Derechos Humanos en los sectores portuario y turismo en Cartagena de Indias

Elaborado por:

CREER
Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables

Con el apoyo de:

El Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER) investiga, evalúa y promueve el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en el marco de actividades empresariales. En consonancia con el Institute for Human Rights and Business (IHRB), CREER se ha propuesto impulsar una agenda integral que conecte a gobiernos, comunidades, empresas y organizaciones de la sociedad civil a través de:

- Construcción colectiva de conocimiento
- Espacios de diálogo basados en la confianza
- Fortalecimiento de las capacidades locales

Todos los derechos reservados.

2023

CREER-IHRB permiten la libre reproducción de extractos de esta publicación siempre y cuando se dé reconocimiento y se cite apropiadamente. Se requiere autorización por parte de CREER- para la reproducción y traducción de esta publicación.

Luís Fernando de Angulo
Director ejecutivo – CREER

Elaboración de contenidos:

Jose Fernando Gómez
Director de estrategias
e investigador CREER

Viviana Arango Villegas
Investigadora CREER

Isabel Botero Suárez
Investigadora CREER

Esta obra está bajo una **Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.**

Contenido

Capítulo 1. Introducción 5

Capítulo 2. Contexto de Cartagena de Indias en relación con los sectores turismo y portuario 7

- En medio de este contexto ¿cuál es la percepción de las instituciones del Estado en la ciudad? 8
- Ordenamiento del territorio y segregación en Cartagena de Indias 10
  - *Dinámicas urbanas, rurales y centro-periféricas al interior de la ciudad de Cartagena* *10*
- Seguridad 12
- Participación y consulta: tierras e impactos ambientales 14

Capítulo 3. Acercamiento a los derechos humanos y el sector portuario en Cartagena de Indias 16

- Afectaciones y gestiones socioambientales 16
- Relacionamiento con los grupos de interés (comunidades, empresas y autoridades locales, regionales, nacionales y ambientales) 17
  - *Tratamiento y fuentes de información* *17*
  - *Confianza y cooperación* *18*
- Integración del sector portuario a la ciudad 20

Capítulo 4. Acercamiento a los derechos Humanos y el sector del turismo en Cartagena de Indias 21

- Políticas y estrategias para el sector 23
  - *Planeación y ejecución de estrategias del sector turismo* 23
- Organización, articulación y cohesión de los actores determinantes para el sector turismo en Cartagena 24
- Prostitución infantil y turismo sexual en Cartagena 25
  - *¿Promoción del turismo en Cartagena?* *25*
- Plataformas tecnológicas y turismo 26
- ¿Y las comunidades? 26

Conclusiones y alternativas para la acción colectiva 28

Capítulo 1.

Introducción

El Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables (CREER) es una organización que hace investigaciones con perspectiva multiactor, donde aborda temas relacionados con las empresas y los derechos humanos en América Latina, con el fin de fortalecer capacidades institucionales, comunitarias y del sector privado, para la garantía, respeto y promoción de los derechos humanos, así como para facilitar la resolución de conflictos en el nivel local.

Particularmente, la línea de trabajo de Océanos y Derechos Humanos de CREER se une a los esfuerzos desarrollados por el IHRB y Rafto por entender los retos y oportunidades de las industrias oceánicas frente a los derechos humanos.

Las actividades industriales —comúnmente conocidas como la *economía azul*— y turísticas en los océanos del mundo pueden tener importantes beneficios sociales y ambientales, siempre y cuando haya una planeación y gestión responsable; de otra forma, pueden tener impactos adversos sobre las comunidades locales, los trabajadores en las operaciones directas y en las cadenas de valor, así como sobre otras partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas, las mujeres y las niñas, y los defensores de los derechos humanos y el medio ambiente.

Esta línea de trabajo busca identificar los retos, las barreras, las alternativas y oportunidades para una planificación y gestión responsable de los océanos, con enfoque de derechos humanos. Este trabajo ha sido desarrollado en la ciudad de Cartagena, donde CREER, junto con el IHRB, durante los años 2021 y 2022, desarrolló un *Estudio y recomendaciones sobre la planificación de ambientes construidos en la ciudad de Cartagena de Indias, desde un enfoque de DD.HH.*

Durante el 2022 se continuó con la línea de trabajo en la ciudad de Cartagena, financiada por la Fundación RAFTO, donde se abordaron i) los retos que enfrenta el sector turismo y portuario frente a los derechos humanos, y ii) algunos lineamientos para desarrollo efectivo de una debida diligencia en derechos humanos para el sector de la construcción de la ciudad.

Este documento resume los hallazgos del primer punto. El objetivo del proyecto desarrollado fue hacer un acercamiento a las posibles afectaciones a los derechos humanos por cuenta de las actividades del sector portuario y turismo en Cartagena. Para alcanzar el objetivo, fueron contactados más de cincuenta actores a nivel local y consultados casi treinta[1] y se planteó una metodología de indagación, a través de fuentes secundarias, de entrevistas semiestructuradas y de grupos focales en la ciudad de Cartagena con líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, trabajadores informales del sector turismo, habitantes de las zonas de influencia de las dos actividades, así como a funcionarios del nivel local del Estado y expertos técnicos.

1 Se desarrollaron los ejercicios de entrevista y de grupos focales con nueve líderes comunitarios, de los cuales uno hace parte de una organización de la sociedad civil y los demás pertenecen a los sectores de la Boquilla, Torices, Manga, Ceballos, Tierra Bomba y diferentes playas de Barú; nueve actores que pertenecen a diferentes sectores del Estado, la Alcaldía, Capitanía de Puerto, Policía Metropolitana, Institutos educativos del Estado, funcionarios del nivel nacional relacionados con Patrimonio y Cultura, así como de instituciones ambientales e investigaciones; siete actores del sector privado de los sectores turismo y portuario, y cuatro entrevistas a expertos en temas de tierras, participación, patrimonio y cultura. De las 29 entrevistas realizadas, el 36% fueron aplicadas a mujeres.

Este proceso llevó a identificar, primero, el contexto general de la ciudad en el que estos dos sectores operan, donde se identificó la percepción de la gestión y administración del Estado en Cartagena, los impactos de la forma en la que se ordena el territorio y la segregación que hay en él, algunos aspectos importantes de seguridad, así como de participación y consulta sobre temas asociados a las tierras y a los impactos medioambientales de los dos tipos de operación. De igual manera, se identificaron algunas generalidades para entender la situación de derechos humanos a la luz de los sectores turismo y portuario en Cartagena de Indias, y fueron señaladas las particularidades de algunos territorios que salieron a lo largo de la investigación. En segundo lugar, se hace un acercamiento a algunas situaciones de derechos humanos asociados a la actividad portuaria y turística en Cartagena de Indias —capítulo 3 y 4, respectivamente—. Finalmente, el último capítulo resume algunas conclusiones y alternativas de trabajo para la acción colectiva alrededor de los derechos humanos y los sectores portuario y turismo en Cartagena.

Capítulo 2.

Contexto de Cartagena de Indias en relación a los sectores turismo y portuario

Cartagena de Indias es una ciudad con importancia para la historia de resistencia negra y afro, colonial, independentista y comercial, pero también para la historia más reciente del país, donde se convirtió en el escenario de encuentro internacional en momentos de alta violencia por el conflicto armado, generando una ventana importante al turismo, mientras que sostenía su título como uno de los puertos más importantes de Colombia.

A pesar de lo anterior, Cartagena es percibida como una ciudad con grandes desigualdades sociales, que limitan el ejercicio de los derechos humanos, con bajos niveles de transparencia por parte de las instituciones públicas y donde la inestabilidad del gobierno local y la poca legitimidad de sus gobernantes ha llevado a que la ciudad haya tenido 11 alcaldes en los últimos 10 años[2].

