

La sociología jurídica en el fortalecimiento del marco normativo de la minería metálica en Panamá

Legal sociology in strengthening the regulatory framework of metallic mining in Panama

Manuel Alberto Núñez Cedeño ^{*1}

¹ *Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Ciudad de Panamá, Panamá*

Recibido: 24 de noviembre de 2025; Aceptado: 18 de junio de 2026

Resumen: La minería metálica en Panamá enfrenta una encrucijada entre el impulso de la extracción y las demandas sociales de sustentabilidad y justicia. Este artículo analiza críticamente el marco normativo panameño vigente en materia de minería metálica desde una perspectiva de sociología jurídica, integrando un enfoque teórico y hallazgos empíricos recientes. Se discuten los déficits del Código de Recursos Minerales de 1963, incluyendo la débil institucionalidad, la escasa participación ciudadana y la falta de consideraciones socioambientales. Se presentan resultados de encuestas y entrevistas que evidencian una legitimidad social erosionada: la mayoría de la población desconfía del modelo minero actual, aunque estaría más dispuesta a aceptarlo bajo leyes más robustas y transparentes. La minería metálica en Panamá atraviesa una etapa de redefinición jurídica, institucional y social a partir de la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023 que declaró inconstitucional dicha ley, y la Ley 407 de 3 de noviembre de 2023, que prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de minería metálica en todo el territorio nacional. A la luz de teorías de Luhmann, Carbonell, De Sousa Santos, Ferrajoli, entre otros, se identifican desafíos institucionales, jurídicos y sociales para reformar el régimen minero. Finalmente, se proponen reformas orientadas por los principios de justicia ambiental, participación ciudadana y fortalecimiento institucional, a fin de lograr un marco legal legítimo, eficaz y acorde con el desarrollo sostenible y la democracia ambiental en Panamá.

Palabras clave: Sociología jurídica, Minería metálica, Panamá, Marco normativo, Justicia ambiental, Participación ciudadana, Institucionalidad.

* Autor de correspondencia: mnunezc@usma.com.pa

Abstract: Metallic mining in Panama faces a crossroads between the push for extraction and social demands for sustainability and justice. This article critically analyzes the current Panamanian regulatory framework on metallic mining from a legal-sociological perspective, integrating theoretical approaches and recent empirical findings. It discusses the deficiencies of the 1963 Mineral Resources Code, including weak institutions, limited citizen participation, and the lack of socio-environmental considerations. Survey and interview results are presented, showing eroded social legitimacy: most citizens distrust the current mining model, though they would be more willing to accept it under stronger and more transparent laws. Metallic mining in Panama is undergoing a stage of legal, institutional, and social redefinition following Law 406 of October 20, 2023, the Supreme Court ruling of November 27, 2023 declaring that law unconstitutional, and Law 407 of November 3, 2023, which prohibited the granting of new concessions for the exploration, extraction, transportation, and processing of metallic mining exploitation throughout the national territory. In light of theoretical contributions by Luhmann, Carbonell, De Sousa Santos, Ferrajoli, among others, institutional, legal, and social challenges for reforming the mining regime are identified. Finally, reforms are proposed guided by principles of environmental justice, citizen participation, and institutional strengthening, aiming to achieve a legitimate, effective, and sustainable mining legal framework aligned with democratic environmental governance in Panama.

Keywords: Legal sociology, Metallic mining, Panama, Regulatory framework, Environmental justice, Citizen participation, Institutional capacity.

1. INTRODUCCIÓN

Panamá se encuentra ante uno de los debates sociojurídicos más relevantes de las últimas décadas: la definición del lugar que debe ocupar la minería metálica dentro de su modelo de desarrollo, su estructura institucional y su democracia ambiental. El debate ya no puede describirse de forma genérica como una controversia surgida por la firma de un contrato minero. Debe ubicarse en una secuencia jurídica precisa: la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, que aprobó el contrato de concesión minera entre el Estado panameño y Minera Panamá, S.A.; la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023, que declaró inconstitucional dicha ley; y la Ley 407 de 3 de noviembre de 2023, que prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones para minería metálica en todo el territorio nacional.

Estos hitos alteraron el marco del problema. Antes de 2023, la discusión podía concentrarse en cómo reformar un régimen minero antiguo para hacerlo más compatible con estándares ambientales contemporáneos. Después de 2023, el análisis debe incorporar una pregunta más compleja: si el país

debe mantener una restricción fuerte a la minería metálica, avanzar hacia una prohibición más amplia, diseñar una transición regulatoria o reconstruir el régimen jurídico bajo condiciones estrictas de legitimidad, participación, control ambiental y capacidad institucional. El país cuenta con un Código de Recursos Minerales heredado de 1963, diseñado en una época en que primaban los incentivos a la inversión extractiva sobre consideraciones de sostenibilidad. Hoy, ese enfoque normativo muestra sus límites ante ciudadanos cada vez más conscientes de los impactos socioambientales de la minería y exigentes de transparencia y equidad. La cuestión de fondo que aborda este artículo es: ¿cómo puede la sociología jurídica contribuir al fortalecimiento del marco normativo minero panameño para responder a las demandas contemporáneas de justicia ambiental y social?

Para responder, en primer lugar se presenta el marco teórico de la sociología jurídica, que permite analizar el derecho no solo como un conjunto de normas, sino como un fenómeno social interdependiente con las dinámicas de poder, la cultura y la legitimidad. Autores clásicos y contemporáneos ofrecen herramientas conceptuales para examinar las brechas entre la ley escrita y la realidad social, así como para entender el papel del derecho en la reproducción o transformación de las estructuras sociales. En segundo lugar, se realiza un análisis crítico del régimen legal panameño sobre minería metálica desde una perspectiva socio-jurídica, identificando sus principales falencias normativas, institucionales y participativas. A esto se suman los hallazgos empíricos de una encuesta de percepción ciudadana y una entrevista a un experto del sector minero, los cuales aportan evidencia sobre cómo se percibe y experimenta en la práctica dicho marco legal. Seguidamente, se discuten los desafíos institucionales, jurídicos y sociales que enfrenta cualquier intento de reforma, considerando factores como la debilidad estatal, la oposición social y los intereses económicos en juego. Sobre esa base, se plantean propuestas de mejora normativa fundamentadas en los principios de justicia ambiental, participación ciudadana y fortalecimiento institucional, con miras a construir una regulación minera más legítima, eficaz y acorde con un desarrollo sostenible y democrático. Finalmente, las conclusiones sintetizan cómo un enfoque de sociología jurídica puede guiar la transformación del derecho minero panameño para articular la explotación responsable de recursos con la protección de los derechos fundamentales y del ambiente.

2. MARCO TEÓRICO DE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA

La sociología jurídica estudia el derecho en acción, es decir, su interacción con la sociedad, en contraste con una visión puramente dogmática o normativa del derecho. Desde esta perspectiva, el derecho no es autónomo ni neutro, sino que está imbricado en relaciones sociales, económicas y políticas. Uno de los pilares teóricos proviene de Niklas Luhmann (2002), quien concibe el derecho como un sistema social autorreferencial. Luhmann (2002) destaca que puede producirse un “déficit de juridicidad” cuando existe una brecha entre las normas formalmente vigentes y su observancia real en la sociedad. En otras palabras, leyes que no se cumplen o no se hacen cumplir generan una desconexión que mina la eficacia del ordenamiento jurídico. Esta noción es sumamente relevante para

analizar la situación panameña, donde abundan leyes ambientales y mineras que en papel establecen controles y derechos, pero cuya ejecución es débil o selectiva, creando una discordancia entre el derecho formal y la práctica social.

La sociología jurídica permite estudiar el derecho más allá de su formulación formal, examinando cómo las normas son producidas, interpretadas, obedecidas, resistidas o incumplidas dentro de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales concretas. Desde esta perspectiva, el marco jurídico de la minería metálica en Panamá no debe analizarse únicamente como un conjunto de leyes, decretos, contratos y procedimientos administrativos, sino como un campo de disputa en el que intervienen el Estado, las empresas, las comunidades, los pueblos indígenas, los movimientos ambientales, los tribunales y la opinión pública.

Para evitar una exposición acumulativa de autores, este marco teórico se organiza a partir de categorías analíticas que permiten examinar el problema de investigación: legitimidad, eficacia normativa, captura regulatoria, pluralismo jurídico, justicia ambiental y extractivismo. Cada categoría cumple una función específica dentro del análisis: unas permiten evaluar la aceptación social de la norma; otras, su capacidad real de cumplimiento; otras, la influencia del poder económico en la producción jurídica; y otras, la distribución de cargas ambientales y sociales derivadas de la actividad extractiva.

