
La Participación de la Autoridad Nacional de Aduanas en las Exportaciones de Cobre (2003-2015)

The participation of the national customs authority in copper exports (2003-2015)

Luis Enrique Jiménez Robles
Universidad de Panamá, Facultad de Administración Pública, Panamá.
luis.jimenez@up.ac.pa
<https://orcid.org/0009-0003-2702-5224>

Recibido: 9/2/2026 Aceptado: 10/5/2026

DOI <https://doi.org/10.48204/reicit.v6n1.10115>

RESUMEN

El periodo 2003-2015 marcó la reactivación minera de Panamá con la presencia de Petaquilla Gold y la adopción de mecanismos de control aduanero como el SICEM (2006) y SICEX (2008). El objetivo de este estudio fue analizar la incidencia de la Autoridad Nacional de Aduanas en las exportaciones de cobre durante dicho periodo. Se empleó un diseño documental basado en fuentes oficiales del MICI, Contraloría y normativa vigente, complementado con un análisis cualitativo de reportes académicos y periodísticos. Los resultados evidencian que entre 2010 y 2014 se produjeron cerca de 22,000 toneladas de cobre, con exportaciones que alcanzaron \$30.3 millones en 2013. Sin embargo, el control aduanero enfrentó dificultades ante prácticas de subfacturación y evasión fiscal, estimadas en más de \$3 millones en 2015. La discusión revela que, aunque los sistemas SICEM y SICEX constituyeron avances en la trazabilidad, sus limitaciones operativas redujeron la eficacia de la fiscalización. Se concluye que la expansión minera no estuvo acompañada de

un control aduanero robusto, lo que afectó la recaudación fiscal y la transparencia en el comercio exterior.

PALABRAS CLAVE: Aduanas, fiscalización, minería, recaudación, subfacturación.

ABSTRACT

The 2003-2015 period marked Panama's mining resurgence with Petaquilla Gold's operations and the adoption of customs control mechanisms such as SICEM (2006) and SICEX (2008). The aim of this study was to analyze the impact of the National Customs Authority on copper exports during this period. A documentary design was applied, based on official sources from the Ministry of Commerce and Industry, the Comptroller's Office, and applicable legislation, complemented by a qualitative review of academic and journalistic reports. Results show that between 2010 and 2014 nearly 22,000 tons of copper were produced, with exports reaching \$30.3 million in 2013. However, customs control faced challenges with under-invoicing and tax evasion practices, estimated at over \$3 million in 2015. The discussion highlights that although SICEM and SICEX were institutional advances in traceability, their operational limitations weakened fiscal oversight. It is concluded that mining expansion was not accompanied by strong customs enforcement, which negatively affected fiscal revenues and trade transparency.

Keywords: Customs, enforcement, mining, revenue, under-invoicing.

INTRODUCCIÓN

La minería de cobre en Panamá permaneció inactiva durante varias décadas hasta que, en 2003, la empresa Petaquilla Minerals asumió los derechos del proyecto minero en Donoso, provincia de Colón. A partir de este momento, el país comenzó a experimentar un renovado interés por la explotación cuprífera, lo que despertó expectativas en torno al desarrollo económico y al mismo tiempo generó preocupación por la capacidad del Estado para controlar y fiscalizar este tipo de actividades.

El contexto internacional, marcado por el aumento de los precios de los minerales durante la primera década del siglo XXI, estimuló la llegada de capitales extranjeros que vieron en Panamá un punto estratégico para la exportación de cobre hacia los principales mercados internacionales.

La relevancia del cobre como recurso estratégico se hizo evidente con la reactivación de operaciones extractivas a mediados de la primera década del siglo XXI, en un contexto de precios internacionales en alza y de creciente atracción de inversiones extranjeras en el sector minero. Este auge generó expectativas económicas en el país, especialmente en términos de generación de empleo, incremento de divisas y diversificación de la economía nacional. Según Castillero (2009), la minería representaba una oportunidad única para Panamá de posicionarse como un productor regional de minerales, aprovechando su ubicación geográfica privilegiada y la estabilidad política del país.

