

# Pandemia <sub>y</sub> seguridad humana

---

Impactos del COVID-19 en las comunidades  
de Medellín y propuestas para afrontarlos

---



# Pandemia y seguridad humana

---

Impactos del COVID-19 en las comunidades de Medellín y propuestas para afrontarlos



**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**  
Facultad de Derecho y Ciencia Política

**LSE** Latin America and Caribbean Centre



Con el apoyo de

**LEVERHULME TRUST**

# Pandemia y seguridad humana

---

Impactos del COVID-19 en las comunidades de  
Medellín y propuestas para afrontarlos

## Organizaciones aliadas

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - Universidad de Antioquia  
Latin America and Caribbean Centre - London School of  
Economics, LSE  
Corporación Mi Comuna  
Corporación Con-Vivamos  
Corporación Cultural Nuestra Gente

## Con el apoyo de

Leverhulme Trust

## Autoras y autores

Alexandra Abello Colak  
Beatriz Hernández Chaverra  
Erica Muriel Holguín  
Julián Andrés Muñoz  
Lina María Zuluaga García  
Lorena Tamayo Castro  
Mariana Ortiz Usma  
Pablo Emilio Angarita  
Yorlady Benjumea Ocampo

**Fotografías:** Corporación Mi Comuna  
tomadas de <https://www.micomunados.com/>

**Corrección de estilo:** Denis Z. Murillo Hernández

**Diseño y diagramación:** Yurilena Velásquez López

Medellín

Julio de 2021

# Contenido

Presentación .....	5
1. Caracterización de la crisis de seguridad humana que se profundiza en el marco de la pandemia .....	8
Amenazas interconectadas a la seguridad humana .....	11
Capacidad y credibilidad de las instituciones como agravante de la inseguridad humana en las comunidades .....	17
2. Efectos colaterales de la crisis de seguridad humana.....	19
Afianzamiento del control territorial de grupos armados .....	20
Reproducción de violencias .....	22
3. Respuestas del estado frente a la pandemia .....	24
El cerco epidemiológico y la respuesta a la crisis en el barrio El Sinaí .....	27
4. Propuestas para enfrentar la crisis de seguridad humana .....	31
Referencias .....	36

# Presentación

A más de un año de declarada la pandemia en Colombia, más de 100.000 personas han perdido la vida por el COVID-19. De estas muertes, el 12,9 % se han registrado en Antioquia<sup>1</sup>, el segundo departamento con más casos confirmados y cuya capital es Medellín, la segunda ciudad más importante del país, donde han fallecido más de 5.000 personas. La pérdida de vidas constituye una de las consecuencias directas más nefastas de la pandemia, pero sin duda no es la única. Alrededor del mundo la crisis de salud pública global y las medidas para contener la propagación del virus han tenido profundos impactos económicos, sociales e institucionales que deben ser analizados en cada contexto para poder entender la magnitud del reto que supone una respuesta adecuada y conmensurada a la pandemia en cada ciudad.

En este sentido, este documento presenta un análisis de los impactos de la pandemia del COVID-19 en algunas de las comunidades más pobladas y también más vulnerables de Medellín. Con base en un monitoreo realizado entre abril del 2020 y febrero del 2021<sup>2</sup>, presentamos un análisis contextualizado de lo que a la fecha ha significado la pandemia para amplios sectores de la población. Este nos permite argumentar que la crisis de salud pública desatada por el COVID-19 no solo ha profundizado y agravado problemas históricos, que afectan la vida y el bienestar de las personas, también ha generado **un aumento generalizado y progresivo de la inseguridad humana en la ciudad, lo que demanda una estrategia multidimensional, integral, concertada y participativa** que reconozca los impactos diferenciados que ha tenido la pandemia en diferentes grupos y que permita mitigar el aumento de amenazas y riesgos a la seguridad humana.

La pandemia es una coyuntura sin precedentes en este siglo que, como se evidencia a continuación, pone en riesgo la vida, la supervivencia, los derechos y el bienestar de amplios sectores de la población, especialmente de las personas que habitan en las comunidades con los índices históricamente más bajos de calidad de vida. Esto implica que Medellín deba avanzar hacia la **concentración de una 'Estrategia de recuperación con perspectiva de seguridad humana'**, capaz de abordar, en su complejidad, el impacto multidimensional de la pandemia. Esta estrategia debe ser construida a través de una participación multisectorial y de alianzas público-privadas que permitan la confluencia de distintos gremios, organizaciones comunitarias, universidades, iglesias y entidades del Estado.

Con este documento, buscamos entonces aportar a una comprensión más profunda del impacto de la pandemia y también ofrecer ideas sobre cómo avanzar hacia la articulación de esa estrategia.

---

1. DANE (2021).

2. El monitoreo se llevó a cabo en dos fases: la primera entre abril y junio del 2020; la segunda entre agosto del 2020 y febrero del 2021.

3. El Observatorio hace parte de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Este diagnóstico es resultado del trabajo conjunto de investigadoras comunitarias e investigador(es) académicas(os) del Observatorio de Seguridad Humana de la Universidad de Antioquia<sup>3</sup> (OSH) y del Centro de América Latina y del Caribe (LACC), adscrito a la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, y de profesionales que pertenecen a las siguientes organizaciones comunitarias: Corporación Convivamos, Corporación Cultural Nuestra Gente y Corporación Mi Comuna, así como de habitantes de las comunas 1 Popular, 2 Santa Cruz, 3 Manrique, 4 Aranjuez, 6 Doce de Octubre y 13 San Javier. El documento contiene una caracterización de la situación de seguridad humana en las comunidades más vulnerables y su efecto en la influencia de actores armados ilegales y en la dinámica de violencia en la ciudad. También ofrece un análisis de la respuesta del Estado a la pandemia y del impacto de esta en las comunidades, así como algunas propuestas concretas para empezar a conjurar la crisis de seguridad humana que está profundizándose en el marco de la crisis del COVID-19.



**Mapa 1: Comunas de Medellín.** Elaboración propia.  
Referencia tomada de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Comunas\\_de\\_Medellin.png](https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Comunas_de_Medellin.png)

## Detalles metodológicos

El monitoreo al impacto de la pandemia se llevó a cabo usando una **metodología participativa para la co-construcción de diagnósticos de seguridad humana**<sup>4</sup>, combinando diferentes métodos de recolección de información. Las comunas en donde se realizó el monitoreo fueron seleccionadas por ser las más pobladas, haber registrado el mayor número de casos de contagio, tener el índice multidimensional de condiciones de vida-IMCV más bajo y concentrar el mayor número de personas viviendo en condiciones de pobreza.

Los métodos de recolección de información utilizados fueron:



4. OSH (2014); Abello Colak y Pearce (2019).

5. 36 mujeres y 8 hombres.

6. Representantes de la Corporación Libélula y la Red de Organizaciones de la Comuna 6 participaron en el diseño colectivo del cuestionario virtual usado en la segunda fase del monitoreo.

7. 67 mujeres, 35 hombres y una persona sin especificar.



CARACTERIZACIÓN  
DE LA CRISIS de  
seguridad humana que  
se profundiza en el  
marco de la pandemia



La pandemia en Medellín ha develado con crudeza problemas históricos que persisten en la ciudad: altos niveles de pobreza e inequidad y relaciones problemáticas entre actores estatales, habitantes y actores armados ilegales en los territorios. Además, ha dado pie a la **profundización de una crisis**

**de seguridad humana** en varios territorios. Como se analizará en esta sección, varios indicadores, en seis dimensiones de la seguridad humana, demuestran el aumento generalizado y progresivo de la inseguridad humana en las comunidades en donde se llevó a cabo el monitoreo (ver tabla 1.):

Tabla 1. Indicadores que muestran un deterioro en la seguridad humana por dimensiones:

### Seguridad económica



- Número de personas que experimentaron una **disminución crítica en sus ingresos** por pérdida del empleo, reducción de salarios o imposibilidad para retornar a actividades de subsistencia en la economía informal.
- Número de personas que experimentaron **deterioro sustancial de su situación económica**; autopercepción de pobreza.
- Número de personas que se vieron obligadas a recurrir a formas de **endeudamiento informal** (préstamos con amigos, familiares, conocidos o pagadarios).
- Número de personas que se vieron obligadas a **vivir con familiares** o a **desplazarse** a zonas donde los costos de vivienda son más económicos.
- Número de personas ejerciendo la **prostitución** como una forma de subsistencia.

### Seguridad alimentaria



- Número de personas que **no pueden consumir tres comidas** al día.
- Número de personas que **dependen de subsidios y ayudas alimentarias** para pagar servicios básicos y alimentación.

### Seguridad en salud (física y mental)



- Número de personas que requieren **atención médica** por afectaciones a su salud física por consecuencia del **COVID-19**.
- Número de personas que **no pueden acceder a servicios de salud** por otras afecciones no relacionadas con COVID-19.
- Número de personas que reportan un **deterioro en su salud mental**.
- Número de **suicidios** e intentos de suicidio.

## Seguridad personal



- Número de casos de **violencia de género**.
- Número de casos de **vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes**, incluidos abuso sexual y maltrato.
- Número de casos de **explotación sexual en espacios comunitarios** (aparición de casas de prostitución).
- **Tensiones y conflictos** de pareja y parentales (número de casos de violencia intrafamiliar).
- Riesgo de **reclutamiento y explotación de jóvenes, niños y niñas** por parte de grupos armados.
- Afianzamiento del **control violento** por parte de grupos armados ilegales.
- Número de personas que sufrieron **estigmatización** por contraer el virus o por habitar áreas con altos índices de casos de COVID-19.

## Seguridad comunitaria



- **Tensiones y conflictos** entre vecinos (generados por problemas de convivencia y por la distribución de ayudas).

## Seguridad Política



- **Intervención de grupos armados ilegales** en espacios de participación y procesos de distribución de ayudas.
- **Riesgos** a personas que ejercen labores de **liderazgo comunitario**.

El deterioro en estos indicadores de seguridad humana demuestra que, producto de la pandemia, se han presentado dos fenómenos en la ciudad:

- 1) Un aumento significativo en el número de personas que enfrentan amenazas y riesgos inminentes a su vida y bienestar, así como límites al acceso y al ejercicio de derechos fundamentales.
- 2) Una reducción en la capacidad y credibilidad de instituciones claves para responder a estas amenazas en las comunidades más afectadas por la pandemia,

que motiva estrategias de supervivencia que, a su vez, amplifican riesgos a la seguridad humana.

En este sentido, para poder entender en qué consiste la crisis de seguridad humana profundizada por la pandemia en Medellín, es necesario mirar el conjunto de problemáticas que están enfrentando las personas a diario, el contexto local y comunitario en que ocurren, la forma en que estas se interrelacionan, creando situaciones objetivas y subjetivas de inseguridad para las personas y cómo ellas, las instituciones del Estado y otros actores locales, han respondido a dichas problemáticas.

A continuación, analizamos las amenazas y las vulnerabilidades que están afectando la vida, la supervivencia, la dignidad y los derechos de las personas en diferentes dimensiones, además de las limitaciones en la capacidad de las instituciones para responder a estas problemáticas en las comunidades.

## 1.1 Amenazas interconectadas a la seguridad humana

En las comunidades más vulnerables a la propagación del virus y a los efectos colaterales de estrategias de prevención de contagio, como el aislamiento obligatorio y las restricciones a la movilidad, el impacto más visible ha sido una **precarización súbita y generalizada de la situación económica y las condiciones de vida** de muchas familias. Esta precarización tuvo su más cruda expresión durante el confinamiento estricto implementado en la ciudad, lo cual significó una reducción drástica de los ingresos de muchas comunidades e incluso hambre para muchas personas<sup>8</sup>.

