.
- **Diversificación vinculada al territorio:** Además del cacao y chocolate, Kallari trabaja con otros productos como vainilla y guayusa, y desarrolla actividades complementarias (como turismo vinculado al cacao). Esta diversificación reduce riesgos y fortalece la sostenibilidad económica de la organización.
- **Capacitación y fortalecimiento de capacidades locales:** La organización señala procesos de capacitación a sus asociados, tanto en producción como en actividades complementarias (por ejemplo, atención a visitantes), lo que contribuye a mejorar la calidad del producto y la gestión interna.

Modalidad de exportación

Kallari funciona como una **asociación comunitaria que exporta principalmente bajo modalidad directa**, con énfasis en **valor agregado**. La organización produce, transforma y comercializa cacao y chocolates, actuando como **exportador ecuatoriano registrado**. Además de exportar chocolates a mercados de nicho en Europa, también comercializa cacao y derivados a compradores internacionales específicos bajo **esquemas de suministro acordado**.

Estructura productiva y comercial

La asociación articula a 850 asociados de 21 comunidades, lo que permite coordinar producción, acopio, procesamiento y comercialización de manera colectiva, evitando la fragmentación típica de pequeños productores.

Relación con compradores internacionales y tipo de contratos

Kallari mantiene **relaciones comerciales de mediano plazo** con compradores especializados (por ejemplo, importadores en Bélgica y otros mercados de nicho). Estas relaciones se estructuran mediante **contratos privados de suministro recurrente**, vinculados a estándares de calidad y, en algunos casos, a certificaciones orgánicas y de comercio justo. Para chocolates y productos gourmet, opera bajo esquemas cercanos al **direct trade**, con acuerdos estables de volumen, calidad y precio, más que ventas spot o contratos de futuros.

Logística y asunción de riesgos

Kallari organiza y controla el **acopio, beneficiado y procesamiento** del cacao en Ecuador (fermentado, secado, pasta, chocolate), asumiendo el **riesgo productivo y de calidad** hasta la salida del país. En las operaciones internacionales, la asociación suele asumir la logística

interna hasta puerto o aeropuerto, mientras que el comprador asume el transporte internacional y los riesgos posteriores, bajo esquemas equivalentes a **FOB o FCA**.

Financiamiento del acopio y procesamiento

La organización compra cacao **a pie de finca**, adelantando liquidez a las familias kichwas y centralizando el procesamiento. El capital se recupera a través de las ventas exportadoras. En su fase inicial, Kallari contó con apoyo de la **cooperación internacional**, incluyendo el **Fondo Ecuatoriano Canadiense** y la **Fundación Jatun Sacha**, orientado a infraestructura, fortalecimiento organizativo y capital de trabajo.

Rol del Estado y del sector financiero

En la etapa de despegue, la cooperación internacional actuó como un **capital semilla social**, facilitando la estructuración organizativa, la mejora de calidad y el acceso a mercados directos. A nivel de entorno habilitante, el **Estado ecuatoriano** ha fortalecido líneas de financiamiento para pequeños productores y asociaciones cacaoteras a través de entidades como **BanEcuador y CFN**, respaldadas por financiamiento multilateral, lo que reduce la dependencia de intermediarios y mejora la capacidad de acopio y transformación en origen para organizaciones como Kallari.

c. Exportadoras de Nuez Amazónica (Bolivia)

Quiénes son:

Son mujeres indígenas de los pueblos **tacana y quechua** que viven en la Amazonía boliviana y participan activamente en la **recolección, procesamiento y comercialización** de la castaña amazónica (nuez de Brasil). Estas mujeres se han organizado en asociaciones y cooperativas que les permiten acceder directamente a mercados internacionales, principalmente en **Europa**.

Qué exportan:

- **Productos forestales no maderables**, provenientes de bosques amazónicos naturales.
- **Castaña amazónica orgánica silvestre**, recolectada sin deforestación ni cultivo intensivo.

La castaña se exporta principalmente en grano seleccionado y empacado, cumpliendo estándares internacionales de calidad e inocuidad.

Impacto:

- **Formalización económica:** las mujeres pasaron de ser recolectoras informales a formar parte integral de las cadenas de valor internacionales.
- **Conservación del bosque:** la generación de ingresos depende directamente de la salud del bosque, creando **incentivos económicos claros para su protección**.

- **Autonomía económica:** las mujeres fortalecieron su independencia económica en **zonas remotas y de alta exclusión**, mejorando su capacidad de decisión dentro del hogar y la comunidad.

Factores clave de éxito:

- **Derechos de la tierra**, que garantizan el acceso y manejo sostenible del recurso forestal.
- **Certificaciones de sostenibilidad**, que permitieron acceder a mercados exigentes y obtener mejores precios. Estas certificaciones se lograron con el apoyo de proyectos de organismos internacionales de asistencia técnica y de empresas bolivianas dedicadas a la exportación de nuez de Brasil
- **Valor agregado local**, mediante procesos de clasificación, selección y empaque realizados en origen.
- **Apoyo técnico para exportación**, incluyendo asistencia en calidad, logística, cumplimiento normativo y acceso a compradores internacionales.
- **Rol determinante del sector privado**
 - El sector privado desempeñó un rol clave como puente entre la producción comunitaria y los mercados internacionales, permitiendo que la recolección local de castaña amazónica evolucionara hacia una exportación sostenida.
 - Su participación aseguró demanda estable, contratos recurrentes y acceso directo a compradores europeos, reduciendo la incertidumbre y facilitando la planificación productiva.
 - Asimismo, invirtió en infraestructura de procesamiento, clasificación y empaque, apoyando el cumplimiento de estándares de calidad, sostenibilidad y trazabilidad exigidos por el mercado internacional.
 - También asumió funciones críticas como la coordinación logística, la relación con importadores y la gestión de riesgos comerciales.
 - Esta articulación mejoró los precios pagados a las comunidades, redujo intermediarios informales y fortaleció incentivos económicos para la conservación del bosque. En conjunto, el sector privado aportó capacidades comerciales y técnicas sin sustituir la organización comunitaria ni afectar la autonomía y gobernanza indígena.

d. Mujeres Artesanas Exportadoras Rue Mariscal (Paraguay)

Quiénes son:

Rue Mariscal es una marca paraguaya de moda de lujo contemporáneo, fundada por la diseñadora Gaba (Gabriela) Esquivel, que articula una alianza directa y sostenida con **artesanas locales**, principalmente bordadoras de ao po'i de Yataity del Guairá, una de las comunidades artesanales más emblemáticas del país.

Las artesanas trabajan desde sus hogares, manteniendo sus tiempos, cultura y formas de organización, y participan activamente en el proceso creativo junto con la diseñadora.

Qué exportan:

- Prendas de moda y piezas textiles de lujo contemporáneo
- Productos elaborados con:
 - bordado tradicional ao po'i,
 - algodón y fibras naturales,
 - diseño contemporáneo con identidad cultural.

Las colecciones se comercializan y exportan a mercados internacionales de alto valor, especialmente en Europa (Londres), y a través de plataformas globales de lujo como Net-a-Porter y Matches.

Impacto:**Impacto en las artesanas y la comunidad**

- Generación de ingresos sostenibles para mujeres artesanas sin necesidad de migrar.
- Trabajo digno desde el hogar, compatible con la vida familiar y comunitaria.
- Revalorización social y económica del bordado tradicional ao po'i.
- Fortalecimiento del orgullo cultural y la transmisión de saberes.

