



Cuaderno de derecho ambiental #2
Ecosistema jurídico y judicial
sobre minería ilegal y
contaminación por mercurio
para la Amazonía colombiana



Cuaderno de derecho ambiental #2

Ecosistema jurídico y judicial sobre minería ilegal y contaminación por mercurio para la Amazonía colombiana¹

Autores

WWF Colombia:

Mauricio Madrigal

Coordinador, Especialista en incidencia política

Johana Herrera Montoya

Analista en la Legalidad de Recursos Naturales

Daniela Nieto

Consultora en infraestructura y minería

Andrés Aristizabal

Consultor en aspectos jurídicos

Alianza Amazónica para la reducción de los impactos de la Minería de Oro, AARIMO

María Fernanda Barahona,
Amazon Conservation Team

Victor Manuel Moreno Rengifo
y Yady Cristina González Álvarez,
*Fundación para la Conservación
y el Desarrollo Sostenible, FCDS*

Alpher Mauricio Rojas
y Juan Sebastián Anaya,
Fundación Gaia Amazonas

Colaboradores

Eliana Martinez y Estebán Carrillo,

Parques Nacionales Naturales de Colombia, PNN

Ivonne Rodriguez

Coordinadora proyecto Moore, AARIMO

Dubán Canal

Secretaría técnica, AARIMO

Diseño y diagramación

El Bando Creativo

Primera edición, agosto de 2025

ISBN: 978-628-96330-9-2

Sello editorial: Fondo Mundial para la Naturaleza Colombia - WWF Colombia
(978-628-96330)

¹Este documento se integra a la serie Cuadernos de Derecho Ambiental, de WWF Colombia, como parte del trabajo de la Alianza Amazónica para la Reducción de los Impactos de la Minería de Oro, AARIMO y del proyecto Reduciendo el avance de los impactos de la minería ilegal en la Amazonía colombiana y zonas de frontera con Perú y Brasil financiado por la Fundación Gordon y Betty Moore.

Tabla de contenido

Listado de siglas	4
Introducción	5
1. Conceptos claves	6
2. Metodología.....	9
3. Generalidades del contexto de la minería legal e ilegal en la Amazonía	12
3.1. La minería en Colombia	14
3.2. Minería en la Amazonía colombiana	15
4. Las Entidades Territoriales Indígenas (ETI): un camino efectivo para fortalecer un ejercicio de gobierno y mitigar los impactos de la minería	20
5. Principales instrumentos sobre minería ilegal y contaminación por mercurio.....	24
5.1. Instrumentos de planificación	27
5.2 Instrumentos de control administrativo	31
5.3. Decisiones judiciales	35
6. Análisis de la relación del PAN MAPE con instrumentos y decisiones judiciales en torno a la prevención y la reducción de la extracción ilícita de oro y sus impactos en la Amazonía colombiana	37
7. Conclusiones	59
Referencias bibliográficas.....	63



Listado de siglas



AAU: Autoridades Ambientales Urbanas.

AARIMO: Alianza Amazónica para la reducción de los impactos de la Minería de Oro.

ANLA: Agencia Nacional de Licencias Ambientales.

ANM: Agencia Nacional de Minería.

ANT: Agencia Nacional de Tierras.

ASC: Apropiación social del conocimiento.

AT: Alerta Temprana.

AUNAP: Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.

CAR: Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

CDA: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico.

Cormacarena: Corporación Autónoma Regional del Meta.

Corpoamazonia: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía.

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública.

DDHH: Derechos humanos.

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

DPS: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

EIM: Extracción ilícita de minerales.

ETI: Entidades Territoriales Indígenas.

EVOA: Evidencias de Oro de aluvión.

FCDS: Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible.

ICANH: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

INS: Instituto Nacional de Salud.

INVIMA: Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos.

MinAmbiente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MinSalud: Ministerio de Salud y Protección Social

MRA: Mesa Regional Amazónica.

OPIAC: Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía colombiana.

OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica,

PAEIM-AC: Plan de acción para la prevención, control y mitigación de la explotación ilícita de minerales en territorios indígenas de la amazonía colombiana.

PAN MAPE: Plan de acción nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia.

PI: Pueblos Indígenas.

PIA: Pueblos Indígenas en Aislamiento.

PIVAC: pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano.

PNN: Parques Nacionales Naturales de Colombia.

SAE: Sociedad de Activos Especiales.

SGC: Servicio Geológico Colombiano.

SIAM-TIAC: Sistema Indígena Amazónico de Monitoreo a la explotación ilícita de minerales en los Territorios Indígenas de la Amazonía colombiana.

SINCHI: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas.

STC: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

UAESPNN: Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero.

UNODC: Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

UNP: Unidad Nacional de Protección.

UPME: Unidad de Planeación Minero-Energética.

WWF: Fondo Mundial para la Naturaleza.

INTRODUCCIÓN

Prevenir y controlar los impactos de la minería de oro (legal e ilegal) y de la contaminación por mercurio en la Amazonía colombiana es esencial para mantener la salud y la vida de los ecosistemas y las personas que habitan esta valiosa región. Para lograr ese objetivo esencial, se ha desarrollado una serie de instrumentos de planificación y de control administrativo, así como de decisiones judiciales que se integran en una suerte de ecosistema jurídico complejo relacionado con una diversidad de intersecciones asociadas a la bioculturalidad², la articulación multinivel, pluriétnica y transfronteriza, y el impacto de las crisis ambientales en los ecosistemas y la salud de las personas.

El mencionado ecosistema jurídico estuvo caracterizado hasta hace pocos meses por decisiones judiciales e instrumentos de control administrativo (Circulares de la Procuraduría General de la Nación y Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo), pero con la reciente publicación del Plan de Acción Nacional sobre mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia, PAN MAPE, se abre la posibilidad de analizar su relación con los principales instrumentos sobre extracción ilícita de minerales y con aquellos diseñados para la prevención y el control de la contaminación por mercurio en la Amazonía, con el propósito de identificar los aportes y los desafíos para la prevención y la reducción de los impactos de la minería de oro en la región.

En ese orden de ideas, este primer Cuaderno de Derecho Ambiental sobre minería está integrado por tres grandes momentos: en el primero de ellos se desarrolla la parte introductoria y contextual, que establece las bases comprensivas y las metodologías del Cuaderno y el contexto ambiental y jurídico asociado a la prevención y el control de los impactos de la minería de oro (legal e ilegal) y de la contaminación por mercurio en la Amazonía. Seguidamente se desarrolla el análisis de concurrencia de los instrumentos de planificación y de control administrativo y de las decisiones judiciales. Por último, se establece una serie de reflexiones finales orientadas a operativizar los principales hallazgos obtenidos en el momento analítico.

²En diversos informes y declaraciones de la Convención de Minamata se reconoce la importancia de los conocimientos, la participación y la integración de los sistemas propios de gobierno de los pueblos en la implementación de este tratado internacional. Un ejemplo particular es la plataforma de los pueblos indígenas.



1

CONCEPTOS CLAVES

*Estas definiciones
se adoptaron en
su mayoría del
PAN MAPE al ser el
instrumento central
del análisis.*



Apropiación Social del Conocimiento (ASC): proceso intencionado que convoca a todos los actores sociales a participar en prácticas de intercambio, diálogo, análisis, reflexión y negociación, las cuales permiten la comprensión y la transformación de sus contextos. Este proceso se adelanta mediante la gestión, la producción y la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación en entornos de confianza, equidad e inclusión, lo que impulsa la transformación de realidades y el bienestar social (PAN MAPE).



Enfoque de género: perspectiva que permite identificar, analizar y promover transformaciones estructurales relacionadas con las desigualdades e inequidades en la condición, la construcción de los roles y la posición en torno al género, que afectan a las personas de manera diferenciada, entre ellas a mujeres y personas con orientación o identidad de género diversas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (PAN MAPE).



Enfoque diferencial: perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares debido a su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica o discapacidad, entre otras características, para promover la visibilización de situaciones de injusticia particulares y brechas existentes, y guiar la toma de decisiones públicas y privadas concomitantes (PAN MAPE).



Enfoque étnico: perspectiva teórico-práctica que tiene en cuenta la pertenencia étnica y territorial de una comunidad, reconociendo y visibilizando sus particularidades sociales y culturales para establecer planes y acciones que correspondan a las dinámicas propias de un grupo con cosmogonías y formas organizativas propias (PAN MAPE).



Exploración y explotación ilícita: se configura cuando se realizan trabajos de exploración, extracción o captación de minerales de propiedad nacional o privada sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad (PAN MAPE).



Minería aluvial: comprende actividades y operaciones mineras adelantadas en riberas o cauces de los ríos; también se emplean métodos de minería aluvial para la extracción de minerales y materiales en terrazas aluviales³.

³ Para mayor información al respecto, consulte: Ministerio de Minas y Energía (2003). Glosario técnico minero. Agencia Nacional de Minería (ANM). <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/glosariominero.pdf>



Minería Artesanal y a Pequeña Escala (MAPE): operaciones de minería de carácter formal o informal con formas de exploración, extracción, procesamiento y transporte predominantemente simplificadas. Se desarrolla principalmente en zonas rurales de países en desarrollo y se establece, en la mayor parte de los casos, como una economía de subsistencia. Se caracteriza por ser un sector de trabajo mayoritariamente informal, con un nivel bajo de mecanización, intensivo en mano de obra, capital bajo y poca productividad. Es un sector que cuenta con información limitada sobre la producción, las operaciones, los ingresos, e incluso la localización geográfica de las actividades. Su contribución real a la economía es difícil de estimar, y la definición y la aplicación efectiva de marcos regulatorios es aún un reto a nivel global (PAN MAPE).



Convenio de Minamata: tratado internacional que busca proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio o sus compuestos, adoptado en Japón el 10 de octubre de 2013. Su nombre proviene de la tragedia ocurrida en Minamata, en Japón, donde una fábrica de productos químicos derramó entre 1932 y 1968 toneladas de mercurio en la bahía, causando impactos neurológicos severos en la población que consumía peces contaminados (García et al, 2017).





2

METODOLOGÍA

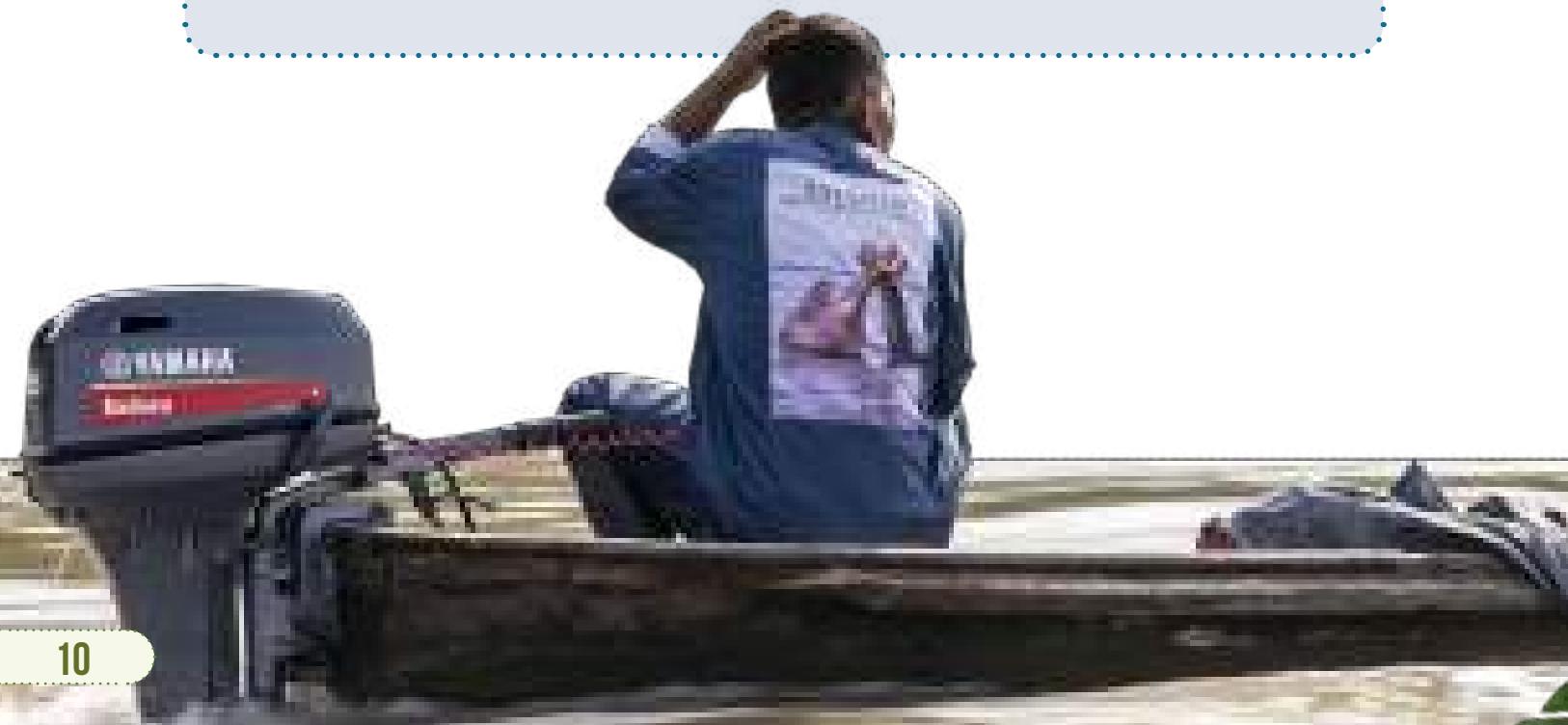
Este Cuaderno se fundamenta en el análisis documental de fuentes secundarias y en la retroalimentación y los aportes de las organizaciones que hacen parte de la Alianza AARIMO. En ese marco, para cumplir con los objetivos propuestos se proponen 3 momentos:

PRIMER MOMENTO



Está dividido en dos secciones: en la primera de ellas se realiza la **contextualización ambiental** de los impactos de la minería de oro en la Amazonía colombiana, considerando especialmente la contaminación por mercurio y los impactos en la salud, la degradación ecosistémica por la alteración de cauces y los demás impactos ambientales asociados. Además de ello, se aborda el contexto social y político con énfasis en las dinámicas de los conflictos ambientales. Estos contextos se desarrollan en clave transfronteriza. En una segunda sección se caracterizan e integran los **instrumentos priorizados**: de planificación (PAN MAPE y Plan de Acción para la prevención, control y mitigación de la explotación ilícita de minerales en Territorios Indígenas de la Amazonía colombiana, OPIAC y MRA 2022), de control administrativo (Alertas Tempranas 002/21 - 007/24 de la Defensoría del Pueblo y Circulares 003/24 y 009/23 Procuraduría), y Decisiones judiciales (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia -SCT 4360/2018 y el Auto 2014⁴ Cahuinarí - Pueblos Indígenas en Aislamiento (PIA)).

⁴Este Auto hace parte de un proceso judicial que ya tiene una sentencia de primera instancia, pero existen recursos judiciales que tienen efectos suspensivos sobre la decisión.





SEGUNDO MOMENTO

Se aplica la **matriz de concurrencia**⁵, la cual inició con la identificación de los instrumentos producidos desde y hacia las instituciones del Estado colombiano, con el objetivo de advertir o proponer acciones relacionadas con la minería de oro en la Amazonía Colombiana. Una vez identificados los instrumentos más relevantes y de carácter oficial se avanzó con la lectura detallada de cada uno de los instrumentos, identificando las órdenes, solicitudes, acciones o recomendaciones (en adelante disposiciones) compiladas en el instrumento; adicionalmente su respectiva territorialidad y el actor o los actores responsables de su cumplimiento. Con esta información fue posible identificar las categorías comunes que comparten los diferentes instrumentos (10); es decir, las **categorías de concurrencia**, los actores con mayor número de disposiciones por avanzar y los territorios de la Amazonía colombiana en donde se agrupan determinadas disposiciones. Con la información desagregada es posible identificar nichos de incumplimiento o de oportunidad por temas, geografías o sectores.



TERCER MOMENTO

Se desarrollan **reflexiones finales** orientadas a identificar, sintetizar e integrar los principales aportes y desafíos del PAN MAPE en torno a la prevención y la reducción de los impactos negativos de la minería de oro en la Amazonía colombiana.

