



Estudio del contrabando de cigarrillos en Panamá y los controles aduaneros en Divisa de la Zona Central y Azuero

Study of cigarette smuggling in Panama and customs controls in Divisa, Central Zone and Azuero

Jair Higuera

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Coclé, Panamá
jairhgr@gmail.com <https://orcid.org/0009-0003-0840-961X>

Gladys Yazmín Cuéllar Quintero

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Coclé, Panamá
gladys.cuellar@up.ac.pa <https://orcid.org/0009-0005-9070-4945>

*Autor de correspondencia: (gladys.cuellar@up.ac.pa)

Fecha de recepción: 13/01/2026

Fecha de aceptación: 16/04/2026

DOI: <https://doi.org/10.48204/synergia.v5n1.9862>

Resumen

El contrabando de cigarrillos en Panamá constituye un fenómeno ilícito de alta complejidad que genera pérdidas económicas significativas para el Estado por concepto de evasión fiscal, distorsiona la competencia en el mercado tabacalero formal y expone a la población a graves riesgos de salud pública. Según datos de Nielsen (2024), el 96.2% del consumo total de cigarrillos en el país proviene del comercio ilícito, lo que representa un incremento de 12.2 puntos porcentuales respecto a 2019, convirtiendo a Panamá en el país con mayor penetración del mercado ilícito en Centroamérica. Los objetivos de este estudio fueron mostrar cómo ha aumentado el consumo de cigarrillos ilegales en el país en los últimos años, identificar cuáles son las marcas de cigarrillos que más se contrabandean y de dónde vienen y comprobar si las revisiones en el puesto de Divisa funcionan bien analizando los cargamentos que se han atrapado. La metodología empleada fue de tipo descriptivo no experimental, basada en revisión documental exhaustiva, análisis de fuentes secundarias especializadas y entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera (DPFA) de Divisa. Los resultados evidencian que los controles en la estación de Divisa son insuficientes ante el volumen y la complejidad de las redes de distribución ilícita, que operan vinculadas al crimen organizado transnacional. Las cuatro limitaciones principales identificadas son: recursos humanos y tecnológicos insuficientes, técnicas de ocultamiento cada vez más elaboradas, marco sancionatorio poco disuasivo, y vulnerabilidad a la corrupción. Se concluye que el fortalecimiento institucional de la Autoridad Nacional de Aduanas en Divisa, la





actualización del marco sancionatorio y la cooperación interinstitucional son condiciones necesarias para reducir la incidencia de este delito.

Palabras clave: comercio internacional, problema social, política fiscal, salud pública, administración pública, arancel

Abstract

Cigarette smuggling in Panama is a highly complex illicit phenomenon that generates significant economic losses for the State due to tax evasion, distorts competition in the formal tobacco market, and exposes the population to serious public health risks. According to (Nielsen, 2024), the 96.2% of total cigarette consumption in the country comes from the illicit trade, representing a 12.2 percentage point increase compared to 2019, making Panama the country with the highest penetration of the illicit market in Central America. The objectives of this study are to show how the consumption of illegal cigarettes in the country has increased in recent years, identify the most frequently smuggled cigarette brands and their origins, and verify the effectiveness of inspections at the Divisa border crossing by analyzing intercepted shipments. The methodology employed was descriptive and non-experimental, based on a comprehensive document review, analysis of specialized secondary sources, and semi-structured interviews with officials from the Directorate of Customs Prevention and Control (DPFA) in Divisa. The results demonstrate that controls at the Divisa border crossing are insufficient given the volume and complexity of illicit distribution networks, which operate in conjunction with transnational organized crime. The four main limitations identified are: insufficient human and technological resources, increasingly sophisticated concealment techniques, a weak and inadequate sanctions framework, and vulnerability to corruption. The study concludes that strengthening the institutional capacity of the National Customs Authority in Divisa, updating the sanctions framework, and fostering inter-institutional cooperation are necessary conditions for reducing the incidence of this crime.

Keywords: international trade, social problems, fiscal policy, public health, public administration, tariff

Introducción

El contrabando de cigarrillos en Panamá es un problema grave que afecta la seguridad y la economía. La Organización Mundial de Aduanas (OMA, 2023) señala que este fenómeno genera pérdidas globales superiores a los 40,000 millones de dólares anuales, impactando directamente la recaudación fiscal, la salud pública y la seguridad de los Estados. Lo anterior quiere decir que el contrabando de cigarrillos no es un problema que afecta a un solo país: sus consecuencias se extienden a toda la región, porque las redes que lo operan cruzan fronteras y utilizan varios países como corredores de paso.