Impacto en el posicionamiento del país

- Posicionamiento de la artesanía paraguaya como producto de lujo internacional.
- Reconocimiento internacional de técnicas tradicionales como parte de la moda contemporánea.
- Mayor visibilidad de Paraguay en circuitos globales de diseño y moda ética.

Factores clave de éxito:

- Respeto profundo por la cultura local, sin folklorización ni explotación de lo tradicional.
- Colaboración horizontal: las artesanas son socias creativas, no simples proveedoras.
- Diseño con visión internacional, adaptado a mercados globales sin perder identidad.
- Innovación continua, combinando técnica ancestral con estética contemporánea.
- Acceso directo a mercados, mediante ferias, showrooms y plataformas de lujo.
- Compromiso social genuino, no paternalista, basado en relaciones de largo plazo.
- El sector privado fue el actor central del modelo. Invirtió en:
 - diseño
 - desarrollo de producto
 - marca
 - posicionamiento internacional
- Asumió el riesgo comercial y la relación con clientes e inversores globales.
- Funcionó como puente entre tradición local y mercado global, traduciendo estándares de lujo y moda internacional.

- Se firmaron acuerdos de colaboración estables, aunque no necesariamente contratos rígidos industriales.
- Enfoque en capacitación continua, innovación conjunta y mejora progresiva.

En conjunto, el caso Rue Mariscal demuestra que la articulación entre identidad cultural, liderazgo comunitario femenino y alianzas comerciales sostenibles puede generar oportunidades de exportación inclusivas. La experiencia evidencia que es posible integrar a mujeres indígenas en mercados internacionales de alto valor sin perder autonomía productiva ni cultural, siempre que existan mecanismos que conecten capacidades locales con demanda global bajo condiciones justas y de largo plazo.

II. FACTORES TRANSVERSALES DETRÁS DE SU ÉXITO

En distintas regiones y sectores productivos, se repiten las mismas condiciones habilitantes que han facilitado el éxito:

1. Diversificación productiva y base territorial para la seguridad alimentaria

Los modelos productivos se sustentan en sistemas diversificados vinculados al territorio, que reducen la dependencia de un solo producto de exportación y fortalecen la resiliencia económica de las familias productoras. La diversificación reduce vulnerabilidad frente a choques climáticos, de precios o de mercado. La seguridad alimentaria actúa como base de estabilidad económica y social del modelo exportador.

En el caso de ANEI, la diversificación incluye café y cacao, así como la producción de alimentos para consumo familiar, lo que contribuye de manera directa a la seguridad alimentaria de los hogares y permite sostener la actividad exportadora sin comprometer la disponibilidad de alimentos.

En el caso de Kallari, la producción de cacao se desarrolla en sistemas agroforestales amazónicos (chakra), caracterizados por la coexistencia del cacao con otros cultivos propios del territorio. Este enfoque favorece la diversificación productiva, la sostenibilidad ambiental y la estabilidad de los medios de vida comunitarios, sin que la organización dependa exclusivamente de un solo cultivo o ingreso.

2. Organización colectiva y escala para la inserción en mercados internacionales

Las organizaciones comunitarias amplias permiten coordinar producción, acopio y comercialización, sostener volúmenes exportables y fortalecer la capacidad de negociación colectiva.

La capacidad de insertarse de manera sostenida en mercados internacionales está estrechamente vinculada al nivel de organización colectiva. En los tres casos, la existencia de

asociaciones y cooperativas sólidas permite consolidar volúmenes suficientes, estandarizar la calidad del producto y negociar de manera más equitativa con compradores internacionales. Tanto ANEI como Kallari agrupan a cientos de productores, lo que facilita el acopio, la planificación productiva y la reducción de costos logísticos. En el caso de la nuez amazónica, la organización colectiva es fundamental para formalizar la actividad, cumplir con estándares de exportación y asegurar una oferta constante para el mercado europeo.

3. Integración de la cadena de valor y generación de valor agregado

El éxito de los casos se asocia a la capacidad de capturar mayor valor dentro de la cadena, ya sea mediante procesamiento local, transformación del producto o integración creativa. La exportación de productos elaborados, café de especialidad, chocolate, castaña clasificada y empacada, prendas de moda, permite evitar la competencia por precio y posicionarse en segmentos de mayor valor.

Esta integración fortalece el control comunitario sobre la producción y la comercialización, y mejora la distribución del ingreso a lo largo de la cadena.

4. Capacidad de intermediación comercial y traducción de exigencias del mercado

Un factor crítico de éxito es la existencia de capacidades de intermediación comercial, internas o a través de aliados estratégicos. Estas capacidades permiten traducir las exigencias del mercado internacional, estándares de calidad, certificaciones, tiempos, diseño, narrativa y contratos, al contexto productivo, organizativo y cultural local.

Sin esta función de traducción, incluso productos de alta calidad enfrentan barreras para acceder a mercados internacionales. En los casos analizados, esta intermediación es asumida por equipos internos, asociaciones exportadoras, empresas privadas o marcas ancla, según el contexto.

5. Acceso a mercados diferenciados mediante certificaciones y estándares

El acceso a certificaciones orgánicas, de comercio justo y de sostenibilidad ha sido clave para cumplir requisitos internacionales, generar confianza en los compradores y justificar precios diferenciados. Las certificaciones facilitan la inserción en mercados especializados y funcionan como mecanismos de ordenamiento interno, fortaleciendo la trazabilidad y la calidad del producto.

Este factor permite a las organizaciones evitar la competencia directa con productos convencionales de bajo precio y posicionarse en nichos de mayor valor.

6. Identidad cultural y territorial como activo económico

La identidad cultural y el vínculo con el territorio se integran de manera explícita en la propuesta productiva y comercial. Lejos de ser un elemento simbólico, la identidad funciona como activo económico, diferenciando los productos en mercados que valoran origen, historia y sostenibilidad.

Narrativas de origen, diseño con identidad, etiquetado territorial y reconocimiento de saberes ancestrales contribuyen a la creación de valor y al posicionamiento en mercados internacionales.

7. Capacitación continua y fortalecimiento de capacidades locales

La sostenibilidad del modelo depende de procesos sistemáticos de capacitación y acompañamiento técnico, tanto en prácticas productivas como en gestión organizativa y cumplimiento de estándares internacionales. La mejora continua de la calidad requiere formación en siembra, cosecha, postcosecha, transformación y documentación. En contextos indígenas, las estrategias de capacitación deben ser culturalmente adecuadas y considerar limitaciones de alfabetización, utilizando metodologías prácticas y adaptadas al territorio.

8. Gestión y distribución diferenciada del riesgo

Un rasgo común de los casos exitosos es la distribución funcional del riesgo comercial, financiero y logístico. Las comunidades no asumen solas, riesgos que no pueden gestionar. Anticipos de pago, contratos recurrentes, ventas bajo términos como FOB, financiamiento adaptado y compradores ancla permiten reducir la exposición al riesgo y sostener la actividad exportadora.

La adecuada gestión del riesgo es una condición estructural del éxito, aunque suele ser invisible en enfoques centrados únicamente en la producción.