¿Por qué hablamos de turismo y puertos en Cartagena?

Cartagena es un territorio que deriva gran parte de su sustento del agua: la pesca, el puerto y el turismo son actividades que hacen uso del mar y los manglares. Sin embargo, y a pesar de la presencia de diversas autoridades como Parques Nacionales Naturales, Cardique, la Armada Nacional y la Capitanía de Puerto, entre otras, la sostenibilidad de las actividades que se desarrollan en el mar o en las costas no se encuentra garantizada.

Algunos ejemplos de esta situación, son las afectaciones ambientales producto de los sedimentos que llegan del Río Magdalena y que amenazan el uso del puerto, así como la contaminación de las ciénagas con mercurio y la contaminación de basuras en zonas protegidas.

Las comunidades pueden llegar a verse afectadas por las actividades económicas portuarias y turísticas...

Debido a la falta de planeación, a los riesgos propios de las operaciones, a la desconfianza entre actores clave y a la falta de cooperación, así como a omisiones en el control y vigilancia a las actividades del sector portuario y turismo, que pueden agudizar situaciones en las que los derechos humanos de las comunidades, líderes sociales y defensores de derechos humanos o trabajadores se ven afectados.

2 Tomado de https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2022/02/Encuesta-Mi-Voz-Mi-Ciudad-2021-Fase-2-Noviembre-Cartagena-C%c3%b3mo-Vamos.pdf, febrero de 2023.

Además de estos escenarios, los años recientes han traído una fuerte migración de personas de nacionalidad venezolana que todavía presenta grandes retos en términos de atención social y conflictos asociados a la convivencia que, por falta de atención, escalan y generan segregación y estigmatización, así como otros tipos de violencia.

Este contexto hace de la Heroica una ciudad de contrastes: un destino de lujo, con gran actividad industrial y portuaria, pero con altos niveles de pobreza, informalidad, segregación social, prostitución y explotación Sexual y Comercial de Niños Niñas y Adolescentes (ESCNNA), así como con bajos niveles de organización social para la participación en amplios sectores, de baja percepción de calidad y legitimidad en la representación, y de desconfianza entre los diferentes actores sociales.

En medio de este contexto ¿cuál es la percepción de las instituciones del Estado en la ciudad?

El Estado en el nivel local y regional tiende a tener una percepción por parte de las comunidades y del sector privado de inestabilidad, falta de planeación y eficiencia en la ejecución de los proyectos. Particularmente, son fuente de desconfianza los cambios constantes de funcionarios líderes de estrategias sectoriales de las administraciones. Las zonas insulares perciben desconexión en términos de comunicación con la institucionalidad y bajos niveles de interés por darle solución a este problema.

Adicionalmente, aunque en el territorio se reconocen los esfuerzos por generar espacios de participación para la renovación del Plan de Ordenamiento Territorial, diversos líderes de zonas urbanas señalan no haber conocido este proceso, así como pocos espacios de diálogo y participación; situación que sigue profundizando la desconfianza que desde la ciudadanía existe hacia la institucionalidad local.

Las Instituciones de autoridad y gestión ambiental, como Capitanía de Puerto, Parques Nacionales Naturales y Cardique, son vistas por las comunidades como un actor que les genera fuertes restricciones y controles a ellos, pero no lo suficientemente estrictos con el sector empresarial —particularmente frente al sector industrial, portuario y turismo—; es decir, un desbalance en la manera como se ejerce el control y vigilancia en la ciudad.

Al mismo tiempo, las comunidades perciben una mayor organización del sector privado —lo que coincide con la autopercepción de este sector—. Sin embargo, se reconocen barreras vinculadas a la comunicación y alineación con el Estado, así como a la desconfianza y retos asociados al relacionamiento con las comunidades del área de influencia y su participación.

Las cooperativas, por su parte, son reconocidas como organizaciones que, en algunos casos, logran convocar a diversos actores —estatales y del sector privado— para dialogar y generar alternativas acerca de las decisiones que toman las autoridades sobre los temas que los afectan. Este fue el caso de la decisión que tomó la administración sobre el retiro de los kioscos y mesas en el agua que caracterizan a Cholón[3], donde una de las cooperativas de comercio y turismo de la playa convocó a todos los actores para que fuera revisada y replanteada.

En algunas zonas insulares y continentales,

3 Cholón es una ensenada ubicada en Barú. Se ha convertido en una de las principales atracciones cerca a Cartagena, por sus fiestas en yates, lanchas y veleros. Tiene una pequeña zona de playa, con unas chozas en el agua con techo de palma, donde los turistas pueden consumir bebidas (alcohólicas y no alcohólicas) y consumir alimentos.

las organizaciones que representan a las comunidades de Cartagena se superponen, como las Juntas de Acción Comunal y los Consejos Comunitarios, generando conflictos sociales, debido a que los procesos de participación tienden a priorizar a una de estas figuras sobre la otra, generando desconfianza en los procesos que se buscan propiciar el diálogo y la concertación.

En términos económicos, los actores reconocen los profundos impactos de la informalidad

- Para noviembre de 2022 la tasa de ocupación informal en la ciudad era de 60,1%, lo que representó una disminución en comparación con el mismo período de 2021, donde la tasa fue de 62,8%[4]; Cartagena se encuentra entre las ciudades de la región Caribe con mayores niveles de informalidad, después de Valledupar —69,5%—, Riohacha —68,3%— y Santa Marta —66,5%—[5].
- Para los ciudadanos, familias y comunidades que viven de esta forma, es una manera de sobrevivir en la que no tienen derecho a enfermarse y, en algunos casos, a tener un día de descanso, mucho menos vacaciones. Muchos de los comerciantes informales de las playas y del centro histórico deben combinar esta forma de ganarse la vida con la pesca. Ninguna de las dos actividades por sí sola es suficiente.
- Para los empresarios del turismo, la prestación de servicios turísticos de manera informal trae también graves consecuencias para la planeación y el ordenamiento del territorio, haciendo referencia a las aplicaciones y nuevas tecnologías, como Airbnb: menos impuestos para la ciudad y menos garantías de seguridad para los residentes de zonas que no están construidas para prestar servicios turísticos. Esta situación profundiza los impactos negativos que el sector turismos tiene sobre la ciudad: percepción de inseguridad, aumento de prostitución y ESCNNA, microtráfico, entre otras.
- En términos de comercio informal, los empresarios de este sector aseguran que trae problemas en términos de la garantía de la calidad en la oferta que consume el turista, por lo que debería haber más intentos por formalizar o generar estrategias de estandarización.

4 Tomado de https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2023/01/Informalidad-laboral-en-Cartagena-Trimestre-Septiembre-Noviembre-2022-Cartagena-C%c3%b3mo-Vamos.pdf, febrero de 2023.

5 Ibíd.

Ordenamiento del territorio y segregación en Cartagena de Indias

Para visibilizar la manera cómo los cartageneros perciben hoy su ciudad, se dejan a continuación las siguientes tres frases mencionadas por líderes de las Juntas de Acción Comunal, quienes ven una ciudad que se planea, construye y se promociona a espaldas de sus ciudadanos.

«A los cartageneros nos alejaron del centro, es para los turistas»

«Cuando viene alguien importante cierran el centro»

«Los buses no entran a la ciudad amurallada, nos fueron sacando de a poco»

Dinámicas urbanas, rurales y centro-periféricas al interior de la ciudad de Cartagena

Medio ambiente y seguridad alimentaria

Las dinámicas que configuran las relaciones con el medio ambiente entre las áreas urbanas y rurales son distintas: en las áreas rurales, hacia la zona norte y hacia la zona de Bayunca, existe gran conciencia sobre el interelacionamiento humano-ecosistemas por parte de las comunidades, lo que genera un compromiso con la sostenibilidad. Es por esto que existe una preocupación por las afectaciones a las fuentes de agua, las quebradas y los impactos que está dejando el turismo sin planificación y desordenado.

