— Resumen Ejecutivo —

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.**

Capítulo 1.

Introducción

¿Quiénes Somos?

Centro de pensamiento

¿Qué hacemos?

- Investigación
- Perspectiva multiactor
- Empresas y DD.HH.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales, comunitarias y del sector privado

¿Sobre qué temas trabajamos?

- Transición Justa
- Justicia transicional
- Ambientes construidos
- Seguridad para la participación
- Transformación de conflictos
- Debida diligencia en derechos humanos
- Océanos y DD.HH.

Objetivo del proyecto

Hacer un acercamiento a las posibles afectaciones a los derechos humanos por cuenta de las actividades del sector portuario y turismo en Cartagena.

Metodología

- Entrevistas semiestructuradas
- Grupos focales
- Observación participante
- Revisión de fuentes secundarias

Capítulo 2.

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

¿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.**

- Percepción de las instituciones del Estado en la ciudad
- Ordenamiento del territorio y segregación en Cartagena de Indias
- Relaciones y territorio en Cartagena de Indias: algunas consideraciones
- Seguridad
- Participación y consulta: tierras e impactos ambientales

Percepción de las instituciones del Estado en la ciudad

Percepción

- El Estado en el nivel local y regional:
  - Inestabilidad
  - Falta de planeación y eficiencia en la ejecución de los proyectos
  - Proceso de participación del POT: diversos líderes de zonas urbanas señalan no haber conocido este proceso, así como pocos espacios de diálogo y participación.
- Instituciones de gestión ambiental son vistas como restrictivas hacia las comunidades, flexibilidad hacia el sector empresarial.
- En algunas zonas insulares y continentales **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 así **desconfianza en los mismos procesos que buscan propiciar el diálogo y la concertación.**
- Altos niveles de informalidad en la ciudad que superan el promedio nacional.

Ordenamiento del territorio y segregación en Cartagena de Indias

Dinámicas centro-periféricas

Movimientos desde la periferia hacia el centro (Centro Histórico) por servicios: trámites en la alcaldía, por temas de servicios públicos o con el Estado.

- Costoso
- Discriminatorio hacia ellos
- Permisivo para los turistas
- Sin espacios y actividades para el disfrute de la ciudadanía local

Dinámicas insulares-continentales

Las comunidades insulares mantienen dinámica de relacionamiento constante con la ciudad, principalmente por los lazos familiares que tienen en Cartagena que los obligan a ir y volver.

Relacionamiento comercial: los pescadores venden el pescado en el mercado de pescadores de Bazurto, que les ofrece mejores precios que en Tolú.

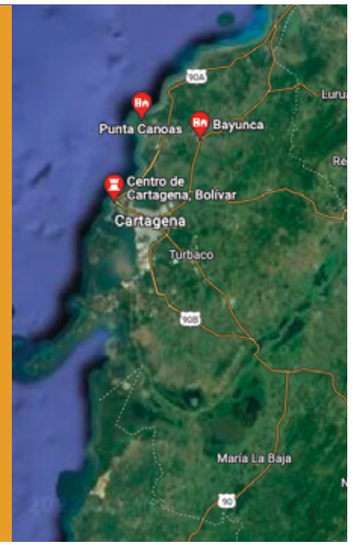
Dinámicas urbano-rurales

En áreas rurales, existe gran conciencia sobre el interelacionamiento humano-ecosistemas por parte de las comunidades.

Compromiso con la sostenibilidad: preocupación por las afectaciones a las fuentes de agua, las quebradas y los impactos que está dejando el turismo extractivo.

Las comunidades 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.



Espacio, infraestructura y transporte público

- Ausencia de espacio público suficiente y adecuado para sus habitantes
  - Falta de parques, plazas y espacios para compartir
- Transporte público y vías deficientes.

Servicios públicos

- Cobertura de servicios públicos en la ciudad: energía 100%, acueducto 99% y gas 98%.
- Solo el 29% de los ciudadanos considera que el servicio de energía es un servicio satisfactorio.

Seguridad

1 Los actores perciben que la Fuerza Pública —particularmente la Policía— presenta dinámicas de relacionamiento diferente entre turistas y cartageneros:

- Falta de controles y autoridad hacia los turistas
- Restricciones y en algunos casos segregación y persecución hacia los cartageneros

2 Parte del problema es la falta de bilingüismo al interior de la Policía: muchos miembros de la fuerza pública están impedidos para comunicarse con la gran mayoría de turistas.

3 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.