En el contexto panameño, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2022) advierte que el comercio ilícito socava las políticas de salud pública al facilitar el acceso a productos sin control sanitario. Esto significa que el daño del contrabando de cigarrillos no se limita a la pérdida de impuestos, sino que también afecta la competencia en el mercado y la salud de los consumidores.

Desde una perspectiva económica, la OMA (2023) estima que el comercio ilícito de tabaco representa entre el 10% y el 12% del mercado global de cigarrillos. Sin embargo, en Panamá el problema alcanza dimensiones mucho mayores.

Krylova y Rico (2024) documentan que Panamá se ha consolidado como un centro regional del comercio ilícito en Centroamérica, funcionando no solo como mercado consumidor, sino como corredor de distribución.

La presente investigación se enfoca en la Aduana de Divisa, con el objetivo de analizar el comportamiento del contrabando de cigarrillos y la efectividad de los controles aduaneros en este punto estratégico.

Esta investigación está basada en varias teorías a saber:

- Teoría de la Elección Racional: Esta teoría es fundamental para explicar el comportamiento criminal en el contrabando. Postula que los infractores son actores racionales que realizan un análisis de costo-beneficio antes de actuar, decidiendo participar en el comercio ilícito de cigarrillos cuando perciben que las ganancias potenciales superan los riesgos de detección y las sanciones legales. Bajo este modelo, la infraestructura de control en Divisa funciona como un factor que altera esta ecuación al aumentar los "costos" percibidos por el contrabandista.
- Teoría de la Disuasión: Se centra en cómo el Estado influye en la psicología de los posibles infractores para evitar que cometan actos ilegales. En la gestión aduanera, se aplica mediante la "disuasión concentrada", que utiliza la capacidad de sanción de forma estratégica en puntos clave para crear una percepción de riesgo ineludible. La presencia





física y tecnológica de la estación de Divisa actúa como un mecanismo disuasorio que busca desalentar el uso de la vía Panamericana para el transporte de mercancía ilícita.

- Teoría de la Gestión Integral de Riesgos (EIGR): Esta es la base de la administración aduanera moderna y sustenta la operatividad técnica. Define la gestión del riesgo como el uso sistemático de información para determinar la probabilidad de incumplimiento de las leyes y la magnitud de sus consecuencias. Esta teoría justifica por qué en Divisa se prioriza la inspección de ciertos cargamentos mediante escáneres y perfiles de riesgo, permitiendo un equilibrio entre la facilitación del comercio legítimo y la seguridad nacional.
- Teoría de la Gobernanza Multinivel: Explica que el control del contrabando no es responsabilidad de una sola entidad, sino de un sistema de acción coordinado que interconecta niveles supranacionales (como la Organización Mundial de Aduanas), nacionales (ANA, MINSA) y locales. Esta teoría sustenta la necesidad de colaboración interinstitucional y el intercambio de inteligencia para enfrentar un delito que, aunque se detecta en un punto físico en Coclé, tiene raíces transnacionales.
- Teoría del Contrato Social y Evasión Fiscal: Desde una perspectiva económica y social, esta teoría analiza cómo la evasión de impuestos a través del contrabando rompe el vínculo de corresponsabilidad entre el ciudadano y el Estado. Define el contrabando como una conducta fraudulenta que priva al Estado de los fondos necesarios para cumplir con sus obligaciones de salud pública y seguridad, deteriorando la estructura socioeconómica del país

Concepto de contrabando

(Gallien & Weigand, 2021) explican que “el término "contrabando" designa actualmente el proceso de introducir y extraer mercancías en el territorio nacional sin llevar a cabo el pago correspondiente de los derechos de aduana, interfiriendo activamente en las actividades de fiscalización”. Esta explicación es importante porque nos muestra que el contrabando no es





simplemente un asunto de dinero: es un acto que perturba la eficacia de los mecanismos de control estatal. Comprender esto ayuda a entender por qué combatirlo requiere tanto medidas económicas como penales.

Desde una perspectiva jurídica, (Vázquez-Portomeñe, 2022) señala que “el contrabando es un delito que pone en riesgo el interés del Estado de mantener el sistema económico y evitar daños en la salud de los consumidores.” Este planteamiento nos indica que el contrabando es un delito complejo que no puede resolverse con una sola ley. Para combatirlo en la Aduana de Divisa se necesita la articulación de normas penales, tributarias y aduaneras que trabajen en conjunto. En Panamá, la Ley 34 de 2016 dio un paso en esa dirección al tipificar el incumplimiento de las regulaciones sanitarias en materia de tabaco como delito de contrabando, vinculando así la normativa de salud pública con el derecho penal aduanero.