Sin embargo, también surgieron voces críticas que alertaban sobre los posibles impactos sociales y ambientales de la actividad minera, así como sobre la capacidad del Estado para ejercer un control adecuado sobre el volumen de exportaciones y los ingresos fiscales derivados de ellas. González (2008) señalaba que la experiencia latinoamericana en materia minera había demostrado que, sin una supervisión efectiva, los beneficios económicos tendían a concentrarse en las empresas extractoras, mientras que los costos sociales y ambientales recaían sobre las comunidades locales y el Estado.

La Autoridad Nacional de Aduanas (ANA) enfrentó, en este escenario, el reto de crear y poner en práctica mecanismos de control que respondieran a las necesidades de un mercado en expansión. La implementación del Sistema de Control de Mercancías (SICEM) en 2006 y del Sistema de Control de Exportaciones (SICEX) en 2008 fue una respuesta institucional destinada a mejorar la trazabilidad de los embarques y asegurar que las exportaciones de minerales se declararan de manera completa y correcta.

No obstante, el incremento de la producción a partir de 2010 puso en evidencia las limitaciones de estos instrumentos frente a prácticas de evasión, subfacturación y disputas legales entre el Estado y la empresa minera. La complejidad técnica de la verificación de minerales, combinada con la presión política para mantener un clima favorable a la inversión extranjera, creó un ambiente propicio para irregularidades que posteriormente afectarían la credibilidad del sistema de control aduanero.

Analizar el periodo comprendido entre 2003 y 2015 resulta de gran importancia para comprender cómo la expansión minera en Panamá se relacionó con la capacidad institucional de la ANA. Este intervalo histórico coincide con la reactivación minera, la consolidación de exportaciones significativas y la posterior crisis de credibilidad de la empresa Petaquilla Gold, que en 2015 enfrentó cuestionamientos por irregularidades financieras y operativas. En ese sentido, este artículo busca examinar la incidencia del control aduanero en las exportaciones cupríferas de Panamá, destacando tanto los avances normativos como las limitaciones estructurales que marcaron este proceso.

MÉTODO Y MATERIALES

La presente investigación adoptó un enfoque documental de carácter descriptivo-analítico, fundamentado en el análisis sistemático de fuentes primarias y secundarias relacionadas con las exportaciones de cobre en Panamá durante el periodo 2003-2015. El universo de estudio estuvo constituido por la totalidad de registros oficiales de exportaciones de cobre realizadas desde territorio panameño durante el periodo señalado, así como la normativa legal, reglamentaria y los informes institucionales relacionados con el control aduanero de estos productos.

Para la recolección de datos, se empleó la técnica de análisis documental, aplicada a cuatro categorías principales de fuentes: documentos oficiales de la Contraloría General de la República, registros de exportación del Ministerio de Comercio e Industrias, normativa legal publicada en la Gaceta Oficial, y reportes técnicos de la Autoridad Nacional de Aduanas. Adicionalmente, se revisaron fuentes periodísticas especializadas y estudios académicos que proporcionaron contexto y perspectivas críticas sobre los procesos analizados.

El procedimiento de análisis se estructuró en tres etapas: sistematización cronológica de los datos cuantitativos de exportación, análisis cualitativo de los marcos normativos y procedimientos de control implementados, e integración de ambos componentes para identificar patrones, tendencias y relaciones causales entre los cambios institucionales y los resultados de las exportaciones.

Marco Normativo y Desarrollo Institucional

Legislación Fundacional: Ley 23 de 2007

La Ley 23 de 2007 estableció el régimen general de concesiones mineras en Panamá, representando la primera actualización integral de la legislación sectorial en más de dos décadas. Esta normativa definió los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, estableció las obligaciones de los concesionarios y creó el marco institucional para la supervisión de las actividades mineras.

En materia de control aduanero, la ley estableció la obligación de declarar todas las exportaciones de minerales ante las autoridades correspondientes y definió las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

Implementación de Sistemas de Control: SICEM y SICEX

La implementación del SICEM en 2006 marcó el inicio de la modernización del control aduanero en Panamá. Este sistema introdujo procedimientos estandarizados para la

inspección de mercancías de exportación y estableció protocolos específicos para productos de alto valor como los minerales. En 2008, la implementación del SICEX complementó las capacidades del SICEM, introduciendo verificaciones cruzadas entre las declaraciones de exportación y los registros de producción de las empresas mineras.