Como se evidenció en el primer informe de monitoreo, publicado en junio del 2020<sup>9</sup>, la imposibilidad de continuar con las activida-

des económicas de las que dependen para subsistir, la pérdida del empleo o la reducción de los salarios, así como el aumento de los precios de productos y de servicios básicos<sup>10</sup>, fueron las principales causas de un **aumento de la inseguridad económica<sup>11</sup> y alimentaria** de muchas personas<sup>12</sup>. Por consiguiente, y a pesar del inicio de la reapertura económica, existe un alto riesgo de que las dificultades económicas se vuelvan crónicas para muchas personas, si se tiene en cuenta que se siguen implementando restricciones para contener nuevos picos. Además, se estima que el ritmo de recuperación de la economía para América Latina va a ser mucho más lento que en otras regiones<sup>13</sup>. Un indicio de lo que implica esta lenta recuperación son los resultados de uno de los ejercicios de seguimiento realizados, como parte del monitoreo, que mostró que, de 92 personas, de varias comunidades vulnerables, a las que les preguntamos sobre su situación laboral, 59 reportaron haber tenido que suspender la actividad a la que se dedicaban y 48 de ellas todavía no habían podido retornar a sus actividades, a finales del 2020.

En este sentido, el aumento en los índices de **desempleo** que se han registrado en Colombia y toda América Latina, producto de la pandemia, y que han afectado en mayor proporción a jóvenes y mujeres<sup>14</sup>, ponen en condiciones de vulnerabilidad extrema a familias que no tienen ahorros ni acceso a crédito a través del sistema financiero, puesto que dependen de actividades económicas informales<sup>15</sup>;

8. La encuesta Pulso Social, del DANE, reveló, en febrero del 2021, que los hogares que comían tres comidas al día en 2020 eran 7,11 millones, mientras que en febrero de 2021 fueron solo 5,4 millones. Esto implica que 1,6 millones de familias no pudieron continuar con esa cantidad de raciones diarias como resultado de la pandemia. Además, 92.214 familias pasaron de comer tres veces a un solo plato al día, y otros 9.010 hogares no tendrían siquiera para una comida diaria (Portafolio, 2021).

9. OSH y LACC (2020).

10. Por aumento en el consumo de servicios, especialmente de agua.

11. El porcentaje de personas que reportaron que la situación económica en su hogar empeoró en el 2020 aumentó de 17 % a 37 %. En la zona Nororiental el porcentaje subió a 44 % (Medellín Cómo Vamos, 2020a).

12. En Medellín el porcentaje de personas que comió menos de tres comidas aumentó de 16 % al 22 %. En la zona Nororiental subió a 30 %, en la Centroriental a 25 % y en la Suroccidental a 21 % (Medellín Cómo Vamos, 2020a).

13. United Nations (2021).

14. En América Latina la pandemia ha producido la pérdida de 17 millones de empleos. En Colombia la mayoría de los empleos perdidos son de mujeres y la tasa de desempleo juvenil pasó de 16 % a casi 30 % (BID, 2021).

15. Muchas mujeres trabajan en oficios domésticos, en venta de alimentos en la calle y de productos por catálogo, por ejemplo.

en la mayoría de estas familias las mujeres son la cabeza del hogar. Este es el caso de la mayoría de la población en varios sectores de las comunas de la zona norte y centro occidental de la ciudad (como las comunas 1 Popular, 2 Santa Cruz, 3 Manrique, 4 Aranjuez, 6 Doce de Octubre y 13 San Javier, incluidas en el monitoreo).

Como se verá más adelante, el caso del sector del Sinaí, en la comuna 2 Santa Cruz, es particularmente ilustrativo respecto a la vulnerabilidad que hay en estas zonas. De las 2.956 personas que habitan este sector, solo 150 tenían un empleo formal en junio del 2020<sup>16</sup>, una cifra preocupante si se tiene en cuenta que en la zona habitan 956 familias, lo cual confirma que la gran mayoría de la población económicamente activa depende de la informalidad. Además, varias de las personas que tenían empleo informal en esta comunidad perdieron sus ingresos con la implementación de un cerco epidemiológico que les limitó la posibilidad de salir a trabajar. Asimismo, aquellos que tenían un empleo formal vieron también reducidos sus ingresos por decisiones unilaterales de sus empleadores, que les obligaron a tomar licencias con reducciones del salario o, en algunos casos, no remuneradas. En otras zonas de la ciudad, como algunos barrios de la comuna 4 Aranjuez, se encontró también un alto nivel de vulnerabilidad, sobre todo por el número considerable de personas viviendo en inquilinatos y por aquellas que ejercen la prostitución como forma de subsistencia.

Desde que se decretó el confinamiento, el 25 de marzo del 2020, en los barrios más vulnerables de la ciudad, muchas familias quedaron sin sustento. Su única fuente de alimentación fueron los mercados y complementos alimenticios ofrecidos por la Alcaldía, por organizaciones comunitarias no gubernamentales y por el sector privado, así como subsidios ofrecidos a través de “Medellín me cuida” y el Programa Nacional de Ingreso Solidario de la Presidencia. Sin embargo, la información

recolectada reveló que las ayudas ofrecidas durante el confinamiento estricto no fueron suficientes para cubrir el número de familias que quedaron en condiciones extremas de vulnerabilidad. Este fue el caso, por ejemplo, de las familias que habitan asentamientos ubicados en la comuna 2 Santa Cruz y también en zonas de alta montaña en la comuna 1 Popular y 3 Manrique, y un número importante de personas en la comuna 4 Aranjuez. En esta última, la Alcaldía realizó solo un censo parcial de población vulnerable que no incluyó a todas las familias, así que muchas de ellas no tuvieron acceso a ayudas, lo cual las obligó a ponerse en contacto con organizaciones civiles.

El monitoreo también reveló que, **a pesar de la reapertura económica, muchas familias continúan sin ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.** Incluso las personas que están recibiendo algún subsidio confirmaron que, en este momento, es su único ingreso y que lo usan para pagar servicios públicos y comprar comida. No obstante, este no es suficiente para solventar las necesidades de las familias, ni para cubrir otros gastos esenciales como costos de alquiler de vivienda, matrículas de colegios, transporte y medicinas, entre otras.

Esta precarización tiene un profundo impacto en el bienestar y en la salud física y mental de las personas, como se analizará más adelante, lo cual les obliga a buscar alternativas que pueden generar más riesgos. Las personas que participaron en el monitoreo dijeron que, como consecuencia de la pandemia, se habían sentido obligadas a tomar decisiones difíciles o a hacer cosas que no hubieran hecho antes para sostener a sus familias. Mientras algunas hablaron de tratar de llevar a cabo emprendimientos, reducir gastos no esenciales, dejar de estudiar o tener que vender posesiones, otras reconocieron haber tenido que endeudarse, realizar trabajos denigrantes, pedir alimentos y dinero para sobrevivir o incluso tener que robar.

---

16. Información proporcionada por funcionarios de la Alcaldía a líderes y lideresas de este sector durante la implementación del cerco epidemiológico.

Uno de los hallazgos importantes del monitoreo es el aumento en el **uso de estrategias de supervivencia** que, en virtud del contexto local, implican un agravamiento de riesgos y vulnerabilidades para varios grupos poblacionales. El endeudamiento informal, por ejemplo, es una de estas estrategias. El alto número de personas que ha tenido que recurrir a préstamos informales con amigos, familiares y pagadarios<sup>17</sup> da cuenta de un **endeudamiento informal masificado** en las comunidades más vulnerables. Y, si bien esta práctica no es nueva, el hecho de que haya un número creciente de personas que se ven obligadas a solicitar estos préstamos, aunado a las dificultades para pagarlos en el contexto de una recuperación económica lenta, además del rol preponderante que juegan los actores armados en la gestión de problemas en las comunidades, y especialmente del pago de deudas<sup>18</sup>, implican que a corto y mediano plazo el endeudamiento sea un factor que amplifica el riesgo de ser víctima de violencia y coerción por parte de grupos armados para un número creciente de habitantes de estas comunidades.

**El aumento en el número de personas ejerciendo la prostitución y los casos de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes**, en diversas modalidades, da cuenta de otras peligrosas estrategias de supervivencia que demuestran la agudización de problemas preexistentes a la pandemia. Dicho de otro modo, en la apertura económica se hizo evidente el aumento en el número de personas que ejercen la prostitución en lugares que han funcionado tradicionalmente como zonas de tolerancia, pero también en otras áreas en donde antes no se ejercía esta actividad. Asimismo, el aumento en el número de hombres

jóvenes ejerciendo la prostitución “por supervivencia” es especialmente visible. Aunque en Medellín el problema de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, asociada al sector turístico, estaba ya en crecimiento antes de la pandemia<sup>19</sup>, y el número de trabajadoras sexuales había aumentado con la llegada de migrantes, con el deterioro de las condiciones de vida en la ciudad el problema se ha agravado. El surgimiento de casas dedicadas a la prostitución, en las que se explota a menores de edad y casos de niñas y jóvenes que son abusadas o explotadas a cambio de dinero, o de que sus familias no sean desalojadas de donde viven, fueron identificados como problemas crecientes en las comunidades<sup>20</sup>. Por ello, es importante resaltar que, si bien desde el 2015 se ha venido reportando un incremento en el número de víctimas de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en la ciudad, sobre todo en la comuna 10 Candelaria, Parque Lleras del Poblado, Barrio Colombia, Avenida 33 y parques del centro<sup>21</sup>, el monitoreo sugiere que esta problemática está aumentando también en las comunas seleccionadas.

Al respecto, es claro que en el contexto de la pandemia se ha producido un aumento en el nivel de vulnerabilidad y en el número de personas que está en riesgo de ser víctima de explotación sexual. Además de la vulneración de derechos que supone esta problemática, el hecho de que actores criminales tengan control de los espacios en donde se ejerce la prostitución, y que para algunos de estos grupos esto pueda convertirse en una renta criminal<sup>22</sup>, implica que estos fenómenos aumentan el riesgo de sufrir violencia y explotación por parte de esos actores armados.

17. Los pagadarios son préstamos informales, en muchos casos controlados por grupos de crimen organizado. De 103 personas a las que les preguntamos si habían tenido que pedir préstamos, 58 confirmaron que se habían endeudado durante la pandemia. De esas 58, 44 habían recurrido a préstamos informales con amigos y familiares o pagadarios y solo 14 a préstamos con bancos y cooperativas. La mayoría de estas personas habita las comunidades más vulnerables de la ciudad.

18. Blattman et al. (2020).

19. Alcaldía de Medellín (2017).

20. Grupo focal, noviembre del 2020.

21. Mesa contra la ESCNNA Medellín, Minciencias y Universidad de Antioquia (2020).

22. Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2017).

Por otro lado, la pandemia ha contribuido también a un **deterioro progresivo de la salud mental** de las personas que habitan estas comunidades. Las emociones que reportan haber experimentado con más intensidad en los últimos meses son la angustia, la ansiedad, altos niveles de estrés, preocupación, rabia, miedo y desespero<sup>23</sup>. El confinamiento estricto, que obligó a la convivencia en condiciones de hacinamiento y deficientes condiciones habitacionales, sumado a la difícil situación económica, ha obligado a varias personas a tener que mudarse con familiares o a zonas en donde el costo de la vivienda es más económico<sup>24</sup>. Esto explica por qué muchos reportaron que la principal razón por la que sintieron estas emociones fue la imposibilidad de trabajar para sostener a sus familias, la precaria situación económica y la agudización de problemas y conflictos familiares y, en menor medida, el miedo a contagiarse del virus.