(Tudor, 2022) describe el contrabando en su dimensión operativa como “una amenaza directa a la integridad del sistema de regulación, donde el ingreso de mercancías ocurre sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos, incluyendo normas de etiquetado y origen”. Esta definición orienta la práctica cotidiana de los funcionarios de la Aduana de Divisa: cualquier cargamento de cigarrillos que no cuente con la documentación fiscal y sanitaria correspondiente es, por definición, contrabando sujeto a retención.

Tipos de contrabando

La literatura especializada identifica tres modalidades principales de contrabando. Comprender estas modalidades es fundamental para diseñar estrategias de control efectivas en la Aduana de Divisa, ya que cada una requiere respuestas institucionales diferenciadas.

(Drope et al.,2022) describen el contrabando masivo como aquel que "involucra el transporte de grandes volúmenes de cigarrillos por parte de redes criminales organizadas, que utilizan rutas marítimas, terrestres y aéreas para mover la mercancía a través de múltiples fronteras, aprovechando las debilidades en los sistemas de control aduanero". En palabras más simples: el contrabando a gran escala ya no lo hacen personas aisladas, sino organizaciones criminales





bien organizadas que aprovechan las vías de comunicación modernas para mover grandes cantidades de mercancía. En la Aduana de Divisa, esta modalidad se evidenció el 13 de mayo de 2023, cuando se retuvo un camión articulado con 619 pacas de cigarrillos valoradas en 683,608.13 dólares (Almanza, 2023).

Sobre el contrabando hormiga, (Krylova y Rico, 2024) indican que "se caracteriza por el transporte de pequeñas cantidades de mercancías por parte de múltiples individuos que actúan de manera coordinada, lo que en muchas jurisdicciones no configura delito sino infracción administrativa, pero cuyo efecto acumulado es equivalente al del contrabando masivo". Esto significa que muchas personas transportan pequeñas cantidades de cigarrillos de contrabando de manera individual, y como el valor es bajo, en muchos casos no se les aplica ninguna sanción penal. La suma de muchos pequeños cargamentos termina siendo, sin embargo, un volumen enorme de mercancía ilícita que circula libremente.

El contrabando técnico, según la OMA (2023), ocurre cuando "el operador cumple formalmente con los procedimientos aduaneros, pero declara información falsa sobre el valor, la clasificación arancelaria, el origen o la naturaleza de las mercancías, con el propósito de evadir el pago de impuestos o eludir restricciones sanitarias". En otras palabras, el contrabandista finge cumplir con la ley, pero miente sobre lo que está transportando. Esta es la modalidad más difícil de detectar para los funcionarios de Divisa, porque requiere cruzar información de múltiples fuentes para descubrir la falsedad.

Afectaciones del contrabando de cigarrillos

El contrabando de cigarrillos genera afectaciones en tres niveles interrelacionados: el Estado, las empresas del sector formal y los consumidores.

En cuanto al Estado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2022) señala que "el comercio ilícito de tabaco priva a los gobiernos de recursos fiscales necesarios para financiar servicios de salud pública, al tiempo que socava la efectividad de las políticas de control del tabaco basadas en el incremento de precios". Lo que esto significa para Panamá es concreto:





cada año, el Estado deja de recibir millones de dólares en impuestos al tabaco que podrían financiar hospitales, programas de salud y campañas de prevención del tabaquismo. La UNIATF (2021) confirma que "en Panamá, el impuesto selectivo al consumo de tabaco fue incrementado al 100% en 2009, con una base de 1.50 dólares por cajetilla, y que el 20% de esa recaudación está asignado al Ministerio de Salud y otro 20% al Instituto Oncológico Nacional". Esto quiere decir que cuando alguien compra un cigarrillo de contrabando en lugar de uno legal, no solo el Estado pierde dinero: también pierde el Ministerio de Salud y el Instituto Oncológico, que son precisamente las instituciones encargadas de atender a los enfermos de cáncer causado por el tabaco.

Respecto a las empresas del sector formal, (Henaó Giraldo et al., 2019) advierten que "el contrabando crea una competencia desleal que puede llevar al cierre de negocios y a la pérdida de empleos, al permitir que los operadores informales ofrezcan precios significativamente menores al no asumir los costos tributarios y regulatorios que sí enfrentan los comerciantes legales". La razón es sencilla: un comerciante que vende cigarrillos legales debe pagar impuestos, cumplir regulaciones y asumir costos de importación. El que vende contrabando no paga nada de eso, por lo que puede ofrecer precios mucho más bajos. En ese escenario, el negocio legal no puede competir y termina cerrando.