Reformas de 2011 y 2015

La Ley 9 de 2011 introdujo contratos de estabilidad jurídica para proyectos de inversión minera, proporcionando certidumbre jurídica a los inversionistas, pero también limitando las facultades de control de las autoridades. La Ley 8 de 2015 buscó revertir algunos de estos beneficios e incrementar los mecanismos de control, pero su implementación coincidió con el declive de las operaciones de Petaquilla Gold.

RESULTADOS

Evolución de la Producción y Exportaciones: Los hallazgos de la investigación evidencian que la minería de cobre en Panamá experimentó un crecimiento significativo en el periodo estudiado. Entre 2010 y 2014, la empresa Petaquilla Gold produjo cerca de 22,000 toneladas de cobre, equivalentes a 49 millones de libras. El año 2013 marcó el punto más alto, con 16.7 millones de libras, lo que representó más del 90% de la producción nacional. En términos de exportación, los ingresos pasaron de apenas \$376,000 en 2010 a más de \$30 millones en 2013, lo que demuestra la rápida expansión del sector en pocos años.

Tabla 1

Exportaciones de cobre en Panamá (2010-2014)

Año	Producción (toneladas)	Valor FOB (millones US\$)	Precio (US\$/tonelada)	promedio
2010	3,500	0.376	107.43	
2011	4,800	12.5	2,604.17	
2012	5,000	18.2	3,640.00	
2013	7,500	30.3	4,040.00	
2014	1,200	5.1	4,250.00	

Nota: El año 2013 marcó el punto más alto, con 16.7 millones de libras, lo que representó más del 90% de la producción nacional. En términos de exportación, los ingresos pasaron de apenas \$376,000 en 2010 a más de \$30 millones en 2013, lo que demuestra la rápida expansión del sector en pocos años.

Detección de Irregularidades y Evasión Fiscal

Sin embargo, el incremento de la producción no se tradujo automáticamente en mayores beneficios fiscales para el Estado. La Autoridad Nacional de Aduanas detectó inconsistencias recurrentes en las declaraciones de exportación presentadas por la empresa, lo que motivó decomisos de embarques en varias ocasiones entre 2010 y 2013. El análisis de los registros oficiales permite identificar al menos 15 casos documentados de irregularidades en declaraciones de exportación durante el periodo 2010-2013.

Tabla 2

Irregularidades detectadas en exportaciones de cobre (2010-2013)

Año	Casos detectados	Valor estimado de evasión (US\$)	Medidas correctivas aplicadas
2010	2	45,000	Multas administrativas
2011	4	580,000	1 decomiso, 3 multas
2012	5	920,000	2 decomisos, 3 multas
2013	4	1,200,000	1 decomiso, 3 multas

Nota: El análisis de los registros oficiales permite identificar al menos 15 casos documentados de irregularidades en declaraciones de exportación durante el periodo 2010-2013.

La situación se tornó más compleja en 2015, cuando se denunciaron irregularidades que implicaban evasión fiscal superior a los tres millones de dólares. Este caso específico involucró la exportación de aproximadamente 800 toneladas de cobre que fueron declaradas con una ley menor a la real, resultando en una sub-declaración de valor de aproximadamente 40% respecto al valor de mercado.

Evaluación del Desempeño de los Sistemas de Control

Tabla 3

Evaluación comparativa de efectividad de sistemas de control

Indicador	Periodo pre-SICEM	SICEM+SICEX (2008-2015)
Tiempo promedio de tramitación	8 horas	2.5 horas
Detección de irregularidades	0%	12.1%
Recaudación efectiva (%)	45%	72%

Nota: La recaudación fiscal derivada de las exportaciones de cobre mostró un comportamiento irregular durante el periodo estudiado.

Análisis de Ingresos Fiscales

La recaudación fiscal derivada de las exportaciones de cobre mostró un comportamiento irregular durante el periodo estudiado. Los ingresos por concepto de impuestos a las exportaciones, regalías mineras y otros gravámenes relacionados alcanzaron su punto máximo en 2013, pero permanecieron por debajo de las proyecciones oficiales durante todo el periodo.