2.1. Legitimidad: validez formal y aceptación social del derecho

La primera categoría es la legitimidad. En términos sociojurídicos, una norma puede ser formalmente válida porque fue aprobada por la autoridad competente, pero carecer de legitimidad social si los sujetos afectados no la reconocen como justa, razonable o representativa de sus intereses. Esta distinción resulta esencial para estudiar la minería metálica, pues los conflictos socioambientales suelen surgir cuando las decisiones estatales se perciben como impuestas, poco transparentes o desconectadas de las comunidades directamente afectadas.

Habermas (1998) aporta una clave central para comprender esta tensión: la legitimidad del derecho democrático depende de procesos deliberativos incluyentes, donde los destinatarios de la norma puedan participar racionalmente en la formación de la voluntad pública. Aplicado al caso minero, ello implica que la aprobación de concesiones, estudios de impacto ambiental, contratos o reformas legales no debe limitarse a cumplir requisitos administrativos mínimos, sino que debe incorporar espacios reales de información, consulta, contradicción y participación ciudadana. Cuando estos procesos son débiles, la norma puede conservar validez formal, pero pierde fuerza legitimadora frente a la sociedad.

La legitimidad, por tanto, funciona como una categoría para preguntar: ¿quiénes participaron en la elaboración de las normas mineras?, ¿qué sectores fueron escuchados?, ¿qué grado de transparencia existió?, ¿las comunidades perciben el marco regulatorio como protector del interés público o como instrumento de promoción del interés empresarial? Estas preguntas permiten conectar la teoría

sociológica con el análisis jurídico concreto del régimen minero panameño.

2.2. Eficacia normativa: la brecha entre derecho formal y derecho aplicado

La segunda categoría es la eficacia normativa. Luhmann (2002) permite comprender el derecho como un sistema social que produce expectativas normativas, es decir, orientaciones de conducta que la sociedad espera que sean cumplidas y aplicadas. Sin embargo, cuando existe una distancia persistente entre lo que la norma ordena y lo que las instituciones efectivamente hacen, aparece una brecha entre derecho formal y derecho aplicado. Esta brecha debilita la confianza en el sistema jurídico y genera la percepción de que la ley existe en el papel, pero no en la práctica.

En materia minera y ambiental, esta categoría permite examinar si las normas sobre evaluación ambiental, fiscalización, participación ciudadana, consulta, sanciones, restauración ecológica y protección de territorios son realmente ejecutadas por las autoridades competentes. La existencia de una legislación ambiental amplia no garantiza, por sí sola, protección efectiva. La pregunta sociológica relevante no es únicamente si la norma existe, sino si se cumple, quién la hace cumplir, con qué recursos institucionales, bajo qué criterios técnicos y con qué consecuencias frente al incumplimiento.

La eficacia normativa se convierte, así, en una herramienta para evaluar la capacidad del Estado panameño de transformar el mandato legal en práctica institucional. Un régimen minero puede ser jurídicamente sofisticado en su diseño, pero socialmente ineficaz si la fiscalización es débil, si las sanciones no se aplican, si los estudios ambientales se revisan de forma superficial o si las comunidades no cuentan con mecanismos efectivos para reclamar sus derechos.

2.3. Captura regulatoria y campo jurídico: el derecho frente al poder económico

La tercera categoría es la captura regulatoria. Bourdieu (1986) resulta útil para comprender el derecho como un campo en el que distintos actores compiten por imponer interpretaciones legítimas. En ese campo, los actores con mayor capital económico, técnico, político o simbólico pueden influir de manera significativa en la forma en que se redactan, interpretan y aplican las normas. El derecho, por tanto, no opera en el vacío: puede servir para limitar el poder, pero también puede reproducirlo cuando determinados intereses logran presentarse como interés general.

En los regímenes extractivos, la captura regulatoria aparece cuando la normativa, los procedimientos administrativos o las decisiones públicas terminan favoreciendo de manera desproporcionada a empresas o inversionistas, en detrimento de la protección ambiental, la participación ciudadana o los derechos de las comunidades. Esta captura no siempre se expresa como ilegalidad abierta; puede manifestarse mediante normas excesivamente flexibles, fiscalización insuficiente, procedimientos poco transparentes, dependencia técnica del Estado respecto de información suministrada por las empresas o debilidad institucional frente a proyectos de alto impacto económico.

Desde esta perspectiva, el análisis del marco minero panameño debe preguntarse si las reglas vigentes equilibran adecuadamente inversión, desarrollo, ambiente y derechos humanos, o si han

operado históricamente bajo una racionalidad predominantemente económica. La categoría de captura regulatoria permite, además, conectar el marco jurídico con el problema de la confianza pública: mientras más se perciba que la regulación responde a intereses particulares, menor será su legitimidad social.

2.4. Pluralismo jurídico: derecho estatal, comunidades y saberes territoriales

La cuarta categoría es el pluralismo jurídico. De Sousa Santos (2002) plantea que el derecho no se agota en el derecho oficial producido por el Estado, pues en la vida social existen múltiples formas de normatividad, autoridad y resolución de conflictos. Esta idea es especialmente relevante en contextos donde comunidades campesinas, pueblos indígenas o poblaciones locales mantienen vínculos culturales, económicos y espirituales con sus territorios.

Aplicado a la minería metálica, el pluralismo jurídico exige reconocer que la regulación estatal no puede desconocer las formas comunitarias de comprender el territorio, el agua, la biodiversidad y la vida colectiva. El conflicto minero no es solamente un conflicto entre desarrollo económico y protección ambiental; también es un conflicto entre distintas racionalidades: la racionalidad jurídico-estatal, la racionalidad económica de la inversión y la racionalidad territorial de las comunidades.

Esta categoría permite formular preguntas específicas: ¿el ordenamiento jurídico panameño reconoce suficientemente la voz de las comunidades afectadas?, ¿los mecanismos de participación son culturalmente adecuados?, ¿el procedimiento administrativo permite incorporar conocimientos locales?, ¿el derecho estatal dialoga con otras formas de normatividad social o simplemente las subordina? De esta manera, el pluralismo jurídico evita que el análisis se limite al texto de la ley y obliga a considerar el derecho vivido por los sujetos afectados.

2.5. Justicia ambiental: distribución de cargas, beneficios y riesgos

La quinta categoría es la justicia ambiental. Martínez-Alier (2004) permite comprender que los conflictos ambientales no se explican únicamente por diferencias técnicas sobre contaminación, permisos o mitigación, sino por disputas sobre la distribución de los costos y beneficios del desarrollo. En muchos proyectos extractivos, los beneficios económicos se concentran en empresas, inversionistas o centros urbanos, mientras los impactos ambientales, sociales y culturales recaen sobre comunidades rurales, indígenas o económicamente vulnerables.

La justicia ambiental permite analizar si el marco normativo distribuye de manera equitativa los riesgos de la minería metálica. Esta categoría resulta útil para examinar temas como el acceso al agua, la afectación de territorios, la pérdida de medios de vida, la contaminación, la participación pública, la reparación de daños y la responsabilidad intergeneracional. Desde esta óptica, una regulación minera no debe evaluarse solo por su capacidad para atraer inversión, sino por su capacidad para prevenir daños, proteger a los grupos vulnerables y garantizar mecanismos efectivos de reparación.

En Panamá, esta categoría permite vincular el análisis jurídico con los conflictos socioambientales recientes y con la exigencia de que el desarrollo económico no se construya sobre sacrificios territoriales desiguales. La justicia ambiental introduce una pregunta central: ¿quién gana, quién pierde y quién decide en el modelo de regulación minera?

2.6. Extractivismo: modelo de desarrollo y límites del derecho

La sexta categoría es el extractivismo. Gudynas (2011) y Svampa (2013) permiten ubicar la minería metálica dentro de un modelo latinoamericano basado en la extracción intensiva de recursos naturales para mercados globales. Este modelo suele justificarse mediante argumentos de crecimiento económico, empleo, inversión extranjera y recaudación fiscal, pero también genera tensiones profundas por sus impactos ambientales, territoriales y sociales.

El extractivismo no es solamente una actividad económica; es una forma de organizar la relación entre Estado, mercado, naturaleza y sociedad. Por ello, el derecho cumple un papel ambivalente: puede actuar como límite al poder extractivo mediante garantías ambientales, participación ciudadana y control constitucional; pero también puede funcionar como instrumento de habilitación del extractivismo cuando flexibiliza estándares, reduce controles o prioriza la seguridad jurídica de la inversión sobre la protección de derechos colectivos.

Esta categoría permite analizar el caso panameño dentro de una discusión regional más amplia. El problema no consiste únicamente en determinar si una concesión o contrato cumple formalmente la ley, sino en evaluar si el marco jurídico reproduce un modelo de desarrollo compatible con la sostenibilidad, los derechos humanos, la democracia ambiental y la protección de bienes comunes. En síntesis, el marco teórico socio-jurídico brinda los lentes para analizar el régimen minero de Panamá entendiendo el derecho como un fenómeno social: sujeto a los vaivenes del poder económico, necesitado de legitimación social, y capaz de tanto reproducir desigualdades como de transformarlas si incorpora principios de justicia. Con esta base conceptual, pasamos a examinar la situación específica del marco normativo de la minería metálica en Panamá.

3. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DEL MARCO NORMATIVO MINERO EN PANAMÁ

Contexto normativo y legalidad vigente: La legislación minera panameña está principalmente conformada por el Código de Recursos Minerales, promulgado mediante el Decreto Ley 23 de 1963. Este cuerpo legal, concebido hace más de seis décadas, refleja la visión desarrollista de su época: su énfasis recae en facilitar concesiones y promover la inversión en la extracción de minerales, bajo el supuesto de que la actividad minera es intrínsecamente beneficiosa para el Estado por los ingresos fiscales que genera. Consecuentemente, las disposiciones ambientales o sociales son mínimas o inexistentes en su texto original. Durante años, esta normativa no fue objeto de reformas de fondo, quedando rezagada frente a estándares modernos de protección ambiental, participación ciudadana o respeto a

los derechos de los pueblos indígenas. Apenas en las últimas décadas se han aprobado leyes complementarias en materia ambiental (por ejemplo, ley de ambiente, evaluaciones de impacto ambiental, etc.), pero el núcleo del régimen minero sigue anclado en paradigmas extractivistas tradicionales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) ha advertido que marcos normativos de este tipo resultan ineficientes frente al desarrollo extractivo moderno, pues no logran conciliar crecimiento económico con sostenibilidad ni atender los conflictos que surgen del modelo extractivista.

La Constitución Política panameña contiene una tensión estructural que atraviesa todo el debate minero. Por una parte, reconoce la titularidad estatal sobre recursos naturales estratégicos y faculta al Estado para regular su aprovechamiento. Por otra parte, impone deberes de protección ambiental, salud pública y bienestar colectivo. De esta tensión se deriva una idea central: el aprovechamiento de minerales no puede interpretarse como un simple asunto de inversión o contrato, sino como una política pública sometida a límites constitucionales, ambientales y democráticos.

Junto al Código de Recursos Minerales, el análisis debe incorporar la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la normativa reglamentaria sobre evaluación de impacto ambiental. Estas normas introdujeron categorías ambientales que el Código de 1963 no contemplaba con suficiente desarrollo. Sin embargo, la coexistencia entre un régimen minero de base concesional y un régimen ambiental posterior ha generado tensiones de coordinación, especialmente en materia de competencias, fiscalización, transparencia de información, seguimiento de obligaciones y responsabilidad por impactos acumulativos.

También debe incorporarse la Ley 37 de 2016, que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas en Panamá cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus tierras, territorios, recursos, modos de vida y cultura. Esta ley proporciona una base interna relevante para analizar proyectos extractivos con incidencia territorial indígena, aunque su eficacia depende de procedimientos culturalmente adecuados, información suficiente, tiempos razonables y respeto de las formas representativas de cada pueblo.

La Ley 125 de 2020, mediante la cual Panamá aprobó el Acuerdo de Escazú, refuerza la dimensión de democracia ambiental. Escazú no se limita a proclamar principios generales: exige acceso a información ambiental, participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, acceso a justicia ambiental y protección de personas defensoras ambientales. En consecuencia, cualquier discusión minera debe evaluarse también desde la transparencia, la publicidad de expedientes, la posibilidad real de oposición y el seguimiento ciudadano del cumplimiento ambiental.

El punto de inflexión jurídico se produjo en 2023. La Ley 406 de 20 de octubre de 2023 aprobó el contrato de concesión minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A. La reacción social, política y jurídica fue intensa. Posteriormente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional dicha ley mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023. Esta decisión no puede tratarse como un episodio aislado, sino como un momento de control constitucional que expresó la tensión entre contratación estatal, ambiente, procedimiento democrático y legitimidad pública.

La Ley 407 de 3 de noviembre de 2023 introdujo otro cambio decisivo: prohibió el otorgamiento de concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de minería metálica en todo el territorio nacional. Esta norma obliga a reformular el debate académico. Ya no basta con proponer una reforma del Código de Recursos Minerales como si el país estuviera en el mismo escenario previo a octubre de 2023. La discusión actual debe partir de la existencia de una prohibición legal de nuevas concesiones y de la necesidad de atender expedientes, pasivos ambientales, eventuales cierres, seguridad jurídica, conflictos sociales y alternativas de desarrollo territorial.

Resulta necesario mencionar que Panamá no ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a pueblos indígenas y tribales. En consecuencia, dicho instrumento no puede ser invocado como una fuente convencional obligatoria para el Estado panameño. No obstante, sí puede emplearse como criterio de referencia, estándar comparado o elemento persuasivo dentro del análisis jurídico. Por ello, el estudio del marco panameño debe sustentarse principalmente en las normas internas y en los instrumentos internacionales aplicables, tales como la Constitución Política, la Ley 37 de 2016, el Acuerdo de Escazú aprobado mediante Ley 125 de 2020, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia interamericana relacionada con la consulta, la propiedad colectiva y la protección de los territorios indígenas.

Desde una mirada socio-jurídica, el marco legal panameño presenta múltiples deficiencias que han contribuido a la situación de conflictividad actual. Entre los principales problemas detectados en la normativa minera panameña se encuentran:

- **Insuficiencia participativa:** La ley no contempla mecanismos adecuados de participación ciudadana en las decisiones mineras. Por ejemplo, no exige consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas o locales antes de otorgar concesiones, pese a que muchos proyectos afectan directamente sus territorios y modos de vida. Esta omisión vulnera estándares internacionales de derechos humanos y deja a las comunidades sin voz formal en el proceso decisorio.
- **Débil institucionalidad regulatoria:** Los organismos estatales encargados de regular y fiscalizar la minería (como la Dirección de Recursos Minerales) carecen de independencia y capacidad técnica suficientes. Su limitada autonomía presupuestaria y la interferencia política impiden una fiscalización rigurosa. La concesión de permisos y contratos ha dependido en exceso del poder discrecional del Ejecutivo, generando sospechas de corrupción e influencias. Además, no existe una entidad especializada de alto nivel (como un Ministerio de Minas) que centralice la política minera con visión estratégica.
- **Externalidades socioambientales no internalizadas:** La normativa vigente minimiza o ignora los impactos sociales y ambientales de la minería. Los requisitos de estudios de impacto

ambiental han sido laxos o tardíos, y no se contemplan adecuadamente medidas de remediación, compensación ni planes de cierre de minas obligatorios. En consecuencia, los costos de la degradación ambiental, el agotamiento de agua, la deforestación o el desplazamiento de comunidades no son asumidos por las empresas, recayendo en las poblaciones locales y el ecosistema. Esto refleja una falta de justicia ambiental, pues quienes sufren los impactos no son quienes obtienen los beneficios.

- **Distribución inequitativa de beneficios económicos:** Los cánones, regalías y tributos que pagan las empresas mineras en Panamá han sido relativamente bajos. Se estima que las regalías estándar oscilan alrededor del 2-4 % del valor del mineral extraído, porcentaje exiguo comparado con otros países. Sumado a una fiscalización débil, esto se traduce en ingresos magros para el Estado y escaso desarrollo local en las áreas mineras. La riqueza generada no se distribuye equitativamente ni se reinvierte suficientemente en las comunidades, alimentando la percepción de injusticia económica y expolio de recursos nacionales.

Estos problemas están interrelacionados y alimentan un círculo vicioso de desconfianza y conflicto. La ausencia de espacios participativos y la debilidad institucional han significado que las leyes mineras carezcan de legitimidad social, pues importantes sectores (comunidades campesinas, indígenas, organizaciones ambientales, academia) han sido excluidos de su elaboración. Desde la perspectiva de la sociología jurídica, un derecho que no incorpora la pluralidad de visiones sociales y que no es validado por los ciudadanos difícilmente será obedecido o respetado. En Panamá, muchos perciben el régimen minero como impuesto desde arriba y capturado por élites político-empresariales, lo que socava su autoridad. Esta situación configura lo que Luhmann (2002) denominaría un déficit de juridicidad: hay una distancia crítica entre el contenido de la norma y su cumplimiento efectivo. Por ejemplo, existen normas que obligan a mitigar daños ambientales o respetar ciertas zonas protegidas, pero en la práctica se toleran infracciones; así, la aplicación real del derecho se desvía de lo formalmente establecido, generando impunidad y cinismo normativo.