→ No son suficientes las unidades que son responsables de estos lugares; constantemente se presentan problemas de seguridad y convivencia que no son resueltos con ayuda de las autoridades.

4 Debido a esta ausencia, organizaciones como las cooperativas terminan asumiendo roles regulatorios frente a temas que le competen a otras instituciones.

- Venta y el consumo de drogas
- Robos
- Falta de transparencia en los precios
- Normas asociadas a la convivencia: mercados y horarios permitidos

- Falta de acceso a la información: percepción de abandono por parte de las autoridades.
- Grandes barreras a la participación, por cuenta de amenazas e intimidaciones.
- Necesidad de aunar esfuerzos en políticas de prevención de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos.
- Falta de confianza que tienen las comunidades hacia la Fuerza Pública.
- 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 —iluminación, vías y andenes—
- 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.

Participación y consulta: tierras e impactos ambientales

1 Consulta previa *expost:* casos La Boquilla, Punta Canoa o el edificio Acuarela.

2 Falta de consulta y reconocimiento de territorios colectivos.

3 Comunidades dejen la pesca y pasan a desarrollar actividades de comercialización de productos o de prestación de servicios turísticos de manera informal.

4 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.

5 Población crece y hay presión sobre diferentes territorios por ampliación de puertos y zonas dispuestas para el turismo. Las familias se asienta sobre ecosistemas estratégicos como ciénagas y manglares.

6 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.

7 Conflictos asociados al uso del suelo.

8 **Para las autoridades, en algunos territorios y escenarios particulares, existe:**

- Falta de interés de líderes con roles de representación.
- Desinformación.
- Falta de preparación en escenarios creados para la generación de acuerdos y toma de decisiones participativas.

Estas percepciones, supone dos problemas:

- Se asume que no existen o se ignoran los 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 a la de otros actores del territorio.
- Se 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.

Capítulo 3.

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

- El puerto de Cartagena es uno de los más importantes de América y del 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, entre otros.
- 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.

Afectaciones y gestiones socioambientales

1. El Estado ha venido cediendo territorio para la expansión del Puerto, con afectaciones importantes en ecosistemas estratégicos como el manglar —particularmente el mangle rojo—;
2. La afectación ambiental no se ha dado solamente por la pérdida y contaminación a los manglares sino también sobre la bahía de Cartagena
3. 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.
4. Estrategias de articulación entre el sector portuario con el Sistema Nacional Ambiental, con el ánimo de aunar esfuerzos para tener mayor información ambiental, principalmente para la gestión del riesgo de desastres.
5. El sector portuario en Cartagena se prepara para hacer la transición energética: 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.

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

Tratamiento y fuentes de información

- Los líderes comunales de las zonas aledañas al Puerto señalan la necesidad de contar con información oportuna, clara y comprensible para resolver conflictos presentes y prevenir conflictos futuros.
- En las audiencias públicas ambientales, 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.
- En estos escenarios, las comunidades 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

1. La cooperación entre los diferentes grupos de interés presenta barreras asociadas a la desconfianza entre los actores.
2. 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.

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.

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.

Confianza y cooperación

3. Aunque algunas de las empresas tienen estrategias de RSE, el proceso y sus resultados no son conocidos por la comunidad.

→ En algunas ocasiones, estos proyectos no responden a las necesidades propias de cada comunidad ni tampoco a mitigar efectos de la operación del sector.

4. Las comunidades 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.

5. Consideran que las acciones que se desarrollan no satisfacen las necesidades reales de los barrios de la zona de influencia.

6. Las comunidades reconocen la entrega de productos útiles para la comunidad, pero no hay continuidad ni evaluación de ellos y, en algunos casos, bajo condiciones que ellos no consideran adecuadas.

→ 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.