Las comunidades que están hacia dentro, es decir más urbanas, no son tan conscientes del interelacionamiento. Su aprovisionamiento y seguridad alimentaria son situaciones más complicadas que en algunas áreas rurales, donde las comunidades desarrollan la pesca y agricultura.

Relaciones centro-periféricas e insulares-continentales

Los habitantes de Cartagena van al Centro Histórico por servicios: trámites en la alcaldía, por temas de servicios públicos o con el Estado. Lo consideran costoso, discriminatorio hacia ellos y permisivo para los turistas y sin espacios y actividades para el disfrute de la ciudadanía local.

Por su parte, las comunidades insulares mantienen una dinámica de relacionamiento constante con la ciudad, a partir de los familiares que tienen en Cartagena que los obliga a ir y volver. También, los pescadores venden el pescado en el mercado de pescadores de Bazurto, que les ofrece mejores precios que en Tolú. Este es el caso de la comunidad del Islote, «Cuando necesitan ahorrar se quedan en el Islote. Es más barato porque hay sentido comunitario, se ayudan para no pasar hambre».

Un factor común muy importante entre las diferentes territorialidades —urbano-rural, centro-periférico e insular-continental— es la construcción de grandes desarrollos turísticos o de infraestructura que contrastan con las condiciones de vida de la población cartagenera, que como se mencionó previamente, es de altas desigualdades sociales.

Servicios públicos

De acuerdo con la última Encuesta de percepción *Cartagena Cómo Vamos* la cobertura en servicios públicos en la ciudad es alta —energía 100%, acueducto 99% y gas 98%; sin embargo, la satisfacción de los ciudadanos es un tema diferente. Con respecto al servicio de energía, solo el 29% de los usuarios considera que es un servicio satisfactorio, mientras que acueducto y gas fueron calificados con un 49% y 72%, respectivamente[6].

- La capacidad de agua y luz no es suficiente para los cartageneros: hay restricciones de acceso al agua por horas. Algunos actores con capacidad de acumulación de recursos poseen mayor capacidad de adaptación: los hoteles tienen reservas de agua.
- Particularmente para el área insular de Cartagena el agua potable es un tema de gran preocupación: a Tierra Bomba sigue llegando por ferry y a las islas que componen el insular lejano (Isla Múcura y El Islote de Santa Cruz) la Armada lleva en buques agua potable, pero es insuficiente para toda la población.
- Las alzas en las tarifas de electricidad son insostenibles: tiene alto impacto sobre los ingresos y calidad de vida de las familias y baja competitividad para el sector privado.
    - «Hace un año el recibo llegaba por $80.000 y ahora llega por $500.000»

Espacio, infraestructura y transporte público

Cartagena carece de espacio público adecuado para sus habitantes. Se percibe falta de parques, plazas y espacios para compartir, pues los espacios actuales se encuentran en el centro histórico, «donde todo está pensado y en precios para el turista».

La ciudad carece de vías y conectividad, siendo una ciudad segmentada, donde las actividades económicas ocurren en el Puerto, en el Centro Histórico y en la zona hotelera. Los cartageneros en general y los trabajadores de estos sectores en particular, se ven afectados por altos tiempos en el transporte y sus altos costos.

Se percibe que la infraestructura y los servicios son pensados para los turistas; por ejemplo, en Tierra Bomba hay un muelle para turistas, ofrecen pasadía y servicio de hoteles, pero el centro poblado no tiene muelle o agua potable.

- «Tierra Bomba es montañosa, imagínense sin muelle, bajando de la lancha galones de agua, para luego subirlos por más de 200 escalones o saltar de lancha en lancha para poder llegar a tierra»

Todo esto ha generado dinámicas de participación, asociadas al derecho a la protesta, sobre las vías principales de la ciudad. Por ejemplo, los actores reconocen que la vía de Bocagrande es determinante para la visibilización de ciertas problemáticas sociales, en tanto los manifestantes la han usado para bloquear el paso —es una vía que comunica al Centro Histórico con la zona hotelera de la ciudad— y presionar la generación de negociaciones, diálogos y acuerdos.

A pesar de las posibilidades de transporte acuático en la ciudad, diversos actores señalan conflictos sociales para la planeación y generación del servicio, por presiones del sector transportador actual.

6 Tomado de https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2022/02/Encuesta-Mi-Voz-Mi-Ciudad-2021-Fase-2-Noviembre-Cartagena-C%c3%b3mo-Vamos.pdf, febrero de 2023.

Seguridad

Para CREER el concepto de seguridad es amplio y hace referencia la existencia de las condiciones necesarias para la garantía y el goce pleno de derechos, de todas las personas en un entorno; es un bien público que implica corresponsabilidad y una visión integral, contextualizada y preventiva, con enfoque en la garantía de los titulares de derechos.

En el marco de la investigación los actores señalaron algunas de las generalidades que marcan el contexto de seguridad en la ciudad:

- Primero, los actores perciben que la Fuerza Pública, particularmente de la Policía, presenta dinámicas de relacionamiento diferente entre turistas y cartageneros: frente a los primeros, señalan falta de controles y autoridad, mientras que frente a los segundos, restricciones y, en algunos casos, segregación y persecución.
- Segundo, en relación con lo anterior, algunos actores señalaron que parte de este problema es la falta de bilingüismo al interior de la Policía, por lo que los miembros de la fuerza pública están impedidos para comunicarse con la gran mayoría de turistas.
- Tercero, en ciertas zonas costeras y turísticas, como en Playa Blanca, tanto los comerciantes como los habitantes señalan la necesidad de contar con presencia constante y suficiente de la Policía; para la cantidad de personas que viven y visitan estos lugares, pues constantemente se presentan problemas de seguridad y convivencia que no son resueltos con ayuda de las autoridades.
- Cuarto, debido a la ausencia de Policía, organizaciones como las cooperativas, terminan asumiendo roles regulatorios frente a temas que le competen a otras instituciones, como la venta y el consumo de drogas, robos, falta de transparencia en los precios, así como normas asociadas a la convivencia —mercados y horarios permitidos—.

En medio de este contexto, existe falta de acceso a la información sobre las razones por las que fue retirada la unidad policial de Playa Blanca, lo que ha llevado a que algunos habitantes señalen que fue debido a las presiones del Clan del Golfo durante el Paro Armado, y que no sean evidentes los planes de la Fuerza Pública en estos territorios

—como los esfuerzos que viene haciendo de la Policía Nacional por formalizar y adecuar la infraestructura que requiere—. Todo esto, genera una percepción de abandono por parte de las autoridades.

Por otro lado, tanto la fuerza pública como los líderes sociales de la ciudad señalan que las condiciones de seguridad generan grandes barreras a la participación, por cuenta de amenazas e intimidaciones. Esta situación ocurre particularmente sobre los liderazgos ambientales y comunitarios, con agendas relacionadas con afectaciones por quemas, pesca industrial, tierras, entre otras.

Un ejemplo de lo anterior, fue la expulsión violenta, por medio de intimidaciones con armas de fuego, a un líder que pretendía entrar a una reunión de consulta previa *expost* de un hotel de gran infraestructura en la zona norte de Cartagena. Otro, la recepción de amenazas mediante panfletos a una líder que denunciaba los abusos de la seguridad privada de uno de los puertos.