En estas condiciones, como lo reconocieron las personas que participaron en el monitoreo, el aumento en los niveles de agresividad, el mal genio y la depresión se conjugan con problemas históricos como el machismo y contribuyen, a su vez, a un aumento de **tensiones y conflictos al interior del hogar y también en el contexto comunitario** que, a menudo, terminan en hechos de violencia. Los aumentos significativos en el número de casos reportados de violencia intrafamiliar, violencia de género y casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como de conflictos de pareja y parentales lo demuestran.

Desde la implementación del aislamiento preventivo obligatorio, en marzo del 2020, las

llamadas a las líneas de emergencia se incrementaron un 84,34 % y las llamadas por violencia intrafamiliar incrementaron un 96,74 %. Al respecto, la Fiscalía General de la Nación registró en total 110.071 víctimas de violencia intrafamiliar en el 2020, de las cuales 75,43 % son mujeres y 20,36 % hombres<sup>25</sup>. Además, en los meses de marzo, abril, mayo y junio de 2020, según la misma entidad, se presentó un promedio mensual de 162 casos de abuso sexual contra menores de edad, en su mayoría entre los 6 y 14 años. Asimismo, la Fiscalía de Medellín confirmó que en los tres primeros meses del 2021 aumentaron los casos en la ciudad y, aunque la mayoría de abusos ocurren en el entorno familiar, durante la pandemia los casos de abuso sexual, por parte de vecinos, aumentó 16.37 %<sup>26</sup>.

Por su parte, los **casos de vulneración de derechos y los conflictos que son reportados a diario en Comisarías de Familia, también aumentaron exponencialmente**. En una de las comunas de la zona Nororiental, por ejemplo, las solicitudes de intervenciones diarias para casos de atención a menores de edad están entre 30 y 40; mientras que los casos diarios de intervención en conflictos familiares son alrededor de 30, sin contar los casos de violencia de género<sup>27</sup>. Como se analiza más adelante, esta situación ha desbordado la ya debilitada capacidad de atención de las Estaciones de Policía y las Casas de Justicia.

La difícil situación al interior de los hogares, aunada a las dificultades generadas por la educación virtual desde casa, y más recientemente por las demandas asociadas a la educación en alternancia<sup>28</sup>, también ha sido una fuente de

---

23. Estas son las emociones que 127 personas, de 137 a las que se les preguntó, reportaron haber experimentado con mayor intensidad.

24. En varias comunas se reportó un aumento de estos casos; varias familias conviven en una misma casa o se presenta el desplazamiento de personas de otras comunas a las partes altas de las comunas 1 y 3, por ejemplo.

25. En el primer mes del 2021 se registraron 5.760 víctimas. Según datos de la Policía Nacional, se estima que, en el 2020, cada 6 minutos, una mujer fue víctima de violencia intrafamiliar (Corporación Sisma Mujer, 2021).

26. Poveda (2021).

27. Entrevista a funcionaria de Comisaría de Familia (marzo 6, 2021).

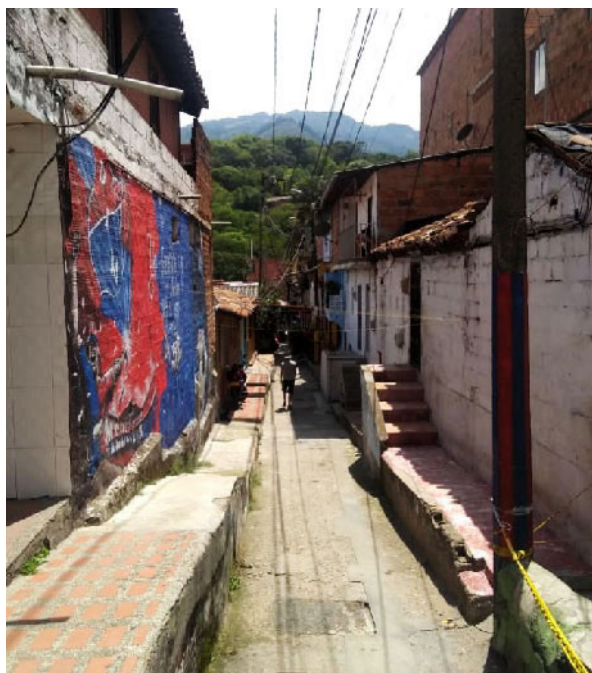
28. El reinicio de la educación en alternancia que implica que estudiantes asisten solo unos días a la semana, ha significado que la mayoría de las tareas y actividades escolares sigan llevándose a cabo en casa.

tensiones y conflictos entre padres e hijos, que ha puesto en vilo tanto el acceso a la educación como los riesgos a la salud mental, entre otras, por la excesiva carga de trabajo académico. De ahí que en todas las comunas se haya reportado un aumento en la **deserción escolar**<sup>29</sup> que, en un contexto como el de la ciudad, implica un alto **riesgo de reclutamiento y explotación** para jóvenes, niños y niñas. Y, aunque este fenómeno histórico es una problemática que varias organizaciones han venido visibilizando en la ciudad desde hace mucho tiempo<sup>30</sup>, con la pandemia se ha hecho palpable un aumento en el número de menores de edad que, desde los 7 años, ya son usados por grupos armados para actividades de vigilancia, venta de drogas y cobro de vacunas. Esto motivó la emisión de una alerta por parte de la Personería de Medellín que advierte que el aumento de casos de reclutamiento de menores que se ha dado a nivel nacional también se evidencia en la ciudad y que cerca de 58.000 de ellos están en alto riesgo de ser utilizados o vinculados a grupos delincuenciales<sup>31</sup>.

El agravamiento de la situación económica aumenta el riesgo de reclutamiento, no solo porque, como muchos habitantes reconocen, padres y madres de familia se enfrentan a la difícil situación de tener que escoger entre comprar alimentos o pagar matrículas, también porque estudiar se transforma en una opción cada vez menos atractiva o posible para muchos jóvenes, niños y niñas que además sienten la presión para ayudar en la generación de ingresos en sus casas. Esto facilita la vinculación de menores de edad a grupos armados que les ofrecen dinero, sobre todo a aquellos en condiciones de pobreza y mayor marginalidad. Aunque tradicionalmente son los niños y hombres jóvenes quienes están en mayor riesgo de reclutamiento, es importante señalar que cada vez es más común la vinculación de niñas y mujeres jóvenes a los grupos delincuenciales.

Si bien varias personas reportaron que durante la pandemia se han dado muchas expresiones de solidaridad y apoyo entre vecinos, también aumentaron **conflictos en las comunidades** que son diversas y multiculturales en virtud de que han sido históricamente receptoras de población migrante de otras regiones del país y más recientemente de Venezuela<sup>32</sup>. En este orden de ideas, una situación preocupante fue el aumento, en varias comunas, de conflictos por la inclusión de migrantes venezolanos en las listas para la recepción de mercados y ayudas. Estos conflictos, en varios casos violentos, fueron especialmente visibles en las comunas 2 Santa Cruz y 3 Manrique. También han sido notorios los conflictos entre mujeres colombianas y venezolanas que ejercen la prostitución, los cuales terminan mediados por actores armados que les imponen un orden violento y extorsivo.

La pandemia también reveló los **retos y problemas que enfrenta el ejercicio del liderazgo a nivel comunitario**. Frente a la difícil



29. Según la Secretaría de Educación de Medellín, la pandemia hizo que la deserción escolar aumentara del 2,8 % al 5 % a finales del 2020. Es decir, por lo menos 8.241 estudiantes habían dejado de asistir a las clases virtuales o habían perdido contacto con sus maestros en agosto del 2020.

30. Villa (2012); Convivamos (2018).

31. Personería de Medellín (2020).

situación que generó el confinamiento, la labor de los líderes y lideresas de estas comunidades cobró todavía más importancia. Fueron ellos a quienes las personas acudieron en busca de ayuda, información, apoyo y guía frente a una situación sin precedentes. Esto les permitió tener una mejor perspectiva de las necesidades que la pandemia produjo en las comunidades, pero también les generó muchas presiones adicionales e incluso riesgos<sup>33</sup>, especialmente para lideresas que realizan labores claves como la activación de rutas de atención y protección en los territorios. Líderes y lideresas también pasaron por una situación difícil al estar en alto riesgo de contagio y tener dificultades económicas. Por otro lado, la pandemia creó oportunidades para que algunos de los líderes que tuvieron acceso a la distribución de ayudas recurrieran a prácticas clientelistas y excluyentes que aumentaron tensiones en las comunidades. Es decir, facilitaron que actores armados se beneficiaran en algunas de las comunas, como se analiza más adelante, lo cual afectó la distribución objetiva de mercados en virtud de las necesidades de las personas<sup>34</sup>.

Con respecto al **acceso a atención médica oportuna**, la situación es preocupante. Las personas que habitan estas comunidades expresaron haber tenido problemas para acceder a citas, incluso cuando reportaban tener síntomas de COVID-19. Varias personas que confirmaron haber necesitado atención médica tuvieron dificultades por demoras en el acceso a pruebas y retrasos en la entrega de resultados. En algunos casos estos llegaron 20 días después de realizada la prueba, lo que redujo la posibilidad de evitar contagios. A esto

se sumaron los problemas que tienen las personas para acceder a citas médicas por otras enfermedades. Al respecto, líderes, lideresas y habitantes de las comunidades confirmaron que las personas tienen todavía hoy muchos problemas con el acceso a citas con especialistas, atención ginecológica, exámenes de laboratorio y servicios odontológicos, en virtud del cierre de los centros de salud y de que se priorizó la atención médica relacionada al COVID-19<sup>35</sup>. La mayor preocupación de los habitantes de estas comunidades es el repesamiento de pacientes a la espera de atención y el tiempo que tomará la normalización del servicio en los centros de salud locales, porque todavía funcionan con atención limitada y a través de citas telefónicas. Además, personas que han necesitado atención de emergencia, por otras afectaciones no relacionadas con el COVID-19, han desistido de ir al médico por miedo a contagiarse o por desconfianza en la atención médica. Varias de ellas mencionaron conocer casos de allegados y familiares que no acudieron a tiempo, y por temor, a servicios hospitalarios para atención de accidentes cardiovasculares o ataques de asma, lo que en algunos casos tuvo consecuencias fatales.

Un problema grave, dadas las afectaciones generadas por la pandemia, fue la **dificultad en el acceso a atención relacionada con la salud mental**. Habitantes y lideresas reportaron un incremento en casos de depresión, intentos de suicidio<sup>36</sup> y dificultades para lograr una atención oportuna. Casos que conmocionaron a habitantes de la comuna 2 Santa Cruz fueron el de un hombre joven que acabó con su vida, en presencia de sus hijos y su esposa, y el suicidio de una adolescente de 15 años. Estos son

---

32. Según cifras de Naciones Unidas, 5,4 millones de venezolanos salieron de su país en los últimos 4 años y de ellos el 34 % se encuentran en Colombia. Según Migración Colombia, el número de venezolanos en Colombia es de 1 729.537 (Migración Colombia, 2021).

33. Un ejemplo es el de una lideresa que ayudó en la distribución de mercados en su barrio y que fue amenazada y acusada por vecinos de no ayudar a algunos de ellos.

34. Este problema fue especialmente evidente en las comunas 1 y 2, donde algunos líderes instrumentalizaron la creación de listas de familias necesitadas y la distribución de mercados con fines electorales, beneficiando a quienes votan por ellos y excluyendo a ciertos grupos.