7. Un punto importante de conflicto es la falta de claridad en la información sobre las compensaciones ambientales

8. Son fruto de conflictos 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.

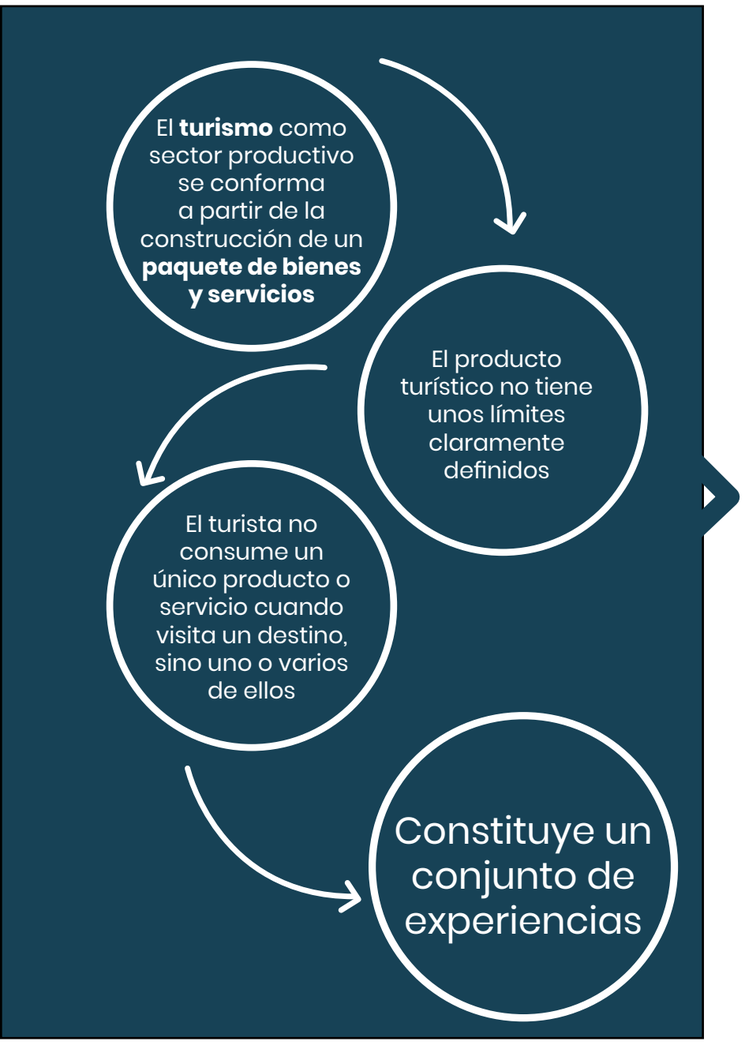
→ Genera la percepción de que no se invierte en lo que se necesita, no es claro con qué organizaciones se llegó a los acuerdos y los no organizados quedan con la sensación de haber sido excluidos.

Integración del sector portuario a 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
- Percepción de que hay bajos niveles de contratación de personas y servicios provenientes de las comunidades que hacen parte del área de influencia
- Hace falta inversión en formación y capacitación

Capítulo 4.

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



Por lo tanto...

El turismo no es una actividad que pueda hacerse sin contexto

La tendencia al aumento de turistas, sin una planificación y estrategias inclusivas y participativas que involucren a todos los actores interesados, puede traer graves consecuencias para los habitantes de estos territorios, con profundos efectos sobre el ejercicio de los derechos humanos.

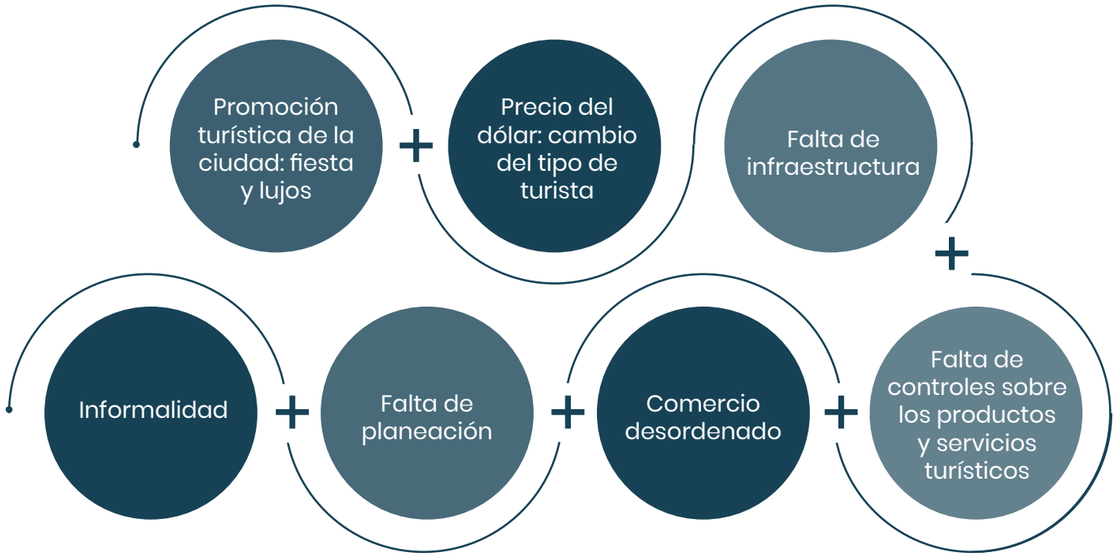
Políticas y estrategias para el sector

- Los instrumentos de política pública nacionales, regionales y locales no se encuentran alineados
- La capacidad institucional del nivel local y regional es muy baja: pocos recursos económicos y personal
- 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 Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 no se evidencian estrategias claras que aborden los diferentes tipos de turismo que hay en Colombia ni cómo desarrollar acciones que fortalezcan al sector en los territorios