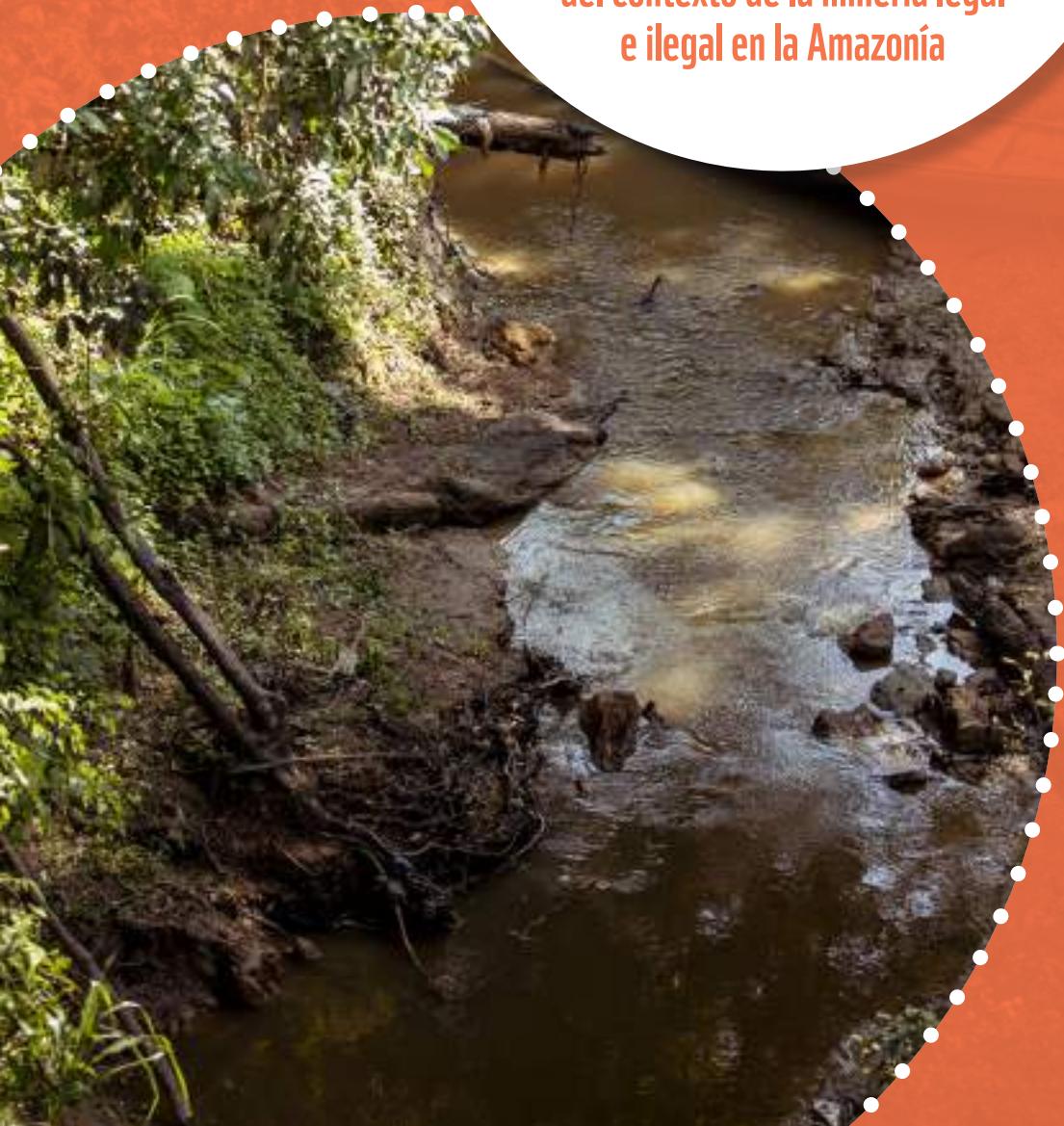
⁵ Es una matriz de Excel en la que se han integrado las órdenes, decisiones judiciales e instrumentos de control administrativo relacionadas con la prevención y control de los impactos de la minería de oro y de la contaminación por mercurio en la Amazonía.



3

GENERALIDADES

del contexto de la minería legal
e ilegal en la Amazonía



PRINCIPALES IMPACTOS DE LA MINERÍA ILEGAL EN COLOMBIA



Deforestación debido a la destrucción de ecosistemas ribereños y terrestres.



Uso indiscriminado de mercurio y otros químicos contaminantes.



Contaminación del agua afecta fauna y salud humana, causando enfermedades crónicas y daño cognitivo en niños.



La minería ilegal impulsa violencia, corrupción y desplazamiento, financiando grupos armados que controlan territorios.

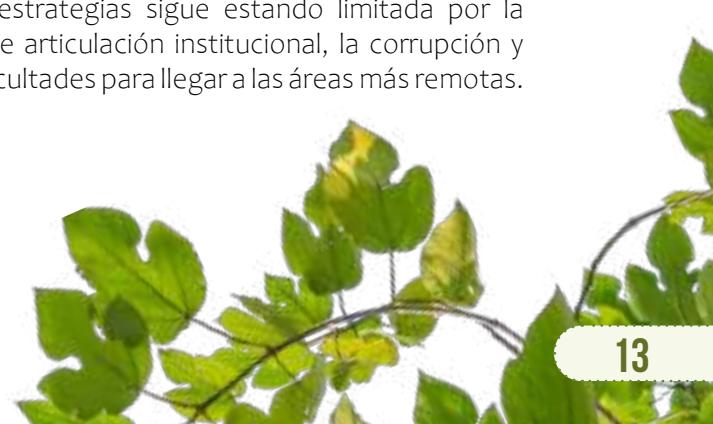
La minería ilegal en Colombia representa uno de los mayores desafíos ambientales y sociales del país. Este fenómeno está arraigado en diversas regiones, especialmente en aquellas con alta biodiversidad y difícil acceso. La minería ilegal ha crecido paralelamente con el conflicto armado y la debilidad del Estado en muchas de estas zonas, consolidándose como una actividad que sostiene economías ilegales, afecta la estabilidad social y degrada gravemente los ecosistemas.

La actividad minera ilegal en Colombia está asociada con la extracción de oro, carbón, coltán y otros minerales. La falta de regulación, así como la conexión de esta actividad con grupos armados organizados y redes criminales, han permitido su expansión, generando una economía paralela que se nutre de la informalidad y la ausencia de controles. En muchas zonas rurales la minería ilegal se convierte en la única fuente de ingresos para las comunidades que carecen de alternativas económicas sostenibles. Uno de los principales impactos de la minería ilegal es la deforestación, que se agrava por la destrucción de los ecosistemas ribereños y terrestres. El uso indiscriminado de mercurio y otros químicos contaminantes para el procesamiento de minerales ha generado efectos devastadores en la biodiversidad y en la salud de las comunidades locales. En la Amazonía, el mercurio utilizado

se dispersa por los ríos afectando a la fauna acuática y a las personas que dependen del agua para su subsistencia. Esto tiene consecuencias a largo plazo para la salud pública, generando enfermedades crónicas y afectando el desarrollo cognitivo en niños y niñas expuestos a este metal pesado. La minería ilegal también se relaciona con la violencia, la corrupción y el desplazamiento forzado de comunidades. Los grupos armados y las organizaciones criminales utilizan la minería como una fuente de financiamiento, ejerciendo un control violento sobre los territorios. Además, se ha identificado que los recursos provenientes de la minería ilegal facilitan el lavado de activos y fortalecen las estructuras criminales, perpetuando un ciclo de ilegalidad y vulnerabilidad social⁶.

En este contexto, Colombia ha impulsado diversas estrategias y acciones para enfrentar la minería ilegal. Entre estas acciones se destacan la implementación del Plan de Acción Nacional sobre Mercurio, que busca eliminar el uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, y los esfuerzos por formalizar a los pequeños mineros, ofreciendo incentivos económicos y programas de capacitación. No obstante, la efectividad de estas estrategias sigue estando limitada por la falta de articulación institucional, la corrupción y las dificultades para llegar a las áreas más remotas.

⁶Un informe en el que se evidencia esta situación es el desarrollado por WWF UK y HSBC denominado "Financial crimes and land conversion: uncovering risk for financial institutions 2024".





3.1. LA MINERÍA EN COLOMBIA

La minería en Colombia representa una actividad económica de gran relevancia que, sin embargo, genera importantes conflictos socioambientales. La minería (incluyendo materiales de construcción, el oro y metales preciosos, el carbón, otros minerales, esmeraldas y cobre) contribuye con un 2% del PIB del país (2021) y emplea a miles de personas. Sin embargo, la complejidad de este sector y los altos índices de ilegalidad tienen efectos negativos como la deforestación masiva, la contaminación por mercurio y la vulneración de derechos de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y otras comunidades locales (Igarapé, 2021). La minería legal se lleva a cabo bajo licencias otorgadas por el Estado, pero aún puede tener impactos significativos en el medio ambiente debido a prácticas inadecuadas y falta de control.

Por otro lado, la minería ilegal, que opera sin ningún tipo de regulación o control, ha contribuido fuertemente a la degradación de los ecosistemas y al aumento de los niveles de contaminación por mercurio (Pisconte *et al.*, 2024). Finalmente, la minería informal, aunque sin licencias oficiales, a menudo intenta cumplir con algunas normativas ambientales básicas y enfrenta limitaciones técnicas y financieras. Los mineros informales carecen de los recursos financieros y técnicos necesarios para obtener licencias y cumplir con los requisitos legales. A pesar de esto, muchos son conscientes de los impactos ambientales y tratan de reducirlos dentro de sus posibilidades, aunque a menudo sin contar con los recursos o los conocimientos adecuados para hacerlo de manera efectiva (Echavarría, 2017).

La minería informal se diferencia de la minería ilegal en que los mineros informales, por lo general, están dispuestos a formalizarse e intentan cumplir con las normativas ambientales en la medida de sus posibilidades. Esta actividad se encuentra en una zona gris entre la legalidad y la ilegalidad, principalmente debido a la falta de recursos necesarios para cumplir

con los trámites y los requisitos legales (Echavarría, 2017).

Según Rubiano, Vélez y Rueda (2020), la minería artesanal y de pequeña escala (ASM o MAPE) que opera sin cumplir con los requisitos legales ha sido etiquetada como ilegal, lo cual ha generado estigmatización y ha justificado intervenciones de las fuerzas de seguridad. Las comunidades que la practican, además de enfrentar acciones estatales, sufren agresiones de grupos criminales que buscan apropiarse de las rentas del recurso. La participación de estos grupos en la MAPE incluye inversiones directas y extorsiones a los mineros, lo cual ha incrementado la violencia y la inseguridad en los territorios donde se practica.

Un aspecto central para comprender las dinámicas de la minería de oro es el aumento constante del precio del oro, que ha incentivado el crecimiento de la minería informal e ilegal. Según cifras del Banco de la República, el promedio del precio de venta del oro entre 2022 y 2024 (al mes de noviembre) ha oscilado entre 233.000 y 286.000 pesos el gramo. La plataforma Goldprice muestra que a noviembre de 2024 el kilo de oro superó los US\$85.000, mientras que en 2019 alcanzaba un máximo de alrededor de US\$48.000. Esta tendencia al alza ha convertido la minería en una actividad muy rentable, atrayendo tanto a pequeños mineros como a grupos criminales. Según datos del Observatorio de Complejidad Económica (OEC), en 2022 Colombia exportó aproximadamente US\$2.590 millones en oro, consolidándose como el quinto producto más exportado del país.

Sin embargo, una gran parte de estas exportaciones proviene de actividades mineras ilegales. Se estima que cerca del 80% del oro exportado por Colombia es producto de la minería ilegal. Esto representa una pérdida significativa para el Estado colombiano: el centro de estudios Global Financial Integrity señaló

que entre 2010 y 2018 el país perdió aproximadamente US\$5.6 mil millones debido a delitos financieros relacionados con la minería ilegal (OEA, 2022).

Por último, en el Informe “Apartados organizados del poder en la economía del oro: Antioquia, Córdoba y Chocó”, de INDEPAZ y la Fundación Heinrich Boll Stiftung, se menciona que va en aumento la explotación minera en áreas ambientalmente protegidas, lo cual representa al menos el 60% de la explotación ilegal total (INDEPAZ, 2023, p.9).



3.2. MINERÍA EN LA AMAZONÍA COLOMBIANA

En la última década la minería ilegal se ha expandido sin control, impulsada por la demanda global de minerales y la débil gobernanza en las regiones afectadas. De acuerdo con datos de la UNODC (2023), en 2022 mediante imágenes satelitales se identificaron 94.733 hectáreas dedicadas a la extracción de oro, concentrándose principalmente en los departamentos de Chocó, Antioquia y Bolívar. De este total, el 73% fue explotado de forma ilegal, lo que muestra la magnitud del problema.

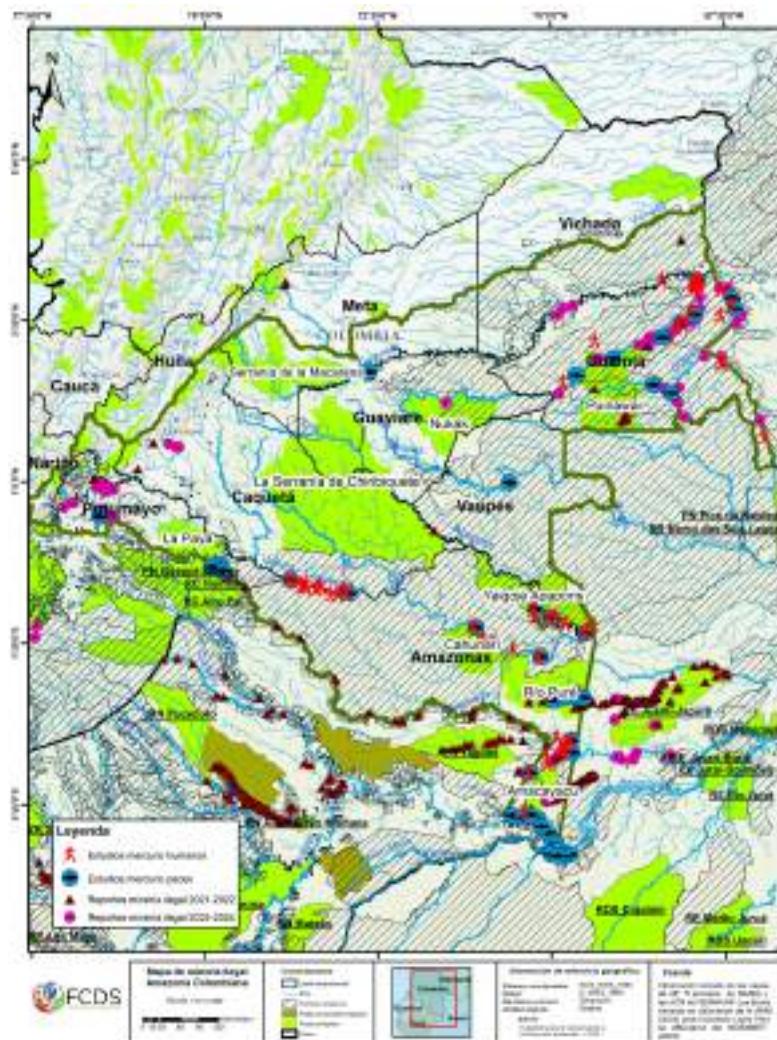
La minería predominante en la Amazonía es la de aluvión, definida en el glosario técnico minero (Resolución 40599 de 2015) como la extracción minera en riberas o cauces de ríos. Esta minería puede realizarse a cielo abierto o sobre ríos mediante embarcaciones, utilizando insumos como mercurio y combustible, lo cual genera impactos

negativos como deforestación, degradación de suelos y alteración de la calidad del agua (UNODC, 2021; FCDS, 2023). El uso de dragas y balsas altera los sedimentos y la dinámica de las cadenas tróficas en los ríos afectados (FCDS, 2023).

En los últimos años se ha observado un crecimiento significativo de la minería ilegal de oro en la Amazonía. La Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, a partir de fuentes primarias (sobrevuelos en la región en los períodos 2022-2024) y secundarias de información (artículos científicos, medios periodísticos, información de plataformas amazónicas, entre otros), realizó un análisis para comprender la dinámica y la ubicación de la minería ilegal en la Amazonía colombiana. El resultado de esta recopilación de información se puede apreciar en el Mapa 1.



Mapa 1. Dinámica de la minería ilegal en la Amazonía (2021-2024), y estudios sobre las afectaciones de la minería y el uso del mercurio en la Amazonía.