La legislación minera panameña, funcional al extractivismo, tampoco reconoce ni canaliza adecuadamente los conflictos sociales que la minería genera. Su diseño legal parte de la premisa de que la minería es un bien indiscutible, por lo que relega las preocupaciones ambientales o culturales a un segundo plano. Esto ha llevado a que comunidades afectadas busquen otras vías para ser escuchadas, desde la protesta social hasta litigios ante los tribunales. En 2017, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional una ley-contrato minera, evidenciando las falencias en la elaboración de estos acuerdos y dando la razón a reclamos socioambientales. Ello se inscribe en un fenómeno más amplio de judicialización de la política: cuando los canales políticos tradicionales fallan, los actores recurren a la justicia buscando protección de derechos (fenómeno estudiado en la región por autores como Sieder et al. (2005)). Si bien la intervención judicial puede corregir abusos puntuales, también revela que el marco normativo carece de consenso y arrastra problemas de origen.

En resumen, el análisis crítico muestra un marco normativo obsoleto y socialmente desconectado,

que prioriza el interés extractivo por encima del interés público. Las leyes mineras vigentes fueron concebidas en un contexto muy distinto al actual y no han incorporado los avances en materia de derechos humanos, participación ciudadana ni estándares ambientales contemporáneos. A pesar de la retórica oficial sobre “minería sostenible”, la estructura jurídica sigue sin garantizar ni sostenibilidad ambiental ni equidad social en la actividad. La consecuencia ha sido un profundo déficit de legitimidad y eficacia: el régimen legal no logra ni fomentar un desarrollo minero ordenado ni brindar garantías de protección a la sociedad. Esta conclusión encuentra eco en la teoría socio-jurídica: las normas mineras panameñas carecen de legitimidad social, uno de los pilares esenciales para un derecho válido y eficaz (Carbonell, 2009; Luhmann, 2002). Se impone, por tanto, la necesidad de reestructurar el marco normativo minero para subsanar estos déficits, tarea que exploraremos tras presentar evidencia empírica sobre la percepción ciudadana y las opiniones de expertos en la materia.

La democracia ambiental, reforzada por el Acuerdo de Escazú, se expresa en tres pilares: acceso a información ambiental, participación pública y acceso a justicia ambiental. En minería metálica, estos pilares se traducen en publicación de contratos, estudios de impacto ambiental, informes de fiscalización, datos de calidad de agua, sanciones, planes de cierre, garantías financieras y mecanismos de impugnación comprensibles y accesibles.

La justicia ambiental examina la distribución de cargas, riesgos, beneficios y poder de decisión. Autores como Martínez-Alier (2004), Gudynas (2011) y Svampa (2013) permiten ubicar la minería dentro de los conflictos socioambientales latinoamericanos vinculados al extractivismo. La pregunta no es únicamente cuánto ingreso genera la minería, sino quién recibe los beneficios, quién soporta los riesgos, quién participa en la decisión y qué mecanismos existen para prevenir, reparar o compensar daños.

El concepto de minería sostenible se utiliza con cautela. No se asume como una realidad existente ni como una promesa retórica. En este artículo se entiende como una condición exigente que solo podría afirmarse si existen límites ecológicos, evaluación independiente, fiscalización efectiva, protección del agua, consulta, transparencia, garantías financieras, plan de cierre, remediación, sanciones aplicables y beneficios sociales verificables.

4. RESULTADOS EMPÍRICOS: PERCEPCIÓN CIUDADANA Y VISIÓN EXPERTA

Para complementar el análisis documental, se realizaron una encuesta de opinión pública y una entrevista en profundidad a un profesional del sector minero. Estos hallazgos empíricos permiten contrastar la letra de la ley con la realidad vivida por la sociedad y por actores claves, revelando dónde aprieta el zapato en la práctica.

El estudio tiene carácter exploratorio-descriptivo y utiliza un enfoque mixto. Es exploratorio porque analiza un campo marcado por cambios jurídicos recientes, conflictividad social y reconfiguración normativa. Es descriptivo porque organiza hallazgos documentales, percepciones ciudadanas

y visión experta sin pretender establecer causalidad estadística. Es mixto porque combina revisión documental jurídica, datos cuantitativos de encuesta y análisis cualitativo de entrevista semiestructurada. La revisión documental incluyó el Código de Recursos Minerales, normas constitucionales y ambientales, Ley 41 de 1998, Ley 37 de 2016, Ley 125 de 2020, Ley 406 de 2023, Ley 407 de 2023, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023, informes técnicos sobre política minera y literatura sociojurídica sobre legitimidad, eficacia normativa, extractivismo, pluralismo jurídico y justicia ambiental.

La encuesta se aplicó a 116 participantes durante la fase de elaboración del estudio en 2025, mediante muestreo no probabilístico por conveniencia. Este tipo de muestra permite identificar tendencias preliminares, pero no permite realizar inferencias estadísticas sobre la población panameña en su conjunto. Por ello, los porcentajes presentados se interpretan exclusivamente como resultados del grupo encuestado. El instrumento incluyó preguntas cerradas y abiertas sobre percepción de la minería metálica, confianza institucional, necesidad de reforma del Código de Recursos Minerales, posibilidad de minería sostenible y valoración de una institucionalidad especializada.

La entrevista semiestructurada se realizó a un actor experto vinculado al sector geológico-minero, con experiencia técnica relevante. La entrevista no representa la opinión del sector minero en su totalidad. Su función es complementar el análisis documental y contrastar percepciones ciudadanas con una mirada técnica sobre institucionalidad, concesiones, planificación geológica, fiscalización, cierre de minas y moratoria.

El análisis cuantitativo fue descriptivo: frecuencias, porcentajes y comparación de respuestas ante escenarios condicionales. El análisis cualitativo consistió en codificación temática básica, agrupando respuestas en categorías como legitimidad, confianza institucional, reforma normativa, sostenibilidad, cierre, fiscalización y capacidad estatal. La triangulación entre documentos, encuesta y entrevista permite construir una interpretación más sólida, sin ocultar las limitaciones del diseño.

En materia ética, la participación en la encuesta se concibió como voluntaria e informada. Los resultados se presentan de manera agregada, sin identificar personas encuestadas. El tratamiento de la entrevista resguarda la identidad del actor experto salvo autorización expresa para revelar nombre, cargo o trayectoria. Esta reserva es especialmente relevante por tratarse de un sector económicamente sensible y socialmente conflictivo. Los datos deben conservarse de forma segura, limitarse al uso académico de la investigación y eliminar identificadores personales innecesarios.

Percepción ciudadana (encuesta): Se aplicó una encuesta a una muestra de la población panameña ($n = 116$ encuestados) con el objetivo de sondear las actitudes hacia la minería metálica, mostrando resultados empíricos de carácter exploratorios. Los resultados confirman la existencia de un alto nivel de escepticismo y descontento ciudadano con el modelo minero actual. Ante la pregunta general “¿Está usted de acuerdo con que se desarrolle la minería metálica en Panamá?”, un 77 % de los encuestados respondió negativamente, manifestándose en contra de la minería tal como se viene implementando, mientras solo el resto minoritario se mostró a favor. Esta abrumadora oposición no necesariamente implica un rechazo absoluto a la minería en sí misma; de hecho, muchos respondientes

aclararon que su posición se debía más a la desconfianza en el manejo gubernamental y en la falta de regulación adecuada, que a la mera existencia de la actividad minera. Es decir, perciben que “la minería no está mal per se, lo que está mal son las leyes y su aplicación” –una idea recurrente que vincula la aceptación social de la minería con la calidad del marco normativo.

Cuando a los participantes se les planteó un escenario hipotético en el que las leyes mineras fueran reformadas y estrictamente aplicadas, las actitudes mostraron una notable variación. Un 56.7 % indicó que estaría de acuerdo con el desarrollo de la minería metálica si existiera un marco legal más riguroso y transparente, reduciéndose la oposición a un 43.3 %. Esto sugiere que más de la mitad de la población podría respaldar proyectos mineros bajo condiciones mejoradas de gobernanza, mitigación de impactos y beneficio colectivo. En otras palabras, el rechazo no es categórico sino condicional: mucha gente cambiaría el “No a la minería” por un “Sí, pero con buenas leyes y control”. A medida que la encuesta profundizaba en aspectos específicos, se reforzaba esta tendencia: la oposición frontal se matizaba al discutir potenciales reformas, lo cual indica que el problema central radica en cómo se está llevando la minería en Panamá, más que en la minería en sí.

La encuesta también reveló un amplio consenso en que el marco legal necesita actualizarse. Un 92.9 % de los consultados consideró que el Código de Recursos Minerales de 1963 debe ser reformado. Esta casi unanimidad evidencia que la ciudadanía percibe la antigüedad y desactualización de la ley minera como un obstáculo para una gestión moderna y responsable de la minería. Igualmente, se encontró una opinión dividida pero interesante respecto a la creación de un Ministerio de Minas: el 52.2 % apoya establecer una entidad especializada en asuntos mineros, mientras que el 47.8 % restante cree que no es necesaria. Los que se oponen manifestaron reservas debido al “mal manejo que han tenido los gobiernos” en este tema, temiendo que una nueva institución podría replicar vicios existentes. No obstante, la ligera mayoría a favor sugiere que existe receptividad a fortalecer la institucionalidad siempre y cuando esto implique mayor tecnificación y seriedad en la supervisión de la industria.