35. De 92 personas a las que se les preguntó por acceso a servicios de salud, 52 reportaron haber tenido dificultades. Una madre incluso reportó haber perdido a su hijo que se enfermó por dengue hemorrágico y no recibió atención oportuna porque los síntomas no correspondían a COVID-19.

36. Se registró un aumento del 26 % en el número de suicidios en toda la ciudad producto del aislamiento. La mayoría involucran jóvenes de entre 18 y 28 años (Ramírez, 2020).



particularmente ilustrativos porque las familias y allegados intentaron en ambos casos activar rutas de atención. Días antes contactaron a la Comisaría de Familia e incluso a la Policía, pero no lograron evitar estas muertes.

Asimismo, dos fenómenos adicionales agravaron los riesgos a la salud y a la seguridad personal. Por un lado, hubo casos de **estigmatización y discriminación** contra personas que contraían COVID-19, lo que hacía que muchos ocultaran la enfermedad por temor a ser objeto de discriminación o desplazamiento forzado. En dos comunas se conoció de casos en los que personas fueron amenazadas por miembros de grupos armados ilegales y obligadas a salir del barrio, algunas junto con sus familiares, por haber contraído el virus. Otras formas de discriminación se presentaron a raíz de la implementación del cerco epidemiológico en la comuna 2 Santa Cruz, como se analiza en la sección 3.1 de este reporte.

## 1.2 Capacidad y credibilidad de las instituciones como agravante de la inseguridad humana en las comunidades

Como se evidenció en la sección anterior, la pandemia ha aumentado riesgos y amenazas a la salud de las personas, pero también a su seguridad económica, alimentaria, comunitaria y personal. Es por eso que es muy importante

analizar cómo ha sido la respuesta de instituciones claves en estos territorios frente al aumento en los niveles de vulnerabilidad y cómo perciben estas respuestas sus habitantes.

Si bien las respuestas de las instituciones y otros actores se analizan con más detalle en la sección 1.2 de este reporte, es importante resaltar aquí que **la inseguridad humana ha aumentado en las comunidades, no solo por amenazas multidimensionales ligadas a la pandemia, también por la reducción en la capacidad y credibilidad de instituciones que son vitales** para el bienestar de las personas que habitan estos territorios. Además de los centros de salud, que son indispensables especialmente en el contexto de una crisis de salud pública y que tuvieron que cerrar u ofrecer servicio de manera parcial, instituciones como la Policía y las Comisarías de Familia recobraron una importancia vital.

A raíz de medidas como el aislamiento preventivo obligatorio y de otras restricciones para evitar los contagios, la Policía tuvo la tarea de implementar y controlar su cumplimiento, además de seguir protegiendo a las personas, sus bienes y de responder a situaciones de emergencia. Con respecto a la percepción que las personas tienen de la difícil **labor de la Policía**<sup>37</sup> en el contexto de la pandemia, líderes, lideresas y habitantes reconocieron que hubo tensiones, en algunos casos incluso enfrentamientos entre la comunidad y los uniformados, sobre todo durante las primeras semanas del confinamiento. A raíz de las adversas consecuencias que este tuvo para los habitantes, hubo protestas en algunos sectores y respuestas agresivas por parte de la Policía hacia la comunidad, en sectores de la comuna 1 Popular<sup>38</sup> y 2 Santa Cruz. Este tipo de tensiones se enmarcan en un contexto histórico de relaciones complejas, minadas por la desconfianza de estas comunidades hacia la Policía y viceversa,

37. Cuando hablamos de labor de la Policía, nos referimos a la actividad, no a la función de Policía. La primera la despliegan los uniformados, la segunda es propia de instituciones administrativas como las Inspecciones de Policía y el alcalde que, según la Constitución Política, es la máxima autoridad de Policía del municipio.

38. En el barrio San Pablo, de la comuna 1, por ejemplo, se presentaron fuertes tensiones entre el ESMAD y habitantes de la comunidad durante la repartición de mercados.

que ha impedido que mejore la credibilidad de esta institución en los barrios populares.

Además de estas tensiones y problemas, la credibilidad de la Policía también se vio afectada por su incapacidad para controlar las fiestas clandestinas y para lograr atender, de manera rápida y eficiente, los llamados de emergencia que se multiplicaron a raíz del aumento de problemas de convivencia y violencia intrafamiliar. Las personas que reportaron haber sido testigos de hechos de violencia, recurrentes en su casa o en su sector, mencionaron que la respuesta de la Policía no había sido satisfactoria o eficiente y, en otros casos, prefirieron no acudir a ella para resolver estos incidentes.

A esta difícil situación se agrega un deterioro de las capacidades de las **Comisarías de Familia** en los barrios para atender el aumento en el número de casos de violencia intrafamiliar, violencia de género, conflictos familiares y vulneraciones a los derechos de niñas, niños y adolescentes. Es decir, la pandemia ha puesto al descubierto la importancia de estas instituciones en los territorios, pero también las graves limitaciones que enfrentan para atender el volumen de casos que reciben. Un indicador de la difícil situación es que las personas que solicitan citas, por conflictos familiares o procesos relacionados con demandas de alimentos, en algunas comunas, deben esperar hasta dos meses porque el aumento en el número de casos tiene copadas las agendas de los funcionarios. A esta situación se añade también la desmotivación para acudir a los servicios de los consultorios jurídicos y centros de conciliación

universitarios con los que se hicieron alianzas para ofrecer alternativas durante la pandemia. El hecho de que ofrezcan atención virtual se ha convertido en un desincentivo adicional para que las personas acudan a estas instituciones.

Una situación preocupante que está empeorando la ya difícil situación es la disminución del 29 % del presupuesto que asignó la Alcaldía a las Comisarías para el 2021<sup>39</sup>, que afecta todavía más la capacidad de funcionamiento de estas entidades, al reducir la contratación de personal y el uso de recursos importantes para su operación. El recorte presupuestal afectó, por ejemplo, la disponibilidad de vehículos para transportar a menores de edad o a mujeres que requieren una atención urgente y también la realización de visitas domiciliarias.

Las consecuencias inmediatas de la incapacidad de estas instituciones, para responder a las necesidades de los habitantes de estas comunidades, son la **imposibilidad de proteger los derechos fundamentales en un contexto en el que un mayor número de personas enfrenta amenazas multidimensionales a su vida y bienestar**; mientras crece la percepción de abandono estatal y aumenta la falta de credibilidad en las instituciones. Esto acrecienta el riesgo de que la gente acuda a los grupos armados en busca de soluciones, lo que conlleva muchos más riesgos y vulneraciones para los habitantes, al tiempo que incrementa la capacidad que tienen estos grupos de vigilar, controlar y explotar las problemáticas que viven las comunidades.

---

39. Personería de Medellín (2021).



# 2

---

## EFECTOS COLATERALES de la crisis de seguridad humana

## 2.1 Afianzamiento del control territorial de grupos armados

En Medellín, como en otras ciudades, existen grupos armados al margen de la ley<sup>40</sup> que ejercen control territorial extorsivo en amplias zonas y que tienen la capacidad de infiltrar la gobernanza local y la provisión de servicios en comunidades de ingresos bajos y medios<sup>41</sup>. Las estrategias que usan estos actores para lucrarse de actividades ilegales, locales y transnacionales, y de su interacción cotidiana con ciudadanos y funcionarios del Estado, tienen un impacto profundo en las condiciones de vida de las comunidades y en las dinámicas de inseguridad y violencia en la ciudad. Es por eso que, para poder entender la magnitud del impacto de la pandemia en la vida de sus habitantes, hay que tener en cuenta cambios y continuidades en la forma en que estos actores actúan en el marco de la actual crisis de salud pública.

El monitoreo reveló que, durante la implementación del aislamiento obligatorio, **el comportamiento de los actores armados en los barrios no fue uniforme o estable**: en varios se reportaron entregas de mercados y jornadas de limpieza en las calles lideradas por ellos. Pero se confirmó que en algunas zonas controlaron de forma agresiva y amenazante el cumplimiento de medidas de aislamiento social, con la imposición de toques de queda e incluso forzaron a varias personas contagiadas de COVID-19 a salir del barrio con sus familias. En otra zona, si bien durante las primeras semanas del aislamiento los grupos armados evitaron que personas fueran expulsadas de sus hogares por no tener recursos para pagar el alquiler, a medida que avanzaban las semanas apoyaron los desalojos.

En cuanto a las actividades ilícitas que controlan, se confirmó que **sus rentas no se vieron afectadas, sino que aumentaron**. Los grupos armados continuaron con el cobro de extorsiones, o “vacunas” como se les conoce localmente, sobre todo a los comerciantes y tenderos, así como cobros de deudas a través de créditos informales o “pagadarios”, lo que en algunos barrios produjo desplazamientos intraurbanos y despojo de bienes de las familias que no pudieron pagar sus deudas con dinero.

El control ilegal de los precios en productos de la canasta familiar, como huevos, arepas y la comercialización de pipetas de gas adulteradas, siguió presentándose. A esto se suma el aumento en el precio de sustancias psicoactivas comercializadas a través del microtráfico. En algunas zonas se beneficiaron también del cierre de bares y negocios que se dio a raíz de la cuarentena, dado que alquilaron casas para ofrecer fiestas clandestinas en donde se vendían drogas, licor y se ejercía la prostitución. A mediano plazo, el aumento del endeudamiento informal en las comunidades también beneficia a estos grupos, que son quienes controlan una gran parte de los pagadarios en la ciudad e intervienen y gestionan el cobro de deudas informales de habitantes en los barrios.

Ante esto, es importante resaltar que, en algunas zonas, el aislamiento obligatorio llevó a los actores armados a cambiar la forma en que se organiza el expendio de drogas a nivel barrial, que antes se hacía a través de puntos de venta específicos y pasó a hacerse a domicilio. Esto significó una reconfiguración de algunos grupos, lo que les permitió tener mayor presencia y capacidad de ejercer control violento en las comunidades.

Asimismo, el poder que han acumulado en los barrios les facilitó su **intervención en la distribución de ayudas** que el Estado destinó en 2020 para las comunidades, lo que contribuyó a que tuviesen otro tipo de beneficios y

40. Se estima que en la ciudad hay alrededor de 350 pandillas que están adscritas a alrededor de 20 bandas criminales (Blattman et al., 2020).

41. Blattman et al. (2020); Abello Colak y Guaneros-Meza (2014).

oportunidades. Esta intervención se manifestó en una comuna a través de la presión que ejercieron para que miembros de Juntas de Acción Comunal (JAC) dividieran los mercados que se destinaron a esta zona para aumentar el número de personas que recibían alimentos. Y en otra comuna, ellos mismos decidieron a quiénes se les entregaban los mercados que la Policía llevó a la comunidad. Además de estas acciones, en algunas zonas los grupos armados obligaron a dueños de pequeños negocios y supermercados locales a darles mercados que fueron luego distribuidos en los barrios más vulnerables de la periferia.

Este tipo de acciones, que los hace ver como benefactores de la comunidad, incluso instrumentalizando los recursos del Estado, son todavía más problemáticas cuando se tiene en cuenta la forma en que intervienen, de manera violenta, en conflictos intrafamiliares y problemas entre vecinos que, como ya se mencionó, aumentaron exponencialmente con la pandemia. Además de estas prácticas, los actores armados ilegales “disciplinan” a niños y jóvenes en las calles, intervienen en casos de violencia de género, imponen castigos por casos de abuso sexual en los que no se ven implicados sus miembros y controlan ciertas formas de criminalidad, como robos, por ejemplo. Algunas de estas acciones les representan beneficios económicos, como el cobro ilegal de “multas” a personas involucradas en conflictos. Todas estas actividades les permiten, además, **amasar una autoridad que sobrepasa la que las personas reconocen en la Policía y otras instituciones legítimas**, lo cual contribuye a crear una percepción ciudadana de que los grupos armados son más efectivos que el Estado en la provisión de servicios y el mantenimiento del orden<sup>42</sup>.