Frente a esto, se reconoce la necesidad de aunar esfuerzos en políticas de prevención de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos, aunque existen estrategias ya vigentes que requieren de fortalecimiento, como el Observatorio y las rutas de atención construidas por la Policía de Cartagena. Pero que pueden ser insuficientes debido a la falta de confianza que tienen las comunidades hacia la Fuerza Pública[7].

Los actores coinciden en que la situación para los turistas se ha desmejorado: atracos, robos y violencia en el Centro Histórico, así como falta de mantenimiento a la infraestructura que se encuentra en este lugar —luminación, vías y andenes—. A pesar de ser el Centro Histórico el punto focal de atracción para turistas en la ciudad, se evidencia un descuido y abandono de su infraestructura, lo que genera accidentes para el turista; la falta de un sistema de alcantarillado y drenaje adecuado para la ciudad ha llevado a que en épocas de lluvia el centro histórico se inunde, y así la entrada y salida de hoteles y restaurantes se vea afectada, además de los malos olores y plagas que esto puede generar.

Adicionalmente, se perciben problemas de seguridad y convivencia relacionados con la falta de acciones de integración social y económica hacia los migrantes venezolanos, lo que ha traído problemas de xenofobia y discriminación hacia esta población.

7 Durante el 2020 y el 2021 CREER trabajó en la identificación de las consecuencias que la violencia contra personas defensoras de derechos humanos tiene sobre las comunidades y agendas que representan; así como en las responsabilidades que tanto el Estado, como actores no estatales, tienen en el respeto y protección de esta población y los temas que son relevantes por todos los actores para iniciar un diálogo multiactor alrededor de la prevención de las formas de violencia contra personas defensoras de derechos humanos. Como producto final de este proceso se desarrolló una propuesta metodológica para la acción colectiva de los actores locales, regionales y nacionales (Estatales y no Estatales) que quieran trabajar en la prevención de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, una propuesta que busca acercar a los actores al diálogo y la transformación de conflictos desde una perspectiva por la acción colectiva. Para mayor información, revisar: https://www.creer-ihrb.org/modelodecolaboracionmultiactor y la página https://www.creer-prevencionviolenciaddh.com/.

Participación y consulta: tierras e impactos ambientales

Cartagena ha sido un territorio con diferentes ejemplos de aplicación reactiva de la norma —los casos de consulta previa *expost* de La Boquilla y Punta Canoa o los conflictos que surgieron producto del otorgamiento de licencias al edificio Acuarela—.

Una de las razones que señalan los actores para que esto suceda es la falta de consulta y reconocimiento de territorios colectivos, lo que genera que se desconozcan los impactos ambientales, sociales y culturales —actividades tradicionales— que los proyectos dejan a las comunidades, lo que lleva a que éstas dejen la pesca y pasen a desarrollar actividades de comercialización de productos o de prestación de servicios turísticos de manera informal. También, en algunos casos, existen denuncias de presiones violentas sobre el derecho a participar libremente de los lideres sociales y defensores de derechos humanos en procesos destinados para la participación y consulta de las comunidades.

Para las autoridades, en algunos territorios y escenarios particulares, existe falta de interés de líderes con roles de representación, desinformación y falta de preparación en escenarios creados para la generación de acuerdos y toma de decisiones participativas. Esta afirmación por parte de las autoridades supone dos problemas; en primer lugar, se asume que no existen retos para el acceso a la información por parte de los líderes sociales y defensores de derechos humanos o de la comunidad en general, que les permita ejercer su derecho a la participación en igualdad de condiciones que otros actores del territorio —sector empresarial, entidades de gobierno local o departamental—. Y, en segundo lugar, delega toda la responsabilidad de preparación a las comunidades, líderes sociales y defensores de derechos humanos, en contextos donde la información no está disponible de manera oportuna y en condiciones adecuadas para que sean apropiadas y comprendidas por estos actores sociales.

De manera paralela a estos procesos de participación para la planeación de la ciudad, la población de Cartagena continúa creciendo y se asienta sobre ecosistemas estratégicos como ciénagas y manglares.

Estas afectaciones al medio ambiente se suman a la erosión causada por las actividades propias del Puerto, así como por el tránsito de las lanchas, motos acuáticas, entre otros. Todo esto, genera una sensación de urgencia y necesidad de atención y acción sobre los cuerpos de agua en Cartagena, lo que involucra tanto a las actividades portuarias como a la planeación y construcción inclusiva y sostenible de la ciudad, en términos de habitabilidad residencial de los cartageneros y de infraestructura turística y hotelera.

Por otro lado, el Estado también ha tenido que iniciar un proceso de recuperación de baldíos, de extinción de dominio, restitución de tierras y de clarificación de la propiedad. Estas situaciones han dado como resultado, por ejemplo en el caso de Las Islas del Rosario, acuerdos con los ocupantes actuales, a través de arriendos simbólicos —menos de un millón de pesos por varias hectáreas y con infraestructura de lujo—, que terminan siendo explotados a través de actividades turísticas, con grandes afectaciones sobre las comunidades afro—en este caso la comunidad de Orica— y sobre el medio ambiente, pues no hay control y vigilancia sobre la capacidad de carga de estas zonas.

Otro ejemplo de este tipo de procesos es el de Tierra Bomba: un territorio con grandes conflictos por la clarificación de la titularidad de la propiedad y donde coincide el interés de múltiples actores —públicos, privados y comunitarios—. Este caso, se agudiza por la falta de información y claridad de la misma. Además de estos dos casos, también es posible identificar los de Arroyo de Piedra y Punta Canoa, entre otros.

Algunos de los expertos consultados señalan que el problema de tierras en Cartagena, como en el resto del país, no responde a falta de normatividad o políticas sino de acciones para implementar las existentes. Dependiendo de los intereses de los partidos políticos o de los funcionarios elegidos popularmente se avanza o se estanca la implementación de soluciones jurídicas a estos conflictos.

Existen también conflictos asociados al uso del suelo, por ejemplo, en el Centro Histórico; dados los cambios que han surgido por las actividades turísticas, muchas de las casas que antes eran residenciales se han convertido en hoteles, discotecas y bares. Los residentes de este sector llaman la atención sobre los efectos ambientales de la contaminación acústica —igual que las comunidades aledañas al Puerto—, así como por los daños en las infraestructuras por superar la capacidad de carga sobre ellas.

Capítulo 3.

Acercamiento a los derechos humanos y el sector portuario en Cartagena de Indias

Cartagena de Indias se ha desarrollado como una ciudad-puerto desde los inicios de la época colonial y desde hace casi 500 años la bahía de Cartagena ha sido un punto estratégico para el comercio internacional cumpliendo un papel fundamental en la construcción de ciudad y de su relación con el interior del país, con las otras ciudades costeras de la zona caribe de Colombia y con otros países del Caribe. .

Actualmente, el puerto de Cartagena es uno de los más importantes de América y particularmente para el Caribe, debido a su posición estratégica en términos geográficos. La zona del puerto tiene influencia en los barrios de Manga, Mamonal, Pasacaballos, Ceballos y Ararca. La zona portuaria está compuesta por más de 250 empresas que incluye al sector industrial, pesquero, de hidrocarburos, transporte y turismo, entre las que se encuentran: Ecopetrol, Bavaria, Argos, Gas, multipropósito (SPC), Entecar (solo contenedores), astilleros y atunes.

Sin embargo, las actividades propias del puerto, así como de los sectores económicos que se benefician de él, han generado afectaciones que están relacionadas con el medio ambiente, la integración del puerto a la ciudad, el relacionamiento entre grupos de interés, entre otras. A continuación se describirán algunas de estas situaciones y la manera como pueden estar incidiendo en el goce efectivo de derechos. Estas situaciones fueron identificadas por los actores locales —comunitarios, académicos, institucionales y del sector empresarial—.