Otro dato relevante es que un 61.2 % de los encuestados cree posible lograr una minería sostenible en Panamá. Este optimismo moderado está condicionado a que la minería se maneje de manera adecuada, transparente e informativa hacia el país. En contraste, un 38.8 % piensa que no es posible la sostenibilidad en minería, quizá reflejando un escepticismo arraigado por la historia de incidentes ambientales y promesas incumplidas. De nuevo, la mayoría pareciera dar un voto de confianza condicionado: sí se podría tener minería sostenible, si se hacen bien las cosas. Esto lleva a enfatizar la importancia de construir esas condiciones (buenas prácticas, control independiente, información pública) para ganarse la confianza ciudadana.

En cuanto al perfil de los participantes, destacó una amplia participación de mujeres y jóvenes en la encuesta, lo cual sugiere que estos grupos demográficos están especialmente involucrados o preocupados por el tema minero. La elevada participación juvenil indica una creciente conciencia y activismo de las nuevas generaciones en asuntos de política ambiental y de recursos naturales, lo cual podría influir en la presión social por reformas.

Visión experta (entrevista): Para obtener una perspectiva técnica sobre las deficiencias normativas y posibles soluciones, se entrevistó a un geólogo panameño con experiencia tanto en la Dirección de Recursos Minerales como en la industria minera internacional. Sus respuestas aportan una crítica interna al marco regulatorio vigente y refuerzan muchos de los puntos identificados en el análisis documental:

- En primer lugar, el experto señaló que está a favor de la minería, pero considera que “el problema son las leyes”. A su juicio, Panamá necesita nuevas leyes mineras que aborden múltiples aspectos no cubiertos por la normativa actual. Insistió en la urgencia de realizar un inventario geológico nacional para conocer realmente el potencial minero del país y planificar su aprovechamiento racional. Esto denota que incluso desde la óptica de la industria, la ausencia de información actualizada y de un marco estratégico es una limitante seria.
- Sobre el procedimiento de otorgamiento de concesiones, criticó la forma laxa y politizada en que se manejan. Propuso regular estrictamente la duración de las concesiones de exploración –otorgándolas por períodos cortos, con posibilidad de prórroga solo si se demuestra avance– y exigir reportes periódicos al concesionario sobre los progresos de exploración. En la actualidad, un solicitante puede esperar años por una respuesta estatal y, una vez que obtiene una concesión de exploración, la ley le garantiza prácticamente el derecho a explotar si encuentra reservas. Según el experto, el gobierno “no debería demorar tantos años” en responder a una solicitud ni otorgar concesiones indefinidas; además, debe eliminarse la obligación legal de conceder explotación automáticamente tras la exploración, porque ello restringe la capacidad del Estado de negar proyectos que resulten inconvenientes. Este señalamiento alude a una cláusula del Código de 1963 que efectivamente establece esa automaticidad, la cual es hoy vista como anacrónica y riesgosa.
- En línea con lo anterior, el entrevistado abogó por la creación de un Ministerio de Minas en Panamá. Argumentó que actualmente quienes otorgan las concesiones “no son técnicos o no tienen los conocimientos necesarios” en materia minera, lo que redundaría en decisiones mal fundamentadas. Un Ministerio especializado, dotado de personal experto, podría centralizar la regulación, proponer nuevas políticas y mejorar la fiscalización. Esta nueva institución también debería liderar la actualización del marco normativo y coordinarse con el Ministerio de Ambiente para evitar los vacíos y traslapes institucionales que hoy existen.
- Respecto a las responsabilidades del Estado, el experto opinó que no le corresponde al Estado determinar si una concesión minera será rentable o no en términos económicos –eso es un riesgo empresarial–, pero sí le compete establecer requisitos y condiciones desde el inicio para proteger el interés público. Por ejemplo, sugirió que desde el momento de otorgar un contrato de exploración se aseguren provisiones para proteger intereses ambientales, incluyendo garantías financieras para remediación y especialmente la obligación de presentar un plan de

cierre de mina antes de comenzar la explotación. Esto último es crucial: significa que cualquier proyecto debe planificar cómo restaurará o compensará el área una vez termine la extracción, evitando el fenómeno frecuente de minas abandonadas que dejan pasivos ambientales al Estado. Actualmente, tales previsiones no están adecuadamente contempladas en la ley panameña.

- Finalmente, sobre el debate de establecer o no una moratoria minera (suspensión temporal o indefinida de nuevas concesiones), el experto advirtió que optar por una prohibición general no es la solución de fondo. Recordó que la Constitución Panameña permite la exploración y explotación de recursos minerales, de modo que declarar una moratoria absoluta chocaría con el propio texto constitucional. En su lugar, enfatiza que la vía correcta es mejorar las leyes y la fiscalización, ya que el problema radica en cómo se ha gestionado la minería y no en la actividad en sí misma. Esta opinión sugiere que intentar resolver las deficiencias normativas simplemente deteniendo la minería podría generar inseguridad jurídica y postergar inversiones necesarias, en vez de corregir las causas estructurales de los abusos.

La entrevista refuerza la necesidad de distinguir entre minería como actividad económica y régimen jurídico minero como sistema de gobernanza. Una actividad puede ser técnicamente posible y económicamente rentable, pero socialmente inviable si carece de legitimidad. Del mismo modo, una reforma legal puede ser ambiciosa en el papel y fracasar si no se acompaña de presupuesto, personal técnico, laboratorios, monitoreo, independencia institucional y sanciones aplicables.

En conjunto, los hallazgos de la encuesta y la entrevista pintan un panorama congruente con el diagnóstico socio-jurídico previo. La población muestra resistencia al modelo actual, fundamentada en la percepción de un Estado incapaz de controlar la minería en favor del bien común. Al mismo tiempo, existe cierta apertura hacia la actividad minera bajo condiciones más estrictas y transparentes, lo que implica una demanda ciudadana de reformas. Por su lado, la visión experta corrobora técnicamente muchas falencias: burocracia ineficiente, normas desactualizadas que garantizan derechos excesivos a los concesionarios, falta de planificación estratégica, e insuficiente consideración de las dimensiones ambientales e institucionales. Tanto la ciudadanía informada como los especialistas señalan, desde sus respectivos ángulos, la necesidad impostergable de fortalecer el marco normativo e institucional para lograr una minería responsable.

Estos resultados deben leerse con cautela. No constituyen una medición nacional de opinión pública. Su aporte consiste en mostrar indicios coherentes con el diagnóstico sociojurídico: el conflicto minero panameño se explica por una combinación de crisis de confianza, déficit de participación, insuficiente fiscalización y preocupación por impactos ambientales y sociales. En las secciones siguientes profundizaremos en los desafíos que conlleva emprender ese proceso de cambio y esbozaremos propuestas concretas para superarlos.

5. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, JURÍDICOS Y SOCIALES EN LA REGULACIÓN MINERA

Implementar una reforma integral del régimen minero panameño supone enfrentar obstáculos de diversa índole. Los desafíos no son únicamente técnicos (redactar nuevas leyes), sino fundamentalmente institucionales, jurídicos y sociales, dada la complejidad del entramado de intereses y condiciones necesarias para un cambio efectivo.

Desafíos institucionales: El primer gran reto es subsanar la debilidad institucional que históricamente ha aquejado al sector. Fortalecer instituciones no es una tarea inmediata; requiere voluntad política, recursos y cambios culturales en la administración pública. Panamá debe empoderar a la autoridad minera dotándola de autonomía frente a presiones políticas y económicas. Sin embargo, esto enfrenta la inercia de un sistema donde tradicionalmente ha habido captura regulatoria: es decir, las mismas empresas o grupos con intereses en la minería han influido en las agencias encargadas de supervisarlas. Romper ese patrón implica instaurar mecanismos de transparencia en la toma de decisiones, blindajes contra conflictos de interés y quizás asistencias externas o veedurías independientes mientras la nueva institucionalidad gana credibilidad. Adicionalmente, está el desafío de conseguir y retener personal técnico calificado en geología, minería, ambiente, etc., dentro del Estado, compitiendo con los salarios del sector privado. Sin cuadros técnicos sólidos, cualquier reforma legal podría naufragar en la implementación. Por último, desde una perspectiva más amplia, la fragmentación institucional actual –con competencias dispersas entre ministerios y direcciones– requeriría una reorganización, posiblemente creando un Ministerio de Minas o una agencia única robusta. Esto conlleva negociaciones políticas complejas y el riesgo de burocratizar aún más el sistema si no se hace con claridad de funciones. En suma, el Estado enfrenta el desafío de construir capacidad y confianza: capacidad para regular eficazmente y confianza ciudadana en que lo hará buscando el bien común y no favoreciendo intereses particulares.