Un agravante de esta situación es la compleja relación que estos actores armados han desarrollado con la Policía. Dichos grupos regulan la vida de las comunidades, muchas veces

con el consentimiento de agentes oficiales en los barrios, lo que ha facilitado la consolidación de un orden amalgamado<sup>43</sup> y una forma de gobernanza híbrida<sup>44</sup> en la que convergen permanentemente la ilegalidad y la legalidad en la ciudad.

Durante la pandemia, la naturaleza híbrida de la forma en que se gobierna a las comunidades se manifestó cuando, como reportaron algunos habitantes en una comuna, los uniformados se valieron de líderes de grupos armados ilegales para desmantelar fiestas que violaban las restricciones en los barrios, puesto que, según los agentes de Policía: “la gente a ellos no les hace caso, pero al actor armado sí”. En otra comuna se permitió que fueran los miembros de los grupos armados los que repartieran algunos mercados llevados por la Policía a familias vulnerables. Estas prácticas, que distorsionan las fronteras entre la Policía y los grupos armados ilegales, se suman a la forma habitual en que agentes le sugieren a habitantes de la zona Nororiental recurrir a los actores armados para “solucionar” problemas que ellos reconocen no van a resolver de manera diligente.

Si bien para las comunidades este tipo de relación no es nueva, el aumento de estas prácticas en medio de la crisis de seguridad humana, producida por la pandemia, acrecienta vulnerabilidades y riesgos para las personas. Por un lado, hace que se vuelva cada vez más peligroso recurrir a las autoridades, cuando se es víctima de abusos y delitos cometidos por miembros de los grupos armados y, por otro, afianza y legitima el poder de estos actores, lo cual les permite explotar a las comunidades, así como distorsionar la provisión de servicios y recursos públicos que se destinan a atender sus necesidades.

**Además, la precarización de las condiciones de vida de las comunidades en medio de la pandemia se convierte en fuente de**

42. Doyle (2020).

43. Dávila (2018); Arredondo et al. (2019).

44. Abello Colak y Van Der Borgh (2018).

**oportunidades para estos grupos**, no solo porque facilita su capacidad para instrumentalizar las necesidades de los habitantes, a través del reclutamiento de jóvenes y menores de edad, sino porque, a mediano y largo plazo, puede facilitar otro tipo de negocios ilegales que ya están en expansión. Uno de ellos es el loteo ilegal que les permite aprovechar la situación económica de familias vulnerables, algunas desplazadas de otras zonas de la ciudad, que ven en los terrenos o predios que estos grupos les ofrecen, opciones más viables y económicas, a pesar de que esto les implica otra serie de riesgos y amenazas.

El orden impuesto por actores armados en los barrios reposa en el ejercicio de la violencia y la coerción, incluso cuando esta no resulte en homicidios. Como se analiza en la siguiente sección, los actores armados usan la violencia o la amenaza tanto para regular sus negocios ilegales como para proveer formas de protección violenta en los barrios<sup>45</sup>. Es por eso que **al generar oportunidades para que los actores afiancen su poder, la pandemia también afecta la posibilidad de deslegitimar el uso de la violencia en la sociedad.**

## 2.2 Reproducción de violencias

Si bien desde que empezó la pandemia la ciudad ha continuado experimentando una reducción sostenida en el número de homicidios y en la tasa de delitos<sup>46</sup>, es importante destacar que el fenómeno de violencia en Medellín debe entenderse en una perspectiva más amplia que la que permite un análisis centrado en fluctuaciones de tasa de homicidios. Esto en

virtud de que, primero, varias de las comunas más pobladas, como la 1 Popular, 2 Santa Cruz y 13 San Javier han estado afectadas históricamente por otros fenómenos complejos como el desplazamiento intraurbano y la desaparición forzada que, a comienzos del 2020, registró un aumento con respecto a años anteriores<sup>47</sup>. Segundo, porque la violencia urbana es un fenómeno que involucra un sinnúmero de violencias ejercidas en diferentes espacios de socialización, por diversos actores, y aunque no son siempre letales, tienen un profundo impacto en las comunidades y la sociedad.

En Medellín, el nivel de coerción y violencia no letal que experimentan a diario muchas personas, en el hogar, en la calle, en las escuelas, en las cárceles, por nombrar solo algunos de estos espacios de socialización, ha sido alto por varias décadas, aunque se han dado reducciones muy importantes en las tasas de homicidios. Esto es lo que se conoce como una situación de violencia crónica<sup>48</sup>, que se caracteriza además por la reproducción intergeneracional de violencias letales y no letales.

En este contexto, **la crisis de seguridad humana, profundizada por la pandemia, está facilitando y acelerando la articulación entre formas de violencia no letales que ocurren en diferentes espacios de socialización.** Es decir, violencias que suceden en entornos familiares se concatenan con mayor facilidad a violencias ejercidas en espacios públicos, a veces por parte de actores armados ilegales, lo que a mediano y largo plazo perpetúa la violencia crónica. A manera de ilustración, y como se reportó en el informe publicado en junio, se recolectó evidencia de la forma en que los miembros de grupos armados ilegales intervinieron, de manera violenta, en varios casos de violencia intrafamiliar y violencia contra las mujeres, lo que resultó, por ejemplo, en el intento de

45. Bedoya (2010).

46. Según el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia en Medellín, en 2020 se produjo una reducción de 37 % en los homicidios, comparado con el 2019, convirtiendo el 2020 en el menos violento de los últimos 40 años con 348 homicidios y una tasa de delito por cada 100.00 habitantes de 13,7 (Medellín Cómo Vamos, 2020b).

47. Lombo (2020).

48. Pearce (2007); Adams (2017).

linchamiento de un hombre acusado del feminicidio de su pareja, en la comuna 2 Santa Cruz.

En otras dos comunas se mencionaron varios casos de personas que, durante las primeras semanas del confinamiento estricto, y abocadas por la desesperación de no poder generar ingresos, decidieron retar los toques de queda impuestos y en algunas ocasiones robar, lo que provocó amenazas y reprimendas violentas por parte de los actores armados ilegales que se atribuyen el control de los barrios. En por lo menos dos de estos casos, los jóvenes que fueron atacados por estos grupos habían tenido ya problemas y conflictos en sus hogares por la difícil situación económica y por la imposibilidad de generar ingresos para el sostenimiento de sus familias.

Estas dinámicas sin duda no son nuevas, sin embargo, llamamos la atención sobre la **mayor frecuencia con la que violencias no letales se conectan, refuerzan y reproducen en contextos de alta inseguridad humana**, como los que se evidencian en varias comunas de la ciudad. El aumento de los conflictos familiares, de los problemas entre vecinos y el incremento en el número de personas que se están viendo obligadas a endeudarse a tasas de usura, a desplazarse e incluso a trabajar para estos grupos o ejercer la prostitución, suponen un riesgo altísimo para que haya más víctimas de explotación y violencia en el corto y mediano plazo. Pues los actores armados ilegales despliegan acciones violentas para mantener un orden constante que beneficie sus intereses en detrimento de los derechos de las comunidades.





3

---

RESPUESTAS  
DEL ESTADO  
frente a la pandemia



La respuesta del Estado a la pandemia ha incluido políticas en el orden local y nacional que evidencian que esta no ha sido uniforme, toda vez que las necesidades y capacidades institucionales en ambos niveles presentan diferencias. En ese sentido, **algunas políticas nacionales para la atención a los más vulnerables**, estrategia en la cual se incluye a la mayoría de la población, son: reconexión del servicio de agua, devolución del IVA y alivio financiero para pequeñas y medianas empresas que enfrentan dificultades en el pago de créditos.

**A nivel local**, la Alcaldía de Medellín implementó las siguientes estrategias como respuesta a la crisis ocasionada por la pandemia:

- Transferencias de dinero en efectivo no condicionadas: apoyo económico “Medellín me cuida” (MMC) y de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Este consiste en \$100.000 en efectivo, por hogar, que pueden usarse para la adquisición de bienes y servicios idealmente asociados a necesidades básicas alimentarias de los hogares.
- Transferencias de paquetes y complementos alimentarios de fuentes propias (unidades de la Secretaría de Inclusión social, Familia y Derechos Humanos) y donaciones de otros actores.
- *Voucher* de dinero, como donación de otros actores, para compra de alimentos y otros bienes en tiendas D1.
- Otros servicios: alojamiento por vulnerabilidad y COVID-19, transporte humanitario, autocuidado, acompañamiento psicosocial y otras atenciones a poblaciones vulnerables<sup>49</sup>.

De acuerdo con la información recolectada, se evidencia que la Secretaría de Inclusión Social,

Familia y Derechos Humanos tuvo un rol importante durante los primeros meses de la pandemia, que fueron alarmantes en términos de la velocidad de los contagios, sumado a que se producían numerosas noticias falsas y a la llegada masiva de extranjeros de nacionalidad venezolana. De cara a esto, las respuestas inicialmente estuvieron encaminadas a establecer albergues y primeras atenciones alimentarias y humanitarias, así como a atender personas expulsadas de inquilinatos, desplazadas, migrantes, etc. Para este propósito se estableció un primer modelo de atención que luego fue apoyado por distintas secretarías<sup>50</sup>.

Las Gerencias Territoriales se crearon luego con el objetivo de caracterizar a la población más vulnerable y llevar toda la oferta institucional en materia de salud, alimentación y techo<sup>51</sup> a las comunidades. Las Gerencias estuvieron lideradas por los secretarios de despacho y los directores de los entes descentralizados, articulados con la Fuerza Pública. Y, aunque esta forma de administración, más concentrada en cada comuna y corregimiento, se pensó como alternativa para cubrir mejor los territorios en términos de atención, en algunas comunas ocasionó tensiones debido a los recursos tan limitados y a las formas de priorización de personas para la entrega de las ayudas. Según habitantes de las comunidades entrevistadas y algunos funcionarios, las ayudas se dieron a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL), en lugar de utilizar otras fuentes de programas como niñez, adulto mayor, familias vulnerables o mesas de DD.HH., entre otras instancias territoriales, como se mostrará en el caso del sector El Sinaí, en la comuna 2 Santa Cruz.

Las percepciones de los habitantes frente a cómo se ha venido atendiendo la pandemia, reflejan un contraste entre la expectativa de que se implemente un enfoque integral a la crisis de salud pública y la forma de proceder

49. Medellín Cómo Vamos y Proantioquia (2020).

50. Entrevista a funcionario público 1 (2020).

51. Matta (2020).

de las autoridades, que ha resultado en **la prevalencia de medidas de control, del uso de la fuerza y la sanción económica y punitiva a través de comparendos**, lo cual evidencia la existencia de “un Estado que actúa bajo la lógica de protección de una ciudadanía, pero usa la fuerza, y ahí hay una desproporción en el hecho de que te traigan al Esmad”<sup>52</sup>.

La pandemia puso de manifiesto problemáticas que afectan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Por ejemplo, nunca antes se había visto que herramientas como un computador, un celular y una conexión a internet se convirtiesen en algo fundamental para la garantía de derechos, como la educación, el acceso a información vital (protocolos de salud y procesos para acceder a servicios del Estado), también para ejercer el derecho a la participación mediante la plataforma “Medellín me cuida” y otros procesos de votación y participación electrónicas. El derecho al trabajo digno fue otro ámbito que la pandemia puso en evidencia y que está lejos aún de ser garantizado para toda la población. De ahí que, durante el periodo de cuarentena estricta, en el que la mayoría de la población debió permanecer en sus casas, solo un porcentaje limitado de personas pudiera realizar teletrabajo; en la mayoría de los casos habitantes de las comunidades seleccionadas no tuvieron la posibilidad de trabajar.