En lo que concierne a los consumidores, la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2021) advierte que "el humo del tabaco contiene más de 7,000 sustancias químicas, de las cuales al menos 70 son cancerígenas, y el tabaquismo está vinculado al 80-90% de todos los casos de cáncer de pulmón". Si esto es así con los cigarrillos legales —que al menos pasan por controles de calidad—, el riesgo es aún mayor con los cigarrillos de contrabando, que no han sido sometidos a ningún control de composición química. (Drope et al., 2022) agregan que "el comercio ilícito de tabaco, al reducir los precios efectivos de los productos, elimina uno de los principales incentivos para reducir el consumo, especialmente entre los jóvenes y los grupos de menores ingresos". En términos simples: los cigarrillos baratos de contrabando hacen que más personas fumen, y esos cigarrillos son potencialmente más dañinos que los legales.





Marco legal de control del tabaco en Panamá

La (Ley 40 de 2004), mediante la cual Panamá ratificó el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, estableció un conjunto de medidas que incluyen la prohibición de fumar en espacios cerrados, advertencias sanitarias con pictogramas en el 50% de los paquetes, prohibición de la venta de cigarrillos sueltos y en paquetes de menos de 20 unidades, y restricciones a la publicidad del tabaco. No obstante, el Ministerio de Salud (MINSAL) ha fortalecido este marco mediante la Resolución No. 146 de 31 de enero de 2025, que regula estrictamente el uso y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, tipificando su incumplimiento como delito aduanero

La (UNIATF, 2021) confirma que "estas medidas representaron un avance significativo en la protección de la salud pública panameña, aunque su efectividad depende de que los productos que circulan en el mercado sean legales y estén sujetos a esas regulaciones". Cuando el 92.1% del mercado es ilícito, estas normas sanitarias simplemente no se aplican a la mayoría de los cigarrillos que se consumen.

La OMA (2023) advierte que "las penas por contrabando de tabaco siguen siendo percibidas como relativamente leves en comparación con las ganancias que genera el negocio ilícito, lo que reduce su efecto disuasorio sobre las redes criminales". Esta observación es clave para entender por qué el contrabando persiste a pesar de estar tipificado como delito desde 2016: si las ganancias son enormes y las consecuencias legales son pequeñas, el negocio sigue siendo atractivo para las redes criminales.

Contrabando de tabaco y crimen organizado

(Krylova y Rico, 2024) documentan que "las enormes ganancias y la relativa facilidad del comercio ilegal han hecho que organizaciones criminales encuentren en el tráfico de tabaco una forma eficiente de financiarse, especialmente porque las penas asociadas son significativamente menores que las del tráfico de drogas". Esto es especialmente preocupante porque significa que combatir el contrabando de cigarrillos no es solo una cuestión aduanera o





fiscal: es también una cuestión de seguridad pública, porque el dinero que generan estas redes puede financiar otras actividades criminales.

La (OPS, 2022) demuestra que "existe una correlación negativa entre el nivel de transparencia institucional de un país y el volumen de contrabando de tabaco que registra, lo que confirma que la corrupción en las instituciones de control es uno de los factores más determinantes en la expansión del mercado ilícito". En términos prácticos, esto quiere decir que los países con mayor corrupción tienen más contrabando. Para la Aduana de Divisa, esta relación tiene una implicación directa: combatir la corrupción interna en la institución es tan importante como mejorar los equipos de detección, porque un funcionario corrupto puede anular todos los controles tecnológicos existentes.

La Aduana de Divisa, ubicada en la carretera Panamericana, es el principal punto de control de mercancías entre el interior del país y la capital. A pesar de su relevancia estratégica, presenta limitaciones en recursos humanos y tecnológicos, lo que genera brechas aprovechadas por redes ilícitas. La presente investigación se enfocó exclusivamente en esta estación aduanera, con tres objetivos: (1) mostrar cómo ha aumentado el consumo de cigarrillos ilegales en el país en los últimos años, (2) identificar cuáles son las marcas de cigarrillos que más se contrabandean y de dónde vienen y (3) comprobar si las revisiones en el puesto de Divisa funcionan bien analizando los cargamentos que se han atrapado.

Materiales y Métodos

(Arias & Covinos, 2021) explican que la investigación descriptiva consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno o grupo con el fin de establecer su estructura o comportamiento, analizando la realidad en su estado natural sin manipular variables ni pretender establecer relaciones de causalidad. Este enfoque fue el más adecuado para los objetivos del presente estudio, dado que la investigación no pretendía manipular variables, sino generar un diagnóstico detallado de la situación actual de los controles aduaneros en la estación de Divisa frente al contrabando de cigarrillos.