La información compilada en el Mapa 1 evidencia la minería ilegal con mayor presencia de balsas y dragas mineras en 7 ríos amazónicos afectados: Inírida y Guainía (Guainía), Caquetá (Amazonas y Caquetá), Putumayo (Amazonas y Putumayo), Puré (Amazonas), Puritá y Cotuhé (Amazonas). Esta expansión ha tenido serios impactos en el ambiente y en la salud de las comunidades locales. Según InfoAmazonia (2023), la minería ilegal amenaza a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, exponiéndolos a la contaminación, el desplazamiento y enfermedades externas.

Adicionalmente, en el Mapa 1 se representa de manera espacial la ubicación de 9 estudios sobre las afectaciones por la minería ilegal en la Amazonía colombiana tomando muestras de cabello en pobladores locales y muestras de peces de consumo humano, de los cuales los departamentos con niveles más altos de mercurio, según los resultados de las investigaciones realizadas por institutos de investigación, la academia, secretarías de salud departamental, autoridades ambientales y organizaciones de la sociedad civil, son Guainía, Amazonas, Caquetá y Vaupés.

Fotografía 1. Balsas Mineras en el departamento de Guainía.



Fuente: Sobrevuelo FCDS (mayo 2024)

En 2021 se identificaron múltiples alertas de EVOA (Explotación de Oro de Aluvión) en agua en los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés. Los municipios de Puerto Alegría (Amazonas), Cartagena del Chairá (Caquetá), Cacahual (Guainía) y El Retorno (Guaviare) registran nuevas alertas, lo cual indica un incremento en esta modalidad de explotación.

En cinco Parques Nacionales Naturales de la Amazonía, incluyendo: la Serranía de Chiribiquete, Río Puré, Cahuinarí, Amacayacu y Puinawai, se han registrado alertas de minería ilegal, siendo

el Parque Nacional Natural Río Puré el más afectado. La presencia de minería ilegal en el río Puré ha aumentado más del 1.000% desde 2020, afectando a comunidades indígenas en aislamiento voluntario y poniendo en riesgo su supervivencia. Según la Alianza Regional Amazónica para la Reducción de los Impactos de la Minería de Oro, se identificaron 357 balsas y dragones en el río Puré en 2022, lo cual representa un incremento significativo respecto a 2020, cuando solo se reportaron 25 (InfoAmazonia, 2023).

La minería ilegal en Colombia provoca graves impactos socioambientales. Uno de los efectos más preocupantes es la contaminación con mercurio. Este metal tóxico se libera en ríos y suelos, afectando tanto la biodiversidad como la salud de las comunidades locales. En Puerto Nariño se ha encontrado que el 93% de los voluntarios presenta niveles de mercurio en sangre superiores a 5 µg/L, excediendo los límites seguros para la salud humana (Alcalá-Orozco *et al.*, 2020).

Varios estudios han revelado niveles alarmantes de mercurio en las comunidades indígenas de la Amazonía colombiana. Por ejemplo, en el Parque Nacional Natural Yaigojé Apaporis se encontraron concentraciones de mercurio en el cabello de los habitantes hasta de 22,98 µg/g, muy por encima de los límites establecidos internacionalmente. Situaciones similares se reportan en otros departamentos como Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés y Putumayo, en donde se identificaron niveles peligrosamente altos de mercurio en el cabello (por encima del nivel de referencia de la USEPA de 1 µg/g Hg). Igualmente, se han reportado altas concentraciones en habitantes de las comunidades de las organizaciones indígenas Asociación de autoridades indígenas del pueblo

Miraña y Bora del medio Amazonas (PANI), CIMTAR y Asociación de Capitanes Indígenas del Yaigojé y Apaporis (ACIYA-ACITAVA), que exceden el umbral establecido por la OMS (5 µg/g) en 94, 93 y 84% respectivamente (PNN & Universidad de Cartagena, 2018).

Además, la exposición crónica al mercurio, ya sea por consumo de alimentos o por inhalación de vapores, ha mostrado estar asociada con síntomas neurológicos como temblores, problemas de coordinación, irritabilidad y pérdida de visión, especialmente en niños cuyo sistema nervioso aún se encuentra en desarrollo (Gobernación de Amazonas, 2016).

El mercurio liberado en los ecosistemas acuáticos se transforma en metilmercurio, una de las formas más tóxicas de este metal, que se bioacumula y biomagnifica en las cadenas tróficas acuáticas (Gobernación de Amazonas, 2016). Los peces predadores, que son los más grandes y que habitan en la cima de la cadena alimenticia, presentan concentraciones peligrosamente altas de mercurio. En estudios realizados en la Amazonía colombiana, especies como el “bagre rayado” (*Pseudoplatystoma* spp.) y el tucunaré (*Cichla* spp.) han mostrado niveles de mercurio que superan hasta tres veces el límite recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el consumo humano (PNN & Universidad de Cartagena, 2018). Otras especies de peces con mayores concentraciones promedio de mercurio fueron: bocón o jura jura (*Ageneiosus inermis*), capaz (*Platynematicichthys notatus*) y mota (*Calophysus macropterus*) (FCDS, 2023).



Este fenómeno también afecta a aves piscívoras y mamíferos acuáticos, como el delfín rosado del Amazonas (*Inia geoffrensis*) y la nutria gigante (*Pteronura brasiliensis*), que consumen grandes cantidades de peces contaminados. La bioacumulación de metilmercurio en sus tejidos tiene efectos devastadores en su salud, afectando su sistema nervioso, su función reproductiva y su capacidad de supervivencia. Estos animales enfrentan un alto riesgo de intoxicación crónica que se manifiesta en comportamientos anormales, reducción de la fertilidad y una mayor mortalidad en sus crías (PNN & Universidad de Cartagena, 2018).

Además, la minería aluvial contribuye a la sedimentación de los ríos, lo cual tiene consecuencias ecológicas significativas. Al remover grandes cantidades de suelo y vegetación durante el proceso de extracción se incrementa la cantidad de sedimentos que se desplazan hacia los ríos y otros cuerpos de agua, generando problemas de turbidez y sedimentación. Este aumento en los sedimentos afecta directamente la salud de las especies acuáticas, ya que los peces y otros organismos que dependen de aguas claras para localizar alimento o realizar sus actividades reproductivas se ven severamente perjudicados. La sedimentación también reduce la cantidad de oxígeno en el agua, lo cual dificulta la respiración de las especies acuáticas y puede llevar a la muerte masiva de peces en ciertas áreas (Dethier *et al.*, 2023).

La sedimentación causada por la minería tiene, además, un impacto directo en las comunidades humanas que dependen de estos cuerpos de agua para sus actividades diarias y sus consumos. La turbidez reduce la calidad del agua, haciéndola inadecuada para el consumo humano y para otras actividades esenciales como la pesca, una fuente fundamental de alimentación y economía para las comunidades indígenas y ribereñas de la Amazonía. Además, al aumentar la turbidez y reducir la claridad del agua, las actividades de recolección y transporte se complican, y la contaminación del agua se convierte en un problema persistente en la vida cotidiana de estas comunidades (Sinchi, 2022; OTCA *et al.*, 2023).

Los impactos de la minería ilegal no solo se reflejan en la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas sino también en el ámbito social. Las comunidades cercanas a las áreas mineras se enfrentan a condiciones de inseguridad, desplazamiento y violencia. Los conflictos generados por la minería ilegal también fomentan la desintegración de las comunidades, que se ven forzadas a desplazarse o a convivir en condiciones de inseguridad y violencia. Los niños, los jóvenes y las mujeres suelen ser los más afectados por estas dinámicas, ya que son más vulnerables a la explotación y abuso en contextos donde el control estatal es limitado. Además, las actividades mineras han afectado las dinámicas socioculturales de comunidades como la Asociación Cabildo Indígena Mayor de Tarapacá (CIMTAR), exponiéndolas a amenazas, explotación laboral y sexual, y poniendo en riesgo su autonomía y su seguridad alimentaria (Pinilla & Santos, 2014; FCDS, 2023).





4

LAS ENTIDADES TERRITORIALES INDÍGENAS (ETI):

un camino efectivo para fortalecer
un ejercicio de gobierno y mitigar los
impactos de la minería

*Elaborado por Alpher
Mauricio Rojas y Juan
Sebastián Anaya, asesores
del Eje de Incidencia y
Comunicaciones de la
Fundación Gaia Amazonas.*

Denominaciones propias como la Gente de Agua, la Gente de Centro o la Gente de Afinidad de los Jaguares del Yuruparí agrupan a los pueblos amazónicos en espacialidades territoriales y culturales complementarias dentro de la gran maloca que es el territorio amazónico, superando las fronteras artificiales trazadas desde una visión occidental. A través de sus sistemas de conocimiento y manejo territorial, orientados por la ley de origen, los pueblos indígenas han sido custodios del equilibrio ambiental de la Amazonía⁷ (Silva, 2024).

Para los Pueblos indígenas amazónicos, lo que desde los sistemas de conocimiento occidentales conocemos como ordenamiento territorial, ha sido dado desde el principio de los tiempos por parte de los seres creadores a través de la palabra de vida, materializada en la ley de origen y transmitida de generación en generación, constituyéndose en principios y fundamentos que rigen los mandatos culturales para el manejo, la gestión y la protección del territorio (Consejo Indígena del Territorio Indígena del Mirití Paraná, 2023; Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis, 2023; Consejo Indígena del Territorio Indígena Tiquié, 2023).

La formalización de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), conforme al Decreto Ley 632 de 2018, es un paso fundamental para garantizar que los pueblos indígenas amazónicos continúen ejerciendo su autoridad territorial y ambiental de manera plena y efectiva. Esto les permitirá fortalecer sus capacidades de participación en diálogos interculturales con otras entidades del Estado y para enfrentar presiones externas, como la minería ilegal y la contaminación por mercurio. La concepción integral del territorio como uno solo, del cual hacen parte distintos elementos como los ríos, los humanos o los minerales, orientada por principios de relacionamiento (como integralidad, interdependencia, conectividad y complementariedad), desafía las perspectivas sectoriales impuestas por el Estado y exigen que la coordinación interinstitucional reconozca otras formas de entender actividades tan disruptivas como la minería (Gaia Amazonas, 2024).

Las prácticas culturales, como los rituales, los calendarios ecológicos, las dietas y los bailes, son fundamentales para mantener el equilibrio natural, así como para preservar la pervivencia y la identidad cultural de los pueblos indígenas amazónicos. Estas prácticas constituyen sus propios instrumentos de manejo ambiental, reflejados en Planes de Vida, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Manejo Ambiental, el Régimen Especial de Manejo, las Estrategias de Control y Vigilancia, entre otros. Es imprescindible implementar estos instrumentos en los territorios y asegurar su integración en la formulación y la implementación de los mecanismos de coordinación (Consejo Indígena del Territorio Indígena del Mirití Paraná, 2023; Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis, 2023; Consejo Indígena del Territorio Indígena Tiquié, 2023).

Los sistemas de conocimientos indígenas amazónicos, que guían el manejo del territorio a través de los mandatos culturales (como la ley de origen y la ley natural), no contemplan la explotación de minerales con fines económicos. No obstante, la Extracción Ilícita de Minerales (EIM) se ha extendido por toda la región amazónica, planteando un desafío crítico. Ante esta realidad, resulta fundamental que las autoridades indígenas, en su calidad de autoridades territoriales y ambientales, puedan coordinarse con el resto del Estado para eliminar las actividades ilegales, mitigar sus impactos y curar, en lo posible, la salud del territorio (ACIMA, AIYA, ACIYAVA, ACAIPI Y AATIZOT, 2019).

Para los pueblos amazónicos, la extracción minera provoca desequilibrios graves que afectan tanto la salud física como mental de las comunidades, además de generar desarmonía con la naturaleza. Las afectaciones también se extienden a la salud pública con el mercurio utilizado en la minería contaminando ríos, peces y otros alimentos clave, lo que incrementa la incidencia de enfermedades graves entre las comunidades. Además, la minería ilegal debilita las formas tradicionales de subsistencia, fomenta la pérdida de identidad cultural y vincula a las comunidades con economías

⁷ Intervención de Darío Silva, representante de la Mesa Regional Amazónica MRA, en el conversatorio sobre Sistemas de conocimiento indígena en la Maloca de la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), COP 16, Cali, Colombia.

ilegales, erosionando su cohesión social y sus modos de vida (ACIMA, AIYA, ACIYAVA, ACAIPI Y AATIZOT, 2019; Instituto Sinchi, 2019).

Finalmente, para restaurar el equilibrio y mitigar los efectos de la EIM es urgente la implementación de un enfoque biocultural y de diálogo de saberes que integra la sanación del territorio a través de prácticas espirituales con acciones concretas contra la minería ilegal y en pro de la descontaminación.

Recomendaciones para un PAN MAPE con enfoque intercultural para la protección de la Amazonía y de la autonomía de los pueblos indígenas:

El instrumento PAN MAPE no ofrece un enfoque específico y adecuado para tratar la minería ilegal y sus repercusiones en las comunidades y los territorios amazónicos. Según Rubiano (2019), “esta denominación (MAPE) oculta el hecho de que no toda la minería ilegal o informal que utiliza mercurio en el bioma amazónico es pequeña ni artesanal. Por el contrario, existen operaciones mecanizadas y semi-mecanizadas de gran escala que serán difíciles de calificar como pequeña minería”.

Tanto el Convenio de Minamata, su Anexo C y el PAN MAPE de Colombia mencionan a las poblaciones indígenas principalmente como grupos vulnerables que participan o no en la minería como trabajadores en algún eslabón de la cadena de producción, sin considerar plenamente su papel como población altamente afectada en sus derechos humanos por parte de economías extractivas ajenas y su rol como guardianes de sus territorios y del conocimiento ancestral sobre la gestión ambiental, entre otros aspectos.

Es importante mencionar que en la reunión organizada por la Secretaría del Convenio de Minamata con pueblos indígenas y comunidades locales sobre el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala de oro, en el año 2023, se realizó una discusión en la cual se aprobó el documento titulado *Mensaje de los pueblos indígenas y de las comunidades locales de la Amazonia a la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio* (Secretaría del Convenio de Minamata, 2023).

El Mensaje subrayó la alta vulnerabilidad de estas comunidades ante la contaminación por mercurio, principalmente debido a la minería de oro aluvial artesanal y mecanizada, que en su mayoría opera de forma ilegal en la Amazonía. Los impactos de la contaminación incluyen la afectación a la salud, la soberanía alimentaria, la cultura, la estructura social y los territorios indígenas. Las comunidades hicieron un llamado a los gobiernos y al mundo para valorar los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas, caracterizar y enfrentar el problema. De igual manera, se hizo un llamado a la implementación de acciones de prevención, mitigación y eliminación del mercurio, respetando los derechos de los pueblos indígenas, su libre determinación, el consentimiento libre, previo e informado, y la necesidad de desalojar a los mineros ilegales de sus territorios, así como la participación de empresas mineras legales transnacionales que se camuflan en MAPE. También se destacó la importancia de los Planes de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), que deben ser elaborados con la participación activa de las comunidades indígenas y sus organizaciones (Secretaría del Convenio de Minamata, 2023).

En la quinta reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata se presentó un documento de trabajo en cuyo acápite IV —Necesidades y prioridades de los pueblos indígenas y comunidades locales— se abordaron los esfuerzos para involucrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales en la implementación del Convenio, específicamente en relación con la minería de oro artesanal y en pequeña escala. La decisión MC-4/4 conminó a que los países involucren a estos grupos en el desarrollo de planes nacionales de acción, y pidió a la Secretaría recopilar información sobre sus necesidades y prioridades en este contexto (United Nations Environment Programme, 2023).

El documento menciona un estudio encargado por la Secretaría, que analizó las necesidades y las prioridades de los pueblos indígenas y las comunidades locales afectadas por la contaminación por mercurio derivada de la MAPE. Dicho estudio identificó factores que hacen que los pueblos indígenas sean particularmente vulnerables, como sus vínculos históricos, espirituales y culturales con la

tierra, los recursos alimentarios y el agua. Además, el estudio reveló que algunas comunidades indígenas participan en la MAPE, mientras que otras son negativamente afectadas por actividades mineras ilegales en sus territorios o incluso en lugares lejanos, como en el caso de los pueblos indígenas del Ártico (Convenio de Minamata, 2023).