A partir del monitoreo se evidenció que la institucionalidad da cuenta de lecciones aprendidas de una contingencia que no tenía planificada ningún gobierno. En primer lugar, se plantea la necesidad de socializar de manera adecuada y oportuna la información, pues **“a la gente le cayó todo como un chaparrón, sobre todo en el caso del Sinaí”**<sup>53</sup>, el sector en donde se implementó un cerco epidemiológico de

dos semanas. Se requiere, entonces, de un profundo trabajo pedagógico para explicar la gravedad de la pandemia, desde un enfoque de corresponsabilidad, con el fin de salvaguardar la salud pública y la vida. Asimismo, se requiere partir de la caracterización de hogares y cómo llegar a tiempo con tan poco tiempo en términos de seguridad alimentaria y albergues. Además, es necesario preguntarse cómo resolver los brotes en términos de resistencia social a las medidas preventivas impuestas<sup>54</sup>. Estos son algunos de los retos que sugieren funcionarios de la administración municipal.

En cuanto a la aplicación “Medellín me cuida”, creada en respuesta a la pandemia y que, según datos de la Alcaldía, tiene registradas a más de 3 millones de personas, esta ha sido efectiva para entregar información a la población y para la medición de ciertas estadísticas<sup>55</sup>. Sin embargo, es necesario el cruce de datos con otras fuentes que garanticen una mejor información y por tanto una mejor cobertura de servicios. Por otro lado, respecto a la eficacia de la aplicación para la prevención de nuevos picos de la pandemia, el balance no es muy satisfactorio, tal como lo demostró la situación en los primeros meses del 2021.

Aunque **las iniciativas y estrategias implementadas en respuesta a la pandemia estuvieron, en teoría, concebidas desde un enfoque integral, el monitoreo en las comunas seleccionadas muestra que estas se quedaron cortas en términos socioeconómicos** y que las desigualdades y brechas sociales se ampliaron profundamente. Además, como se analiza a continuación, algunas de estas estrategias tuvieron incluso consecuencias negativas para los habitantes de sectores especialmente vulnerables.

---

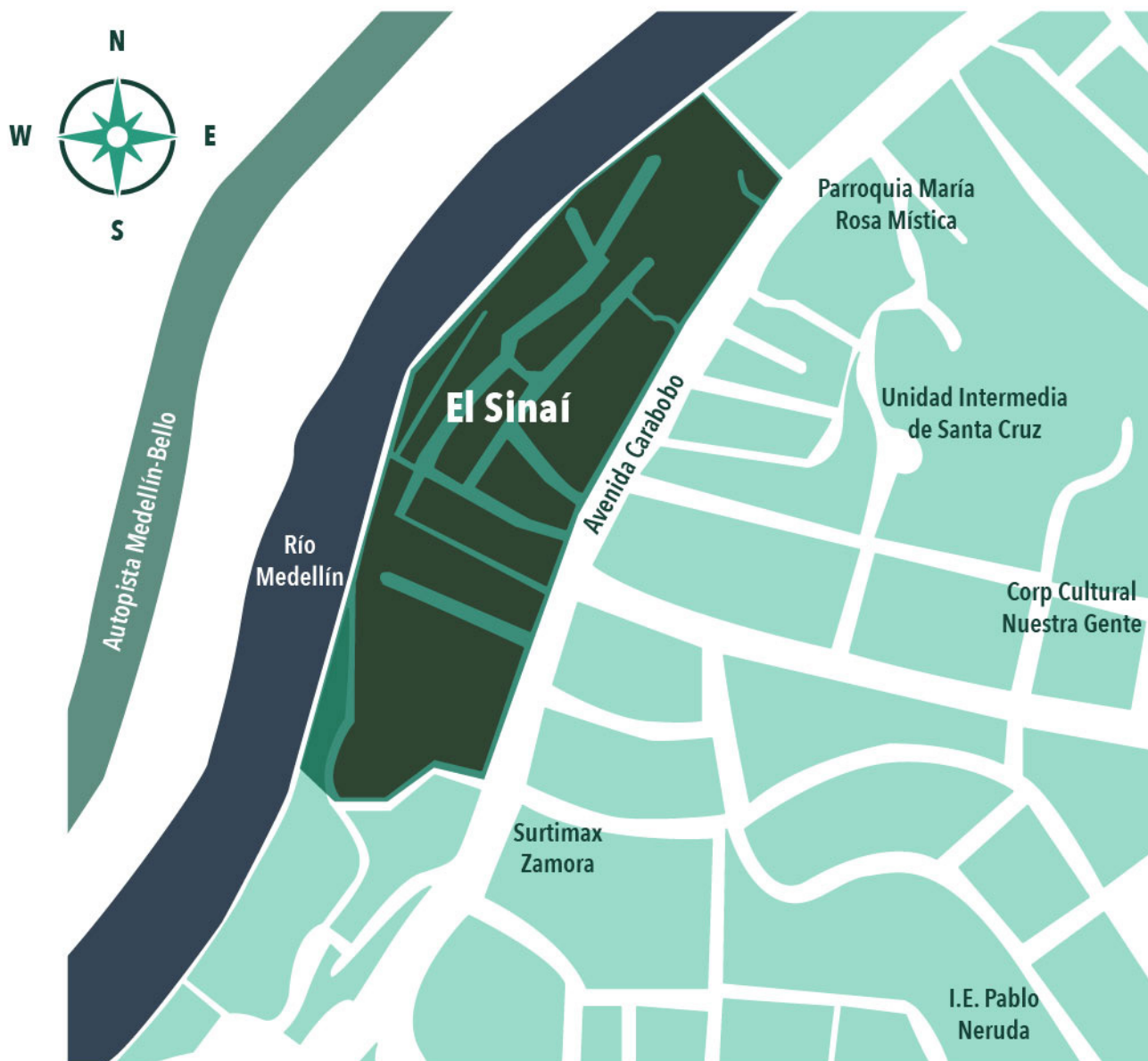
52. Entrevista a funcionario público 1 (2020).

53. Entrevista a funcionario público 2 (2020).

54. Entrevista a funcionario público 2 (2020).

55. El aplicativo generó controversia, al punto que organismos de derechos humanos, entre mayo y junio del 2020, entablaron tutelas alegando que este violaba los derechos fundamentales al Habeas data, la intimidad, la libertad y al trabajo. Tutela que finalmente fue rechazada.

## 3.1 El cerco epidemiológico y la respuesta a la crisis en el barrio El Sinaí/Comuna 2 Santa Cruz



**Mapa 2: Barrio El Sinaí.** Elaboración propia.  
Referencia tomada de: <https://www.micomunados.com/sinaí/>

En esta sección se analiza en detalle el impacto que tuvo el cerco epidemiológico implementado en junio de 2020, en El Sinaí, reconocido por sus habitantes como un barrio, pero clasificado oficialmente como un sector del barrio Santa Cruz, comuna 2, zona Nororiental. Este

fue un caso emblemático en el que, con base en un incremento de casos de COVID-19, la Alcaldía de Medellín decidió implementar un cerco por 14 días, que era el tiempo estimado para reducir el contagio, según la información de salud disponible en el momento. Como ya

se mencionó, a pesar de que la respuesta a la pandemia partía de un enfoque integral para la atención a la población, la forma como se implementó dicho cerco generó varias dificultades identificadas no solo por habitantes de la comuna 2, sino por funcionarios que atendieron la situación.

El monitoreo evidenció que **el cerco tuvo un impacto negativo en la comunidad, sobre todo por la forma sorpresiva como se implementó y por el amplio despliegue de fuerzas armadas que involucró:** ESMAD, Carabineros, Policía y Ejército, reforzadas además por constantes rondas de helicópteros con megáfonos y luces reflectoras que anunciaban que nadie podía salir de sus casas.

Desde algunos liderazgos comunitarios se cuestiona que, en discordancia con el enfoque garantista de derechos, la intervención en El Sinaí haya sido liderada por las secretarías de Gobierno y Seguridad, y no por las de Salud e Inclusión Social, las cuales estuvieron también en el territorio, pero con menos protagonismo. Esto, así como la gran visibilidad que tuvo inicialmente la presencia de la Fuerza Pública, demuestra el acento que la Alcaldía le dio al tema.

Solo por la angustia que los llevó a preguntar qué pasaba, pudieron los habitantes del Sinaí tener conocimiento de que se trataba de una medida de bioseguridad. Los testimonios recogidos evidencian que las personas se sintieron como si fueran objeto de un operativo de captura de algún criminal; se sintieron encarceladas y criminalizadas, pues el barrio se cerró con una baranda que bordeaba la carrera 52, custodiada por fuerzas armadas. Las personas que no tuvieran un permiso laboral registrado en el aplicativo “Medellín me cuida” no podían salir bajo ninguna circunstancia y, así mismo, nadie podía ingresar, excepto el personal autorizado por la Alcaldía.

**La queja principal de los habitantes fue la forma en que esta medida afectó el empleo, pues este barrio se caracteriza por estar habitado por familias que dependen del trabajo informal y la subsistencia diaria,** y al no poder salir no tenían cómo trabajar. Ante esto,

la Alcaldía prometió mercados para la subsistencia durante los 14 días que duraba el cerco, sin embargo, la comunidad aseguró que esto no se cumplió a cabalidad, lo cual generó crisis alimentarias a las familias. Además del desempleo, se dio también un incremento en los problemas de salud mental y serias dificultades para el acceso a la educación de las niñas, niños y jóvenes debido a que en la mayoría de las casas no cuentan con conexión a internet, y la opción que tenían de hacer talleres en físico no fue posible porque las escuelas quedaron fuera del cerco.

## En juego la identidad

Después de varias reuniones y debates entre la Alcaldía y la comunidad se llegó a una serie de acuerdos para mitigar las problemáticas generadas por el cerco, entre ellas, el uso de pico y cédula, una medida para que algunas personas pudiesen salir a ejercer sus labores. Para ello se instaló un puesto de desinfección donde se procedía al lavado de manos y se tomaba la temperatura de las personas al salir e ingresar al barrio. Además, se destinó un grupo de profesionales para atención en salud en las casas.

Al ser una noticia de alto impacto en la ciudad, se generó un estigma hacia los habitantes del Sinaí y varios de ellos manifestaron que perdieron sus trabajos por vivir en Santa Cruz y porque otras personas supusieron que, por ese hecho, estaban infectados del virus. Es por esta razón que algunos habitantes se sintieron obligados a negar su identidad territorial y a decir que vivían en otro lugar, para no ser señalados y poder trabajar.

## Estigmatización

Al generalizarse la idea de que en Santa Cruz “todas las personas estaban infectadas”, el resultado fue una estigmatización de la comuna en general y de este barrio en particular que, históricamente, ha sido un lugar discriminado por

diferentes razones. En los años 90 fue por la violencia que afectó a esta comuna y que hizo que se señalaran a los hombres como criminales y a las mujeres como prostitutas. Los habitantes del Sinaí han sufrido las consecuencias de varios enfrentamientos armados, desalojos y desplazamientos y, al no ser un territorio reconocido como barrio, también han tenido que cargar con el estigma de invasores, lo que ha servido de argumento al Estado para intentar desalojarlos. Además, al estar sobre una vía principal que conecta la ciudad, se han planeado sobre la zona varios proyectos de intervención urbanística, lo cual implicaría la demolición de sus viviendas. No obstante, los habitantes han puesto resistencia en comunidad y permanecen hoy en su territorio. **En este contexto histórico, el cerco epidemiológico se convirtió entonces en una fuente más de etiquetas y estigmatización.**

Varios líderes y lideresas del Sinaí han luchado por el reconocimiento de su barrio y hace varios años crearon una veeduría ciudadana para exigir sus derechos. Con el cerco, la comunidad vio la oportunidad de avanzar en ese esfuerzo por el reconocimiento y, a través de las reuniones con la Alcaldía, exigieron que se les reconociera oficialmente como barrio. Ante esto, hoy los medios de comunicación han empezado a referirse al Sinaí como un barrio, lo que es un logro para la comunidad, pero todavía no hay un reconocimiento oficial por parte de la institucionalidad.