9. Construcción de relaciones comerciales de largo plazo

La inserción exportadora sostenible se apoya en relaciones comerciales estables, basadas en confianza, continuidad y aprendizaje mutuo. Estas relaciones permiten planificación productiva, mejora progresiva de la calidad y mayor estabilidad de ingresos, diferenciándose de esquemas transaccionales de corto plazo.

10. Rol habilitante del Estado, la cooperación internacional y el sector privado

Finalmente, los casos muestran la importancia de un rol habilitante, no sustituto, del Estado, la cooperación internacional y el sector privado. Estos actores aportan financiamiento inicial, infraestructura, capacitación, acceso a mercados y marcos regulatorios favorables, sin

reemplazar la gobernanza comunitaria ni capturar el control del proceso productivo y comercial.

III. LECCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES QUE FUNCIONAN

Apoyo estructural: programas que garantizan el acceso a educación son clave para mejorar los chances de las mujeres indígenas a tener ideas de negocio con potencial y a implementar las acciones necesarias.

1. Apoyo estructural y acceso a educación como condición habilitante

Los casos analizados evidencian que los programas más efectivos son aquellos que garantizan acceso sostenido a educación y formación, ya que este es un factor clave para que las mujeres indígenas puedan desarrollar ideas de negocio con potencial y contar con las capacidades necesarias para implementarlas. La educación no solo fortalece habilidades técnicas, sino que amplía la capacidad de planificación, toma de decisiones y adaptación a requisitos productivos y comerciales complejos.

2. Fortalecimiento organizativo como punto de partida para la exportación

Los casos de éxito muestran que la política pública es más efectiva cuando prioriza el fortalecimiento de organizaciones colectivas por encima del apoyo a emprendimientos individuales aislados. Experiencias como ANEI, Kallari y las asociaciones vinculadas a la nuez amazónica demuestran que la exportación sostenible requiere estructuras organizativas capaces de coordinar la producción, asegurar calidad homogénea, gestionar trazabilidad y negociar con compradores.

Los programas gubernamentales que funcionan invierten de manera explícita en gobernanza interna, transparencia, reglamentos, sistemas de control y liderazgo, incluyendo liderazgo femenino, como condiciones habilitantes previas a cualquier esfuerzo exportador.

3. Asistencia técnica continua y culturalmente pertinente

Una lección central es que la capacitación puntual no genera cambios estructurales. En los casos analizados, el éxito está asociado a procesos de acompañamiento técnico sostenido, adaptados al territorio y a los ciclos productivos. Las políticas públicas más efectivas reemplazan el enfoque de talleres aislados por asistencia técnica continua, con objetivos claros de mejora en productividad, calidad y cumplimiento de estándares internacionales.

Para el desarrollo de proyectos agrícolas con miras a la exportación, resulta indispensable contar con apoyo técnico especializado desde el inicio. Esto incluye agrónomos y otros

profesionales capaces de diseñar sistemas productivos viables, implementar Buenas Prácticas Agrícolas reconocidas internacionalmente (como GlobalG.A.P.) y acompañar de forma permanente la implementación y documentación exigida por estos estándares. La experiencia demuestra que estos procesos no pueden improvisarse ni postergarse sin afectar la viabilidad exportadora.

Asimismo, se requiere asesoría experta desde fases tempranas, incluyendo análisis de suelo, evaluación de aptitud productiva, estimación de viabilidad económica según condiciones climáticas y definición de necesidades tecnológicas, como la incorporación de biofábricas adaptadas al territorio.

En contextos indígenas, la barrera lingüística y cultural constituye un desafío adicional. Los programas que funcionan incorporan figuras de traducción técnica y cultural, responsables de adaptar contenidos, acompañar la implementación en lengua local y asegurar una comprensión efectiva de los requisitos productivos y normativos.

4. Sostenibilidad productiva y reducción de dependencia de insumos externos

Una lección clave para el diseño de programas agrícolas orientados a la exportación es que la sostenibilidad económica y ambiental depende, en gran medida, de reducir la dependencia de insumos agrícolas externos, frecuentemente importados, costosos y sujetos a alta volatilidad de precios. En territorios rurales e indígenas, esta dependencia incrementa el riesgo productivo y limita la viabilidad de largo plazo, especialmente en fases iniciales sin flujos de ingreso estables.

Los programas que funcionan incorporan desde su diseño estrategias para la producción local de insumos, como biofábricas comunitarias que elaboran bioinsumos de calidad adaptados al territorio. Este enfoque es particularmente relevante en zonas tropicales, donde los suelos suelen ser frágiles y el uso de bioinsumos resulta clave para mantener la productividad sin degradar el ecosistema. Además de reducir costos, estas estrategias fortalecen la autonomía productiva y facilitan el cumplimiento de estándares ambientales y orgánicos.

La producción orgánica debe entenderse también como una estrategia de acceso a mercados, no solo como una práctica ambiental. Los proyectos que apuntan a certificaciones orgánicas y nichos especializados evitan competir en mercados de bajo precio y acceden a compradores que valoran sostenibilidad, origen y trazabilidad. Desde la política pública, esto implica acompañar técnicamente esta transición y reconocer que estas prácticas son inversiones estratégicas, no costos adicionales.

5. Integración temprana del acceso a mercados en el diseño de los programas

Los casos de éxito demuestran que el acceso a mercados no puede ser una etapa posterior, sino un eje central desde el inicio. ANEI y Kallari lograron consolidarse porque los programas y alianzas que las acompañaron incorporaron tempranamente la identificación de nichos, requisitos de calidad y contactos comerciales.

Las políticas públicas que funcionan actúan como facilitadoras del vínculo con el mercado, apoyando inteligencia comercial, adaptación de productos, rondas de negocio y participación en ferias, sin sustituir el rol protagónico de las organizaciones indígenas.

6. Generación de valor agregado e integración en la cadena de valor

Una lección transversal es que los programas más efectivos promueven que las organizaciones avancen más allá de la venta de materia prima. En los casos analizados, la incorporación de procesos de transformación, clasificación y empaque ha sido clave para mejorar ingresos y reducir la dependencia de intermediarios.

La política pública puede acelerar este proceso mediante inversiones en infraestructura productiva comunitaria, equipamiento, asistencia técnica especializada y apoyo a la comercialización de productos con mayor valor agregado, alineados con la identidad territorial y cultural.

7. Reducción de barreras asociadas a certificaciones y estándares internacionales

Las certificaciones y el cumplimiento de estándares son condiciones de acceso a mercados internacionales, pero también una de las principales barreras para mujeres indígenas. Los casos de éxito muestran que cuando la política pública apoya activamente estos procesos —mediante subsidios, fondos concursables, asistencia técnica y acompañamiento administrativo— las organizaciones logran sostener las certificaciones en el tiempo.

Los programas que funcionan no se limitan a financiar auditorías, sino que fortalecen sistemas internos de control, trazabilidad y calidad, que constituyen la base real del cumplimiento.

8. Articulación con actores puente y alianzas público-privadas

Ninguno de los casos analizados se desarrolla de manera aislada. La política pública resulta más efectiva cuando reconoce y fortalece el rol de actores “puente” que traducen los requerimientos del mercado al contexto comunitario. En el caso de la nuez amazónica, la articulación con el sector privado ha sido clave para cumplir estándares, gestionar logística y acceder a compradores internacionales.