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

- **Gremio hotelero ha sido un actor organizado, que ha logrado expandirse en Cartagena, entre otras cosas, gracias a su cohesión**
  - Contrasta con otros actores, que perciben verse afectados por esta expansión y capacidad de agencia, como las comunidades de Tierra Bomba, La Boquilla, Punta Canoa, Arroyo de Piedra
  - 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
- **No se percibe interés por parte del gobierno local por generar estrategias para la articulación y cohesión de los diversos actores que componen la cadena de valor del sector**
  - 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 la dimensión económica sino también social y ambiental

Promoción del turismo en Cartagena



Riñas por alto consumo de alcohol	Aumento del ruido
Venta de estupefacientes en barrios que antes eran residenciales	Decrecimiento de la calidad de la prestación de servicios públicos
Personas en situación de alto alicoramiento y prostitución en barrios residenciales, por los cambios en el uso del suelo	Aspectos de seguridad asociados a soledad de algunos sectores residenciales, que fueron comprados para invertir a través de plataformas como Airbnb: robos

Explotación sexual y comercial en niños, niñas y adolescentes y turismo sexual en Cartagena

- **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

- Es un **fenómeno latente y normalizado** en la ciudad
- Se consolida un contexto social que atenta contra los derechos de personas de especial protección

Plataformas tecnológicas y turismo

- Forma de democratización del turismo donde antes solo ganaban los hoteles
- Competencia desleal con un actor que paga impuestos
- Genera problemas de seguridad
- No se tiene control sobre situaciones que se quieren prevenir, como la explotación sexual y comercial en NNA
- Necesidad de un debate público sobre el tema, para luego reglamentarlo

Las comunidades

- La falta de políticas, estrategia y acompañamiento han permitido la **agudización de conflictos al interior de las comunidades**
  - Las **comunidades que son operadores de servicios turísticos denuncian** que 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 o**frecen pagos muy bajo**s, por lo que deben combinar estos oficios con la pesca

Conclusiones

Catalizadores de conflictos sociales en Cartagena

sectores portuario, turismo y construcción

- Ordenamiento del territorio
- Clarificación de los títulos colectivos y de las propiedades privadas
- Impactos ambientales de grandes infraestructuras construidas para los sectores económicos portuario y turismo
- Contexto de violencia contra líderes sociales: amenazas e intimidados en razón de su ejercicio
- Los liderazgos comunitarios y ambientales son los más afectados en la ciudad

Ejes de conflicto

- Consultas previa *expost*
- Desplazamiento causado por la construcción de grandes infraestructuras
- Asentamiento de población sobre ecosistemas estratégicos

La infraestructura y los servicios son pensados para los turistas

Limita la capacidad de movilidad en el espacio de Cartagena para sus habitantes

¿Qué turistas quiere recibir Cartagena?

¿Cuál es el turismo que se quiere ofertar?

¿Cuál es el beneficio para la ciudad y sus habitantes?

Conflictos se agudizan por la superposición de algunas organizaciones que representan a las comunidades de Cartagena

JAC y Consejos Comunitarios

La priorización de estas figuras rompe el tejido social y, así, las posibilidad de acciones colectivas entre las comunidades, que aseguren una visión compartida de la ciudad y del territorio

Algunas percepciones sobre la Fuerza Pública

- 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—
- Necesidad de aumentar el pie de fuerza de la Policía Nacional
- 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

Estrategias de la Policía Nacional

Prevención de violencia contra líderes y observatorio del fenómeno en la ciudad

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

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
- 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

Sector portuario

Las comunidades, el sector privado 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

Sector turismo

Retos 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.

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—

Generar unas condiciones equitativas para el diálogo

¿De qué manera el puerto puede ser fuente de beneficio para los barrios que lo rodean? ¿De qué manera es posible trabajar articuladamente entre los actores de un territorio para generar impactos colectivos positivos sobre el medio ambiente?

¿Qué tipo de turismo se quiere promover en la ciudad? ¿De qué manera puedo contribuir a este tipo de turismo?

CREER

Centro Regional de Empresas y Emprendimientos Responsables