Afectaciones y gestiones socioambientales

El cambio climático y los acuerdos para la adaptación a él, la prevención de su agudización y mitigación generan retos para todos los sectores económicos, incluido el portuario. Este tiene particularidades asociadas principalmente a la erosión de las costas y a los riesgos propios de la contaminación de los mares, así como la pérdida de biodiversidad, con mayor impacto sobre las zonas protegidas y las actividades económicas propias de las comunidades costeras.

Las comunidades y líderes sociales que se encuentran en los barrios aledaños, señalan que el Estado ha venido cediendo territorio para la expansión del Puerto, con afectaciones importantes a ecosistemas estratégicos como el manglar —particularmente el mangle rojo—; hecho considerado por algunos como un ecocidio ambiental, con impactos en el ejercicio de derechos.

La afectación ambiental no se ha dado solamente por la pérdida y contaminación a los manglares —que componen gran parte del ecosistema—, sino sobre la bahía de Cartagena —Sentencia 080 de 2015 de la Corte Constituciona—, así como derrames de combustible sobre el mar caribe.

Estas afectaciones ambientales tienen consecuencias sobre las comunidades, asociadas a malos olores en la bahía, concentración de calor por la construcción de grandes infraestructuras que bloquean el viento, disminución en la cantidad de peces, mayor erosión en las costas aledañas a sus barrios, así como un aumento de riesgos para los pescadores que se ven afectados por las corrientes de agua, producto del dragado del Puerto.

No obstante, los Puertos que se encuentran en la ciudad de Cartagena han desarrollado diferentes estrategias de articulación con el Sistema Nacional Ambiental, con el ánimo de aunar esfuerzos para tener mayor información ambiental, principalmente para la gestión del riesgo de desastres.

También, es un sector que se prepara para hacer la transición energética que se ha propuesto a nivel global: existen estrategias en marcha para hacer cambios de los combustibles fósiles a energía eléctrica, así como para el paso de motocicletas a carros eléctricos, el uso de paneles solares —que actualmente abastecen el 10% de la energía—, y la electrificación de grúas que son de tecnología Diesel.

Esta transición se ha venido gestando por los objetivos internacionales que ha firmado el Estado colombiano, pero también porque el sector ha venido presionando para que esto ocurra, pues las navieras, desde hace varios años, han venido interesándose por los planes de transición energética y sostenibilidad de los puertos.

Relacionamiento con los grupos de interés: comunidades, empresas y autoridades locales, regionales, nacionales y ambientales

El relacionamiento del Puerto con sus grupos de interés plantea desafíos entorno al tratamiento y fuentes de información, la cooperación y la confianza entre los diferentes actores.

Tratamiento y fuentes de información

Los líderes comunales de las zonas aledañas al Puerto —Ceballos, Pasacaballos, Policarpa— señalan la necesidad de contar con información oportuna, clara y comprensible para resolver conflictos presentes y prevenir conflictos futuros.

Señalan que en audiencias públicas ambientales, en espacios de socialización de las medidas de manejo de los Estudios de Impacto Ambiental, así como en otros espacios de diálogo, socialización y concertación, la información que se presenta no es clara, en muchos casos está muy desactualizada o hay vacíos que la comunidad considera importantes, como por ejemplo las actividades tradicionales de los pobladores.

En estos escenarios, ellos perciben poco interés por parte de las autoridades y de algunas empresas por escuchar, consolidar e incluir sus inquietudes y observaciones. Por el contrario, estos espacios son vistos como lugares propicios para «legalizar» o cumplir con el objetivo de firmas y fotos para cumplir algún requisito legal o administrativo.

Confianza y cooperación

La cooperación entre los diferentes grupos de interés presenta barreras asociadas a la desconfianza entre los actores. Por un lado, las empresas del sector portuario perciben que deben acercarse con mucha cautela a las comunidades para no generar expectativas, pues muchos de los barrios aledaños al Puerto carecen de infraestructura, servicios y bienes públicos. Las comunidades e incluso algunas de las instituciones públicas pueden llegar con reclamos y peticiones que no hacen parte de la misión, rol o responsabilidad de la empresa, al ser demandas que deben ser abordas por el Estado y sus entidades de gobierno.

De igual forma, las empresas señalan barreras asociadas a la representación de las comunidades, pues al no haber unas organizaciones sociales fuertes, se dificulta saber con quién es el interlocutor para dialogar y llegar a acuerdos. Frente a estas situaciones, el sector privado siente poco acompañamiento del Estado frente a las actividades económicas del mar, así como frente al relacionamiento con los actores comunitarios locales.

Aunque algunas de las empresas tienen estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que le apuntan a soluciones de algunas problemáticas del contexto, como el fortalecimiento educativo o el apoyo a programas y proyectos para la niñez o la tercera edad, el proceso y sus resultados no son conocidos por la comunidad. Además, en algunas ocasiones, estos proyectos no responden a las necesidades propias de cada comunidad ni tampoco a mitigar efectos de la operación del sector.

Las comunidades, por su parte, ven con desconfianza las prácticas de algunas empresas que traen fundaciones que terminan consolidando bases de datos sobre el estado de los predios de la zona de influencia, frente a la titularidad, posesión o su escritura pública. Esto, genera la percepción de que la empresa entra con una agenda de responsabilidad social empresarial, pero tiene otra de ampliación del Puerto.

Consideran que las acciones que desarrollo no satisfacen las necesidades reales de los

barrios de la zona de influencia. Debido a que la comunicación nos es amplia y fluida entre las partes, las empresas portuarias llegan con proyectos o servicios que no le apuntan necesariamente a la solución de situaciones que son vistas como prioritarias por parte de la comunidad.

Las comunidades reconocen la entrega de productos útiles para la comunidad, pero no hay continuidad ni evaluación de ellos y, en algunas ocasiones, bajo condiciones que ellos no consideran adecuadas. Un ejemplo de esto, es la entrega de computadores a una de las comunidades vecinas de un puerto, donde les fue entregado un espacio con computadores e internet, pero no les dejaron la llave para abrirlo: la empresa decide quién puede entrar y el momento, dependiendo de la razón de uso que la comunidad dé.

Un punto importante de conflicto es la falta de claridad en la información sobre las compensaciones ambientales, lo que genera la percepción de que no se invierte en lo que se necesita, no es claro con qué organizaciones se llegó a los acuerdos y los no organizados quedan con la sensación de haber sido excluidos.

Así mismo, es fruto de conflictos en algunos de los territorios que hacen parte del área de influencia de los puertos, los enfrentamientos con los miembros de seguridad privada de ciertas empresas que impiden el acceso a las playas e impiden el tránsito de pescadores por los caños que desembocan en la bahía.

Estas situaciones donde prevalece la desconfianza entre actores dificultan la generación de acciones que abran paso a procesos de confianza y, por lo tanto, de cooperación.

- «Dicen que la cantidad de habitantes de calle —chatarrería— y de venta de licor y de drogas es una política del puerto para aburrirnos y obligarnos a desalojar. Ellos o alguien nos llena de basura, de repente, por la mañana, hay montañas de basura en las calles; es como si mandaran a los recicladores con esa intención. Ellos aspiran a que el barrio desaparezca»

Integración del sector portuario a la ciudad

El sector portuario en Cartagena ha estado presente en la historia de la ciudad desde su fundación: la bahía tiene un calado muy bueno y competitivo que ha facilitado a lo largo de la historia el fortalecimiento tanto de la ciudad como del sector. A pesar de esto, varios de los actores consultados aseguran que, en la vida cotidiana de la ciudad, el sector portuario está abstraído de las dinámicas propias de la ciudad y viceversa.

La falta de estrategias para aumentar los encadenamientos productivos han impedido que una mayor porción de la población cartagenera logre obtener un empleo, mientras se apalanca el desarrollo industrial de la ciudad.