Los programas que funcionan fomentan alianzas público-privadas estratégicas, estableciendo reglas claras que protejan la autonomía y la gobernanza indígena.

9. Financiamiento adaptado al ciclo productivo y exportador

Una lección crítica es que los instrumentos financieros tradicionales no responden a las necesidades de la exportación. Los casos de éxito muestran la importancia de contar con capital de trabajo para acopio, transformación y tiempos de cobro prolongados.

Las políticas públicas más efectivas combinan fondos semilla, garantías, líneas de crédito estacionales y mecanismos que facilitan el financiamiento cuando existen contratos comerciales. Para mujeres indígenas, estos instrumentos deben ir acompañados de educación financiera y apoyo contable.

Asimismo, resulta clave que los marcos fiscales y financieros reconozcan los ciclos productivos de largo plazo. En cultivos que tardan varios años en ser productivos, la posibilidad de diferir inversiones y beneficios fiscales en el tiempo es determinante para la viabilidad de proyectos en contextos de bajos ingresos.

Durante las fases no productivas, los programas exitosos contemplan ingresos complementarios o subsidios temporales, ya sea mediante empleo en actividades del proyecto o pagos por trabajo en campo, permitiendo que las familias sostengan su subsistencia mientras el proyecto madura.

10. Infraestructura productiva y logística como condiciones habilitantes

La experiencia comparada evidencia que la calidad del producto y la competitividad exportadora dependen en gran medida de contar con infraestructura adecuada. Los programas que funcionan integran inversiones en centros de acopio, áreas de postcosecha, almacenamiento, transporte y conectividad básica.

En territorios indígenas, estas inversiones reducen costos logísticos, minimizan pérdidas y facilitan el cumplimiento de estándares, convirtiéndose en un componente esencial de cualquier estrategia exportadora.

11. Enfoque de género operativo y contextualizado

Los casos de éxito muestran que el empoderamiento económico de mujeres indígenas no ocurre de manera automática. La política pública es más efectiva cuando incorpora medidas prácticas que facilitan la participación sostenida de las mujeres, como horarios flexibles, apoyo a la movilidad, espacios seguros y reconocimiento de las responsabilidades de cuidado. Los programas que promueven el liderazgo femenino dentro de las organizaciones generan impactos más profundos y duraderos, fortaleciendo la toma de decisiones y la distribución equitativa de beneficios.

12. Continuidad, coordinación interinstitucional y enfoque de largo plazo

Finalmente, los casos analizados evidencian que la inserción exportadora requiere tiempo, coherencia institucional y continuidad. Los programas gubernamentales que funcionan se sostienen en el mediano plazo y articulan a las entidades responsables de desarrollo productivo, comercio exterior, asuntos indígenas, mujer, ambiente y formación técnica.

En cultivos de largo plazo, como el cacao, el acompañamiento debe considerar no solo el tiempo hasta la productividad, sino también el período necesario para consolidar mercados, asegurando la sostenibilidad económica del proyecto.

IV. DIAGNOSTICO DEL ECOSISTEMA DE APOYO A EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS DE MUJERES INDIGENAS EN PANAMÁ

Oferta existente, pero fragmentada

Panamá cuenta con una oferta amplia de programas e iniciativas orientadas al apoyo de emprendimientos productivos de mujeres y mujeres rurales, y de manera incipiente de mujeres indígenas. No obstante, estas intervenciones operan de forma aislada, sin una arquitectura común ni una ruta clara de escalamiento productivo y comercial, lo que limita su impacto y sostenibilidad.

Foco en etapas tempranas del emprendimiento

La mayoría de las políticas e instrumentos públicos se concentran en la sensibilización, capacitación básica y autoempleo. INADEH lidera la formación técnica con alcance territorial, y MIDA impulsa proyectos productivos agrícolas en zonas rurales e indígenas. Sin embargo, existen vacíos críticos en las fases de consolidación productiva, acceso a mercados y exportación, así como una ausencia generalizada de acompañamiento posterior.

Brecha entre producción y mercado

Aunque existen capacidades para la producción agrícola y artesanal, la conexión con el mercado es débil. MIDA se enfoca en producción y autoabastecimiento, a la AMPYME le corresponde accionar en las etapas iniciales e intermedias del ciclo empresarial, mientras que los programas del MICI operan en una etapa avanzada del ciclo empresarial, inaccesible para la mayoría de las mujeres indígenas. Como resultado, los emprendimientos no logran transitar de la producción a la comercialización sostenible.

Instrumentos de formalización y financiamiento poco adaptados

AMPYME e IPACCOOP ofrecen herramientas relevantes de formalización, financiamiento y asociatividad. Sin embargo, su penetración en territorios indígenas es limitada, no cuentan con enfoques diferenciados y no están integradas a cadenas de valor ni a procesos de acompañamiento comercial, reduciendo su efectividad para poblaciones subrepresentadas.

Rol social fuerte, pero débil sostenibilidad económica

El Ministerio de la Mujer cumple un rol importante como puerta de entrada al ecosistema productivo mediante capacitación, capital semilla piloto y ferias locales. Si bien estas acciones contribuyen al empoderamiento económico inicial, carecen de seguimiento, escalamiento y orientación a mercados de mayor valor, lo que limita su sostenibilidad en el tiempo.

Barreras estructurales persistentes

De forma transversal, las entrevistas identifican barreras que afectan de manera desproporcionada a las mujeres indígenas: aislamiento territorial, limitada conectividad, brechas educativas, débil asociatividad, restricciones culturales y normativas propias de los territorios indígenas, inseguridad jurídica sobre la tierra y ausencia de acompañamiento técnico de largo plazo.

Necesidad de un modelo articulado

En síntesis, Panamá no carece de instrumentos, sino de articulación, secuencialidad y enfoque de cadena de valor. El diagnóstico evidencia la necesidad de un modelo operativo integrado, con liderazgo institucional claro y participación efectiva del sector privado, que conecte territorio, producción, empresa, mercado y exportación para lograr una inserción productiva y comercial sostenible de mujeres indígenas.

V. MODELO PANAMEÑO DE EXPORTACIÓN DE MUJERES INDÍGENAS (MPEMI) -SUGERIDO

Propósito y alcance del modelo

El **Modelo Panameño de Exportación de Mujeres Indígenas (MPEMI)** se concibe como un marco operativo interinstitucional orientado a integrar la participación de las mujeres indígenas en la economía exportadora panameña, transitando de iniciativas aisladas (subsistencia, ferias puntuales o asistencia social) hacia cadenas de valor reales, sostenibles y competitivas, lideradas por mujeres y diseñadas con perspectiva territorial y cultural.

El MPEMI no es un programa único ni una intervención sectorial aislada. Es un instrumento de articulación que ordena y conecta capacidades existentes del Estado, el sector privado y la cooperación internacional, alineando instrumentos de producción, formación técnica, formalización, protección de activos culturales y acceso a mercados bajo una ruta común de exportación inclusiva.

Este modelo se apoya en tres fuentes principales:

1. Evidencia comparada de experiencias exitosas en la región (p. ej., Bolivia con exportación de productos forestales no maderables articulada por empresas ancla; Paraguay con alianzas diseñador–artesanas y posicionamiento premium; casos de café y artesanías en Mesoamérica con cooperativas y compradores estables).
2. Aprendizajes derivados de entrevistas con actores públicos, privados, cooperación internacional y liderazgos indígenas en Panamá, que identifican un consenso fuerte: el principal cuello de botella no es solo productivo, sino comercial (el “salto al mercado”).