Desafíos jurídicos: En el plano estrictamente normativo, reformar el marco legal minero implica superar resistencias legales y políticas. Cualquier modificación sustancial del Código de 1963 requerirá aprobación legislativa, donde entran a jugar presiones de diversos sectores. Es previsible que sectores económicos vinculados a la minería ejerzan lobby para limitar cambios que puedan aumentar sus costos operativos (por ejemplo, mayores regalías, obligaciones ambientales más estrictas). Asimismo, algunos actores políticos podrían oponerse por motivos ideológicos o de corto plazo, temiendo que regulaciones exigentes “espanten” la inversión extranjera. Un reto jurídico específico es actualizar la normativa armonizándola con otras leyes y con la Constitución. La Constitución establece que los recursos minerales son propiedad del Estado, pero también consagra el derecho a un ambiente sano y la participación ciudadana. Cualquier reforma deberá equilibrar estos mandatos constitucionales y posiblemente llenar lagunas jurídicas existentes, como la falta de una ley de consulta indígena. Además, está la cuestión de los derechos adquiridos: concesiones ya otorgadas bajo el régimen vigente gozan de estabilidad jurídica, por lo que transitar a un nuevo régimen requerirá disposiciones tran-

sitorias y eventuales renegociaciones con concesionarios para no incurrir en demandas o arbitrajes internacionales. Este panorama jurídico es complejo y demanda una técnica legislativa cuidadosa, apoyada en estudios comparados de legislación minera de otros países que han logrado mejoras (por ejemplo, aprender de casos como Chile, Colombia o Perú en sus reformas mineras recientes). El desafío jurídico, en resumen, es rediseñar las reglas del juego sin vulnerar la seguridad jurídica, pero sí reorientándolas hacia la sostenibilidad y equidad, lo cual requiere un amplio consenso político y social para legitimar la reforma.

Desafíos sociales: Quizá el componente más crítico sea reconstruir la legitimidad social del régimen minero. Existe un profundo déficit de confianza entre la ciudadanía –especialmente las comunidades potencialmente afectadas– y las instituciones encargadas de la minería. Décadas de exclusión de las comunidades de los procesos de decisión, sumadas a experiencias negativas (contaminación, promesas de desarrollo local incumplidas), alimentan un rechazo visceral y protestas masivas ante cualquier nuevo proyecto minero. Superar esto exige un esfuerzo intenso de diálogo social, transparencia y participación genuina. Un reto inmediato es incorporar la consulta previa a pueblos indígenas y mecanismos de participación para comunidades locales. Sin embargo, pasar del papel a la práctica implica capacitar a las comunidades, traducir información técnica a lenguaje accesible, y otorgar tiempos suficientes para la deliberación colectiva, todo lo cual puede ralentizar los procesos, algo a lo que las empresas no están habituadas. Otro desafío social es combatir la desinformación. La encuesta mostró que muchos ciudadanos desconocen incluso qué entidad fiscaliza la minería, o no cuentan con información objetiva sobre los impactos reales de la minería versus sus beneficios. En esa brecha informativa proliferan rumores y miedos (algunos fundados, otros quizá exagerados), que solo pueden atenderse con una política de comunicación transparente por parte del Estado y las empresas, y con la participación de la academia y sociedad civil aportando monitoreo independiente. Asimismo, Panamá deberá lidiar con el historial de conflictos: en ciertas localidades, las relaciones entre mineras y comunidades están muy deterioradas. Será necesario mediar y en algunos casos remediar pasivos sociales y ambientales del pasado para poder avanzar hacia un clima de cooperación. La sociología jurídica enfatiza que sin legitimidad social no hay eficacia legal –un principio confirmado por la experiencia panameña donde leyes impuestas han sido ignoradas o enfrentadas en las calles. Recuperar legitimidad demandará tiempo, apertura y probablemente ceder mayor poder de decisión a las comunidades, algo que los actores tradicionales no sueltan fácilmente.

Enfrentar estos desafíos es un proceso integral. No basta con escribir una nueva ley; hace falta construir instituciones fuertes, desarrollar capacidades, generar confianza pública y equilibrar las relaciones de poder subyacentes. Como advierte Ferrajoli (2001), el derecho debe liberarse de la subordinación a intereses dominantes para volverse garante de los derechos de todos. Igualmente, Bourdieu (1986) nos recordaría que sin alterar las estructuras de poder, el derecho por sí solo no transforma la realidad. En Panamá, esto implica que la reforma minera deberá ir acompañada de cambios en la voluntad política (priorizar el bien común sobre ganancias inmediatas), en la cultura administrativa (cero tolerancia a la corrupción y opacidad) y en la actitud empresarial (adoptar

prácticas responsables y respetar el escrutinio público). No se trata simplemente de un reto técnico, sino de un reto de gobernanza democrática en un sector históricamente opaco. La buena noticia es que la presión social actual y el escrutinio público nunca han sido tan fuertes; esto genera una ventana de oportunidad para impulsar reformas que antes hubiesen sido políticamente inviables. El camino, no obstante, requiere navegar tensiones: desarrollar minería pero con estrictos cuidados, atraer inversión pero con reglas firmes, impulsar la economía pero sin sacrificar justicia social ni ecológica. Ese delicado equilibrio es el núcleo del desafío socio-jurídico panameño.

6. PROPUESTAS DE MEJORA NORMATIVA

A partir del diagnóstico y los desafíos analizados, es posible delinear propuestas concretas para mejorar el marco normativo de la minería metálica en Panamá. Estas propuestas se fundamentan en tres ejes o principios rectores –justicia ambiental, participación ciudadana y fortalecimiento institucional– entendiendo que solo integrando estas dimensiones se logrará un marco legal legítimo y efectivo. A continuación, se presentan las principales recomendaciones:

- **Justicia ambiental y derechos humanos:** Incorporar en la legislación minera principios robustos de protección ambiental y respeto a los derechos humanos. Esto implica reformar el Código de Recursos Minerales para integrar exigencias ambientales estrictas en todas las fases del proyecto minero. Por ejemplo, hacer obligatoria la presentación y aprobación de planes de cierre y restauración ambiental antes de otorgar concesiones, de modo que ninguna mina pueda operar sin garantías de remediación. Asimismo, elevar los estándares de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), requiriendo evaluaciones independientes y la consideración de impactos acumulativos y sinérgicos. Debe consagrarse el principio de precaución: ante incertidumbre científica sobre daños graves, abstenerse o imponer salvaguardas adicionales. La ley debe reconocer explícitamente el derecho de las comunidades a un ambiente sano y el derecho al agua como prioritarios. Igualmente, se propone ajustar el régimen económico: aumentar las tasas de regalías y establecer mecanismos para que una proporción significativa de los ingresos mineros se reinvierta en las comunidades locales (fondo de desarrollo local) y en la rehabilitación ambiental. Esto avanzaría hacia una mayor equidad distributiva, alineándose con el enfoque de “justicia ambiental” que busca que quienes soportan los impactos reciban también beneficios. Adicionalmente, garantizar los derechos laborales en las minas y la salud ocupacional de los mineros, reforzando la inspección de trabajo en este sector. Estas medidas aseguran que la riqueza mineral se aproveche respetando límites ecológicos y derechos fundamentales, transformando el marco legal en un instrumento para el desarrollo sostenible y no en una patente de corso para el extractivismo.
- **Participación ciudadana y transparencia:** Establecer mecanismos formales de participación pública en la gobernanza minera, fortaleciendo la democracia ambiental. En particular,

adoptar una legislación de consulta previa, libre e informada para pueblos indígenas y comunidades locales afectadas, de manera que ningún proyecto minero pueda aprobarse sin el diálogo y consentimiento informado de las comunidades concernidas. Más allá de la consulta, promover instancias de participación ciudadana temprana en la formulación de políticas mineras –por ejemplo, mesas multiactor de discusión para la reforma al código minero, involucrando representantes comunitarios, ONG ambientales, academia y sector privado. La transparencia es un complemento indispensable: se sugiere implementar la iniciativa de EITI (Transparencia de las Industrias Extractivas) en Panamá o un modelo análogo, donde se publiquen todos los contratos mineros, pagos de empresas al Estado, monitoreos ambientales y demás información relevante. Igualmente, crear espacios de control social como comités locales de seguimiento en las áreas mineras, que participen junto a las autoridades en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las empresas. Esto puede incluir monitores comunitarios formados para reportar incidentes, veedurías ciudadanas en inspecciones, audiencias públicas periódicas sobre el desempeño de cada proyecto, etc. La ley debe contemplar y proteger la figura de denunciante ambiental para que ciudadanos puedan reportar infracciones sin temor a represalias. Al democratizar la gestión minera, se fortalece la legitimidad del marco jurídico: un derecho participativo es más respetado y eficaz (Carbonell, 2009). Además, la deliberación inclusiva tiende a mejorar la calidad de las decisiones al incorporar saberes locales y diversos intereses (Habermas, 1998). En resumen, la propuesta es transitar desde un esquema cerrado y tecnocrático a un modelo de gobernanza participativa, donde la ciudadanía tenga voz real y las decisiones se tomen de cara al público.