Existe la percepción de que hay bajos niveles de contratación de personas y servicios provenientes de las comunidades que hacen parte del área de influencia. Aunque algunos informes de sostenibilidad de empresas señalan que el porcentaje de contratación local sí es alto, no es claro si esa mano de obra contratada hace parte de estos barrios aledaños o de otras partes de Cartagena.

Las empresas reconocen que, frente a la mano de obra calificada, en ocasiones no es fácil encontrar los perfiles que se necesitan en la ciudad, por lo que se ven en la tarea de traer a trabajadores de otras partes de Colombia. Hace falta inversión en formación y capacitación; por ello, algunas de las empresas han optado por capacitar a sus propios trabajadores, haciendo grandes inversiones en esto —tecnología, profesionales y metodología— pero que de cierta manera les permite dar respuesta a la exigencia de las comunidades para contar con mayor porcentaje de contratación de mano de obra calificada de estos sector aledaños al puerto.

- «Todos los cartageneros sueñan con trabajar en el Puerto, pero solo entran los mejores»
- «Entrar a trabajar al Puerto significa que le va a ir muy bien»

Capítulo 4.

Acercamiento a los derechos Humanos y el sector turismo en Cartagena de Indias

El turismo, según la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas, es un fenómeno social, cultural y económico que hace referencia al desplazamiento de personas a países o lugares fuera de su entorno habitual por motivos personales, profesionales o de negocios (UNWTO, s.f.).

Este es un sector con una tendencia al crecimiento muy importante a nivel mundial: las llegadas de turistas internacionales a escala mundial han pasado de 25 millones en 1950 a 278 millones en 1980, 527 millones en 1995, 1.133 millones en 2014 y 1.460 millones en 2019 (OMT, 2015 y 2020).

La pandemia de covid-19 marcó al sector, haciendo perder millones de empleos en el mundo, por la drástica disminución de turistas internacionales, que llegó a los mismos niveles de los años cincuenta, solo con 381 millones (OMT, s.f.). No obstante, el año 2022 resulta ser alentador para el turismo internacional, pues las llegadas de turistas internacionales alcanzaron el 57% de los niveles anteriores a la pandemia (OMT, 2022).

El sector económico que pone en marcha al turismo tiene particularidades, pues depende de una variedad de proveedores de servicios para ofrecer los productos turísticos, como el transporte, los guías turísticos, el alojamiento, la gastronomía o la restauración. Debido a su heterogeneidad, varía el nivel y la capacidad de evaluación del impacto total de sus actividades sobre los derechos humanos (Roundtable, 2016).

Por lo tanto, desde la óptica del turismo como sector productivo, es necesario comprender que el *producto* se conforma a partir de la construcción de un paquete de bienes y servicios. En esta medida, la producción de turismo se desarrolla por un conjunto de actores que incluyen, incluso, al turista (Galvis & Aguilera, 1999).

> Por la naturaleza de la actividad, el producto turístico no tiene unos límites claramente definidos, en la medida en que el turista no consume un único producto o servicio cuando visita un destino sino uno o varios de ellos, que constituye un conjunto de experiencias. El turismo no es una actividad que pueda hacerse sin contexto. (PNUD, 2021)

A grandes rasgos existen tres tipos de actores que configuran el relacionamiento que permite el desarrollo de la oferta turística: los oferentes de productos y servicios, los intermediarios y las personas consumidoras.

Para este sector en particular los intermediarios son clave, dado que el consumidor no conoce el territorio que va a visitar. Hacen parte de este grupo las agencias de viajes y turismo, las plataformas digitales que ofrecen alojamiento y servicios de turismo, pero también actores

más informales dentro del territorio, como personas que hacen red en los territorios para ofrecer diversas opciones de alojamiento y servicios. Así mismo, la dinámica del turismo puede hacer que un prestador de un servicio específico termine siendo también intermediario de otro por el contacto con el turista.

Debido a las divergencias de los contextos en términos sociales, ambientales, económicos y políticos, es importante señalar que los servicios y productos turísticos que se ofrecen tienen diversos requisitos legales, estándares de protección ambiental y reglas locales diferentes —cultura— (Roundtable, 2016).

La diversidad de actores, contextos y culturas impone una necesidad de articulación muy importante, no solo para el sector privado en términos de la prestación de servicios turísticos sino con el Estado y sus instituciones, que deben orientar el tipo de turismo que se va a desempeñar, además de sus obligaciones de garantía de los derechos humanos. En esta medida, también deben ser incluidas las comunidades que habitan el territorio.

De otra forma, la tendencia al aumento de turistas —como lo evidencian las cifras de turistas internacionales a través de los años— puede traer graves consecuencias para los habitantes de estos territorios, con profundos efectos sobre el ejercicio de los derechos humanos.

Lo anterior es relevante en el contexto de la ciudad de Cartagena, donde desde hace años distintos actores locales han visibilizado la dependencia que tiene la ciudad sobre este sector, así como las afectaciones que tiene sobre el goce efectivo de derechos humanos de sus habitantes.

Políticas y estrategias para el sector

A pesar de la complejidad del sector, los actores presentes en Cartagena perciben una desalineación y ausencia de políticas y estrategias integrales, que le permitan a todos los involucrados tener unas reglas e incentivos claros que beneficien a todos los actores e impulsen un desarrollo sostenible, bajo el marco de los derechos humanos.

Planeación y ejecución de estrategias del sector turismo

Desde hace décadas el turismo ha sido visto como una alternativa económica y de desarrollo para el país, que aún no ha sido explotada. Sin embargo, una ciudad con larga trayectoria en este sector económico se preocupa por la promoción de grandes anuncios, pero con falta de planes, estrategias y recursos que los soporten.

- «El turismo es muy sensible como sector, pero salen y hacen declaraciones donde dicen que el turismo va a ser el reemplazo del carbón ¿Cómo hacen esas declaraciones sin tener un plan para el turismo? ¿sin tener personas preparadas en los ministerios, en las gobernaciones y alcaldías? ¿sin haber preparado a los ciudadanos? El turismo es para servir y el servicio es algo que se aprende: requiere de educación y capacitación»

Los actores consultados señalan que los instrumentos de política pública nacionales, regionales y locales no se encuentran alineados, la capacidad institucional de los dos últimos niveles del Estado es muy baja —pocos recursos económicos y persona— mientras que los lineamientos nacionales son muy generales y no se desarrolla un liderazgo fuerte, en el que se pueda apalancar el sector turismo en su conjunto.

En las corporaciones de turismo y algunas instituciones del nivel nacional, algunos actores del sector privado perciben problemas de transparencia y de información, así como de asignación de recursos y capacidad de captación de ingresos para el fortalecimiento la promoción de las actividades turísticas.

No obstante, esta actividad económica sigue creciendo en Cartagena y se consolida como uno de las sectores más importantes para su economía: es fuente de cerca del 80% de los empleos[8] y del 20% del PIB departamental[9], mientras se sostiene el aumento de la demanda de productos y servicios asociados al turismo —aunque la mayoría de este trabajo es informal—. A esta situación, se suman los migrantes, principalmente venezolanos, que llegan en búsqueda de mejores oportunidades y mayores niveles de ingreso, entrando en la economía del *rebusque* en Cartagena.

- «El turismo es el sector que más empleos ofrece en la ciudad, tanto directos como indirectos. El turismo del rebusque es el más grande».