3. Un diagnóstico realista de capacidades institucionales y territoriales del país, incluyendo brechas recurrentes en estándares, certificaciones, logística, formalización funcional y gobernanza.

Premisa central: el mercado debe estar presente desde el diseño

El MPEMI parte de una premisa clave: la exportación no ocurre de manera inmediata, pero el mercado debe estar presente desde el diseño inicial. Esto significa que, aunque el proceso sea progresivo (0–24+ meses), los proyectos deben concebirse desde el inicio con:

- compradores potenciales identificados (o rutas claras para identificarlos),
- estándares y requisitos definidos,
- escala mínima y consistencia,
- una gobernanza interna sólida y liderazgo femenino,
- y una estrategia de valor agregado y posicionamiento comercial.

Los casos de éxito regionales demuestran que intentar “escalar después” iniciativas que nunca fueron diseñadas para competir suele generar resultados frágiles o temporales. Las entrevistas en Panamá refuerzan esta conclusión: capacitación sin salida comercial y sin acompañamiento prolongado no se traduce en exportación.

Enfoque territorial y realista de género

Las entrevistas con liderazgos indígenas, cooperación internacional y entidades públicas también evidencian un riesgo recurrente: los modelos fracasan cuando trasladan exigencias empresariales a mujeres que enfrentan cargas de cuidado, limitaciones de movilidad, y estructuras de gobernanza comunitaria que requieren tiempos y legitimidad interna.

Por ello, el MPEMI adopta un enfoque territorial y realista de género que:

- prioriza soluciones colectivas (clústeres y organizaciones),
- promueve infraestructura compartida y asistencia técnica en territorio,
- adapta la formación a condiciones de vida reales (módulos cortos, prácticos, móviles),
- y asegura que la inclusión económica no dependa de sobrecargar a las mujeres, sino de reorganizar la cadena de valor con roles claros, protección cultural y beneficios verificables.

Principios estructurales del MPEMI

El modelo se sustenta en seis principios interdependientes:

a. Exportación como política económica, no como política social

Las mujeres indígenas deben ser tratadas como actoras económicas y exportadoras potenciales, bajo la rectoría de instituciones de comercio, producción y formación técnica (sin excluir el enfoque de género, pero evitando el asistencialismo como marco único).

b. Organización colectiva y escala mínima

El MPEMI prioriza clústeres productivos y organizaciones colectivas (cooperativas, asociaciones, grupos empresariales comunitarios) por encima de emprendimientos individuales, como condición para lograr: volúmenes, consistencia, reducción de costos, poder de negociación y acceso a servicios (certificación, logística, financiamiento).

c. Control femenino sobre gobernanza e ingresos

La evidencia regional muestra impactos más profundos cuando las mujeres:

- controlan la toma de decisiones económicas,
- administran ingresos y activos,
- y representan a la organización ante mercado e instituciones.

d. Identidad cultural protegida como activo económico

La identidad cultural y territorial es fuente de valor agregado **solo si existe protección efectiva**: propiedad intelectual colectiva, consentimiento previo, trazabilidad cultural y respeto a gobernanza indígena. Sin protección, el éxito comercial aumenta el riesgo de apropiación indebida.

e. Capacitación orientada al mercado

La formación técnica y empresarial debe responder a: estándares, requisitos de compradores, costos, logística, inocuidad y trazabilidad. Debe ser práctica y contextual, no un currículo genérico desconectado del mercado.

f. Alianzas público–privadas con reglas claras

El sector privado cumple un rol central como puente hacia el mercado (estándares, demanda, compras), sin sustituir la organización comunitaria ni apropiarse de gobernanza o activos culturales. El Estado actúa como habilitador y regulador, reduciendo riesgos y protegiendo derechos.

Rol estructural de empresas ancla / “front runners”

Evidencia desde el contexto panameño

Las entrevistas con el sector privado exportador y actores empresariales en Panamá evidencian que ya existen empresas con experiencia exportadora, certificaciones internacionales y acceso a mercados exigentes interesadas en desarrollar esquemas de inclusión productiva con comunidades y mujeres indígenas, siempre que existan condiciones habilitantes (calidad, consistencia, reducción de riesgo, reglas claras).

Ejemplo aplicable: empresa Ecotopia - cadena forestal sostenible (teca certificada)

Un caso particularmente útil, por su lógica replicable, es el de una empresa del sector forestal sostenible vinculada a exportación de teca certificada, que:

- exporta regularmente a mercados internacionales,
- opera con estándares y certificaciones,
- cuenta con infraestructura industrial,
- e identificó oportunidades concretas para integrar a mujeres indígenas en eslabones con mayor valor agregado, como:
 - secado, clasificación y empaque de subproductos,
 - transformación artesanal de materiales forestales,
 - desarrollo de productos de mayor valor agregado orientados a nichos.

Este caso ilustra el tipo de empresa ancla que el MPEMI busca movilizar: un actor privado que aporta acceso a mercado, estándares técnicos y conocimiento operativo, mientras las comunidades aportan trabajo, conocimiento territorial y valor cultural. El rol del Estado es facilitar, regular y reducir riesgos, garantizando protección de derechos, gobernanza comunitaria y liderazgo femenino.

Ejemplo aplicable: Agroexport Pacific, S.A. – cadena agroexportadora de sandía

Las entrevistas realizadas identifican como front runner agroexportador a Agroexport Pacific, S.A., empresa panameña con trayectoria en la exportación de sandía a mercados internacionales, que opera bajo esquemas de producción planificada, cumplimiento de estándares fitosanitarios y logística exportadora consolidada.

Durante la entrevista, la empresa manifestó interés explícito en desarrollar esquemas de trabajo con comunidades indígenas, siempre que existan condiciones organizativas claras, acompañamiento institucional y mecanismos que permitan garantizar calidad, consistencia y cumplimiento de los requisitos del mercado internacional.

Este caso demuestra que el rol de empresa ancla no se limita a cadenas forestales o artesanales, sino que es plenamente aplicable a cadenas agroalimentarias de exportación, donde la demanda, los volúmenes y la planificación por ciclos productivos están claramente definidos.

Desde la perspectiva del MPEMI, la experiencia y disposición de Agroexport Pacific, S.A. abre oportunidades concretas para integrar a mujeres indígenas en eslabones estratégicos de la cadena de valor de la sandía, tales como:

- clasificación y control de calidad en campo y postcosecha,
- empaque, trazabilidad y cumplimiento fitosanitario,
- servicios de apoyo a la exportación agrícola (documentación, registros, logística),
- y, de manera progresiva, esquemas organizados de provisión de servicios o producción complementaria, siempre bajo acuerdos claros y verificables.

Al igual que en el caso de la empresa de teca certificada, Agroexport Pacific, S.A. aporta al modelo:

- acceso directo a mercados internacionales,
- conocimiento operativo de estándares y tiempos de exportación,
- planificación de volúmenes y cronogramas,
- y capacidad de actuar como comprador ancla o articulador de proveedores, reduciendo el riesgo comercial para las organizaciones comunitarias.