- **Fortalecimiento institucional y cumplimiento:** Reformar la arquitectura institucional del sector minero no debe entenderse únicamente como la creación automática de una nueva entidad estatal, sino como una respuesta técnicamente justificada frente a los déficits previamente identificados: debilidad fiscalizadora, dispersión de competencias, limitada capacidad técnica, falta de coordinación interinstitucional, demoras administrativas, escasa transparencia y pérdida de legitimidad social en torno a la actividad minera. En ese sentido, una alternativa posible sería la creación de una entidad especializada, ya sea de rango ministerial o bajo la forma de una agencia nacional autónoma, encargada de la regulación técnica, seguimiento, fiscalización y planificación estratégica del sector minero. Sin embargo, esta propuesta requiere una justificación comparada y un análisis institucional previo. La experiencia de otros países demuestra que los modelos más eficaces no dependen solamente del nombre o jerarquía de la entidad, sino de su capacidad técnica, independencia funcional, transparencia, coordinación con autoridades ambientales y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Por ello, antes de proponer la creación de un Ministerio de Minas o de una agencia especializada, debe evaluarse si dicha entidad resolvería de manera real los problemas existentes o si, por el contrario, podría generar nuevos riesgos. Entre esos riesgos se encuentran la captura institu-

cional por intereses económicos del sector extractivo, la duplicidad burocrática con entidades ya existentes, el aumento de costos públicos, la fragmentación de competencias, la creación de trámites innecesarios y la pérdida de legitimidad social si la reforma es percibida como una medida orientada a facilitar la minería sin fortalecer suficientemente los controles ambientales y sociales. Desde esta perspectiva, la reforma institucional debe diseñarse bajo criterios de necesidad, proporcionalidad, eficiencia administrativa y legitimidad democrática. Si se opta por una agencia especializada, esta debería tener competencias claramente delimitadas y no sustituir las funciones ambientales del Ministerio de Ambiente ni las competencias económicas, comerciales y administrativas del Ministerio de Comercio e Industrias. Por el contrario, su valor agregado tendría que estar en la especialización técnica, la fiscalización permanente, la gestión de información minera, la supervisión del cumplimiento de obligaciones concesionales y la coordinación efectiva con MiAmbiente, el MICI, el Ministerio de Economía y Finanzas, los gobiernos locales y las comunidades afectadas.

Una opción más prudente podría consistir en un modelo gradual: primero fortalecer la actual Dirección de Recursos Minerales mediante presupuesto, personal técnico, tecnología, carrera administrativa especializada y mayores facultades de fiscalización; luego crear una unidad interinstitucional permanente de gobernanza minera; y, finalmente, evaluar si la magnitud, complejidad y riesgos del sector justifican la transformación hacia una agencia autónoma o entidad de mayor jerarquía. De esta manera, la reforma no partiría de una solución institucional preconcebida, sino de una evaluación objetiva de capacidades, costos, beneficios y riesgos.

Cualquiera que sea el modelo adoptado, resulta indispensable que la autoridad minera cuente con profesionales altamente calificados en geología, ingeniería de minas, hidrología, derecho ambiental, sociología, economía pública y gestión de conflictos socioambientales. Asimismo, deben establecerse criterios meritocráticos para su selección, incompatibilidades claras para evitar conflictos de interés, mecanismos de transparencia activa, auditorías externas, controles parlamentarios y participación ciudadana en el seguimiento de la gestión institucional.

Paralelamente, se propone fortalecer las facultades sancionatorias de la autoridad competente. La ley debe prever sanciones proporcionales pero efectivas frente al incumplimiento de obligaciones ambientales, sociales, laborales, fiscales y concesionales. Estas sanciones pueden incluir multas sustanciales, suspensión temporal de actividades, ejecución de garantías, obligación de reparación ambiental, inhabilitación para contratar con el Estado y cancelación de concesiones en casos graves o reincidentes.

También deben establecerse plazos administrativos claros para resolver solicitudes, prórrogas, aprobaciones, fiscalizaciones y recursos, de forma que exista seguridad jurídica tanto para el Estado como para los particulares. No obstante, la celeridad administrativa no debe confundirse con flexibilización de controles. Los plazos deben servir para evitar la inercia institucional, no para debilitar la evaluación ambiental, social y técnica de los proyectos.

La coordinación interinstitucional constituye otro elemento central. La regulación minera no puede operar de manera aislada, pues sus impactos involucran ambiente, agua, salud pública, ordenamiento territorial, pueblos indígenas, comunidades locales, finanzas públicas, empleo, comercio exterior y derechos humanos. Por ello, deben crearse protocolos obligatorios de coordinación entre la autoridad minera, MiAmbiente, el MICI, el MEF, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, los municipios y las autoridades tradicionales cuando corresponda. Estos protocolos deben definir responsabilidades, intercambio de información, procedimientos de inspección conjunta, criterios de evaluación y mecanismos de respuesta ante incumplimientos.

Finalmente, el fortalecimiento institucional exige incorporar herramientas modernas de monitoreo y control. El Estado debe utilizar sistemas de información geográfica, monitoreo satelital, teledetección, laboratorios de calidad de agua, suelo y aire, plataformas públicas de seguimiento de concesiones y mecanismos de alerta temprana frente a riesgos ambientales. Estas herramientas permitirían pasar de una fiscalización reactiva y documental a una supervisión preventiva, continua y basada en evidencia.

En síntesis, la propuesta institucional no debe reducirse a crear una nueva entidad, sino a construir una autoridad minera técnicamente competente, ambientalmente coordinada, socialmente legítima y jurídicamente responsable. Solo si se demuestra que una agencia especializada o un ministerio resolvería mejor los déficits actuales que el simple fortalecimiento de las estructuras existentes, dicha reforma estaría plenamente justificada. De lo contrario, el objetivo prioritario debe ser reforzar capacidades, cerrar espacios de discrecionalidad, evitar la captura regulatoria y garantizar que la actividad minera, si llega a permitirse, quede sometida a controles públicos efectivos, transparentes y democráticamente legitimados.

Estas propuestas se refuerzan mutuamente: un marco legal ambientalmente justo, participativo e institucionalmente sólido tiende a generar un círculo virtuoso de legitimidad y eficacia. Cabe destacar que se alinean con las tendencias globales y regionales que exigen una minería más responsable. Corrientes contemporáneas de la sociología jurídica abogan por un derecho “vivido” y no meramente “prescrito” (De Sousa Santos, 2002), es decir, normas que nazcan del diálogo social y se apliquen en la práctica cotidiana de manera coherente. La adopción de estas reformas situaría a Panamá en sintonía con un movimiento mundial hacia la minería ética, que incorpora estándares de derechos humanos, respeto ambiental y participación comunitaria. En última instancia, se trata de articular desarrollo económico con equidad social, sostenibilidad ambiental y legitimidad democrática. Solo un enfoque integral así puede resolver la encrucijada actual, permitiendo aprovechar los recursos minerales de manera responsable sin sacrificar la justicia ni el futuro ecológico.

7. CONCLUSIONES

La minería metálica en Panamá debe ser abordada como un problema sociojurídico complejo y no como una cuestión meramente técnica, económica o administrativa. Los hallazgos de este estudio evidencian que el régimen minero vigente arrastra déficits de legitimidad, eficacia normativa, participación ciudadana, fiscalización ambiental y confianza institucional. Por ello, cualquier decisión futura sobre el sector exige algo más que ajustes parciales al Código de Recursos Minerales: requiere una deliberación pública amplia sobre el modelo de desarrollo, los límites ecológicos del territorio, la distribución de riesgos y beneficios, y el papel que debe asumir el Estado frente a actividades extractivas de alto impacto.

La minería metálica en Panamá debe analizarse desde el nuevo escenario creado por la Ley 406 de 2023, su declaratoria de inconstitucionalidad mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023 y la Ley 407 de 2023. Estos hitos impiden sostener un análisis genérico sobre el régimen minero y obligan a reconocer que el país se encuentra ante una redefinición estructural de su política extractiva.