El enfoque fue cualitativo, orientado a comprender los mecanismos operativos y los desafíos prácticos que enfrentan los funcionarios.

La unidad de análisis del estudio fue la Aduana de Divisa, ubicada en el tramo de la carretera Panamericana que conecta las provincias occidentales del país con la capital. Esta estación fue seleccionada por su posición estratégica como principal filtro de control de mercancías que circulan en sentido oeste-este por la carretera Panamericana, por ser una estación de control permanente con procedimientos institucionales consolidados, y por contar con documentación de casos de retención durante el período 2022-2023 que ofrece evidencia empírica concreta sobre la escala del problema.

La recolección de información se llevó a cabo mediante las siguientes estrategias:

Se realizó una revisión exhaustiva de documentos, tesis, manuales operativos, leyes y reglamentos relacionados con el control del contrabando de cigarrillos en Panamá y en el contexto latinoamericano. Se consultaron bases de datos académicas, informes de organismos internacionales (OMS, OPS, UNIATF, OMA) y estudios de mercado especializados (Nielsen, TraCCC).

Se analizaron los registros de casos de retención de cigarrillos de contrabando documentados por la Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera (DPFA) de Divisa durante el período 2022-2023.

Resultados y Discusión

Los hallazgos no son directamente generalizables a todas las aduanas del país, aunque sí ofrecen indicios relevantes sobre las debilidades sistémicas del control aduanero panameño frente al contrabando de cigarrillos. Entre las principales limitaciones del estudio se encuentran: la dificultad de acceso a información cuantitativa desagregada sobre los volúmenes exactos de contrabando interceptado en Divisa, la imposibilidad de entrevistar a actores involucrados en las redes ilícitas por razones de seguridad y legalidad, y la dependencia de fuentes secundarias para los datos sobre consumo ilícito a nivel nacional.



Tabla 1.*Evolución del consumo de cigarrillos ilícitos en Panamá (2019–2022)*

Tabla 1. Evolución del consumo de cigarrillos ilícitos en Panamá (2019–2024)	% Consumo ilícito	Variación (puntos porcentuales)
2019	79.9%	—
2021	87.9%	+8.0 pp
2022	92.1%	+4.2 pp
2024	96.2%	+4.1 pp
Incremento total 2019-2024	—	+16.3 pp

Fuente: Estudio de mercado de Nielsen (2024), Panorama Económico 2025

Nota: pp= puntos porcentuales

Uno de los descubrimientos de esta investigación es la magnitud y la tendencia creciente del consumo de cigarrillos ilícitos en Panamá durante el período 2019–2024. (Panorama Económico, 2025), revela que "el 96.2% de los cigarrillos que se consumen en Panamá provienen del comercio ilícito, lo que representa un incremento de 16.3 puntos porcentuales entre 2019 y 2024". Este dato significa que de cada 100 cigarrillos que se fuman en el país, 96 son de contrabando y solo 4 son productos legales que han pagado los impuestos correspondientes. No existe en Centroamérica otro país con una proporción tan alta de mercado ilícito en tabaco.

La lectura de la Tabla 1 revela tres patrones que merecen atención especial. En primer lugar, el consumo ilícito ya era alarmantemente alto en 2019, con un 79.9% del mercado en manos del comercio ilegal. Esto indica que el problema no es reciente ni coyuntural: tiene raíces estructurales que preceden al período analizado. En segundo lugar, el crecimiento fue sostenido durante los cuatro años, sin ninguna reducción en ningún período. Esto significa que ninguna de las medidas de control implementadas durante ese tiempo logró revertir la tendencia, ni siquiera detenerla. En tercer lugar, el mayor salto anual ocurrió en 2021 (+8.0 puntos porcentuales), período que coincide con las restricciones de movilidad impuestas por la pandemia de COVID-19, lo que sugiere que las interrupciones en los controles aduaneros durante ese período pudieron haber facilitado la expansión del mercado ilícito.

El indicador del 96.2% de consumo ilícito de cigarrillos en Panamá adquiere su verdadera dimensión cuando se compara con los datos disponibles a nivel internacional. (Dammert y



Zúñiga, 2021) estiman que "entre el 9% y el 13% de los cigarrillos consumidos globalmente provienen del mercado ilícito". Esto quiere decir que el promedio mundial de consumo ilícito de tabaco es inferior al 13%, mientras que en Panamá ese indicador supera el 96%. La diferencia entre el promedio global y la realidad panameña no es una variación menor: es una brecha de casi 80 puntos porcentuales que indica que el problema en Panamá tiene causas estructurales propias que van mucho más allá de los factores comunes que explican el contrabando en otros países. Esta comparación obliga a concluir que Panamá requiere políticas específicas y urgentes, y no simplemente la aplicación de recetas generales diseñadas para contextos con niveles de ilicitud mucho menores.