El estudio subrayó la importancia de garantizar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de residuos mineros, y destacó la necesidad de una guía adicional basada en buenas prácticas para apoyar esta participación. También se enfatizó sobre la necesidad del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para el abordaje de las actividades de la MAPE en sus territorios, así como en la sensibilización sobre los riesgos del mercurio y la promoción de prácticas para mitigar dichos riesgos. Además, se recomendó fortalecer la cooperación internacional para hacer cumplir las leyes nacionales relacionadas con el comercio internacional de mercurio, reducir su flujo hacia actividades ilegales de la MAPE, y asegurar que los programas de monitoreo de salud y medio ambiente se realicen de manera culturalmente adecuada y voluntaria. También se destacó la importancia de proporcionar servicios de salud confiables y accesibles para el diagnóstico temprano de problemas de salud relacionados con el mercurio (Convenio de Minamata, 2023).

De acuerdo con la Secretaría de la Convención, un informe técnico adicional sobre el monitoreo *in situ* del mercurio en sitios de MAPE también estará pronto disponible, proporcionando un enfoque detallado para medir la contaminación por mercurio en la fauna, el agua y los sedimentos, que impacta a los pueblos indígenas y a las comunidades locales (Convenio de Minamata, 2023).

En cuanto al PAN MAPE en Colombia, apenas menciona a la Amazonía en las consideraciones geográficas, demográficas y sociales. En la Estrategia 5 del plan de implementación se plantea la articulación de acciones para prevenir, controlar y mitigar la explotación ilícita de minerales en territorios indígenas de la Amazonía colombiana. Estas estrategias convocan principalmente a los Ministerios de Minas y Energía, y Defensa, centrándose en la investigación, la judicialización, los decomisos e intervenciones de la fuerza pública, así como en la identificación de MAPE para formalizarlos y fortalecer prácticas más limpias.

En conclusión, no es claro que el PAN MAPE del gobierno de Colombia atienda las recomendaciones de los documentos de trabajo en el marco del Convenio de Minamata, aterrizadas al contexto amazónico, y su abordaje sectorial supone un desafío de grandes proporciones para la coordinación intercultural con los gobiernos indígenas de la Amazonía oriental. En cualquier caso, es necesario que su implementación parta del reconocimiento de la autonomía política, fiscal y administrativa de los territorios indígenas, y de sus prácticas físicas y espirituales de manejo ambiental.





5

PRINCIPALES INSTRUMENTOS

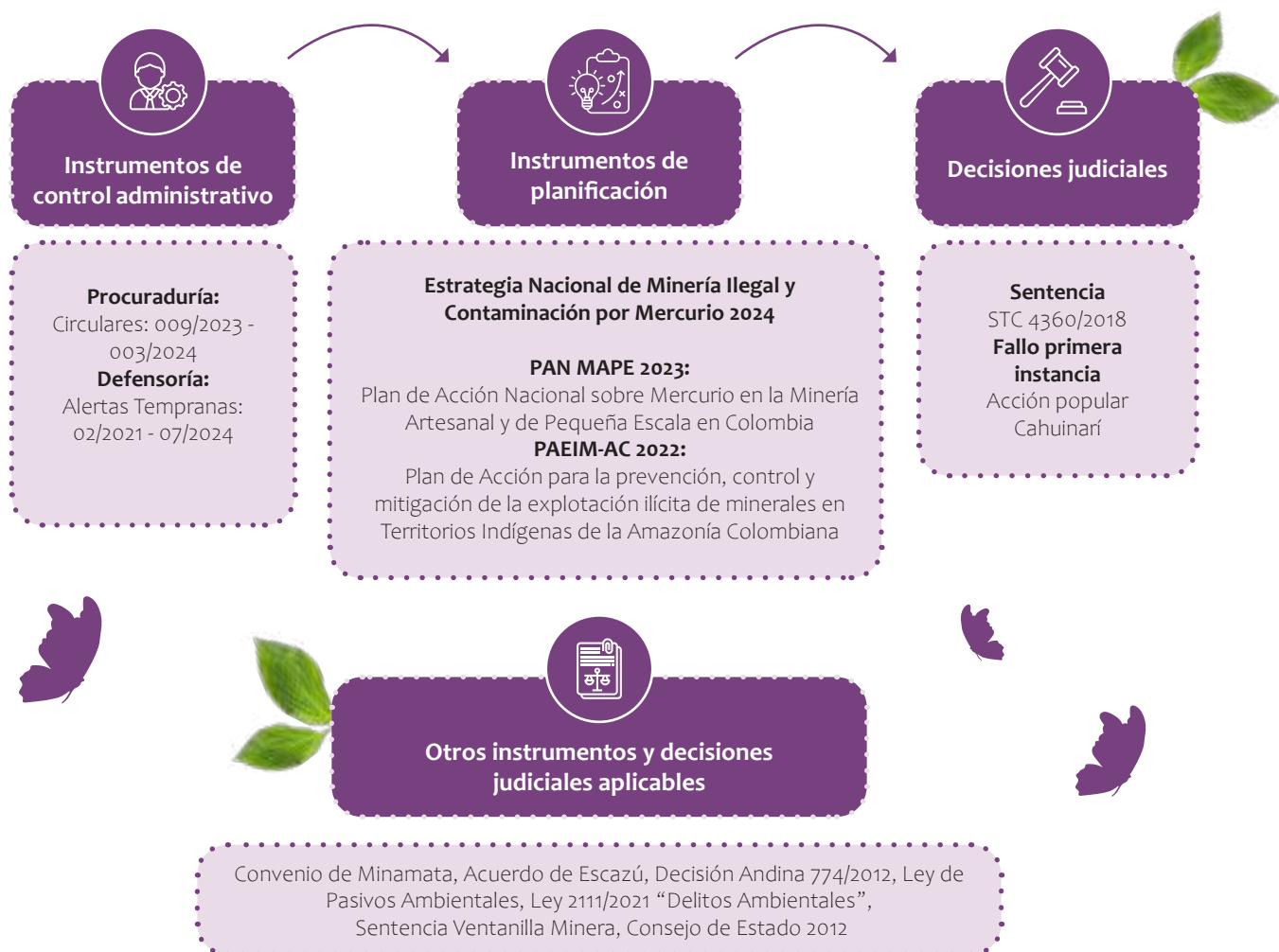
sobre minería ilegal y contaminación
por mercurio

La gravedad y la magnitud de los impactos de la extracción ilícita de minerales, el tráfico ilegal de mercurio y, en general, de la minería en la Amazonía, han traído consigo en los últimos años la expedición de una serie de instrumentos, entre los que se destaca⁸:

1. Instrumentos de control administrativo, como las Circulares 009 de 2023 y 003 de 2024 de la Procuraduría General de la Nación, y las Alertas Tempranas 02 de 2021 y 07 de 2024 de la Defensoría del Pueblo.

2. Instrumentos de planificación, como el Plan de Acción Nacional sobre Mercurio en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala en Colombia, PAN MAPE 2023, y el Plan de Acción para la prevención, el control y la mitigación de la explotación ilícita de minerales en Territorios Indígenas de la Amazonía Colombiana, OPIAC y MRA (2022).
3. Decisiones judiciales: fallo de Primera Instancia Acción Popular Cahuinarí y la Sentencia STC 4360 de 2018, de la Corte Suprema de Justicia, que declara como sujeto de derechos la Amazonía y ordena una serie de planes y acciones de protección ambiental.

ECOSISTEMA JURÍDICO Y JUDICIAL SOBRE MINERÍA ILEGAL EN LA AMAZONÍA



⁸ Existen otros instrumentos jurídicos, como, por ejemplo: la Decisión Andina 774 de 2012 por medio de la cual se establece la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, la cual crea además el Comité Andino contra la Minería Ilegal. Y, a nivel local, la Ley 2327 de 2023, por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental y una serie de lineamientos para su gestión.

Antes de comenzar con la caracterización de los instrumentos de planificación y control administrativo, y las decisiones judiciales, es importante reiterar la importancia del Convenio de Minamata y señalar que este instrumento internacional vinculante se acordó en la quinta sesión del Comité Interguberanmental de Negociación sobre el mercurio en Ginebra, Suiza, el 19 de enero de 2013, que se adoptó ese mismo año (10 de octubre de 2013) en Kumamoto, Japón, y entró en vigor el 16 de agosto de 2017 (Minamata Convention, 2024).

El Convenio de Minamata sobre Mercurio tiene las siguientes características generales:

CONVENIO DE MINAMATA SOBRE MERCURIO⁹

El objetivo se encuentra en el artículo 1 y plantea “*proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio*”. En total la Convención tiene 35 artículos y 5 anexos (A: productos con mercurio añadido; B: procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio; C: extracción de oro artesanal y en pequeña escala; D: lista de fuentes puntuales de emisiones de mercurio y compuestos de mercurio a la atmósfera; y E: procedimientos de arbitraje y conciliación).

Artículo 2:

- a) Por “*extracción de oro artesanal y en pequeña escala*” se entiende la extracción de oro llevada a cabo por mineros particulares o pequeñas empresas con una inversión de capital y una producción limitadas.

Instancias o mecanismos de implementación y seguimiento

Artículo 15 “Comité de Aplicación y Cumplimiento” (órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes. Artículo 23 “Conferencia de las Partes”).

Mecanismos de cumplimiento del Convenio: Planes de aplicación (art. 20), Informes (art. 21). Se establecen mecanismos de solución de controversias estándar para este tipo de instrumentos: artículo 25.

Sin duda el aspecto central es la prohibición de la fabricación, importación y exportación de los productos con mercurio añadido incluidos en el Anexo A (art. 4) y el control y la reducción de las emisiones (aire) y liberaciones (agua y suelo) de mercurio y sus compuestos (arts. 8 y 9).

Se destaca, a su vez, todo lo relacionado con estrategias, planes y acciones asociadas a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala consagradas en el artículo 7 y que son desarrolladas en el anexo C, así como lo vinculado con los desechos de mercurio (art.11) y la gestión de sitios contaminados (art. 12). Igualmente los temas de financiamiento y tecnologías (arts.13 y 14). Y, por último, los relacionados con la salud (art. 16) y un tema central el acceso a la información (arts. 17 y 18).

⁹ Para mayor información al respecto, consulte: García C., et al (ed.) (2017). El convenio de Minamata. Así actúa Colombia frente al mercurio. WWF Colombia. <https://www.wwf.org.co/308752/Minamata%2DColombia%2>



5.1. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

PAN MAPE

En la parte introductoria del PAN MAPE se menciona que sus orígenes se enmarcan en un esfuerzo para proteger la salud humana y la naturaleza, teniendo como referente el año 2013, cuando se adoptó el Convenio de Minamata con un marco de acción para reducir la exposición humana y ambiental al mercurio. En este contexto, el Estado colombiano adoptó diferentes medidas para gestionar esta problemática, entre las que sobresalen la creación de la Ley 1658 de 2013, que contempla la erradicación el uso del mercurio en todos los procesos industriales, productivos y mineros; la ratificación del Convenio de Minamata, que proclama la necesidad de salvaguardar la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropogénicas de mercurio y sus compuestos; y en el año 2023 se puso en marcha el Plan de Acción Nacional de Minería Artesanal y de Pequeña Escala (PAN MAPE), con el propósito

de cumplir los postulados fijados por el Acuerdo de Minamata en torno a la gestión de la problemática asociada al uso de mercurio, integrando los esfuerzos interinstitucionales para controlar todos los aspectos relacionados desde su comercio ilegal y el contrabando hasta los efectos ambientales, de salud y sociales que acarrea.

El PAN MAPE representa un esfuerzo interinstitucional que involucra a 13 ministerios y 11 instituciones relacionadas y contiene la hoja de ruta para la correcta gestión del mercurio en la MAPE, que permitiría proteger la vida, la salud y el ambiente de sus efectos¹⁰.

Considerando lo antes mencionado, a continuación se presentan dos graficas: 1. Las generalidades del PAN MAPE y 2. Las estrategias y las acciones para contrarrestar la minería ilegal y la contaminación por mercurio definidas por el Estado colombiano.

¹⁰ Ministerio de Minas y Energía. Plan de Acción Nacional sobre Mercurio en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala. Versión 27-12-2023.

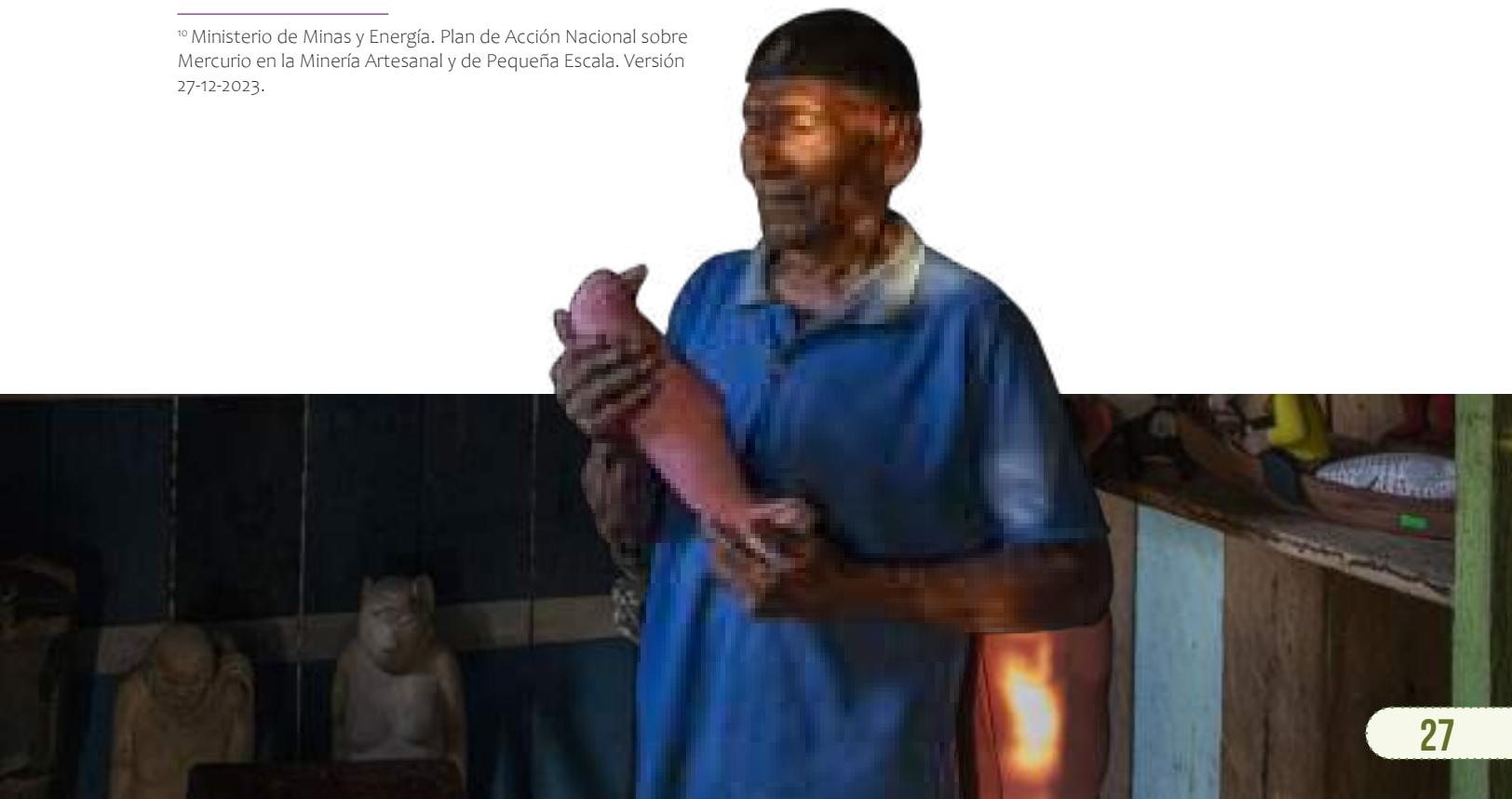
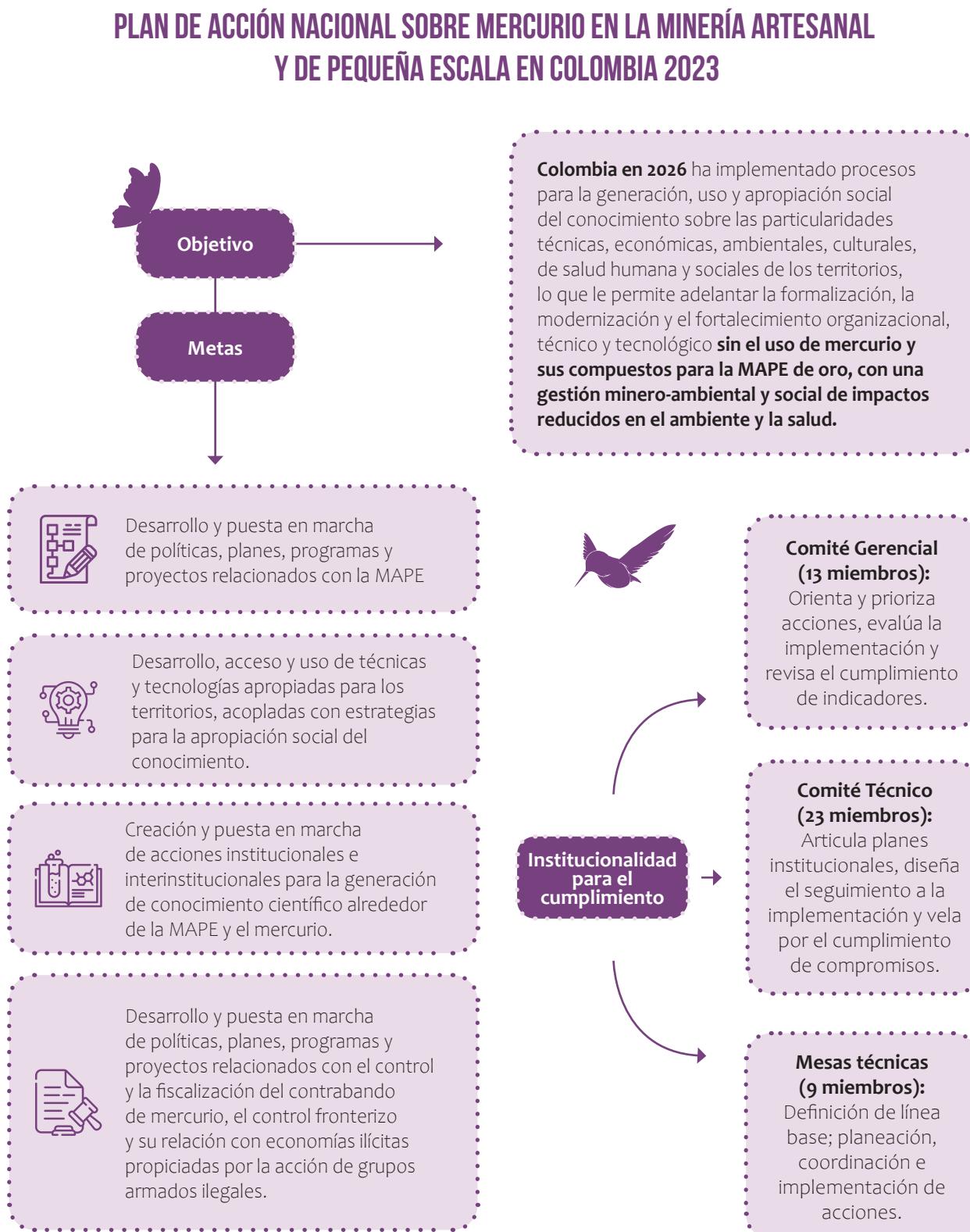