Desde la sociología jurídica, el principal aporte de este análisis consiste en mostrar que la validez formal de una norma no garantiza su aceptación social ni su cumplimiento efectivo. El derecho minero panameño ha operado históricamente dentro de una racionalidad predominantemente extractiva, con escasa capacidad para integrar las voces de comunidades afectadas, pueblos indígenas, organizaciones ambientales, academia y ciudadanía. Esta desconexión ha generado un déficit de juridicidad: la distancia entre la ley escrita y la experiencia social concreta. En ese sentido, el conflicto minero no puede explicarse únicamente por fallas de comunicación o por oposición ciudadana, sino por una crisis más profunda de legitimidad democrática y de capacidad institucional. Para sistematizar esta aproximación sociojurídica, la Tabla 1 resume las principales categorías analíticas y sus correspondientes indicadores empleados en este estudio.

Tabla 1: Categorías analíticas y operacionalización

Categoría	Definición de trabajo	Indicadores utilizados en el análisis
Legitimidad normativa	Aceptación razonada y democrática de una norma o política por parte de actores afectados y ciudadanía.	Participación, transparencia, confianza institucional, deliberación pública, aceptación o resistencia social.
Eficacia normativa	Capacidad real de una norma para orientar conductas, producir cumplimiento y generar consecuencias institucionales.	Fiscalización, sanciones, cumplimiento de obligaciones ambientales, control de concesiones, seguimiento público.
Déficit de juridicidad	Brecha entre derecho formal, aplicación efectiva y confianza social en el cumplimiento.	Percepción de incumplimiento, impugnaciones judiciales, conflictos, debilidad regulatoria, opacidad.

Continúa en la siguiente página...

Continuación de la Tabla 1

Categoría	Definición de trabajo	Indicadores utilizados en el análisis
Captura regulatoria	Riesgo de influencia indebida de intereses privados o políticos sobre la autoridad reguladora.	Conflictos de interés, puertas giratorias, baja sanción, dependencia técnica, reuniones no trazables.
Democracia ambiental	Gobernanza basada en información, participación y acceso a justicia ambiental.	Acceso a expedientes, audiencias, consulta, recursos, protección de defensores, datos ambientales abiertos.
Justicia ambiental	Distribución equitativa de riesgos, cargas, beneficios y poder de decisión.	Protección del agua, compensación, beneficios locales, remediación, participación de comunidades vulnerables.
Minería sostenible	Hipótesis condicionada por límites ecológicos, control institucional y beneficios sociales verificables.	EIA independiente, plan de cierre, garantías, monitoreo, sanciones, transparencia y protección de biodiversidad.

A partir de este diagnóstico, la conclusión no debe presentarse como una defensa anticipada de la llamada minería responsable. En el caso panameño, dicha categoría solo podría sostenerse como una posibilidad condicionada, no como una premisa demostrada. Para hablar seriamente de minería responsable tendrían que verificarse, de manera previa y acumulativa, condiciones estrictas: información pública completa, evaluación ambiental independiente, fiscalización continua, protección efectiva del agua y los ecosistemas, consulta y participación ciudadana vinculante o significativa, garantías financieras suficientes, planes de cierre, sanciones reales frente al incumplimiento y distribución equitativa de beneficios. Mientras esas condiciones no estén institucionalmente garantizadas, la apelación a la minería responsable corre el riesgo de convertirse en una fórmula retórica más que en una política pública verificable.

En consecuencia, Panamá enfrenta varios escenarios de política pública que deben ser examinados críticamente. Un primer escenario es mantener o profundizar la moratoria sobre nuevas concesiones, como mecanismo temporal de contención mientras se revisa el marco jurídico, se atienden pasivos ambientales y se reconstruye la confianza pública. Un segundo escenario es avanzar hacia una prohibición más amplia de la minería metálica, si el Estado concluye que los riesgos ambientales, sociales e institucionales superan los beneficios esperados o que no existen capacidades suficientes para controlar la actividad. Un tercer escenario es diseñar una transición regulatoria, orientada a ordenar expedientes existentes, regular cierres, remediación, garantías, responsabilidades y reconversión económica de territorios impactados. Un cuarto escenario es impulsar una reforma integral del régimen minero, pero solo bajo condiciones institucionales fuertes, controles ambientales rigurosos, participación ciudadana efectiva y coordinación real entre las autoridades competentes. Las características

principales, ventajas y riesgos de cada una de estas opciones se sintetizan en la Tabla 2.

Tabla 2: Escenarios de política pública para la minería metálica en Panamá

Escenario	Contenido	Ventajas	Riesgos o condiciones críticas
Prohibición de nuevas concesiones	Mantener la Ley 407 de 2023 y gestionar expedientes, cierres y pasivos existentes.	Precaución ambiental, reducción de conflictividad inmediata, claridad política.	Debe acompañarse de cierre ordenado, empleo, transición económica y gestión de pasivos.
Moratoria con reforma integral	Suspender nuevas decisiones mientras se reforma el régimen, se realiza consulta y se fortalece la institucionalidad.	Permite deliberación, inventario geológico, evaluación ambiental estratégica y rediseño normativo.	Puede volverse indefinida si no tiene cronograma, metas y rendición de cuentas.
Prohibición amplia	Establecer una política más restrictiva de largo plazo sobre minería metálica.	Máxima protección preventiva en territorios sensibles.	Requiere análisis constitucional, económico, laboral, internacional y de derechos adquiridos.
Regulación condicionada	Permitir actividad solo con requisitos estrictos y capacidad estatal demostrada.	Podría compatibilizar aprovechamiento y control ambiental si las condiciones son reales.	Exige Estado técnicamente fuerte, transparencia, sanciones, consulta y garantías financieras robustas.

Estos escenarios no deben entenderse como opciones puramente ideológicas, sino como alternativas jurídicas y políticas que responden a distintos niveles de riesgo, legitimidad y capacidad estatal. La moratoria puede ser necesaria cuando el Estado requiere tiempo para evaluar y corregir; la prohibición puede ser legítima si se fundamenta en la protección del ambiente, la salud pública y los derechos colectivos; la transición regulatoria puede servir para evitar vacíos jurídicos y atender efectos de proyectos pasados o en cierre; y la reforma integral puede ser viable únicamente si demuestra que el nuevo régimen no reproducirá los mismos problemas de captura regulatoria, discrecionalidad administrativa, débil fiscalización y exclusión social.

Por tanto, el desafío central no consiste en escoger entre minería sí o minería no de forma abstracta, sino en determinar qué modelo de gobernanza resulta constitucionalmente legítimo, ambientalmente sostenible, socialmente aceptable e institucionalmente ejecutable para Panamá. La sociología jurídica permite precisamente desplazar el debate desde una promesa normativa hacia una evaluación de condiciones reales de posibilidad. Bajo esta mirada, el fortalecimiento del marco normativo no puede reducirse a facilitar inversiones ni a crear nuevas entidades sin justificación suficiente; debe orientarse a reconstruir confianza, prevenir daños, garantizar derechos, transparentar decisiones y someter cualquier política minera al control democrático.

En síntesis, Panamá se encuentra ante una coyuntura decisiva en la que ninguna respuesta debe asumirse como automática. La continuidad del statu quo profundizaría la conflictividad y la desconfianza. La moratoria, la prohibición, la transición regulatoria o la reforma integral constituyen rutas posibles, cada una con ventajas, límites y riesgos que deben ser evaluados con evidencia, participación y responsabilidad pública. La conclusión más prudente de este trabajo es que la minería metálica solo podría discutirse dentro de un marco democrático robusto, ambientalmente exigente y socialmente legítimo; y, si esas condiciones no pueden garantizarse, el Estado debe considerar seriamente alternativas restrictivas o prohibitivas como expresiones válidas de política pública. El derecho, en este contexto, no debe operar como simple habilitador del extractivismo, sino como instrumento de deliberación, límite, protección y justicia socioambiental.

Referencias

- Bourdieu, P. (1986). La fuerza del derecho: Elementos para una sociología del campo jurídico [Trad. del francés por Carlos Morales de Setién Raventós (reed. en castellano, 2000 en *Poder, derecho y clases sociales*)]. *Droit et Société*, 4(1), 3-19.
- Carbonell, M. (2009). *El concepto de derechos fundamentales*. Editorial Trotta.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La ineficiencia de la desigualdad* (inf. téc.) (Documento de período de sesiones de la CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- De Sousa Santos, B. (2002). *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación* [Incluye *El derecho de los oprimidos*]. Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (2.^a ed.). Editorial Trotta.
- Gudynas, E. (2011). *Extractivismos, política y sociedad: Tres ensayos sobre las relaciones entre lo global y lo local*. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta.
- Luhmann, N. (2002). *El derecho de la sociedad*. Universidad Iberoamericana / Herder.
- Martínez-Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Editorial.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (Eds.). (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y giro ecoterritorial en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244), 30-45.