(Reynales Shigematsu et al., 2019) advierten que "el incremento de los impuestos al tabaco, diseñado para reducir el consumo, ha tenido el efecto no deseado de ampliar el diferencial de precio entre los productos legales e ilegales, haciendo más lucrativo el negocio del contrabando". En palabras sencillas: cuando el gobierno sube los impuestos al tabaco para que la gente fume menos, también hace que los cigarrillos de contrabando —que no pagan esos impuestos— sean mucho más baratos y atractivos para el consumidor. En Panamá, el impuesto selectivo al consumo de tabaco fue incrementado al 100% en 2009, con una base de 1.50 dólares por cajetilla. Este aumento, que tenía como objetivo reducir el consumo por razones de salud pública, pudo haber contribuido paradójicamente a ampliar el mercado ilícito al hacer que los cigarrillos legales fueran significativamente más caros que los de contrabando.

Tabla 2.

Marcas de cigarrillos ilícitos predominantes en el mercado panameño

Marca	Participación en el mercado ilícito	País de origen
Jaisalmer	38%	India / Asia
Timeless Time	32%	Asia
Pine	18%	Asia
Otras marcas	12%	Varios

Fuente: TraCCC (2023)





El Centro de Estudios de Seguridad Regional (TraCCC, 2023) identifica que "las marcas Jaisalmer, Timeless Time y Pine representan el 88% del consumo ilícito en Panamá, todas de origen asiático, y son distribuidas a través de redes que tienen su origen en la Zona Libre de Colón". Este dato es directamente útil para los funcionarios de la Aduana de Divisa: saber qué marcas predominan en el mercado ilícito les permite orientar sus inspecciones hacia cargamentos que transporten esos productos específicos, aumentando la efectividad de los controles.

La (UNIATF, 2021) identifica como primer factor la "subestimación del delito por parte de consumidores, comerciantes minoristas y, en ocasiones, las propias autoridades, que lo perciben como una falta menor dado que el tabaco es un producto de venta legal". Este es un problema cultural importante: mucha gente no considera que comprar un cigarrillo de contrabando sea un delito grave, porque el tabaco en sí es legal. Sin embargo, esa percepción equivocada facilita que el mercado ilícito crezca sin resistencia social.

(Krylova y Rico, 2024) señalan que "las zonas de libre comercio de Panamá, y en particular la Zona Libre de Colón, son el principal origen del flujo de cigarrillos de contrabando que abastece tanto al mercado interno como a los mercados de otros países centroamericanos". Esto significa que parte del contrabando que transita por la Aduana de Divisa tiene su origen en zonas donde los controles son más laxos, y desde donde los productos se redistribuyen hacia el interior del país aprovechando las rutas de la carretera Panamericana.

Respecto al marco legal, (Reynales Shigematsu et al., 2019) advierten que "el incremento de los impuestos al tabaco, diseñado para reducir el consumo, ha tenido el efecto no deseado de ampliar el diferencial de precio entre los productos legales e ilegales, haciendo más lucrativo el negocio del contrabando". En palabras sencillas: cuando el gobierno sube los impuestos al tabaco para que la gente fume menos, también hace que los cigarrillos de contrabando —que no pagan esos impuestos— sean mucho más baratos y atractivos. Esto explica en parte por qué el consumo ilícito ha crecido 12.2 puntos porcentuales entre 2019 y 2022.



Tabla 3.

Casos documentados de retención de cigarrillos de contrabando en la ruta de Divisa (2023)

Fecha	Lugar	Cantidad	Valor (USD)	Destino declarado	Técnica de ocultamiento
14 enero 2023	Guabalá, Chiriquí	20,000 cartones	300,000	No especificado	Ocultos entre sacos de gallinaza
14 enero 2023	Guabalá, Chiriquí	269 pacas	201,805	No especificado	No especificada
13 mayo 2023	Divisa, Coclé	619 pacas	683,608	Honduras	Mezclados con mercancía variada

Fuente: Memorias ANA (2025) y DPFA.

La tabla 3, indica casos documentados por La Dirección de Prevención y Fiscalización Aduanera (DPFA) de Divisa de la Autoridad Nacional de Aduanas que opera como punto de control permanente en la carretera Panamericana, en la provincia de Coclé. El procedimiento actual de control incluye la revisión documental de los manifiestos de carga, la inspección física selectiva de vehículos basada en criterios de riesgo, y la coordinación con otras unidades de la DPFA a nivel nacional. Sin embargo, los hallazgos del estudio revelan que este procedimiento presenta limitaciones significativas que reducen su efectividad.