Figura 1. Plan PAN MAPE e institucionalidad para el cumplimiento



ESTRATEGIAS Y ACCIONES DEL PAN MAPE APPLICABLES A LA MINERÍA ILEGAL DE ORO Y LA CONTAMINACIÓN POR MERCURIO¹¹

E4. Gestión del comercio ilegal y contrabando de mercurio

Acciones: proyecto cooperación transfronteriza; estudios sobre comercio; fortalecimiento autoridades

E5. Explotación ilícita

Acciones: estudios dinámicas ilegales; fortalecimiento capacidad investigación; capacidad de prevención;



E9. Salud pública

Acciones: estudio situación de salud MAPE; comunicación riesgo en salud.

PAN MAPE MERCURIO 2023

E8. Género, trabajo infantil y DDHH

Acciones: evaluación de normatividad con estos enfoques

E7. Apropiación social del conocimiento

Acciones: divulgación conocimiento MAPE, generación conocimiento

¹¹ Otras estrategias con las que cuenta el PAN MAPE:

E1. Estrategia de eliminación de peores prácticas

E2. Estrategia de formalización/ legalización

E3. Estrategia de reducción de emisiones, liberaciones y riesgos de exposición

PLAN DE ACCIÓN PARA LA PREVENCIÓN, EL CONTROL Y LA MITIGACIÓN DE LA EXPLORACIÓN ILÍCITA DE MINERALES EN TERRITORIOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA COLOMBIANA, (PAEIM-AC), OPIAC Y MRA 2022

El objetivo de este plan es implementar estrategias y acciones transectoriales e interculturales que permitan prevenir, controlar y mitigar la explotación ilícita de yacimientos mineros en los territorios indígenas de la Amazonía colombiana, desde los sistemas de conocimiento tradicional indígena, con la participación real, efectiva y activa de las autoridades y la institucionalidad indígena amazónica.

Objetivo y estructura

Para lograr ese objetivo, el PAEIM-AC 2022 desarrolla 3 capítulos: el primero sobre las visiones de ordenamiento territorial y minerales; el segundo sobre la aproximación a la explotación ilícita de minerales en los Territorios Indígenas de la Amazonía colombiana; el tercero integra los fundamentos, los principios y el enfoque indígena amazónico para atender esta problemática y 5 líneas de acción: 1. Territorio y Gobierno Indígena, 2. Coordinación Interinstitucional, 3. Investigación y educación, 4. Economías indígenas de la Amazonía y 5. Salud, cuidado de la vida.

Instancias o mecanismos de implementación y seguimiento

Se propone la creación del Sistema Indígena Amazónico de Monitoreo a la explotación ilícita de minerales en los Territorios Indígenas de la Amazonía colombiana (SIAM-TIAC).

Aspectos destacados

Todo el plan integra aspectos fundamentales que van desde la estructuración del diagnóstico actualizado sobre la situación minera en general e ilícita en los Territorios Indígenas de la Amazonía, hasta la formulación de principios y enfoques que se materializan en 19 programas y 68 acciones.

Es importante destacar la claridad y la integralidad del plan, en el cual se establecen además 4 condiciones habilitantes y la caracterización del enfoque indígena amazónico sobre explotación ilícita de yacimientos mineros.





5.2. INSTRUMENTOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO



CIRCULAR 009 DE 2023 "ALERTA SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES EN LA AMAZONÍA QUE PONE EN RIESGO LA GARANTÍA DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA PRESERVACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS"

Objetivo y estructura

El objetivo es instar, en especial al gobierno nacional, a cumplir y fortalecer sus acciones sobre la explotación ilícita de minerales, contaminación por mercurio, preservación de áreas protegidas y garantías de derecho de los pueblos indígenas.

La Circular cuenta con nueve disposiciones que buscan instar y exhortar, en especial a los Ministerios (Ambiente, Defensa, Relaciones Exteriores, Minas y Energía, Salud y Agricultura), a desarrollar planes y acciones coordinadas para cumplir el mencionado objetivo.

Instancias o mecanismos de implementación y seguimiento

Autoridades vinculadas: Presidencia de la República y Ministerios (1. Minas y Energía, 2. Ambiente, 3. Defensa, 4. Interior, 5. Salud, 6. Trabajo, 7. Agricultura, 8. Transporte, 9. Comercio, 10. Relaciones Exteriores). La Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), la Agencia Nacional de Minería (ANM), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), Policía Nacional, Fuerzas Militares, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONÍA), la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), Gobernaciones de Amazonas, Vaupés, Caquetá, Guainía, Putumayo, y Comité de lucha contra la explotación ilícita de yacimientos mineros del Amazonas.

Aspectos destacados

Se insta para la creación e implementación de una serie de planes y estudios claves: 1. Plan de descontaminación a cargo de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) priorizando las cuencas de Caquetá, Putumayo e Inírida. 2. Plan de Desintoxicación con enfoque diferencial a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) y en el marco del Plan único nacional de mercurio. 3. Establecimiento de la línea base sobre afectaciones derivadas de la minería ilegal y la contaminación por mercurio a cargo de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y MinSalud. 4. La creación de un mecanismo de coordinación interinstitucional y sectorial de alto nivel a cargo de la Presidencia de la República.

CIRCULAR 003 DE 2024 “ESTRATEGIA NACIONAL PARA EL CONTROL DE LA MINERÍA ILEGAL Y LA CONTAMINACIÓN POR MERCURIO”



Objetivo y estructura

El objetivo de esta Circular es solicitar el cumplimiento efectivo e integral de los compromisos adquiridos en la Mesa Nacional de Mercurio y de las normas, las políticas y las decisiones judiciales asociadas al control de la minería ilegal.

La Circular cuenta con 20 disposiciones distribuidas de la siguiente forma: de la 1 a la 4, generales de cumplimiento de la estrategia; de la 5 a la 7, sobre planificación y reformas jurídicas, considerando la sentencia de ventanilla minera; de la 8 a la 10, sobre pasivos ambientales; de la 11 a la 13, sobre formalización minera; de la 14 a la 20, sobre mercurio; y las últimas dos son formales.

Instancias o mecanismos de implementación y seguimiento

Autoridades vinculadas: Presidencia de la República y Ministerios (1. Minas, 2. Ambiente, 3. Defensa, 4. Interior, 5. Salud, 6. Trabajo, 7. Agricultura, 8. Transporte, 9. Vivienda, 10. Justicia, 11. Comercio, 12. Hacienda, 13. Relaciones Exteriores, 14. Ciencia); ANLA, AUNAP, Agencia Nacional de Minería, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), Instituto Nacional de Salud (INS), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Migración Colombia, Institutos Científicos del SINA, PNN, Policía Nacional, Fuerzas Militares, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), Autoridades Ambientales Urbanas (AAU), Distritos con régimen especial, gobernaciones y alcaldías.

Aspectos destacados

En la Circular se establecen solicitudes y requerimientos muy específicos, entre los que se destacan cuatro: 1. La disposición segunda, en la que se insta a la Presidencia a liderar la articulación entre las diferentes entidades y organismos con el fin de garantizar el control de la extracción ilícita de minerales. 2. La séptima, en la que se le solicita a la Agencia Nacional Minera, la revisión y cancelación de todos los títulos mineros y licencias en todas sus modalidades que estén sobrepuertos en áreas protegidas o de especial importancia ecológica. 3. Exhorta a las autoridades competentes al cumplimiento de la Ley de Pasivos Ambientales. Y 4. Insta a las autoridades ambientales a cumplir con el **plan sectorial ambiental de Mercurio**.

ALERTA TEMPRANA 02 DE 2021: ALTO NIVEL DE RIESGO

Contexto de riesgo

El riesgo se cierne sobre las comunidades indígenas y colonas ubicadas sobre las cuencas de los ríos Amazonas y Putumayo en el departamento de Amazonas, especialmente en la subregión Trapecio Amazónico, que abarca los municipios de Leticia y Puerto Nariño, cuyos pueblos indígenas predominantes son Yaguas, Ticunas y Cocamas, entre otros. El riesgo también comprende la subregión Eje Putumayo, que abarca las áreas no municipalizadas de Puerto Alegría, El Encanto, La Chorrera, Puerto Arica y Tarapacá, y concentra varios pueblos indígenas como los Muina, Inga, Uitoto, Murui, Ticuna, Ocaína, Bora y Muinane.

Autoridades vinculadas

Gobernación de Amazonas; Alcaldía de Leticia; Alcaldía de Puerto Nariño; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV); Ministerios de: Relaciones exteriores, Salud, TIC, Hacienda, Justicia, Cultura, Agricultura, Ambiente, Interior. Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, Corpoamazonia; PNN; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Ejército Nacional y Policía Nacional, entre otros,

Recomendaciones

Veintiocho (28) recomendaciones, de las cuales 5 se enfocan en el tema ambiental y 3 en minería ilegal (síntesis):

Se recomienda:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con Gobernación de Amazonas, las Alcaldías de Leticia y Puerto Nariño, PNN y Corpoamazonia, **crear espacios participativos** de carácter permanente con las organizaciones indígenas y ambientales en aras de implementar planes, programas y proyectos que contrarresten los impactos de la minería ilegal.
- Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANM, Corpoamazonía, Fiscalía, Gobernación Amazonas y Alcaldías de Leticia y Puerto Nariño, adoptar **un plan de acción específico para prevenir y mitigar las afectaciones derivadas de la minería ilegal**.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, fortalecer los convenios binacionales con Brasil y Perú a fin de contrarrestar la minería ilegal, el narcotráfico y la deforestación en los ríos Putumayo, Cotuhé, Amazonas y otros relevantes, promoviendo la gestión ambiental compartida, el acceso oportuno a la información ambiental y la construcción participativa de planes ambientales en zonas de frontera.

Contexto de riesgo

ALERTA TEMPRANA 07 DE 2024

La alerta se enmarca en los riesgos que afectan a personas defensoras de los DD.HH. y liderazgos sociales que ejercen su labor en asuntos ambientales en el bioma amazónico colombiano, en el marco de “(...) la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales, incluyendo organizaciones denominadas como sucesoras del paramilitarismo y nuevos factores de riesgo (...).”

Escenarios de riesgo

Escenarios de riesgo para personas defensoras de derechos en asuntos ambientales: 1. Deforestación en el Sur de Meta, Guaviare y sectores de Caquetá. 2. Proyectos de industria extractiva de hidrocarburos y minería de cobre. 3. Zonas de presencia de cultivos ilícitos en Putumayo y Caquetá. 4. Disputa armada en zonas de reserva campesina. 5. Explotación de tierras raras en frontera con Venezuela, Guainía y Vichada. 6. Minería ilegal de oro en agua, frontera con Brasil, Amazonas y Vaupés. 7. Ejercicio de autoridad y gobernanza ambientales en áreas protegidas. Y 8. Afectaciones socio ambientales por proyectos REDD+.

Recomendaciones

Treinta y ocho (38) recomendaciones, entre las que se destacan:

24: Formular un protocolo para el desecho del mercurio y de otras sustancias contaminantes, así como maquinaria utilizada para la minería ilegal y/o la extracción de oro, que puedan ser incautadas en el marco de las operaciones de acción de seguridad y control territorial que se adelantan en las zonas focalizadas en este documento de advertencia; lo anterior en concordancia con el Decreto 2235 de 2012.

25: Actualizar y cumplir con el Plan único de Mercurio priorizando las cuencas de Caquetá, Putumayo, Amazonas e Inírida, en términos de: evaluación y monitoreo de contaminación de mercurio en personas y ecosistemas; el diseño de estrategias encaminadas para mitigar los riesgos ambientales y en la salud de la comunidad, contemplando costos y tiempos; definir una herramienta de evaluación y seguimiento a dicho plan y el cumplimiento efectivo de las acciones anteriormente proyectadas; definir una hoja de ruta para el relacionamiento y la socialización de dicho plan con las autoridades propias (tradicionales y representativas) de los pueblos indígenas de la Amazonía, y líderes y lideresas defensores y defensoras del medio ambiente.



5.3. DECISIONES JUDICIALES

Sentencia STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia

Este fallo judicial se enfoca en reconocer la grave problemática de deforestación en la Amazonía colombiana por medio de una interpretación amplia del principio de equidad intergeneracional en un contexto de crisis climática. La Corte Suprema de Justicia avaló los argumentos de 25 niños, niñas y jóvenes quienes, fueron acompañados por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y fue más allá al reconocer a la Amazonía como sujeto de derechos. Las cuatro órdenes centrales de esta sentencia se enfocan en ordenar que:

- La Presidencia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la cartera de Agricultura, en un plazo de 4 meses siguientes a la notificación del fallo, formulen el plan de acción de corto, mediano y largo plazo que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía.
- La Presidencia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la cartera de Agricultura, en los 5 meses siguientes a la notificación del fallo, formulen el pacto intergeneracional por la vida del Amazonas colombiano, PIVAC.
- Todos los municipios de la Amazonía colombiana, en un plazo de 5 meses, actualicen e implementen los planes de ordenamiento territorial, integrando un plan de reducción cero de la deforestación y estrategias medibles sobre adaptación al cambio climático.
- La Corpoamazonia, CDA y Cormacarena, en un plazo de 5 meses, formulen un plan de acción que contrarreste los problemas de deforestación.