El rol del Estado, en este esquema, es facilitar las condiciones habilitantes para que esta colaboración sea viable: formación técnica específica orientada a estándares reales, fortalecimiento organizativo de las comunidades, infraestructura básica de postcosecha y mecanismos de acompañamiento que permitan construir relaciones comerciales estables y sostenibles.

Rol de la cooperación internacional en el MPEMI

La cooperación internacional cumple un rol catalítico y complementario dentro del MPEMI, alineado con la política pública panameña y sin sustituir la rectoría del Estado ni la lógica de mercado. Su contribución se concentra en el cierre de brechas estructurales que limitan la participación de mujeres indígenas en exportaciones, tales como certificaciones, infraestructura productiva ligera, asistencia técnica especializada y sistemas de monitoreo y aprendizaje.

En el contexto panameño, la cooperación activa en desarrollo rural y empoderamiento económico de mujeres, incluyendo iniciativas impulsadas por JICA, representa una plataforma relevante para fortalecer las fases tempranas del modelo (organización, preparación productiva y cumplimiento), así como para apoyar la sistematización y escalamiento del piloto MPEMI.

Arquitectura general del MPEMI

El MPEMI se estructura como una ruta progresiva de cinco fases, diseñada para acompañar a organizaciones de mujeres indígenas desde la identificación del potencial productivo hasta la consolidación exportadora. Es modular y adaptable, permitiendo avances a ritmos diferenciados sin perder coherencia estratégica.

Fase 1. Identificación de clústeres y viabilidad exportadora

Objetivo: seleccionar productos y organizaciones con potencial real, evitando dispersión de recursos en iniciativas sin viabilidad económica.

Selección por clúster (no por individuos), priorizando sectores con ventajas comparativas, a manera de ejemplo:

- cacao fino de aroma y derivados,
- café de especialidad,
- productos forestales no maderables,
- objetos de decoración y textiles con alto valor cultural,
- ingredientes naturales para cosmética y bienestar.

Rol del Estado (técnico y estratégico): estudios de factibilidad productiva y comercial; análisis de acceso a tierra, logística, gobernanza comunitaria, capacidades organizativas y riesgos socioculturales.

Resultado clave: cartera reducida de organizaciones con condiciones mínimas para iniciar preparación exportadora.

Fase 2. Preparación productiva y cumplimiento de estándares

Objetivo: cerrar brechas críticas para exportar: calidad, trazabilidad, inocuidad, certificaciones y logística.

Incluye:

- asistencia técnica continua en territorio,
- fortalecimiento de control interno y gobernanza,
- inversión en infraestructura productiva básica (acopio, postcosecha, clasificación, empaque),
- acompañamiento para estándares internacionales.

Enfoque clave: certificaciones y sistemas de calidad como infraestructura de exportación, no costo individual. Esto responde a hallazgos locales: el costo y la complejidad del cumplimiento aparecen como una de las barreras más repetidas para exportar.

Fase 3. Protección de activos culturales y construcción de marca (transversal)

Objetivo: proteger y posicionar activos culturales/biológicos donde el valor depende de legitimidad cultural y origen.

Incluye:

- marcas colectivas y (cuando aplique) denominaciones/etiquetas de origen,
- aplicación operativa de Ley 20 de 26 de junio de 2000 (régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas) y protocolos de consentimiento,
- narrativas de origen y trazabilidad cultural,
- acompañamiento legal para prevenir apropiación indebida.

Crítica para artesanías, moda y productos con alto contenido identitario.

Fase 4. Acceso a mercados y compradores ancla (12–24 meses)

Objetivo: construir relaciones comerciales sostenidas, no solo eventos puntuales.

Prioriza:

- identificación y consolidación de compradores ancla,
- rondas de negocio estructuradas con seguimiento,
- misiones comerciales focalizadas,
- acuerdos marco,
- mecanismos de reducción de riesgo en primeras operaciones.

Diferenciación clave: estas acciones deben ser post-negociación (seguimiento técnico, cumplimiento, entrega), para evitar el patrón señalado en entrevistas: “ferias sin continuidad”.

Fase 5. Escalamiento y sostenibilidad (24+ meses)

Objetivo: consolidar autosostenibilidad económica y organizativa, reduciendo dependencia de subsidios.

Incluye:

- transición a productos de mayor valor agregado,
- formación de segunda generación de lideresas,
- integración a estadísticas y estrategias nacionales de exportación,
- acceso a financiamiento comercial adaptado a ciclos productivos.

Métrica de éxito: no es número de capacitaciones, sino exportación regular, acuerdos comerciales vigentes, control femenino y cumplimiento sostenido.

Gestión de riesgos del MPEMI

El modelo incorpora mecanismos explícitos de gestión de riesgos productivos, comerciales y socioculturales:

- selección rigurosa de clústeres (Fase 1),
- incorporación temprana de compradores ancla y requisitos de mercado,
- acuerdos comerciales progresivos (evitando contratos rígidos prematuros),
- asistencia técnica continua y control de calidad,
- protección de activos culturales antes del escalamiento,
- y protocolos para resguardar gobernanza indígena y beneficios verificables.

Este enfoque reduce fallas tempranas y protege tanto a organizaciones de mujeres indígenas como a actores privados aliados.

Por qué el MPEMI es replicable y viable en Panamá

El modelo es viable porque:

- se apoya en marcos legales existentes (cooperativas y PI indígena),
- utiliza instituciones ya operativas (MICI, MIDA, INADEH, IPACOP y otras),
- responde a limitaciones reales identificadas en entrevistas (mercado, estándares, certificación, seguimiento),
- y se basa en evidencia empírica de modelos que funcionan en contextos comparables.

El MPEMI no propone crear nuevas instituciones, sino ordenar y articular las existentes bajo una visión de exportación inclusiva, realista y de largo plazo.

Indicadores clave de éxito del MPEMI

- Organizaciones de mujeres indígenas exportando de manera regular.
- Existencia de contratos o acuerdos comerciales vigentes (comprador ancla / acuerdos marco).
- Control femenino verificable sobre gobernanza e ingresos.
- Cumplimiento sostenido de estándares internacionales (calidad, inocuidad, trazabilidad/certificaciones según cadena).
- Reducción progresiva de subsidios sin colapso productivo.
- Evidencia de valor agregado en territorio y estabilidad comercial (recompras).

Valor estratégico del MPEMI para Panamá

El MPEMI permite al Estado panameño pasar de programas fragmentados a una ruta clara, realista y escalable de exportación inclusiva, posicionando al país como referente regional en comercio inclusivo con pueblos indígenas. Lo hace sin crear nuevas instituciones, sino alineando y articulando mejor las existentes alrededor de resultados verificables de exportación, protección cultural, sostenibilidad territorial y liderazgo económico femenino.

VI. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y PROGRAMACIÓN

Las entrevistas con actores públicos, privados, cooperación internacional y liderazgos indígenas en Panamá convergen en un diagnóstico consistente: el principal cuello de botella para la inserción exportadora de mujeres indígenas no es únicamente productivo, sino comercial y estructural. Existen capacidades productivas, programas de capacitación y voluntad institucional, pero la mayoría de las iniciativas no logra cruzar el “salto al mercado” debido a la ausencia de compradores ancla, estándares de acceso a mercado financiados, infraestructura mínima en territorio, acompañamiento prolongado y coordinación interinstitucional operativa.