En la tabla se puede apreciar los lugares en donde el DPFA, ha realizado decomisos de cartones y pacas de cigarrillos y las formas de ocultamiento.

Los hallazgos de este estudio confirman y amplían los patrones documentados en la literatura sobre el contrabando de tabaco en América Latina. (Dammert y Zúñiga, 2021) estiman que "entre el 9% y el 13% de los cigarrillos consumidos globalmente provienen del mercado ilícito". Frente a este promedio, la tasa del 96.2% en Panamá es un caso extremo que refleja la confluencia de múltiples factores: posición geográfica estratégica, zonas de libre comercio con controles débiles, diferencial de precios elevado entre productos legales e ilegales, y capacidad institucional insuficiente para el control.



La Aduana de Divisa, como estación de control permanente en la carretera Panamericana, desempeña un papel crítico en la contención del flujo de cigarrillos de contrabando. Sin embargo, los resultados de este estudio confirman que sus capacidades actuales son insuficientes para el rol que debe desempeñar. El caso del cargamento de 619 pacas valoradas en más de 683,000 dólares interceptado en mayo de 2023 ilustra que los operativos exitosos son posibles cuando se combinan inteligencia previa, recursos humanos suficientes y equipos de detección adecuados. Sin embargo, la escala de los cargamentos interceptados sugiere que lo que se detecta representa solo una fracción del flujo total.

La (OMA, 2023) señala que "controlar el contrabando de tabaco permite reducir las pérdidas fiscales por evasión de impuestos, pero aún más importante contribuye a que los aumentos de precios a través de incrementos tributarios efectivamente reduzcan la demanda de tabaco". Esta observación es especialmente relevante para el caso de Divisa: si los controles en esta estación son insuficientes, los incrementos de impuestos al tabaco no logran su objetivo de reducir el consumo, porque los productos ilícitos continúan circulando libremente por la carretera Panamericana.

Los principales desafíos identificados en la aplicación de los controles aduaneros en la Aduana de Divisa son los siguientes:

Recursos humanos y tecnológicos insuficientes. El número de funcionarios asignados a la estación de Divisa es desproporcionadamente bajo en relación con el volumen de tráfico que debe supervisar. Además, la disponibilidad de equipos de detección no invasiva (escáneres, detectores de rayos X) es limitada, lo que obliga a depender de inspecciones físicas manuales que son más lentas y menos efectivas.

El ingenio y la creatividad son comunes en este proceso, con contrabandistas escondiendo drogas o productos ilegales entre mercancías legítimas para evitar el escrutinio aduanero (Calvachi, 2002). El caso de los cigarrillos ocultos entre sacos de gallinaza, documentado en enero de 2023, es un ejemplo concreto de esta sofisticación. Esto significa que los funcionarios de Divisa no solo deben revisar lo que está a la vista, sino también detectar lo que está deliberadamente escondido, lo que requiere entrenamiento especializado y equipos adecuados.





Conclusiones

El procedimiento actual de control en la Aduana de Divisa se basa en tres pasos principales: la revisión de los documentos que acompañan cada cargamento, la inspección física de los vehículos seleccionados según criterios de riesgo, y la coordinación con otras unidades de la DPFA a nivel nacional. Este procedimiento existe formalmente y está establecido en la normativa institucional. Sin embargo, también encontramos que este procedimiento, tal como se aplica en la práctica, no logra cubrir la totalidad del flujo de mercancías que transita diariamente por la estación. La revisión documental es el paso que se aplica con mayor regularidad, mientras que la inspección física profunda de los vehículos se realiza de manera selectiva y no sistemática, lo que deja un margen considerable para que la mercancía ilícita pase sin ser detectada.

Existe una serie de limitaciones que afectan la capacidad de la Aduana de Divisa para controlar el contrabando de cigarrillos: la falta de personal y equipos modernos de detección; el uso de técnicas de ocultamiento cada vez más elaboradas por parte de los contrabandistas; un marco sancionatorio que no disuade suficientemente porque las ganancias superan el riesgo; y la vulnerabilidad a la corrupción, que puede anular todos los demás controles. Estas cuatro limitaciones están documentadas en el cuerpo del artículo y respaldadas por la evidencia empírica recogida durante la investigación.