Sentencia Cahuinari 2005:

Este fallo judicial se enfoca en ordenar que:

- El Departamento del Amazonas y al Departamento de Guainía, así como a municipios de Leticia, Puerto Nariño, Inírida, Calamar y Solano adopten las medidas necesarias de control dando cumplimiento a sus funciones policivas y sancionatorias, de conformidad con lo estipulado en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 685 de 2001.
- El Departamento de Amazonas y el Departamento de Guainía, así como los municipios de Leticia, Puerto Nariño, Inírida, Calamar y Solano, deberán suscribir convenios interinstitucionales de apoyo y colaboración con las diferentes entidades, para que en consenso con ellas trabajen en la formulación de estrategias a fin de contrarrestar la actividad minera ilegal desarrollada en la región amazónica.
- El Departamento de Amazonas y el Departamento de Guainía, así como los Municipios de Leticia, Puerto Nariño, Inírida, Calamar y Solano, deberán designar a un funcionario encargado de reunirse con las diferentes autoridades indígenas, para que en concierto con ellas lleven a cabo acuerdos que frenen la participación de la comunidad en los trabajos mineros; promuevan la divulgación de la normatividad ambiental y minera y adopten las medidas de manejo, uso y explotación de los recursos naturales, especialmente de pesca y explotación maderera.
- Conformar un comité para verificar el cumplimiento de la sentencia, integrado por la Defensoría delegada de los Derechos Colectivos y del Ambiente, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPN), la Corporación para el desarrollo sostenible del Sur de la Amazonía (CORPOAMAZONIA), el Departamento de Amazonas, el Departamento de Guainía y los Municipios de Leticia, Puerto Nariño, Inírida, Calamar y Solano, el cual deberá rendir un informe de su gestión ante el Juzgado Único Administrativo de Leticia dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia.

AUTO 214 DE 2024 “PUEBLOS YURÍ Y PASSÉ EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO” PIA, PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO

Juzgado civil del circuito especializado en restitución de tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca

Fecha: 24 de octubre 2023

Descripción general

Solicitantes: pueblos Yurí y Passé en aislamiento voluntario por medio de la actuación oficiosa de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial de Bogotá D.C.

Proceso: medidas cautales

Decisión: se admite solicitud.

Fundamentos principales

Hechos que motivan la decisión asociados a la minería ilegal:

- La contaminación del río Puré, que sirve para la subsistencia de los pueblos indígenas.
- Riesgo de contacto inminente con las personas que realizan las actividades de minería.
- Aprovechamiento forestal ilegal.

El auto integra 23 órdenes, entre las que se destacan:

#	Autoridad	Descripción
2	Ministerio del Interior	Son 4 sub órdenes asociadas con el registro, el reconocimiento y la protección de los PIA.
3	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, PNN, CAR, etc	02 meses para la definición y delimitación de la zona amortiguadora del área protegida del Parque Nacional Natural Río Puré.
4	Ministerio de Defensa Nacional	Son 3 sub órdenes asociadas a la seguridad del territorio de los PIA.
7	Corpoamazonia	02 meses, evaluar el plan de ordenamiento forestal de Tarapacá e informar el número de permisos ambientales en la zona.
8	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR, Min salud, etc.	02 meses, diseñar e implementar un plan sobre mercurio en el río Puré. Y un plan para el control y reducción de las liberaciones de mercurio.
9	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR y PNN	Informar sobre los trámites sancionatorios ambientales asociados a la minería ilegal en el Parque Nacional Natural Río Puré.
12	Ministerio de Relaciones Exteriores	02 meses, el Ministerio debe realizar 3 acciones: gestiones para crear estrategias conjuntas con Brasil y Perú, con PNN y Ministerio de Defensa Nacional; efectuar el proceso de alinderamiento y amojonamiento de la frontera con Brasil. Y, con PNN y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la definición de un área en Brasil en el tramo del río Puré que cumpla con la función amortiguadora.
13	Corpoamazonía	Protocolo para mitigar el riesgo de contacto con los PIA Yurí y Passé.

Órdenes



6

ANÁLISIS

de la relación del PAN MAPE con
instrumentos y decisiones judiciales en
torno a la prevención y la reducción de la
extracción ilícita de oro y sus impactos en
la Amazonía colombiana





Para desarrollar este aspecto se realizó un ejercicio de análisis a partir de una matriz de concurrencia que contiene todas las disposiciones, obligaciones y mandatos del PAN MAPE, PAEIM-AC y otros instrumentos de política pública, órdenes judiciales, entre otros, en torno a las acciones de prevención y reducción de los impactos de la minería de oro en la Amazonía que contienen diferentes acciones en las siguientes categorías:

- Estudios y caracterización de los territorios y la población impactada
- Evitar y controlar la extracción ilícita de minerales
- Coordinación Transfronteriza
- Garantía de derechos de comunidades Indígenas
- Atención en salud
- Descontaminación / Recuperación / Restauración ambiental

Para cada una de estas categorías se realizó: 1) un análisis de las complementariedades entre las acciones y las estrategias del PAN MAPE y el PAEIM-AC y los actores responsables, y 2) las relaciones con órdenes, disposiciones y/o solicitudes de los diferentes instrumentos jurídicos o administrativos.



CATEGORÍAS



6.1. ESTUDIOS Y CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS Y LA POBLACIÓN IMPACTADA



Caracterización del PAN MAPE y PAEIM-AC

En cuanto a los territorios impactados por la explotación ilícita de oro, el PAN MAPE se centra en identificar las zonas donde se está realizando dicha actividad, identificar e intervenir otras que son vulnerables, e identificar y caracterizar aquellas que han sido abandonadas por este tipo de explotación. Estas acciones son parte de la *Estrategia 5, contra la explotación ilícita*, lideradas principalmente por Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Minas y Energía. Por otro lado, la *Estrategia 9, de salud pública*, plantea hacer un seguimiento de los casos notificados de intoxicación por mercurio, así como la consolidación de información secundaria de la población expuesta asociada a la MAPE bajo la responsabilidad de Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud (INS).

Por otra parte, el PAEIM-AC establece la necesidad de elaborar estudios de riesgo ambiental y para la salud humana con respecto a los niveles de

mercurio en la medida que aporten criterios para priorizar las zonas de remediación. A su vez, define acciones de investigación sobre los impactos ambientales y ecosistémicos, las afectaciones socioculturales y en la economía de los pueblos indígenas con un enfoque intercultural y de vulneración de los DDHH.

Frente a las acciones del PAN MAPE, el PAEIM-AC profundiza en la necesidad de evaluar las concentraciones de mercurio en los ecosistemas amazónicos en distintas matrices ambientales, los riesgos para la salud y la evaluación de los impactos, incluyendo las afectaciones socioculturales y económicas de los pueblos indígenas ocasionados por la explotación ilícita de minerales. El PAEIM-AC también define la consolidación de un Sistema Indígena Amazónico de Monitoreo sobre la explotación ilícita en los territorios indígenas de la Amazonía Colombiana, así como indicadores para el seguimiento.

OBLIGACIONES DERIVADAS DE OTROS INSTRUMENTOS

PAN MAPE

Identificar las **zonas donde se desarrolla la explotación ilícita** de minerales, identificar e intervenir las **zonas vulnerables** a la expansión de la explotación y **áreas abandonadas** por la explotación para rehabilitación ambiental, economía circular, recuperación del mercurio y disposición final del mismo. Revisar y actualizar el **marco normativo** sobre la gestión de incautación, decomiso, transporte y disposición final de mercurio. Caracterizar las áreas abandonadas por explotación ilícita, e identificación y priorización de las líneas de investigación.

PAEIM-AC

Realizar un análisis del riesgo ambiental y para salud humana de los niveles de mercurio para tomar acciones de remediación, diseñar e implementar el observatorio de EIM “Sistema Indígena Amazónico de Monitoreo a la explotación ilícita de minerales en los TIAC”. Realizar **investigaciones interculturales** sobre impactos de la minería ilegal.

Procuraduría - C. 009

Establecer una línea base sobre las afectaciones derivadas de la minería ilegal y la contaminación con mercurio en los ecosistemas amazónicos, colocando a disposición toda la información con que cuentan, para su posterior análisis por parte del “**Comité de lucha contra la explotación ilícita de yacimientos mineros del departamento del Amazonas**”, con el apoyo de aliados técnicos y organizaciones con experiencia.



Auto 002

Diseñar e **implementar un plan que permita evaluar las concentraciones de mercurio** o compuestos de mercurio en el río Puré y sus afluentes; determinar los riesgos para la salud humana y el ambiente, formular las opciones para mitigar los riesgos en los sitios contaminados, entre otros. Gestionar sobrevuelos periódicos para **verificar el cumplimiento de lo ordenado** en esta providencia.

Fallo - Cahuinari

Estrategias para la prevención, control y corrección del manejo de actividades mineras en la cuenca del **río Caquetá**. Evaluar los impactos ambientales del mercurio en el Amazonas y ejecutar el **Plan Sectorial de Mercurio** en un término de 3 años.

ANÁLISIS ENTRE INSTRUMENTOS Y ÓRDENES

Igualmente, los demás instrumentos y órdenes, como la Circular 009, el Auto 214, y el Fallo en primera instancia de la acción popular Cahuinári resaltan la necesidad de elaborar estudios que den cuenta de las concentraciones de mercurio en: i) los ecosistemas amazónicos en general, ii) el río Puré y sus afluentes, y iii) la cuenca del río Caquetá.

Como lo proponen estos instrumentos y órdenes, para el caso de la región Amazónica se debe generar mayor información sobre las afectaciones a los ecosistemas y la salud humana de los pueblos indígenas con un enfoque biocultural, que alimente las acciones específicas de atención

en salud en el territorio amazónico. Así mismo, es necesario que los diagnósticos sobre las zonas impactadas, vulnerables y sujetas a restauración se utilicen como insumos para las estrategias de restauración ambiental.

De lo anterior se desprende que para el PAN MAPE es fundamental considerar que para los territorios amazónicos los estudios y los diagnósticos sobre explotación ilícita de oro tengan un carácter intercultural y que se realicen bajo la mirada y con participación de los pueblos indígenas, considerando los impactos que el uso de mercurio ha tenido en los ecosistemas y en la salud humana de este territorio.

ACTORES

PAEIM-AC

DNP, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior.

Instituciones vinculadas en común

Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

PAN MAPE

INS, Ministerio de Defensa Nacional, Cancillería. Fiscalía*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Circular 009

AUNAP, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Instituto Sinchi, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), Ministerio de Salud y Protección Social.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

Auto 214

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, INS, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Interior, PNN, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, Ministerio de Defensa Nacional.

Corpoamazonia, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

**Fallo en primera
instancia acción popular
Cahuinari**

Corpoamazonia, Ministerio de Salud y Protección Social.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.





6.2. EVITAR Y CONTROLAR LA EXTRACCIÓN ILÍCITA DE MINERALES

Caracterización del PAN MAPE y PAEIM-AC

El PAN MAPE, en la **Estrategia 5: contra la explotación ilícita de minerales**, cuenta con dos enfoques. Por una parte, contempla la articulación institucional del Estado para contrarrestar la actividad minera desarrollada por los grupos que practican la minería ilegal, con el apoyo de la Fuerza Pública; por otra parte, apunta a la actualización de las normas que regulan el pago de regalías para la minería de oro como alternativa para limitar esta actividad ilícita. El PAEIM-AC propone un enfoque más pedagógico, buscando promover el reconocimiento y el fortalecimiento de los ejercicios de defensa del territorio de los pueblos indígenas, con base en la conformación de equipos interdisciplinarios que acompañen los procesos de gobernanza territorial. Así mismo, promueve la coordinación con las autoridades locales de justicia ordinaria para atender los casos de extracción ilícita de minerales.

En cuanto a la gestión de la problemática asociada con el uso de mercurio, a través de la **Estrategia 4: gestión del comercio ilegal y el contrabando de mercurio**, el PAN MAPE define acciones que

permitan identificar y caracterizar los usos y los usuarios de mercurio en el territorio nacional a través de estudios y mapeos, así como fortalecer el control aduanero y portuario y a las autoridades encargadas de su vigilancia.

Es importante que las acciones asociadas con el control del comercio ilegal y el contrabando de mercurio se propongan con énfasis en la cooperación entre agendas binacionales, dado que este elemento se comercializa en las fronteras de los países de la cuenca amazónica¹². De acuerdo con Martínez (2021)¹³, si bien el comercio y el uso del mercurio están ampliamente regulados y restringidos, gran parte del mercurio utilizado se comercializa de manera informal, lo que hace que rara vez haya documentos de trazabilidad. Bolivia, uno de los mayores importadores en la región, facilita el comercio de este metal en el país al no haber aplicado la mayoría de los controles recomendados por el Convenio de Minamata para regular la importación de mercurio (InSight Crime e Instituto Igarapé, 2024¹⁴).

¹² “Bolivia ha mapeado la cadena de adquisición, comercio y distribución del mercurio. Ya se ha determinado que una parte del producto que ingresa legalmente al país es traficada a naciones vecinas (Gonzales, 2020). En Colombia, el mercurio se vende en Puerto Leguizamo, La Pedrera, Tarapacá y Leticia y luego se transporta por río a las regiones mineras circundantes (Lizarazo, 2022)”[3].

¹³ Para mayor información al respecto, consulte: Martínez, E., Pontes, J., Pujol, J.-L. y Cantet E. (2021). Guía de investigación sobre el tráfico de mercurio en América Latina y la Unión Europea. Programa El PAcCTO. <https://elpaccto.eu/wp-content/uploads/2021/09/Trafico-de-Mercurio-América-Latina-Europa-4.pdf>

¹⁴ Para mayor información al respecto, consulte: Ramírez, M. F. (2024, 2 de mayo). El tóxico comercio del mercurio. InSight Crime. <https://insightcrime.org/es/investigaciones/toxico-comercio-mercurio/>



OBLIGACIONES DERIVADAS DE OTROS INSTRUMENTOS



Defensoría - AT 002

Incrementar de manera inmediata el despliegue territorial (**fiscalía**) en las áreas no municipalizadas objeto de la presente advertencia **para entender de mejor forma los casos** que se presenten.

Defensoría - AT 007

Adoptar las medidas necesarias tendientes a minimizar la **situación de riesgo** y garantizar los derechos fundamentales colectivos e integrales, **respetando su autonomía, territorio e identidad cultural.**



PAN MAPE

(i) Robustecer las acciones tendientes al control, prevención y lucha **contra las organizaciones criminales** de minería ilegal; (ii) desarrollar estrategias que cuenten con la **coordinación interinstitucional y que procuren identificar e intervenir zonas susceptibles de expansión** de explotación de minerales y; (iii) **actualizar la normativa y competitividad** para control de pago de regalías para la minería de oro. Adicionalmente, contempla fortalecer las acciones para la gestión del comercio ilegal y contrabando de mercurio.

PAEIM - AC

Construir propuesta de **agenda internacional** para la lucha contra la Extracción ilícita de Minerales (EIM) en los países de la cuenca amazónica, y presentarla en una sesión de la **Organización del Tratado de Cooperación Amazónica** - OTCA - con el fin de aunar esfuerzos de cooperación y articulación internacional.

Procuraduría - C.009

Realizar un seguimiento continuo y adelantar las acciones oportunas y necesarias para evitar la extracción ilícita de minerales en los **territorios Yurí y Paseé.**



ANÁLISIS ENTRE INSTRUMENTOS Y ÓRDENES

Destacamos que tanto el PAN MAPE como el PAEIM-AC priorizan la defensa del territorio, aunque con enfoques diferentes. El primero cuenta con una mirada más institucional de control territorial que concuerda con los pronunciamientos de la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 002/2021 y de la Procuraduría General, en la Circular 009/2024. El segundo es más cercano a la Alerta Temprana 007/2024, ya que está centrado en la protección de derechos colectivos asociados al territorio y la identidad cultural.

Lo anterior muestra que las acciones requeridas para la gestión integral de la extracción ilícita de minerales requieren un control institucional que no se limite a la presencia de la Fuerza Pública sino que también promueva la participación efectiva de las comunidades indígenas en las instancias de coordinación y toma de decisiones concertadas entre los diferentes actores.

ACTORES

PAN MAPE - *Estrategia 5, contra la explotación ilícita de minerales*

Ministerio de Defensa Nacional, ANM, DIAN, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Minas y Energía.
Fiscalía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

Instituciones vinculadas en común

Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Minas y Energía.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

PAEIM-AC

Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

**PAN MAPE - Estrategia 4,
gestión del comercio
ilegal y el contrabando de
mercurio**

Instituciones vinculadas en común

PAEIM-AC

ANM, Agencia Nacional de Tierras (ANT), DNP, DIAN, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Salud y Protección Social, Mintransporte, Mintrabajo, SAE - Sociedad de Activos Especiales, Supersalud, UIAF-Unidad de Información y Análisis Financiero, UPME.