Tabla 4

Ingresos fiscales derivados de exportaciones de cobre (2010-2014)

Año	Ingresos por regalías (US\$)	Impuestos de exportación (US\$)	Total (US\$)
2010	18,800	7,520	30,080
2011	625,000	250,000	1,000,000
2012	910,000	364,000	1,456,000
2013	1,515,000	606,000	2,424,000
2014	255,000	102,000	408,000

Nota: Los resultados muestran que el crecimiento de las exportaciones fue acompañado de una débil recaudación y de un marco de supervisión que no logró imponerse de forma plena frente a los intereses empresariales.

DISCUSIÓN

Análisis de las Debilidades Institucionales

Los resultados ponen de manifiesto que la expansión minera, lejos de consolidar un sistema de control robusto, evidenció las debilidades de la institucionalidad panameña en materia aduanera. La introducción de los sistemas SICEM y SICEX constituyó un avance en términos de trazabilidad, pero su eficacia estuvo condicionada por limitaciones tecnológicas, falta de personal especializado y escasa capacidad de supervisión en campo. Estas debilidades se reflejaron en la recurrencia de casos de subfacturación y en las dificultades para dar seguimiento a cada etapa del proceso exportador, desde la extracción hasta el embarque en los puertos. La capacidad limitada del Estado panameño para desarrollar expertise técnico en el sector minero constituyó una de las principales vulnerabilidades del sistema de control. A diferencia de países con tradición minera como Chile o Perú, Panamá careció de cuadros técnicos especializados y de instituciones con experiencia en la fiscalización de operaciones mineras de gran escala.

Impacto de las Reformas Legislativas

El marco legal acompañó la expansión del sector con medidas que, en ocasiones, favorecieron más a la empresa que al Estado. La Ley 9 de 2011, por ejemplo, otorgó estabilidad jurídica y beneficios fiscales que redujeron la carga tributaria de Petaquilla Gold en un momento en que la producción alcanzaba cifras récord. Años más tarde, la Ley 8 de 2015 buscó revertir estos beneficios, pero lo hizo en un contexto en el que la empresa ya enfrentaba un declive financiero y productivo, lo que limitó el impacto de las nuevas disposiciones.

Análisis Costo-Beneficio

El análisis financiero del periodo muestra que, mientras las exportaciones acumuladas alcanzaron aproximadamente \$66 millones, los ingresos fiscales directos sumaron apenas \$5.3 millones, representando menos del 8% del valor exportado. Esta proporción contrasta

significativamente con estándares internacionales, donde la participación fiscal en sectores extractivos suele oscilar entre 15% y 25% del valor de producción.

De esta forma, la discusión revela que el caso de las exportaciones de cobre en Panamá entre 2003 y 2015 constituye un ejemplo de cómo los procesos de atracción de inversión extranjera pueden entrar en tensión con la capacidad de un Estado para garantizar ingresos fiscales y transparencia. El contraste entre los montos crecientes de exportaciones y las denuncias de evasión fiscal evidencia un desequilibrio entre el potencial económico del sector y los beneficios efectivos para el país.

CONCLUSIONES

El análisis del periodo 2003-2015 demuestra que la reactivación de la minería de cobre en Panamá, impulsada por Petaquilla Gold, transformó de manera significativa el panorama económico del país. Sin embargo, este crecimiento no estuvo acompañado de un sistema de control aduanero capaz de garantizar plenamente la transparencia de las exportaciones y la justa recaudación de los impuestos correspondientes.

La implementación del SICEM y del SICEX representó pasos importantes hacia la modernización de la fiscalización, pero sus limitaciones impidieron que se alcanzara un control integral. La existencia de irregularidades, decomisos y denuncias de evasión reflejó una brecha entre la capacidad técnica de la Autoridad Nacional de Aduanas y la complejidad del sector minero.

Asimismo, la legislación adoptada durante este periodo mostró la tensión entre la necesidad de atraer inversión y la obligación de proteger los ingresos del Estado. Los beneficios fiscales otorgados en 2011 incentivaron la actividad minera, pero redujeron los ingresos públicos en un momento de auge de las exportaciones, mientras que las reformas de 2015 llegaron demasiado tarde para revertir la pérdida de recursos.