En conjunto, los hallazgos permiten afirmar que la Aduana de Divisa cumple un papel estratégico fundamental en el control del contrabando de cigarrillos en Panamá, pero que las condiciones actuales en las que opera no le permiten desempeñar ese papel de manera efectiva. El procedimiento existe, los funcionarios trabajan, y los operativos exitosos demuestran que es posible hacer retenciones importantes. Sin embargo, la escala del problema —con el 92.1% del mercado nacional de cigarrillos en manos del comercio ilícito— deja en claro que lo que se hace hoy no es suficiente. Fortalecer la Aduana de Divisa con más personal, mejores equipos, mayor capacitación, sanciones más efectivas y mecanismos de control de la corrupción es una necesidad urgente para el Estado panameño.





Referencias Bibliográficas

- Asamblea Legislativa de la República de Panamá. (2004, 7 de julio). Ley No. 40 de 7 de julio de 2004 por la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, aprobado por la cuarta sesión plenaria de la Organización Mundial de la Salud, el 21 de mayo de 2003. Gaceta Oficial No. 25,097 de 20 de julio de 2004.
- Almanza, C. (28 de marzo de 2023). 92 de cada 100 cigarrillos que se consumen en Panamá son de contrabando. TVN Noticias. https://www.tvn-2.com/nacionales/cigarrillos-consumen-panama-ilegales-contrabando-estudio_1_2043749.html
- Arias, J., y Covinos, M. (2021). Diseño y metodología de la investigación. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC). <http://hdl.handle.net/20.500.12390/2260>
- Diario Digital Panorama Económico, (2025) Estudio: el 96% de los cigarrillos que se venden en Panamá son ilegales. <https://panoramaeconomicopma.com/2025/02/estudio-el-96-de-los-cigarrillos-que-se-venden-en-panama-son-ilegales/>
- Drope, J., Schluger, N., Cahn, Z., Drope, J., Hamill, S., Islami, F., Liber, A., Nargis, N., & Stoklosa, M. (2022). The tobacco atlas (6.^a ed.). American Cancer Society & Vital Strategies. <https://tobaccoatlas.org>
- Gallien Max, Weigand Florian, (2021) El manual de Routledge sobre el contrabando, 1ra edición, (484 pgs). <https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Ftaylorandfrancis.com%2F>
- Heno Giraldo, J., Mejía Manco, E., & Valencia González, D. (2019). Consecuencias del contrabando y el beneficio de legalización de mercancías en Colombia por medio de zonas francas. Universidad Libre Seccional Pereira.
- Krylova, Y., & Rico, D. (2024). Panama, Belize, and Guatemala: Regional hubs of illicit trade in Central America. En Y. Krylova (Ed.), Hubs of illicit trade in the global economy (pp. 15-48). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003493181-2>
- Ministerio de Salud de la República de Panamá. (2025, 31 de enero). Resolución No. 146 de 31 de enero de 2025 que regula el uso, comercialización, promoción, publicidad y consumo de productos con nicotina y tabaco en Panamá. Gaceta Oficial No. 30,218 de 13 de febrero de 2025.
- Nielsen, (2024) <https://www.nielsen.com/es/legal/privacy-principles/nielsen-marketing-cloud-services-privacy-statement/>





- Organización Mundial de Aduanas [OMA]. (2023). Illicit trade report 2023. World Customs Organization. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2023_en.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021). WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products. World Health Organization. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2022). Control del tabaco en las Américas: situación actual y perspectivas. PAHO. <https://www.paho.org/es/temas/tabaco>
- Reynales Shigematsu, L. M., Roa Rodríguez, R., Barrington Trimis, J., & Blanco Marquizo, A. (2019). Estado actual y desafíos emergentes en la prevención y el control del tabaco. *Salud Pública de México*, 61(4),. <https://doi.org/10.21149/10231>
- Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center. (TraCCC). (2023). Regional hubs of illicit trade in Central America: Updated report. George Mason University. <https://tracc.gmu.edu/wp-content/uploads/2024/10/Updated-Central-American-report.pdf>
- Tudor, C.-M. (2022). Aspectos Procesales Relacionados con el Delito de Contrabando. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(S2). <https://ijlso.ccdsara.ro/international-journal-of-legal-a/article/view/96>
- UNIATF – United Nations Interagency Task Force on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases. (2021). Investment case for tobacco control in Panama. WHO/UNIATF. <https://uniatf.who.int/docs/librariesprovider2/default-document-library/panama-eng.pdf>
- Vázquez-Portomeñe Seijas, Fernando. (2022). *El Delito de Contrabando*. 1ra Edición. 328 pags, Editorial Dykinson. <https://www.dykinson.com/libros/el-delito-de-contrabando/9788411221252/>