Ejército Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Cancillería, Policía Nacional*.

Cancillería*.

Cancillería*.

*Entidades en los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Circular 009

AUTO 2014

Alerta 002

Alerta 007

Ministerio de Defensa Nacional, Fuerza Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Comité Local de Prevención y Protección de los pueblos indígenas en aislamiento del Departamento de Amazonas.

Ministerio de Defensa Nacional, Ejército, Unidad Nacional Contra la Minería Ilícita y Antiterrorismo de la Policía Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, PNN, Corpoamazonia, Fiscalía, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Corpoamazonia.

Ministerio de Defensa Nacional, Ejército, Fiscalía.

Ministerio de Defensa Nacional, Ejército, Fiscalía.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



6.3. COORDINACIÓN TRANSFRONTERIZA

Caracterización del PAN MAPE y el PAEIM-AC

En esta categoría, tanto el PAN MAPE como el PAEIM-AC promueven actividades de control territorial con énfasis en la cooperación entre países con agenda binacional en la cuenca amazónica. Las acciones que se proponen contemplan combatir el uso de mercurio en la explotación ilícita de minerales y delitos conexos a esta actividad. El PAN MAPE centra el componente de articulación en la consecución de acciones de control a través de la presencia de la Fuerza Pública e institucional de los Estados a nivel regional, mientras que el PAEIM-AC propone generar acciones de articulación que inciden en la agenda internacional en materia de la lucha contra la extracción ilícita de minerales.



OBLIGACIONES DERIVADAS DE OTROS INSTRUMENTOS

Defensoría - AT 002

Impulsar un proyecto que aporte al mejoramiento de la salud en la región, conforme a la focalización territorial y poblacional de la presente Alerta Temprana y el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Fortalecer los convenios binacionales con Brasil y Perú a fin de contrarrestar la minería ilegal, el narcotráfico y la deforestación, como también **promover la gestión ambiental, el acceso a la información y la participación** en los escenarios de planes ambientales.

Auto 214

Adelantar gestiones ante Brasil y Perú con miras a establecer estrategias conjuntas de prevención y protección de los **pueblos indígenas en aislamiento** y control efectivo sobre zonas fronterizas. Efectuar el proceso de alinderamiento y amojonamiento de la frontera con Brasil, sobre el área del Río Puré, efectuando la correspondiente señalización y **definir un área que cumpla con una función amortiguadora** que permita aliviar las presiones provenientes de ese país.

Defensoría - AT 007

Asegurar la presencia de la **Fuerza Pública y del uso de elementos tecnológicos** como factores disuasivos ante las amenazas reportadas en la AT, articulándose desde la agenda bilateral existente con los países fronterizos. El Ministerio de Defensa y de Relaciones Exteriores deberán evaluar la pertinencia de esta acción.



Procuraduría Circular 009

Promover y poner en marcha medidas de coordinación con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela para el **manejo de los impactos ambientales, socioculturales y el control de las actividades de minería ilegal** en zonas de frontera que contemplen instancias de participación binacional. **Realizar estudios de afectación a la salud asociadas al ambiente** y adoptar medidas para prevenir la comisión de delitos transnacionales que afectan el bioma amazónico y los pueblos indígenas.

PAN MAPE

Promover actividades de control y cooperación entre naciones para **prevenir el mercado de mercurio** en las fronteras, como también planificar y ejecutar operaciones contra la explotación ilícita y delitos conexos. Tiene un enfoque de control y articulación con los países del **Observatorio Andino** y con los Estados que comparten agendas binacionales.

PAEIM - AC

Construir propuesta de agenda internacional para la **lucha contra la EIM** en los países de la cuenca amazónica, y presentarla en una sesión de la **Organización del Tratado de Cooperación Amazónica** con el fin de aunar esfuerzos de cooperación y articulación internacional.

ANÁLISIS ENTRE INSTRUMENTOS Y ÓRDENES

El Auto 214, en concordancia con el PAN MAPE y al PAEIM-AC, propone ejercer un control territorial con un interés especial en la protección de comunidades indígenas en aislamiento y tener zonas de amortización por las presiones ambientales de Brasil. En esa misma línea se encuentra la AT 007 al promover la presencia de la fuerza pública contemplando el uso de elementos tecnológicos para disuadir a los grupos que realizan esta actividad.

La minería de oro y su “aprovechamiento” a través del mercurio genera grandes afectaciones y exacerba otros problemas que tienen las comunidades de los países que componen la cuenca amazónica. Uno de ellos, de acuerdo con la AT 002/2021, es el relacionado

con la salud pública de las comunidades que se han visto afectadas por el consumo de alimentos con altos niveles de mercurio, pero también otro tipo de fenómenos como la deforestación y el narcotráfico. Todo esto en un contexto fronterizo en el que la información ambiental es inexistente o irrelevante para la protección y la planeación territorial. Por esto es relevante el pronunciamiento de la Procuraduría colombiana a través de la Circular 009, que promueve la realización de estudios para la identificación de impactos sobre la salud asociados con el ambiente, y la adopción de medidas para evitar que se afecten el bioma amazónico y los pueblos indígenas.

ACTORES



PAEIM-AC

Cancillería*.

Instituciones vinculadas en común

MAPE

Ministerio de Minas
y Energía, Dian,
Ministerio de Defensa
Nacional, ANM.

Cancillería, Fiscalía*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.

Circular 007

AUTO 214

Alerta 002

Alerta 007

Ministerio de Defensa
Nacional.

Cancillería*.

Ministerio de
Defensa Nacional.

Cancillería*.

Cancillería*.

Cancillería*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



6.4. GARANTÍA DE DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Caracterización del PAN MAPE y PAEIM-AC

El PAN MAPE propone en su **Estrategia 5, contra la explotación ilícita**, implementar jornadas informativas sobre los riesgos sociales (incluido trabajo infantil), ambientales y de salud. Además, en la **Estrategia 6, de participación de los grupos de interés en la aplicación y el perfeccionamiento del PAN**, contempla el desarrollo de ejercicios de articulación y participación entre los grupos de interés del MAPE, y no hay enfoque diferencial para generar estos ejercicios con las comunidades indígenas de la Amazonía. Por su parte, el PAEIM-AC se centra en generar procesos de gestión de riesgos de vulneraciones a los derechos humanos asociados con la EIM entre las autoridades estatales y los gobiernos indígenas amazónicos. A su

vez, contempla un componente de formación política y un liderazgo ambiental que aporte a los procesos de gobernanza territorial, y hace énfasis en la necesidad de realizar una consulta previa en los procesos administrativos de otorgamiento de títulos mineros.

Con esto se afirma que el PAN MAPE tiene una vocación orientada a incrementar la participación ciudadana y el conocimiento de los efectos negativos en la salud generados por la actividad extractiva, mientras que el PAEIM-AC implica procesos pedagógicos para fortalecer capacidades, contemplando medidas preventivas ante amenazas y reactivas ante la materialización de un escenario de riesgo.

OBLIGACIONES DERIVADAS DE OTROS INSTRUMENTOS

PAEIM - AC

Concertar con los PI amazónicos **rutas de protección individual y colectiva, con pertinencia cultural**, para prevenir y atender los distintos riesgos en materia de DDHH derivados de la EIM; diseñar e implementar en concertación con la MRA un programa de **formación política con énfasis en DDHH y liderazgo ambiental dirigido a mujeres y jóvenes** de los PI de la Amazonía colombiana, en territorios indígenas afectados o en riesgo de afectación por EIM. Fortalecer la coordinación de DDHH de la OPIAC a fin de **identificar los riesgos en materia de DDHH**, formular requerimientos y generar alertas vinculadas específicamente con la problemática de la Explotación Ilícita de Minerales en los territorios indígenas de la Amazonía. Fortalecer las iniciativas locales de **manejo territorial indígena** (guardías indígenas, comités de control ambiental, entre otros).

Defensoría - AT 002

Promover y acompañar la operación de los PI en su ordenamiento territorial, político y administrativo; adecuar **rutas de protección a las condiciones territoriales**, reforzar las medidas preventivas y los programas de reparación a víctimas con enfoque diferencial, **coordinar con PNN la protección de los guardaparques**, ampliar cobertura de comunicaciones e implementar **procesos de fortalecimiento cultural que promuevan la permanencia en el territorio** y la pervivencia de usos y costumbres.



PAN MAPE

Articular el **modelo de participación ciudadana** establecida por Función Pública orientada a los grupos de interés del PAN MAPE y desarrollar jornadas de diálogo multisectorial con respecto a este. **Diseñar e implementar jornadas informativas sobre los riesgos sociales** (incluido trabajo infantil), ambientales y de salud de la explotación ilícita de minerales, principalmente donde se haya identificado zonas vulnerables.

Auto 214

Realizar registro de los Pueblos Yurí y Passé y delimitar su territorialidad y la zona de amortiguación. Asimismo, **garantizar la participación de los PI colindantes, respetando el principio de corresponsabilidad con los PIA** y acuerdos de autogobierno previamente acordados.

Defensoría - AT 007

Impulsar la Comisión Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, advirtiendo principalmente la afectación del ambiente por fenómenos de minería ilegal y contaminación ambiental.

ANÁLISIS ENTRE INSTRUMENTOS Y ÓRDENES

La Alerta Temprana 002 promueve una serie de acciones tendientes a garantizar la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas asociados consususosycostumbres, contemplando a su vez medidas para garantizar la seguridad de las comunidades en riesgo y la reparación a las víctimas con enfoque diferencial. Por su parte, el Auto 214 y la Alerta Temprana 007 evidencian una preocupación por los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento por la amenaza que representa la

minería y los procesos de deforestación que tienen lugar en sus territorios. Al respecto, el Auto 214 y la AT 007 pueden representar un aporte significativo al PAN MAPE al visibilizar los pueblos indígenas en aislamiento como sujetos de especial protección, aspecto que se debe contemplar en la aplicación de la política pública puesto que también reciben los impactos de la EIM, respetando sus procesos de autodeterminación y de autogobierno.

ACTORES

PAEIM-AC

Unidad Nacional de
Protección (UNP),
Ministerio del Interior.

Instituciones vinculadas en común

MAPE

Minenergía, Departamento
Administrativo de la Función Pública
(DAFP), UPME, Servicio Geológico
Colombiano (SGC), ANM, Ministerio
de Defensa Nacional, Ministerio
de Justicia y del Derecho, ICBF,
Ministerio de Educación Nacional.



Alerta 007

Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías.

Alerta 002

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

Auto 214

Mininterior, UNP.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Ministerio de Justicia y del Derecho, empresas de telecomunicación

Gobernación de Amazonas, Alcaldías de Leticia y Puerto Nariño*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



6.5. ATENCIÓN EN SALUD

Caracterización del PAN MAPE y PAEIM-AC

El PAN MAPE, en su **Estrategia 9 de salud pública**, define las acciones para elaborar e implementar una estrategia de salud pública con un horizonte 2025-2026 sobre la exposición al mercurio de los mineros de la MAPE de oro y de las comunidades influenciadas para la prevención y la atención integral en salud. También contempla fortalecer la asistencia técnica a los profesionales del sector de la salud, el suministro de insumos y materiales de apoyo, el fortalecimiento de la red de laboratorios e institutos, y los materiales de apoyo para el desarrollo de actividades de comunicación de riesgos en la salud.

El PAEIM-AC contempla construir e implementar una estrategia en salud pública que reconozca los saberes de la población indígena de la Amazonía colombiana con enfoque intercultural, y que se

articule con el PAN MAPE para el sector de la salud en el marco del contexto y los sistemas de conocimiento en salud de los pueblos indígenas amazónicos. Plantea también el fortalecimiento de la capacidad instalada en la Amazonía para la atención en salud.

El PAN MAPE y el PAEIM-AC proponen actividades correspondientes tanto en la implementación de la estrategia para la atención integral en salud para las personas en riesgo como el fortalecimiento de la capacidad institucional. Es clave que estos dos instrumentos se articulen en el territorio amazónico considerando el reconocimiento de saberes propios de las comunidades indígenas en materia de salud con las entidades responsables a niveles local y nacional.



OBLIGACIONES DERIVADAS DE OTROS INSTRUMENTOS

Defensoría - AT 002

Garantizar plena cobertura y calidad en la atención de salud de las comunidades y familias residentes de los PI focalizados e implementar programas para **el mejoramiento de la infraestructura y recurso humano** para la atención en salud.

PAN MAPE

Crear, adoptar y hacer seguimiento al **protocolo para la atención integral** en salud de personas con riesgo, realizar seguimiento a la implementación de éste, crear ruta de atención y fortalecimiento de la capacidad institucional. **Proveer asistencia técnica y material a los profesionales del sector salud.** Conformar un **red de laboratorios para el estudio e investigación** de la presencia y efectos del mercurio.

Procuraduría - C. 009

Diseñar e implementar un plan de desintoxicación con enfoque diferencial y biocultural de las comunidades locales y los pueblos indígenas amazónicos, en el marco del Plan Único Nacional de Mercurio.



PAEIM - AC

Construir e implementar una Estrategia en Salud Pública Integral, **desarrollar acciones propias e interculturales en Salud Pública** y fortalecer de la capacidad instalada e institucional en los territorios. Adicionalmente, **articular la estrategia de salud pública integral, con la estrategia de salud pública del PAN MAPE.**

Fallo - Cahuinari

Adelantar el “Plan de Acción en Salud por intoxicación por mercurio”, el cual debe estar orientado a identificar y abordar la atención directa los casos de intoxicación con mercurio, así como el acompañamiento.



ANÁLISIS ENTRE INSTRUMENTOS Y ÓRDENES

En esta categoría todos los instrumentos y órdenes coinciden en demandar un plan o estrategia para la atención inmediata en salud de los pueblos indígenas afectados por intoxicación por mercurio, aplicando un enfoque diferencial y biocultural, fortaleciendo al mismo tiempo la capacidad institucional instalada en los territorios. Es clara la responsabilidad a nivel regional (gobernaciones de los departamentos amazónicos) y local (alcaldías de Leticia y Puerto Nariño), pero también a nivel de las entidades nacionales que garanticen las acciones en el territorio (Ministerio de salud, Instituto Nacional de Salud, Superintendencia de Salud, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).



ACTORES

PAEIM-AC

Ministerio de Salud y Protección Social.

Instituciones vinculadas en común

Ministerio de Salud y Protección Social.

PAN-MAPE

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Mintrabajo, INS.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



Circular 009

Alerta 002

**Fallo en primera
instancia acción popular
Cahuinari**

Ministerio de Salud y Protección Social.

Ministerio de Salud y Protección Social, la Supersalud.

Ministerio de Salud y Protección Social.

Alcaldías de Leticia y Puerto Nariño, y la Gobernación de Amazonas*.

Departamento del Amazonas*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



6.6. DESCONTAMINACIÓN / RECUPERACIÓN / RESTAURACIÓN AMBIENTAL



Caracterización del PAN MAPE y PAEIM-AC.

El PAN MAPE, en la **Estrategia 5 para el control de la explotación ilícita**, establece la identificación de áreas abandonadas susceptibles a la implementación de acciones de rehabilitación ambiental; sin embargo, no define los procedimientos ni los responsables de esta actividad más allá del diagnóstico. Al respecto, el PAEIM-AC define la necesidad de diseñar una estrategia para la restauración, la rehabilitación y la remediación de áreas cultural y ambientalmente estratégicas que han sido degradadas, transformadas y contaminadas por causa de la explotación ilícita de minerales, con participación de los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana y bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El PAEIM-AC sugiere que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lidere acciones para implementar alternativas tecnológicas e incluir el conocimiento indígena para la remediación de aguas, sedimentos y suelos contaminados por mercurio y otras sustancias tóxicas en función de: a) recuperación de coberturas vegetales, b) restauración de corredores riparios, c) protección y rehabilitación de playas (hábitats para la fauna) y conservación de fauna acuática, d) rehabilitación de áreas altamente afectadas por la EIM (reconformación de áreas y recuperación de suelos) y e) sistemas de propagación y manejo de especies forestales, ornamentales y medicinales, nativas y endémicas.

OBLIGACIONES DERIVADAS DE OTROS INSTRUMENTOS

PAEIM - AC

Diseñar e implementar una estrategia para la restauración, rehabilitación y remediación de **áreas culturales y ambientalmente estratégicas** que han sido degradadas, transformadas y contaminadas.

Defensoría - AT 002

Adoptar un plan de acción específico para prevenir y mitigar las afectaciones ambientales resultantes de la actividad minera ilegal. Generar un **plan de recuperación ambiental concertado** en las cuencas y zonas.