## Defensa del territorio, llamados y exigencias

El cerco causó desconfianza entre los habitantes del Sinaí, quienes **se cuestionaron si la medida tomada por la pandemia era una excusa para caracterizarlos y desplazarlos**, de manera que ya no hubiese obstáculos para hacer proyectos de intervención a los que tanto se han resistido. Estos temieron en particular que ese despliegue institucional estuviera relacionado con la construcción de la obra Parques del Río Norte. Además, las promesas de

mercados no fueron cumplidas a cabalidad y se declararon en crisis alimentaria durante los 14 días que duró el cerco.

Las respuestas a las entrevistas y cuestionarios realizados evidencian que varias personas sufrieron pánico y depresión, que aumentaron los problemas intrafamiliares, el estrés y que los comportamientos de las niñas y niños también se vieron afectados. En una de las respuestas, una madre expuso que su hijo, al escuchar los helicópteros en las noches, sentía terror. El niño continuó experimentando síntomas de estrés postraumático después del cerco y actualmente sufre de altos niveles de ansiedad y estrés que hacen que se coma las uñas, que sienta miedo cada vez que sus familiares salen de la casa. Otros niños y niñas también manifestaron que durante el cerco extrañaron poder jugar y sentirse libres:

**“Me sentía como si uno no importara, me sentía castigado”.**

**“Estaba aburrida porque no podía salir al parque ni a estudiar”.**

Ante la pregunta de qué considera la gente que se debería hacer después de haber vivido esta situación en el barrio, las respuestas más reiteradas fueron que era vital apoyar el empleo, sobre todo para los jóvenes:

**“Se debe generar empleo, casi toda la gente se quedó sin trabajo. Que abran empleo”.**

**“El municipio debería hacer una encuesta para saber quién está desempleado, entre los jóvenes más que todo; de emprendimiento laboral para que no haya tanto conflicto y mantener la mente ocupada”.**

Además, durante el grupo focal que se realizó en este barrio, se puntualizó la necesidad de hacer campañas para desestigmatizarlo, para que dejen de señalar a sus habitantes como enfermos o desobedientes y se les trate con respeto, como ciudadanos.

## Aprendizajes

Varios funcionarios que atendieron el cerco epidemiológico plantearon algunos aprendizajes y retos. En primer lugar, **la importancia del trabajo pedagógico para explicar la gravedad de la pandemia, desde un enfoque de corresponsabilidad**, con el fin de salvar la salud pública y la vida, con la intención de evitar confusiones, prevenciones y desconfianza por parte de los habitantes. Otro aprendizaje fue la importancia de **considerar la variable sociocultural**, pues en El Sinaí hay presencia de varias culturas, una característica que se explica por su historia de poblamiento que incluye chocoanos, costeños y, más recientemente, venezolanos. Esto es importante a la hora de hacer pedagogía y de ofrecer atención psicosocial a raíz del estrés por el sorpresivo cerco. Los funcionarios reconocieron también la **necesaria interlocución con liderazgos territoriales** para permitir el desarrollo de iniciativas comunitarias frente a la atención

de la emergencia. Y, si bien desde la institucionalidad se limitaron acciones de apoyo desde la ciudadanía, estas igualmente han hecho una gran contribución.

Aunque se habló de la posibilidad de implementar otros cercos epidemiológicos similares y posteriores al del Sinaí, estos finalmente no se realizaron, a pesar de que el número de casos registrados en otras zonas eran altos. En algunos barrios de otras comunas, las personas se resistieron a la implementación de este tipo de medidas incluso rehusándose a hacerse pruebas de COVID-19 por miedo a tener que pasar por lo vivido en El Sinaí. Por estas razones, el aprendizaje alrededor de la presencia institucional, que nos deja esta experiencia, es que **las situaciones que involucran la salud pública y la crisis social requieren de una necesaria y compleja respuesta humanitaria, en la que todos los componentes de la institucionalidad deben actuar de manera complementaria y coordinada.**



# 4

---

PROPUESTAS para  
enfrentar la crisis de  
seguridad humana

La historia demuestra que desastres y contingencias desestabilizadoras para una sociedad abren, a menudo, oportunidades para la implementación de políticas y prácticas predatorias que benefician a unos pocos y profundizan problemas sociales, perpetuando y agravando así la vulnerabilidad de amplios sectores de la población<sup>56</sup>. Sin embargo, esto no es inevitable, las crisis también pueden servir como catalizadoras para la movilización de múltiples actores, capaces de poner en marcha estrategias y políticas que promueven transformaciones positivas.

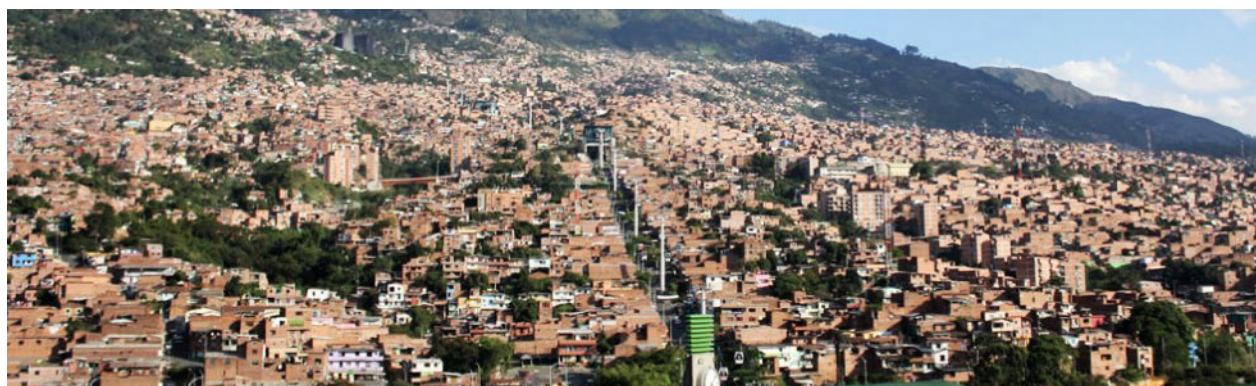
Este es justamente el llamado que hace UN-Habitat en su último reporte sobre ciudades y pandemias. En este invita a aplicar políticas de recuperación que permitan construir ciudades más justas, verdes y saludables tras la pandemia<sup>57</sup>. Los problemas que el COVID-19 ha agravado y hecho más visibles, hacen necesarias respuestas que no estén centradas en volver a la “normalidad”, sino en “reconstruir mejor” y con una perspectiva de seguridad humana.

Es así como los resultados del monitoreo realizado en varias comunidades de Medellín sugieren que frente al impacto multidimensional de la pandemia es necesario articular una **“Estrategia de recuperación con perspectiva de seguridad humana”** que también sea **multidimensional, integral, concertada y participativa**, y que permita enfrentar y miti-

gar el aumento de amenazas y riesgos para las personas y sus comunidades. Esto es necesario no solo para proteger los derechos fundamentales y el bienestar de las personas, sino para prevenir que los efectos de la pandemia afiancen el poder de actores armados ilegales y faciliten la reproducción de múltiples violencias en la ciudad.

En ese sentido, proponemos la **conformación de una mesa de trabajo amplia en la ciudad** para la definición e implementación de esa estrategia, que debe partir de un reconocimiento del impacto diferenciado que ha tenido la pandemia en distintos grupos y sectores de la población y que debe contar con participación multisectorial y alianzas público-privadas que permitan la confluencia de distintos gremios, organizaciones comunitarias, universidades, iglesias, organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado.

Con miras a encaminar esfuerzos hacia la movilización articulada de diversos actores institucionales y sociales para responder a la crisis de seguridad humana, que la pandemia ha profundizado en la ciudad, presentamos, a continuación, algunas propuestas más específicas. Estas recogen ideas de habitantes de las comunidades en donde se llevó a cabo el seguimiento y buscan abordar amenazas y riesgos a la seguridad humana en sus diferentes dimensiones:



56. Klein (2007).

57. El reporte propone concentrar esfuerzos en 4 áreas prioritarias: Repensar la forma y la función de la ciudad usando planeación inclusiva, abordar la inequidad y la pobreza sistémica en las ciudades, reconstruir una nueva economía urbana y clarificar la legislación y gobernanza urbana (UN-Habitat, 2021).



## Propuestas

## Dimensiones de la seguridad humana que impacta

• Proponemos que la Alcaldía de Medellín convoque a las organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones comunitarias, al sector privado (comerciantes de los barrios, grandes y medianos empresarios) y a la academia a participar en **un diálogo de ciudad para concertar una “Estrategia de recuperación con perspectiva de seguridad humana”**. Proponemos que sea convocada por el alcalde, liderada por la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos y con participación activa de las otras secretarías. Este diálogo permitiría acordar acciones concretas para responder a las afectaciones de la pandemia en la seguridad económica, personal, comunitaria y en salud en las comunidades más vulnerables.



• Usar la información recolectada a través de los censos que se hicieron en las comunidades para producir **diagnósticos del nivel de vulnerabilidad de las diferentes comunidades**, que sirvan de base para formular intervenciones de atención y prevención que respondan a las necesidades particulares de cada comunidad. Estos diagnósticos pueden hacerse en alianza con la academia y las organizaciones comunitarias que también han hecho esfuerzos de recolección de información granular sobre las necesidades de los territorios.



• Diseñar **programas de apoyo para personas que trabajan en la economía informal**, que incluyan no solo medidas de asistencia y alivio económico, sino que les posibilite aumentar sus capacidades para emplearse en la economía formal y para establecer cooperativas e iniciativas de trabajo que les permitan una vida digna.



• Diseñar una **estrategia de inclusión laboral para los y las jóvenes que esté acorde con las expectativas y realidades juveniles**. Esta debe estar liderada por la Secretaría de la Juventud y de Inclusión social y debe ser concertada con los y las jóvenes de los barrios en donde existe mayor desempleo juvenil, así como con las organizaciones juveniles de la ciudad.



• **Ampliar y visibilizar programas de alivio económico y de acceso a crédito** para que más personas tengan acceso a facilidades de pago de servicios públicos y de alquiler de vivienda. Ejemplos de este tipo de iniciativas son la implementación de un programa de renta básica y el programa “Paga a tu medida” que fue resaltado como un programa útil por los residentes, pero que todavía no es conocido por muchas personas.



• Trabajar con colegios públicos y privados y con organizaciones que trabajan temas juveniles y de niñez para hacer un **diagnóstico de deserción escolar y de afectaciones a la salud mental de jóvenes, niños, niñas y adolescentes** que sirva para diseñar programas e iniciativas de atención a grupos particularmente vulnerables.



## Propuestas

## Dimensiones de la seguridad humana que impacta

• Hacer un **diagnóstico del impacto de la pandemia en la salud mental y física de las mujeres**, liderado por la Secretaría de las Mujeres y con participación activa de las organizaciones de mujeres de la ciudad, con el fin de mejorar la implementación de programas de bienestar, prevención de violencias de género e iniciativas para la salud mental, sexual y reproductiva de las mujeres, poniendo especial atención a casos de embarazos en adolescentes.