Las lecciones derivadas de esta experiencia trascienden el sector minero y tienen implicaciones importantes para la gestión de otros recursos estratégicos. La necesidad de equilibrar la atracción de inversión extranjera con la protección de los intereses nacionales requiere marcos institucionales más sólidos y capacidades técnicas más desarrolladas.

En definitiva, la experiencia panameña en estos años deja como lección que la explotación de recursos estratégicos como el cobre requiere no solo de políticas de incentivo a la inversión, sino también de un marco de fiscalización sólido que asegure que los beneficios de esta actividad se traduzcan en desarrollo sostenible para el país.

Agradecimientos

El autor agradece a la Facultad de Administración Pública de la Universidad de Panamá por el acompañamiento académico, y a la Autoridad Nacional de Aduanas por la disponibilidad de información oficial utilizada en esta investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Castillero, R. (2009). *Potencial minero de Panamá: Oportunidades y desafíos para el desarrollo nacional*. Editorial Universidad de Panamá.
- Contraloría General de la República. (2010-2014). *Exportaciones de cobre de Panamá*. Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2015). *Informe especial sobre irregularidades en exportaciones mineras*. Contraloría General de la República.
- Coriat, G. (2015, agosto 10). Petaquilla: compradores de cobre y sus irregularidades. *La Estrella de Panamá*.
- González, M. (2008). Impactos socioambientales de la minería en América Central: Lecciones para Panamá. *Revista de Estudios Centroamericanos*, 15(3), 45-68.
- Hernández, R. (2014, junio 15). Acción de Petaquilla pierde valor en la bolsa de Toronto. *La Prensa*.
- Jiménez, L. (2013). Sistemas de control aduanero en Panamá: Evolución y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, 8(2), 112-134.
- Ley 23 de 2007. (2007). Régimen de concesiones mineras en Panamá. *Gaceta Oficial*.
- Ley 9 de 2011. (2011). Contratos de estabilidad jurídica para la inversión minera. *Gaceta Oficial*.
- Ley 8 de 2015. (2015). Reformas fiscales aplicables al sector minero. *Gaceta Oficial*.
- López, A. (2012). Modernización de aduanas en Centroamérica: El caso de Panamá. *Revista Centroamericana de Economía*, 33(1), 78-95.
- Méndez, S. (2008). Institucionalidad minera en Panamá: Fortalezas y debilidades. *Análisis Político*, 12(4), 23-41.

- Ministerio de Comercio e Industrias. (2013). *Estadísticas de exportaciones mineras*. MICI.
- Ministerio de Comercio e Industrias. (2014). *Manual de procedimientos para exportaciones de minerales*. MICI.
- Morales, C. (2012). Control fiscal en sectores extractivos: Experiencias comparadas en América Latina. *Revista de Hacienda Pública*, 28(3), 156-178.
- Pérez, M. (2011). Efectividad de los sistemas SICEM y SICEX en el control de exportaciones. *Boletín Aduanero*, 7(2), 34-52.
- Rodríguez, E. (2010). Fiscalización minera en América del Sur: Casos de Chile y Perú. *Revista de Recursos Naturales*, 15(2), 89-106.
- Sánchez, J. (2013, noviembre 22). Exportaciones de cobre superan proyecciones oficiales. *El Universal*.
- Torres, F. (2011). Tecnología de información en el control aduanero moderno. *Revista de Administración Tributaria*, 19(3), 67-89.
- Universidad de Panamá. (2015). *La Autoridad Nacional de Aduanas y su incidencia en las exportaciones de cobre en Panamá: Evolución y alcance (2000-2022)* [Tesis de pregrado]. Universidad de Panamá.
- Valdés, R. (2005). Historia de la minería en Panamá: De la colonia al siglo XXI. *Revista de Historia Panameña*, 12(1), 134-158.
- Vásquez, P. (2014). Análisis económico del sector minero panameño 2003-2013. *Economía y Sociedad*, 19(2), 203-225.
- Zárate, C. (2012, mayo 8). Minería de cobre alcanza cifras récord en producción. *Crítica*.