Los casos de éxito regionales analizados (Colombia, Paraguay, Ecuador y Bolivia) muestran que los modelos sostenibles se construyen alrededor de demanda real, articulación público–privada y gobernanza sólida. En consecuencia, esta sección recomienda implementar el MPEMI mediante un piloto nacional de 24–36 meses, con clústeres limitados y enfoque en resultados verificables de exportación, incorporando desde el inicio empresas ancla del sector privado y cooperación internacional como socio catalizador, no sustituto del mercado.

Articulación con la cooperación internacional

La implementación del MPEMI puede acelerarse y fortalecerse mediante una articulación estratégica con la cooperación internacional ya activa en Panamá en temas de desarrollo rural, empoderamiento económico de mujeres y sostenibilidad productiva. Por citar un ejemplo, la JICA representa un socio clave por su enfoque en desarrollo rural, reducción de pobreza y fortalecimiento de capacidades productivas.

En Panamá, JICA ha apoyado iniciativas vinculadas a mujer rural, desarrollo agrícola y fortalecimiento territorial, incluyendo metodologías de desarrollo comunitario (como el enfoque de *Mejoramiento de Vida*) y el apoyo a instrumentos financieros orientados a inclusión económica de mujeres y MIPYMES. Estos enfoques son altamente complementarios al MPEMI, especialmente en fases tempranas de organización, fortalecimiento productivo y cierre de brechas estructurales.

En este contexto, se recomienda articular los programas de cooperación internacional para:

- cofinanciar certificaciones, SIC e infraestructura ligera en clústeres piloto;
- fortalecer capacidades técnicas en territorio, con metodologías adaptadas al contexto rural e indígena;

- apalancar instrumentos financieros y garantías para capital de trabajo en fases de exportación piloto;
- y apoyar el monitoreo, aprendizaje y sistematización del piloto MPEMI para su escalamiento nacional.

La cooperación internacional cumple así un rol catalítico y complementario, alineado con la política pública panameña, sin sustituir la rectoría del Estado ni la lógica de mercado.

Recomendaciones priorizadas de política pública y programación

a) Institucionalizar el MPEMI como política exportadora inclusiva

Qué se recomienda

Formalizar el MPEMI como un marco operativo de política exportadora (no asistencial) y asegurar liderazgo y coordinación efectiva.

Acciones clave

- Emitir lineamientos/mandato institucional para el MPEMI como prioridad de exportación inclusiva.
- Instalar un **Comité MPEMI** con capacidad operativa y calendario fijo de seguimiento.
- Definir reglas de decisión y resolución de cuellos de botella (permisos, logística, certificación, financiamiento).
- Qué el **MICI** cuente **con una unidad técnica para coliderar el MPEMI**.

Responsables principales: Ministerio de Gobierno (Viceministerio de Asuntos Indígenas), Ministerio de la Mujer, AMPYME, MICI.

Corresponsables (acorde con los clústeres seleccionados): MIDA, INADEH, IPACOOOP, Ministerio de Salud (MINSAs), gobiernos locales.

Indicadores

- Comité MPEMI operativo (actas, decisiones y seguimiento).
- Lineamientos MPEMI integrados en instrumentos de promoción exportadora.

b) Implementar un piloto nacional del MPEMI (24–36 meses) con clústeres limitados y enfoque en resultados

Qué se recomienda

Ejecutar un piloto con **3–5 clústeres**, priorizando calidad de implementación, seguimiento y cierre de ventas.

Acciones clave

- Formalizar desde el arranque una mesa de cooperación (JICA, PNUD y otros cooperantes pertinentes) para cofinanciar brechas críticas del piloto (certificación, infraestructura ligera y asistencia técnica especializada).
- Establecer un paquete de apoyo territorial complementario (formación aplicada y metodologías de desarrollo rural) articulable con programas existentes impulsados con cooperación.
- Selección competitiva y territorial (Fase 1 del MPEMI) con criterios verificables: organización, potencial productivo, gobernanza femenina, viabilidad logística, riesgos socioculturales.
- Hoja de ruta por clúster con hitos trimestrales: estándares, infraestructura, acuerdos comerciales, primera venta/exportación.
- Monitoreo y Evaluación (M&E) para ajustar y escalar.

Responsables principales: Viceministerio Asuntos Indígenas, AMPYME, Ministerio de la Mujer, MICI.

Corresponsables (acorde con los clústeres seleccionados): MIDA, INADEH, IPACOOOP, MINSA, gobiernos locales.

Indicadores

- Nº de clústeres seleccionados y con hoja de ruta aprobada.
- % de clústeres que logran acuerdos comerciales (órdenes de compra/contratos)

c) Incorporar empresas ancla/front runners como eje estructural del piloto (demanda real desde el inicio)

Qué se recomienda

Formalizar la participación de empresas exportadoras como **compradores ancla**, socios técnicos y “puente” de estándares.

Acciones clave

- Identificar y vincular empresas ancla por cadena (mínimo 1 por clúster).
- Firmar cartas de intención y/o acuerdos marco (no necesariamente contratos rígidos desde el inicio).
- Usar los casos identificados en entrevistas como ejemplo de interés empresarial explícito:
 - Front runner forestal Ecotopia (teca certificada): inserción en valor agregado/subproductos, manufactura, estándares.
 - Agroexport Pacific, S.A. (sandía): logística agroexportadora, control de calidad, empaque y cumplimiento fitosanitario, con interés en trabajar con comunidades indígenas.

Responsables principales: MICI, Asociación Panameña de Exportadores (APEX), Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP).

Corresponsables: otras asociaciones empresariales, empresas ancla.

Indicadores

- Nº de empresas ancla vinculadas al piloto.
- Nº de acuerdos comerciales piloto y recompra (segunda orden).

d) Reorientar la capacitación hacia estándares reales de exportación y formación en base a “demanda” (no genérica)

Qué se recomienda

Transformar la oferta formativa para que responda a requisitos concretos del mercado (calidad, trazabilidad, inocuidad, logística, negociación y costos).

Acciones clave

- Diseñar mallas modulares por cadena: cacao/café, agroexportación (p. ej., sandía), forestal (teca/subproductos), artesanía/moda.
- Implementar formación móvil y práctica en territorio (equipos itinerantes).
- Incorporar al sector privado como formador técnico complementario (estándares de comprador).
- Incorporar a universidades.

Responsable principal: INADEH.

Corresponsables: MICI (Departamento de Capacitación y Asistencia Técnica al Exportador), Universidad Tecnológica de Panamá (diplomado en comercio internacional en asociación con el MICI), otras universidades o institutos de educación superior (por ejemplo, el Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE) que está enfocado en la educación con ciclos cortos, la formación práctica y la inserción laboral), asociaciones empresariales.

Indicadores

- Nº de módulos de exportación implementados en territorio.
- % de organizaciones que aplican protocolos de calidad y trazabilidad.

e) Financiar certificaciones y cumplimiento como infraestructura de exportación (no como costo individual)

Qué se recomienda

Crear o fortalecer un mecanismo para cofinanciar certificaciones, auditorías y SIC.

Acciones clave

- Ventanilla/fondo para: orgánico, inocuidad (según cadena), trazabilidad y certificaciones colectivas.
- Implementar SIC en organizaciones seleccionadas.
- Asegurar mantenimiento (no solo “pagar auditoría una vez”).