• **Aumentar el presupuesto de las Comisarías de Familia** y reforzar sus capacidades profesionales, técnicas y logísticas para que puedan responder de manera eficiente a la demanda de servicios en las comunidades.



• **Garantizar la apropiación del enfoque de género** en el desempeño de sus labores por parte de las y los funcionarios públicos, con el fin de: 1. Asegurar que toda mujer que sea víctima logre atención eficaz y protectora a sus derechos, 2. Evitar procesos de revictimización, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1257 de 2008.



• Hacer un **diagnóstico de la efectividad en la implementación de rutas de atención** frente a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como de violencia de género. Esto con el fin de identificar sus limitaciones y mejorar estas rutas.



• Establecer **controles y veedurías que blinden de la influencia de actores armados a los programas de asistencia e inversión local para la recuperación de las comunidades.**



• **Ampliar la capacidad de gestión y mediación de conflictos en entornos familiares, comunitarios y en las escuelas**, a través de talleres gratuitos, capacitación para mediadores comunitarios e inclusión de la resolución no-violenta de conflictos como parte de los programas de educación primaria y secundaria.



• Incluir como una de las prioridades del nuevo modelo de Policía de Vecindario que se puso en marcha en Medellín, el **mejoramiento del servicio de atención policial frente a los problemas que afectan a las comunidades** y la **creación de mecanismos que le permitan a la comunidad evaluar la labor de la Policía** en sus barrios.



• **Crear equipos de respuesta rápida para la atención psicosocial** en las comunidades, que estén conformados por psicólogos y trabajadores sociales, que estén en capacidad de mitigar el impacto de la pandemia en diferentes grupos poblacionales, en alianza con universidades y organizaciones comunitarias que están en el territorio de manera permanente.



Propuestas	Dimensiones de la seguridad humana que impacta
<p>• <b>Apoyar el trabajo de las organizaciones sociales y populares que se dedican a la defensa de los derechos y a promover la participación de niños, niñas y jóvenes.</b> Esto con el fin de que puedan poner en marcha iniciativas que prevengan la vulneración de derechos y visibilicen y potencien la resiliencia infantil y juvenil frente a los efectos de la pandemia.</p>	
<p>• Diseñar, en alianza con organizaciones juveniles de la ciudad, iniciativas de comunicación y de intervención que permitan avanzar en la descriminalización del consumo de drogas y en la implementación de <b>iniciativas que aumenten las capacidades individuales, colectivas institucionales para reducir, manejar y prevenir los consumos problemáticos.</b></p>	
<p>• <b>Ampliar los programas de atención a la población que ejerce la prostitución.</b></p>	
<p>• <b>Generar iniciativas a nivel comunitario que promuevan la buena convivencia en espacios multiculturales</b> y que mejoren las relaciones con los habitantes de origen venezolano que residen en las comunidades.</p>	
<p>• <b>Generar un diálogo constructivo sobre el ejercicio de liderazgo en la ciudad</b> que permita repensar y abordar los retos que la pandemia ha develado en cuanto al ejercicio del liderazgo a nivel comunitario, político e institucional, poniendo especial énfasis en su capacidad para responder a las aspiraciones y necesidades de las comunidades.</p>	
<p>• <b>Hacer seguimiento constante a la situación de seguridad humana en la ciudad</b> a través de evaluaciones que combinen métodos cuantitativos, cualitativos y una perspectiva segmentada que permita entender mejor los impactos a corto, mediano y largo plazo de la pandemia en diferentes grupos (por ejemplo, en las personas con discapacidades, población LGTBIQ, población migrante, etc.).</p>	

**En todo caso, cualquier medida o estrategia que se adopte con el objetivo de responder a la situación de crisis de seguridad humana que viven las comunidades, y siguiendo el espíritu de la Constitución Nacional, deberá ser el resultado de la concertación comunitaria, teniendo en cuenta las diferentes voces que existen en los territorios.**

# Referencias

- Abello Colak, A. & Pearce, J. (2019). «Co-construyendo seguridad “desde abajo”: una metodología para repensar y transformar la seguridad en contextos de violencia crónica» En: Kloppe, G. & Abello Colak, A. (eds.) (2019). *Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas lecturas y propuestas desde abajo*. Porrúa.
- Abello Colak, A. & Van Der Borgh, C. (2018). «Everyday (In)Security in Contexts of Hybrid Governance: Lessons from Medellín and San Salvador». *LACC - Research Briefing*. London School of Economics.
- Abello Colak, A. & Guarneros-Meza, V. (2014). «The Role of Criminal Actors in Neighborhood Governance». *Urban Studies*, 51(15), 3268-3289.
- Adams, T. (2017). *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systematic Framework for Action*. Woodrow Wilson Center. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/chronic\\_violence\\_final\\_by\\_tani\\_adams.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/chronic_violence_final_by_tani_adams.pdf)
- Alcaldía de Medellín (2017). *Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes asociada al turismo en Medellín*. Alcaldía de Medellín.
- Arredondo, A.; Ríos, J. & Bedoya, J. (2019). «La coerción extorsiva en Medellín. Análisis en perspectiva de su amalgamamiento y la afectación a los derechos humanos». *Revista Relecturas*, 42 (abril), 133- 193.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021). *Observatorio Laboral COVID-19. Informe periódico: un año de COVID-19 en América Latina: ¿Cuál es la magnitud de la crisis laboral?* [https://observatoriolaboral.iadb.org/es/assets/pub\\_obsrab/Informe\\_OLC\\_202102.pdf](https://observatoriolaboral.iadb.org/es/assets/pub_obsrab/Informe_OLC_202102.pdf)
- Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*. Instituto Popular de Capacitación (IPC).
- Blattman, C.; Duncan, G.; Lessing, B.; Tobón, S.; Mesa, J. (2020). «Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo». *Nota de Política CIEF*, 1. Universidad EAFIT.
- Convivamos (2018). «Informe alterno y participativo por los derechos de la niñez en Medellín 2018, “Voces de niñas, niños y adolescentes en contra de la explotación sexual y comercial, el reclutamiento, uso y utilización»». Corporación Convivamos.
- Corporación Sisma Mujer (2021). Boletín No.25, *Día Internacional por los derechos de las mujeres*. <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/03/8M.pdf>
- DANE (2021). *Comunicado de prensa: Informe de seguimiento - Defunciones por COVID-19 (confirmados y sospechosos), neumonía e influenza, marzo 2 de 2020 a mayo 9 de 2021*. Comunicado de Prensa. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/defunciones-covid19/comunicado-defunciones-covid-2020-02mar-2021-09may.pdf>
- Dávila, L. (2018). *Reglas, crimen y orden: un estudio sobre la seguridad en Medellín*. La Carreta Social.
- Doyle, C. (2020). « ‘The Criminal Actors Have a Social Base in Their Communities’: Gangs and

Service Provision in Medellín, Colombia». *Latin American Politics and Society*, 63(1), 1-21.

Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Alfred A. Knopf Canada.

Lombo, J. (2020/2/17). «Homicidios en baja, desapariciones en aumento: ¿qué está pasando en Medellín?». *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/homicidios-en-baja-desapariciones-en-aumento-que-esta-pasando-en-medellin-article-905023/>

Matta, N. (2020/4/13). «Alcaldía designará "gerentes" para atender la pandemia en cada comuna de Medellín», *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/comunas-y-corregimientos-de-medellin-tendran-su-propio-gerente-para-atender-la-pandemia-CN12799931>

Medellín Cómo Vamos & Proantioquia (2020). *Atención social durante la pandemia por covid-19: ¿Cómo ha sido el manejo en Medellín?* <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-11/docuprivados/MCV%20Documento%20Atenci%C3%B3n%20social%20durante%20la%20pandemia.pdf>

Medellín Cómo Vamos (2020a). *Encuesta de percepción ciudadana de Medellín 2020*. <https://www.medellincomovamos.org/calidad-de-vida/encuesta-de-percepcion-ciudadana>

Medellín Cómo Vamos (2020b). *Seguridad y convivencia*. <https://www.medellincomovamos.org/sectores/seguridad-y-convivencia>

Mesa contra la ESCNNA Medellín, Minciencias & Universidad de Antioquia (2020). *¿Es necesario profundizar en la lucha contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Medellín! Diagnóstico y recomendaciones para la erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescente en Medellín en la administración municipal, 2020-2023*. [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/CARTILLA\\_ESCNNA\\_Medellin.pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/CARTILLA_ESCNNA_Medellin.pdf)

Migración Colombia (2021/1/31). «Colombia termina el 2020 con un 2.35% menos de mi-

grantes venezolanos en su territorio». *Noticias Migración Colombia*. <https://www.migracion-colombia.gov.co/noticias/colombia-termina-el-2020-con-un-2-35-menos-de-migrantes-venezolanos-en-su-territorio>

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2017). *La ESCNNA como renta criminal en Medellín*. Universidad de Medellín y Universidad EAFIT.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSH) (2014). *Nuestras voces sobre seguridad humana en Medellín. Diálogos sobre seguridad*. Universidad de Antioquia.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OHS) & Centro de América Latina y del Caribe (LACC) (2020). *Primer reporte de monitoreo: la seguridad humana de las comunidades de Medellín en tiempos de COVID-19*. <https://www.repensandolaseguridad.org/publicacioness/noticias/item/primer-reporte-de-monitoreo-la-seguridad-humana-de-las-comunidades-de-medell%C3%ADn-en-tiempos-del-covid-19.html>

Pearce, J. (2007). *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*. IDS Working Paper 274. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/12080/Wp274.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Personería de Medellín (2020). *Alerta temprana. Guarda y promoción de los derechos humanos [noviembre 5]*. <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/component/phocadownload/category/122-legalidad-del-software>

Personería de Medellín (2021). *Procesos en las comisarías de familia están presentando retrasos a causa de la reducción del presupuesto destinado para las mismas en 2021 (Boletín de prensa)*. <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/boletines-y-comunicados-antes-del-2021/406-procesos-en-las-comisarias-de-familia-estan-presentando-retrasos-a-causa-de-la-reduccion-del-presupuesto-destinado-para-las-mismas-en-2021>

Portafolio (2021/3/25). «2,4 millones de hogares ya no comen tres veces al día. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/dane-2-4-millones-de-hogares-ya-no-comen-tres-veces-al-dia-en-colombia-550416>

Poveda, C. (2021/3/17). «En 2021 se han registrado 284 casos de abuso sexual en Medellín». *Noticias TeleMedellín*. <https://telemedellin.tv/en-2021-se-han-registrado-284-casos-de-abuso-sexual-en-medellin/433572/>

Ramírez, J. (2020/6/1). «Suicidios aumentan un 26 % durante la cuarentena en Medellín». *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/suicidios-aumentan-un-26-durante-la-cuarentena-en-medellin>

UN-Habitat (2021). *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*. <https://unhabitat.org/cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future-0#:~:text=The%20UN%2DHabitat's%20Report%20on,lasting%20and%20sustainable%20recovery%20from>

United Nations(2021). *World Economic Situation and Prospects 2021*. <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-2021/>

Villa, H. (2012). *Informe alterno derechos de niñas, niños y adolescentes. Región Medellín 2004-2010*. <https://es.calameo.com/read/0024530078bca886cee66>

# Pandemia y seguridad humana

---

Impactos del COVID-19 en las comunidades de  
Medellín y propuestas para afrontarlos



Con el apoyo de

LEVERHULME  
TRUST