Defensoría - AT 007

Formular un protocolo para el desecho del mercurio y de otras sustancias contaminantes, y maquinaria utilizada para la minería ilegal y/o extracción de oro. Estudiar la posibilidad de implementar proyectos de restauración, rehabilitación y recuperación de los ecosistemas estratégicos y de importancia en las **cuencas del Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Meta, Guaviare y Vichada**.



Auto 214

Implementar un plan para el control y/o reducción de las liberaciones de mercurio y compuestos de mercurio al suelo y al agua, en las cuencas del río Puré y sus afluentes, **especificando las metodologías de remediación**.

Procuraduría - Circular 003

Contemplar la **creación de una política pública y estrategia para la gestión de pasivos ambientales**, contemplando los pasivos ambientales huérfanos o áreas mineras en situación de abandono generados por la explotación ilícita de minerales, y estableciendo un **sistema y método de financiación, y apropiación de recursos** para la gestión de pasivos ambientales.

Procuraduría - circular 009

Diseñar y ejecutar un plan de descontaminación, donde se priorice e implemente, pilotos de restauración, recuperación y remediación de ecosistémica en **cuencas estratégicas para la riqueza de la Amazonía**, y considerando criterios como: territorios de frontera, vulnerabilidad de pueblos indígenas y afectaciones por actividad minera.

ANÁLISIS ENTRE INSTRUMENTOS Y ÓRDENES

El planteamiento del PAEIM-AC, la Circular 009, el Auto 214 y las Alertas Tempranas 002 y 007 complementan en gran medida al PAN MAPE estableciendo obligaciones institucionales tanto de nivel nacional como local sobre recuperación, remediación y restauración ambiental de las áreas afectadas por la EIM en los ecosistemas amazónicos. Por lo tanto, es clave una articulación entre las instituciones nacionales y locales para garantizar una estrategia conjunta de restauración ambiental pertinente a nivel territorial, de manera que

se coordinen con la liberación de áreas a partir de las acciones de control de la extracción ilícita de minerales.

Por su parte, la Circular 003 manifiesta una especial preocupación por los pasivos ambientales proponiendo la creación de políticas públicas, estrategias y financiamiento para su gestión, contemplando aquellos pasivos en situación de abandono generados por la explotación ilícita de minerales.

ACTORES

PAEIM-AC

Instituciones vinculadas en común

PAN MAPE

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

Ninguna.

Ministerio de Minas y Energía.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



Auto 214

Alerta 002

Alerta 007

Circular 009

Circular 003

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, INS, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Interior, Parques Nacionales Naturales, CORPOAMAZONIA, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

ANM, Ministerio de Minas y Energía. Alcaldía de Leticia, Alcaldía de Puerto Nariño, CORPOAMAZONIA, Fiscalía, Gobernación del Amazonas, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

Ministerio de Defensa Nacional, Unidad Nacional Contra la Minería Ilícita y Antiterrorismo de la Policía Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*.

DNP, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CAR*.

*Entidades que hacen parte de los comités de lucha contra la extracción ilícita de yacimientos mineros.



7 CONCLUSIONES



CONCLUSIONES GENERALES:

- La minería ilegal plantea uno de los mayores desafíos ambientales y sociales del país y de la región. **Esta actividad ha crecido exponencialmente en los últimos años de manera paralela con el aumento de los precios del oro y tiene impactos gravísimos en territorios altamente biodiversos y bioculturales**, en los cuales la débil presencia del Estado trae como consecuencia el fortalecimiento de redes criminales y grupos armados.
- Metodología: la **matriz de concurrencia puede ser una herramienta de uso para las diferentes entidades responsables** de las acciones en los diferentes instrumentos analizados, con el fin de monitorear su cumplimiento.
- Ecosistema jurídico: la acción política y jurídica del Estado colombiano para afrontar la prevención y el control de los impactos de la minería en la Amazonía se ha caracterizado por su naturaleza judicial y de control administrativo; por ello la respuesta en términos de planificación y gestión se ha ceñido a las órdenes o disposiciones de este tipo. En ese contexto, **es fundamental realizar análisis sobre los diálogos entre los instrumentos y las decisiones, y sobre la integración y el fortalecimiento de los esquemas de gobernanza, y a partir de allí mejorar la efectividad de la acción política y jurídica estatal**.
- **Hallazgos generales: los instrumentos de control administrativo y las decisiones judiciales** sobre la problemática de la extracción ilícita de minerales y la contaminación por mercurio en los territorios Amazónicos analizados en este documento, **generan elementos que complementan los instrumentos de planificación vigentes** (el PAN MAPE y el PAEIM AC), **resaltando la necesidad de aplicarlos de manera diferencial en esta región**.
- Es necesario **articular las acciones del PAN MAPE con otras obligaciones y responsabilidades jurídicas y administrativas** a cargo de diversas entidades.
- **Las acciones de las estrategias del PAN MAPE no desarrollan de forma clara enfoques diferenciales con pueblos étnicos.** Pese a que el Plan de Acción contempla entre sus grupos de interés a los pueblos indígenas, y hay menciones generales respecto a la aplicación de enfoques diferenciales, estos no se ve reflejados en la manera de abordar las acciones propuestas. Se recomienda que para implementar el PAN MAPE el Estado colombiano desarrolle medidas que permitan involucrar de manera efectiva y culturalmente apropiada a los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana.



CONCLUSIONES POR CATEGORÍAS:

- Las acciones contempladas en el PAN MAPE para **evitar y controlar la extracción ilícita** de minerales priorizan los ejercicios de control territorial a través de la presencia de la Fuerza Pública. Si bien este es un aspecto clave para evitar y controlar la minería, la acción del Estado no debe agotarse en la presencia militar en los territorios. Se recomienda que el Estado coordine su presencia institucional junto a otras entidades que permitan ejercer un control territorial con un enfoque de seguridad humana, de manera que garantice aspectos básicos para el bienestar y el desarrollo de las comunidades, como acceso a la salud, educación, recreación, y fortalecimiento de los medios de vida para los pueblos indígenas, entre otros.
- Uno de los impactos conexos a la extracción ilícita de minerales es la persecución y la violencia que amenaza la **garantía de derechos de los pueblos indígenas** de la Amazonía. Por esto, ha sido evidente en los instrumentos abordados la necesidad de consolidar protocolos de protección que permitan disminuir los riesgos de las comunidades. Se recomienda que la creación de estas medidas de protección atiendan a las dinámicas culturales y territoriales existentes para que sean efectivas y propicien el fortalecimiento colectivo de los pueblos. Así mismo, se sugiere tener presente la adopción de medidas tendientes a proteger a los pueblos indígenas en aislamiento de los impactos de la minería ilegal y evitar el acercamiento de los grupos irregulares a sus territorios.
- Las acciones asociadas a la **coordinación transfronteriza** en el PAN MAPE se limitan a la gestión del comercio ilegal y el contrabando de mercurio. Sin embargo, en el análisis de los otros instrumentos abordados se hizo evidente la necesidad de implementar otras acciones de coordinación entre países que involucran aspectos como estudios sobre los impactos ambientales y socioculturales de la minería, creación de protocolos de seguridad, adopción de áreas de amortiguación, y la promoción del acceso a la información y la participación ambiental. Se sugiere al Estado colombiano que aborde los espacios de agenda regional todas las temáticas que permitan gestionar de manera integral los retos y los desafíos asociados a la extracción ilícita de minerales.
- Como un aspecto transversal para gestionar todos los impactos que genera el uso de mercurio en la extracción ilícita, el diseño y la ejecución de estrategias públicas de salud, control territorial y del comercio ilegal de mercurio, definición de áreas de amortiguación ambiental, son algunas de las acciones en las que la consolidación del Observatorio Andino y de agendas binacionales son determinantes para su materialización.
- El PAN MAPE no establece acciones de **estudio y caracterización** de los niveles de contaminación por mercurio en los ecosistemas, ni en zonas de importancia ambiental como la Amazonía. Esto es clave para identificar los niveles de riesgo ambiental a los que está expuesta la población en general y en especial los pueblos indígenas que la habitan. Por lo tanto, es fundamental que el PAN MAPE fortalezca esta información para los ecosistemas amazónicos ampliando la evaluación de las afectaciones socioculturales y la economía de los pueblos indígenas con el fin de orientar las acciones de prevención, control, atención en salud, y descontaminación y restauración.
- La acciones de la estrategia de **salud pública** del PAN MAPE no establecen un enfoque diferencial para la atención de los pueblos indígenas amazónicos afectados por la EIM, quienes cuentan con saberes ancestrales y un

sistema de conocimiento propio en salud. Por lo tanto, es clave que el PAN MAPE articule estas acciones reconociendo saberes y prácticas de las comunidades indígenas en esta materia. Se requiere dinamizar la atención inmediata en salud de los pueblos Indígenas afectados por intoxicación por mercurio, como lo demandan los diferentes instrumentos analizados.

- El PAN MAPE se centra en la identificación de zonas afectadas por la EIM sin establecer acciones específicas de **descontaminación y restauración**, que consideren los contenidos de mercurio y las necesidades de rehabilitación. Dadas la importancia y la sensibilidad ambiental de la Amazonía, es importante que estas acciones se materialicen en territorio hacia la recuperación de los valores ecosistémicos y de servicios ambientales. En este sentido, es

esencial que las acciones del PAN MAPE se articulen y complementen con los llamados y las obligaciones de los instrumentos analizados en materia de descontaminación y restauración en cuencas y ecosistemas estratégicos, y la gestión de pasivos ambientales.

- El PAN MAPE aborda integralmente la gestión del **comercio ilegal y el contrabando de mercurio** al considerar los escenarios regionales que facilitan su adquisición, comercio y distribución, manteniendo una participación activa en el Observatorio Andino de Mercurio. Dado que estas acciones son cruciales para la prevención y la mitigación de la EIM y sus efectos, es clave priorizarlas en la región amazónica fortaleciendo la información y el control de esta sustancia en dicho contexto.





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIMA, AIYA, ACIYAVA, ACAIPI Y AATIZOT. (2019). Escrito de tutela. Expediente T-7.983.171. Corte Constitucional de Colombia.

Alcalá-Orozco, M., Caballero-Gallardo, K., & Olivero-Verbel, J. (2020). Biomonitoring of Mercury, Cadmium and Selenium in Fish and the Population of Puerto Nariño, at the Southern Corner of the Colombian Amazon. *Archives of Environmental Contamination and Toxicology*, 79, 354–370. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00244-020-00761-8>

Consejo Indígena del Territorio Indígena del Mirití Paraná. (2023). Plan de Vida Territorio Indígena del Mirití Paraná

Consejo Indígena del Territorio Indígena Tiquié. (2023). Plan de Vida Territorio Indígena del Río Tiquié.

Consejo Indígena del Territorio Indígena Yaigojé Apaporis. (2023). Plan de Vida Territorio Indígena del Yaigojé Apaporis.

Dethier, E. N., Silman, M., Díaz Leiva, J., & al. (2023). A global rise in alluvial mining increases sediment load in tropical rivers. *Nature*, 620, 787-788.

Echavarriá, C. (2017). ¿Qué es legal? Formalización y legalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia. Alianza por la Minería Responsable. Disponible en: <https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/Que-es-legal-Cristina-Echavarria-U.pdf>

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - FCDS. (2023). Minería ilegal y mercurio en la Amazonía. Disponible en: StoryMaps. [<https://storymaps.arcgis.com/stories/7fdd3542a17749b59796931ec38cb6f5>]

Gobernación de Amazonas. (2016). Exploración de la situación de niveles de mercurio en muestras de cabello tomadas a la población indígena de la asociación cimtar, del amazonas colombiano. Disponible en: <https://imgs.mongabay.com/wp-content/uploads/sites/25/2018/12/12163622/Informe-final-concentracion-de-mercurio-en-cabello-cimtar-1.pdf>

Igarapé Institute. (2021). Guía práctica para combatir los delitos ambientales: lecciones de la minería ilegal de oro en la Cuenca Amazónica. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Guia-practica-para-combatir-los-delitos-ambientales.pdf>

InfoAmazonia. (2023). Minería ilegal amenaza pueblo del Amazonas en aislamiento. Disponible en: <https://infoamazonia.org/es/2023/04/09/mineria-ilegal-amenaza-pueblo-del-amazonas-en-aislamiento/>

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi. (2019). Minería: impactos sociales en la Amazonía. Disponible en: [https://www.sinchi.org.co/files/publicaciones/novedades%20editoriales/pdf/Mineria%CC%81a%20en%20la%20Amazonia%20\(LowRes\).pdf](https://www.sinchi.org.co/files/publicaciones/novedades%20editoriales/pdf/Mineria%CC%81a%20en%20la%20Amazonia%20(LowRes).pdf).

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi. (2022). Contaminación por mercurio en el río Caquetá: Afectación a comunidades indígenas amazónicas Bora y Miraña. Disponible en: <https://siatac.co/Documentos/Atlas/conflictos/Contaminacion%CC%81n%20por%20mercurio%20ri%CC%81o%20Caqueta%CC%81,%20comunidades%20Bora%20y%20Miran%CC%83a.pdf>

Organización de Estados Americanos -OEA. (2022). Tras el dinero del oro ilícito: fortalecimiento de la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: El caso de Colombia. Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/Tras-el-dinero-del-oro-illicito-El-caso-de-Colombia.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. (2021). Informe Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. (2022). Informe Colombia: Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2021.

Organización del Tratado de Cooperación Amazónica – OTCA; Agencia Nacional de Aguas e Saneamiento Básico – ANA, Agencia Brasileña de Cooperación – ABC, Cia. Brasileña de Proyectos y Empreendimientos – COBRAPE. (2023). Informe sobre la situación de la calidad del agua en la cuenca amazónica. Resumen ejecutivo. Disponible en: https://otca.org/wp-content/uploads/2021/09/resumo-executivo_ESPANHOL_web_reduzido-2024.pdf

Parques Nacionales Naturales de Colombia & Universidad de Cartagena. (2018). Contenido de Mercurio en comunidades étnicas de la subregión planicie en la Amazonia Colombiana. Fundación Gordon & Betty More. Disponible en: <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2019/07/CONTENIDO-DE-MERCURIO-EN-COMUNIDADES-AMAZONIA-COLOMBIANA-2018.pdf>

Pinilla Pedraza, C. P. y Santos Morán, C. Y. (2014). La minería ilegal arrasando las entrañas de la tierra. Mundo Amazónico, 5, 455–475. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/45755>

Pisconte, J. N., Vega, C. M., Sayers, C. J. II, et al. (2024). Elevated mercury exposure in bird communities inhabiting Artisanal and Small-Scale Gold Mining landscapes of the southeastern Peruvian Amazon. Ecotoxicology, 33, 472–483. [<https://doi.org/10.1007/s10646-024-02740-4>]

Resolucion 40599 de 2015 (mayo 27). Por medio de la cual se adopta el Glosario Técnico Minero. Ministerio de Minas y Energía. Disponible en: https://www.anm.gov.co/sites/default/files/res_40599_15_glosario_tecnico_minero.pdf

Rubiano, S. (2019). El bioma amazónico frente a la contaminación por mercurio balance de flujos comerciales, ciencia y políticas en los países Amazónicos. WWF y Gaia Amazonas. Disponible en: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/reporte_esp_1.pdf

Rubiano, M.J., Vélez, M.A. & Rueda, X. (2020). Minería artesanal y de pequeña escala. Estrategias para su formalización y diferenciación de la minería ilegal CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD Y DROGAS (CESED). Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/a50e259e-3e66-467e-bf7a-1ea6bdd60971/content>

Secretaría del Convenio de Minamata. (2023). Mensaje de los pueblos indígenas y de las comunidades locales de la Amazonía a la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Documento UNEP/MC/COP.5/INF/8 . Disponible en: https://minamataconvention.org/sites/default/files/inline-files/Mensaje_pueblos_ind%C3%ADgenas_comunidades_locales_Amazonia_COP5.pdf

Silva, D. (2024). Intervención en el conversatorio Sistemas de conocimiento indígena [Panelista]. Maloca de la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), COP 16, Cali, Colombia.

United Nations Environment Programme. (2023). Needs and priorities of Indigenous Peoples and local communities with regard to the use of mercury in artisanal and small-scale gold mining. Disponible en: https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/information_document/UNEP-MC-COP.5-INFO8-Indigenous-Peoples_English.pdf



Cuaderno de derecho ambiental #2

Ecosistema jurídico y judicial sobre
minería ilegal y contaminación por
mercurio para la Amazonía colombiana