Responsables principales: Banco Nacional, Caja de Ahorros y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Corresponsables: MICI (articulación), AMPYME, MIDA, cooperación internacional, sector privado (cofinanciamiento).

Indicadores

- Nº de certificaciones iniciadas/obtenidas/mantenidas.
- Nº de SIC operativos y auditables.

f) Desarrollar infraestructura mínima territorial de valor agregado (acopio–postcosecha–empaque)

Qué se recomienda

Cofinanciar infraestructura ligera y compartida para cerrar brechas de exportación.

Acciones clave

- Centros de acopio, postcosecha, clasificación y empaque según cadena.
- Equipamiento básico (secado, almacenamiento, empaque, control de calidad).
- Soluciones logísticas (rutas, consolidación, frío si aplica).

Responsable principal: MIDA.

Corresponsables: MICI, gobiernos locales, cooperación internacional, empresas ancla.

Indicadores

- Infraestructura operativa por clúster (checklist).
- Reducción de mermas y mejora de consistencia (indicadores técnicos por cadena).

g) Activar salvaguardas culturales y PI indígena antes del escalamiento comercial

Qué se recomienda

Operativizar protección cultural y PI como condición habilitante del modelo, especialmente para artesanías/moda y productos identitarios.

Acciones clave

- Protocolos de consentimiento previo y reparto de beneficios (cuando aplique).
- Registro de marcas colectivas y etiquetas de origen.
- Mecanismos de monitoreo y respuesta a apropiación indebida.

Responsables principales: MiCultura (Dirección Nacional de Artesanías), MICI (DIGERPI).

Corresponsables: Viceministerio de Asuntos Indígenas, organizaciones y autoridades indígenas.

Indicadores

- Nº de registros PI y protocolos implementados por clúster.
- Casos monitoreados/resueltos de uso no autorizado.

h) Fortalecer gobernanza económica y liderazgo femenino como condición de apoyo público

Qué se recomienda

Condicionar apoyo del piloto a estructuras de gobernanza con liderazgo femenino y control verificable de ingresos.

Acciones clave

- Estándares mínimos de representación femenina en órganos de decisión.
- Formación en gestión financiera, administración y negociación.
- Plan de relevo generacional de lideresas.

Responsables principales: Ministerio de la Mujer, Viceministerio de Asuntos Indígenas, IPACOO.

Corresponsables: INADEH, cooperación internacional.

Indicadores

- % de mujeres en órganos de decisión.
- Evidencia de control femenino de ingresos (mecanismos internos de distribución, firmas, reportes).

i) Adaptar instrumentos de financiamiento al ciclo productivo y a la realidad comunitaria

Qué se recomienda

Crear financiamiento de capital de trabajo y garantías vinculadas a compras/contratos.

Acciones clave

- Líneas de capital de trabajo para acopio y exportación con periodos de gracia.
- Garantías parciales basadas en órdenes de compra/acuerdos marco.
- Productos financieros colectivos (no solo individuales).

- Apalancar instrumentos y alianzas de cooperación (por ejemplo, iniciativas de JICA orientadas a inclusión financiera y empoderamiento económico de mujeres) para ampliar capital de trabajo y garantías vinculadas a órdenes de compra.

Responsables principales: MEF, banca pública.

Corresponsables: MICI (articulación), banca privada, cooperación internacional (garantías), empresas ancla.

Indicadores

- Monto de capital movilizado (USD).
- Nº de organizaciones con financiamiento de ciclo productivo activo.

j) Establecer un sistema de seguimiento orientado a resultados de mercado (no a actividades)

Qué se recomienda

Medir el éxito por resultados exportadores y sostenibilidad, no por número de talleres o beneficiarias.

Acciones clave

- Panel trimestral de resultados por clúster: calidad, cumplimiento, ventas, recompra, gobernanza.
- Evaluación de medio término (mes 12–18) para ajustes.
- Paquete de evidencia para escalamiento nacional al cierre del piloto.

Responsable principal: MICI (unidad técnica MPEMI).

Corresponsables: cooperación internacional (M&E), INADEH, MIDA, Viceministerio de Asuntos Indígenas.

Indicadores

- Nº de clústeres con ventas verificables (local premium / exportación).
- Valor de exportaciones piloto (USD) y Nº de recompras.

El éxito del MPEMI se medirá por exportaciones reales y sostenidas, con control comunitario, liderazgo femenino y protección cultural, y no por el número de capacitaciones o beneficiarias. La articulación entre Estado, sector privado y cooperación internacional permite convertir capacidades existentes en una política pública coherente, escalable y alineada con el desarrollo territorial inclusivo de Panamá.

La inserción exportadora de mujeres indígenas en Panamá no es una aspiración teórica, sino una oportunidad real y alcanzable si se abordan de manera estructural los cuellos de botella identificados. Los casos de éxito de otros países y las entrevistas realizadas a actores clave en

Panamá confirman que el principal desafío no radica en la falta de capacidades productivas o de voluntad comunitaria, sino en la ausencia de modelos que integren desde el inicio mercado, estándares, organización colectiva, protección cultural y acompañamiento sostenido. Cuando estos elementos se articulan, las mujeres indígenas no solo participan en cadenas de valor, sino que las lideran de manera sostenible.

El Modelo Panameño de Exportación de Mujeres Indígenas (MPEMI) ofrece al Estado panameño una ruta operativa concreta para transformar iniciativas fragmentadas en una política exportadora inclusiva, realista y escalable.

Anexo 1. Lista de personas e instituciones entrevistadas

Sector público – Gobierno de Panamá

1. **Alison García** - Directora de Desarrollo Empresarial
Institución: AMPYME – Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

2. **Marianela Gómez** - Directora General de Servicio al Comercio Exterior
Institución: Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)
3. **Octavio de la Cruz** - Subdirector de Formación Profesional y Capacitación
Institución: INADEH – Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
4. **Liliana Samaniego** - Directora Provincial
Institución: IPACOOOP – Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
5. **Bruno Mojica** - Director Nacional de Desarrollo Rural
Institución: MIDA - Ministerio de Desarrollo Agropecuario
6. **Tania Torres** - Psicóloga
Institución: Dirección Nacional de Desarrollo Integral de la Mujer, Ministerio de la Mujer

Sector privado y gremios empresariales

7. **Bianca Morán – presidenta y gerente general**
Institución:
 - Asociación Panameña de Exportadores
 - Ecotopía (empresa exportadora de teca)
8. **Manuel Ferreira** -Director del Centro de Estudios Económicos y Analítica
Institución: CCIAP - Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
9. **Mercedes Gracia – gerente**
Institución: Agroexport Pacific (empresa agroexportadora)
10. **Mara Durufour – fundadora**
Institución: Modart – Espacio Moda Panamá

Cooperación internacional, sociedad civil y liderazgos indígenas

11. **Yadixa del Valle** - consultora
Rol: Especialista / consultora en pueblos indígenas – proyectos con PNUD y organizaciones comunitarias
Ámbito: Darién, gobernanza indígena, emprendimientos productivos y turismo comunitario
12. **Ariane Neira** - coordinadora
Rol: coordinadora de Proyecto PNUD en el MICI (fortalecimiento institucional)

Se contactó a la Directora Nacional de Artesanías encargada del Ministerio de Cultura al ser un actor clave, pero no se pudo concretar la entrevista.