8 https://www.larepublica.co/economia/este-ano-se-crearon-9-000-empresas-en-cartagena-la-cifra-mas-alta-en-su-historia-3514567

9 https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=695d114c-b233-479a-8e74-ca608f79012a

Organización, articulación y cohesión de los actores determinantes para el sector turismo en Cartagena

A pesar de esas falencias en términos de política pública, algunas empresas que ofrecen productos y servicios turísticos han generado esfuerzos por organizar y articular acciones que los beneficien. Este es el caso del gremio hotelero. En general, los actores —públicos,privadosycomunitarios—reconocen que este ha sido un actor organizado, que ha logrado expandirse en Cartagena, entre otras cosas, gracias a su cohesión.

Este nivel de organización contrasta con otros actores, que perciben verse afectados por esta expansión y capacidad de agencia de los hoteleros, como las comunidades de Tierra Bomba, La Boquilla, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, entre otras, debido a que perciben que este sector solo se interesa por desarrollar su infraestructura sin tener en cuenta las necesidades de la población local cercana a sus proyectos o de generar estrategias de encadenamientos productivos con las comunidades aledañas.

Los niveles de organización y cohesión de los distintos actores del sector turismo —transportadores, vendedores (formales e informales), hoteles, agencias de viajes, operadores turísticos, guías, etc.— varían. Lo cierto es, desde la percepción de los actores consultados, que no hay articulación entre ellos ni estrategias integrales con presupuesto que intenten alcanzar este objetivo. Incluso, tampoco perciben un interés por el gobierno local, por generar estrategias para la articulación y cohesión de los diversos actores que componen la cadena de valor del sector. Por lo tanto, las comunidades y líderes sociales de la ciudad consideran que cada actor sólo se preocupa por su beneficio particular, sin pensar cuáles pueden ser las necesidades de la ciudad para tener un turismo sostenible, no solo desde lo económico, sino también social y ambiental.

Lo anterior se evidencia en el tipo de promoción que se hace de la ciudad y del turista que está llegando a Cartagena. Esto genera que la promoción del turismo en una ciudad con profundas desigualdades sociales quede en manos de un mercado donde los que demandan productos y servicios turísticos están dispuestos a pagar precios en dólares, elevando así los costos del turismo en la ciudad y excluyendo a las comunidades locales —tanto de la ciudad como de otras ciudades del país— de Cartagena.

- «Si Cartagena se sigue vendiendo como se vende, no tenemos por qué sorprendernos de los turistas que nos visitan. Mientras la ciudad no sepa para dónde va es muy difícil»
- «Cartagena está lejos de ser competitiva en el turismo. Tenemos los activos, el patrimonio y la gente, entre otros criterios, pero no hay política coherente que permita cooperar y fortalecer»

Prostitución infantil y turismo sexual en Cartagena

El contexto desarrollado en el capítulo anterior, sumando a las condiciones de seguridad —expuestas en el Capítulo 2—, donde se evidencia una percepción de menor grado de aplicación de la ley para los turistas por parte de la Fuerza Pública —especialmente por la Policía—, y al debilitamiento de las políticas de prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, especialmente para la prevención de la explotación y comercialización sexual de menores, que hoy es un fenómeno latente y *normalizado* en la ciudad, se consolida un contexto social que atenta contra los derechos de personas de especial protección.

- «El turismo en Cartagena está asociado a la imagen que se vende de una ciudad determinada: ¿cómo se promociona Cartagena en el exterior para que sea un destino de turismo sexual?»
- «Muchos antecedentes de campañas preventivas de prostitución en niños, niñas y adolescentes pero hay leyes blandas, la norma no se aplica al turista.»
- «Frente al turismo sexual no se ha hecho nada, cada vez está peor. Son noticia los videos eróticos en las estatuas de Botero, en varios lugares de la Ciudad Amurallada y en el Castillo San Felipe.»

¿Promoción del turismo en Cartagena?

El precio del dólar, sumado a la promoción de Cartagena como una ciudad de fiesta y lujos, ha cambiado el tipo de turismo que solía llegar a la ciudad, caracterizado principalmente por familias colombianas y mochileros europeos y norteamericanos. Ahora vienen a Cartagena grandes grupos de personas —entre 15 y 40—, que antes viajaban a otros lugares —como a las Bahamas o Cancún— buscando un tipo de fiesta que puede llegar a contener prostitución y consumo drogas, entre otras actividades.

- «El turismo genera empleo, pero más sub empleo, y ahí hay más tentación de vender drogas: el que le vende los chitos, la gaseosa o la cerveza, se ve tentado a vender drogas porque le da más ganancia»

Este tipo de promoción turística de la ciudad, sumada a la falta de planeación, la informalidad, al comercio desordenado, la falta de infraestructura y la falta de controles sobre los productos y servicios turísticos, produce afectaciones sobre los derechos de las personas de diversos sectores sociales —además de los ya mencionados niños, niñas y adolescentes, por cuenta de la explotación sexual y comercial —. Algunos de ellos son: los asociados a las riñas por alto consumo de alcohol; a la venta de estupefacientes en barrios que antes eran residenciales, así como de personas en situación de alto alicoramiento y prostitución, por los cambios en el uso del suelo; a los aspectos de seguridad asociados a *soledad* de algunos sectores residenciales —que fueron comprados para invertir a través de plataformas como *Airbnb*— que durante algunas épocas del año son aprovechados por delincuentes para robar; al decrecimiento de la calidad de la prestación de servicios públicos, y al aumento del ruido.

Plataformas tecnológicas y turismo

Frente a las plataformas tecnológicas como *Aribnb* hay posiciones encontradas: algunos creen que fue una forma de democratización del turismo donde antes solo ganaban los hoteles, y otros consideran que es una competencia desleal con un actor que paga impuestos, que genera problemas de seguridad y donde no se tiene control sobre situaciones que se quieren prevenir, como la explotación sexual y comercial en NNA. Todos coinciden en la necesidad de un debate público sobre el tema, para luego reglamentarlo.

De igual forma, es tema de preocupación para diversos actores al interior del sector turismo el alto costo de productos y servicios, así como de la especulación con los precios. Esta situación ocurre tanto en establecimientos formales como informales, en las playas, en el Centro Histórico, en la Zona Hotelera y, en general, con la prestación del servicio de transporte. No obstante, los actores expresan que no existen espacios de participación o diálogo que permitan avanzar en estrategias conjuntas para dar solución a esta situación.

¿Y las comunidades?

La falta de políticas, estrategias y acompañamiento también ha permitido la agudización de conflictos al interior de las comunidades, como en Santa Cruz del Islote, donde ha habido violencia por el irrespeto de los turnos entre los guías.

Otro tipo de conflictos, están relacionados con las comunidades que son operadores de servicios turísticos y algunas de las agencias de viajes que los contratan no hacen los pagos de seguridad social, de riesgos laborales —a pesar de que todos los grupos de turistas sí van asegurados—, y ofrecen pagos muy bajos, por lo que deben combinar estos oficios con la pesca.

Estas comunidades señalan que la interlocución con los grandes hoteles no va más allá de unas ayudas puntuales, pero no a incluirlos dentro de la cadena de valor. Por lo tanto, se sienten excluidos de la economía formal.

Por ello algunas comunidades le apuestan al turismo comunitario:

> «El desarrollo del turismo comunitario se dio cuando la comunidad se dio cuenta que iba a desaparecer si no defendía el territorio. No podíamos depender de vender la cocada, arrendar la carpa o las sillas, de vender cocteles. Le apostamos a un turismo donde quien nos visite pueda ir, hacer y vivir como vive la comunidad»

Turismo portuario: cruceros

Los cruceros son un segmento del turismo por horas, los visitantes llegan a una ciudad y se quedan entre tres y seis horas, dependiendo del crucero. Quienes se benefician de esta actividad son: los puertos, el comercio —incluyendo el informal—, el Castillo San Felipe y algunas agencias de viajes.

Formación y capacitación turística

Aunque el Sena y algunas universidades en Cartagena han avanzado en la capacitación técnica y la formación profesional en hotelería y turismo, los actores del sector privado señalaron que la incapacidad de ver el turismo como un gran sector que requiere de guías, conductores de buses, chefs, bartenders, músicos, entre muchos otros oficios y profesiones, limita las posibilidades de acceder a empleos de calidad que ofrezcan servicios de calidad.

Tejido social y turismo

Las dinámicas del contexto han generado muchísimas asociaciones y cooperativas asociadas al turismo en la ciudad, pero los liderazgos generalmente son débiles, no hay proyectos o intereses comunes al interior de las asociaciones que les permitan proyectar a largo plazo.

Por otro lado, existen conflictos no resueltos al interior de comunidades que imponen retos de representación al interior de las asociaciones, de las juntas de acción comunal y de los consejos comunitarios.

Al mismo tiempo, dada la ausencia de vigilancia y control por parte del Estado, algunas de estas cooperativas empiezan a asumir roles de seguridad y convivencia que no les corresponden, lo que genera al interior de las comunidades conflictos por la legitimidad de las acciones y las decisiones que se toman.

Conclusiones y alternativas para la acción colectiva

Cartagena es una ciudad con múltiples polos de actividades económicas, donde los sectores portuario, turismo y construcción tienen un rol protagónico. Sin embargo, su desarrollo no ha sido sustentado sobre una visión de la dignidad humana para sus habitantes, trabajadores o turistas, pues no ha integrado al territorio acciones para subsanar sus necesidades y alcanzar sus expectativas. Lo anterior se refleja en la profundización de las desigualdades sociales, donde se suma una percepción de bajos niveles de transparencia por parte de las instituciones públicas, inestabilidad del gobierno local y dificultades para la generación de liderazgos efectivos por parte de líderes públicos y gobernantes.

El ordenamiento del territorio, la clarificación de los títulos colectivos y de las propiedades privadas, así como los impactos ambientales de grandes infraestructuras construidas para los sectores económicos portuario y turismo, son generadores de conflictos en Cartagena. Uno de los ejes de conflicto más mencionado en relación a las tierras son las consultas previa *expost*, así como los procesos de asentamiento de población sobre ecosistemas estratégicos como ciénagas y manglares por el desplazamiento causado por la construcción de grandes infraestructuras —hoteleras y portuarias—.

Así mismo, se percibe que la infraestructura y los servicios son pensados para los turistas, lo que limita la capacidad de movilidad en el espacio de Cartagena para sus habitantes. Sin embargo, también persisten las preguntas sobre *¿qué turista quiere recibir Cartagena? ¿Cuál es el turismo que se quiere ofertar? ¿Cuál es el beneficio para la ciudad y sus habitantes?*

Estos conflictos se agudizan por la superposición de algunas organizaciones que representan a las comunidades de Cartagena, como las Juntas de Acción Comunal y los Consejos Comunitarios. Los procesos de participación tienden a priorizar a una de estas figuras sobre la otra, profundizando la ruptura del tejido social y la posibilidad de acciones colectivas entre las comunidades, que aseguren una visión compartida de la ciudad y del territorio.

Frente a esta situaciones, la Fuerza Pública es vista como un actor inequitativo, debido a percepciones asociadas al alto nivel rigurosidad de la aplicación de la norma hacia las comunidades, pero altos niveles de flexibilidad para las empresas —en términos ambientales, por ejemplo—y los turistas—frente a situaciones de seguridad y convivencia, principalmente en el Centro Histórico—.

Al mismo tiempo, todos los actores reconocen la necesidad de aumentar el pie de fuerza de la Policía Nacional y de fortalecer distintas capacidades específicas para el contexto de la ciudad, como el bilingüismo de los miembros de esta institución, que deberán relacionarse en gran parte con turistas que no hablan español, así como su capacidad de resolución de conflictos y mediación.

La Policía, por su parte, tiene estrategias de prevención de violencia contra líderes y un observatorio que permite una aproximación al análisis del fenómeno en la ciudad. Sin embargo, la comunicación con ciertas comunidades no es fluida y presenta barreras, por lo que algunos de estos conflictos se agudizan al no contar con información clara y transparente.

En relación con otras instituciones del Estado, como las autoridades ambientales, no existe una comprensión profunda sobre las competencias que cada entidad presente en la ciudad tiene sobre la protección del medio ambiente y las compensaciones ambientales, que los sectores económicos de la ciudad deben realizar. Adicionalmente existen fallas en el acceso a la información, situación que ha generado también que los defensores de derechos humanos no cuenten con los elementos necesarios para la defensa del territorio. Sin embargo, no se debe dejar de lado que también es un contexto de violencia contra esta población, en donde se han visto amenazados e intimidados en razón de su ejercicio. De acuerdo con la Policía, los liderazgos comunitarios y ambientales son los más afectados en la ciudad.

Los diferentes actores reconocen la necesidad de aunar esfuerzos en políticas de prevención de este tipo de violencia, sin que a la fecha existan acciones encaminadas a atender esta problemática. Esta situación incide tanto en la profundización de la desconfianza hacia las entidades del Estado y la Fuerza Pública, pero también sobre la participación.

Al mismo tiempo, se reconoce por todos que existen grandes barreras para una comunicación y participación efectiva entre los diferentes actores —turismo, portuario, construcción—.

Particularmente, el sector portuario, las comunidades y el Estado presentan retos asociados a la integración de este sector a las dinámicas de la ciudad, al tratamiento y las fuentes de información y a la construcción de confianza para la cooperación.

El sector turismo tiene retos también asociados a un diálogo amplio, que logre incluir las visiones de todos los diversos actores que se encuentran en el territorio y que configuran la *experiencia turística*, para el establecimiento de planes y estrategias que permitan fortalecer la calidad del turismo que se ofrece en la ciudad, en el marco de la garantía y respeto de los derechos humanos, con el objetivo de beneficiar a todos los involucrados.

Con ello, es posible establecer los lineamientos de promoción turística de la ciudad, ajustados a los deseos de los ciudadanos y capacidades del territorio. Al mismo tiempo, podrían ser prevenidos los impactos asociados a la comercialización sexual de niños, niñas y adolescentes, y otros fenómenos asociados a las riñas por consumo de licor y estupefacientes.

Tanto para las situaciones relacionadas con los puertos como con el turismo, es necesario fortalecer a las organizaciones sociales de base, para que los liderazgos cuenten con mayor legitimidad y se haga conciencia sobre la capacidad de agencia, mientras se reflexiona sobre las responsabilidades y los roles de garantía y respeto por los derechos humanos de todos los actores —no solo las del sector privado—. Todo esto, con el ánimo de generar unas condiciones equitativas para el diálogo.

Los sectores portuario y turismo en Cartagena son gran parte de la fuente de vida del territorio: generan dinámicas de movilidad, marcan pautas importantes en el ordenamiento del territorio y la construcción de ciudad, y sobre ellos recaen gran parte de las expectativas de los ciudadanos. Por lo tanto, los conflictos mencionados requieren ser transformados y prevenidos a través del diálogo, de procesos de participación y acciones conjuntas, que permitan impactos colectivos.

De esta manera, los actores comunitarios, estatales y de los sectores portuario y turismo podrán responderse más claramente a preguntas relacionadas con el sector portuario, como *¿de qué manera el puerto puede ser fuente de beneficio para los barrios que lo rodean?* o *¿de qué manera es posible trabajar articuladamente entre los actores de un territorio para generar impactos colectivos positivos sobre el medio ambiente?*, y con el sector turismo, como *¿qué tipo de turismo se quiere promover en la ciudad?* o *¿de qué manera puedo contribuir a este tipo de turismo?*

CREER

Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables