



Controlar cuerpos, **CONTROLAR TERRITORIOS**

El crimen organizado y la violencia de género contra las mujeres desde una perspectiva comparada en América Latina

INTERSECTA



Controlar cuerpos, **CONTROLAR TERRITORIOS**

El crimen organizado y la violencia de género contra las mujeres desde una perspectiva comparada en América Latina

INTERSECTA



Índice

Resumen ejecutivo	3
Introducción	9
Capítulo 1. Más que controlar un territorio: imponer un orden social coercitivo	16
1.1 La categoría de crimen organizado	16
1.2 La gobernanza criminal como el establecimiento de reglas	18
1.3 El control territorial como imposición de un orden social coercitivo	22
1.4 La coerción como mecanismo para sostener el control territorial	25
1.5 Grupos coercitivos no estatales con control territorial	29
Capítulo 2. Hacer obedecer: reglas y mecanismos	36
2.1 Reglas y mecanismos de control	36
2.2 Regulación de la movilidad y el acceso	39
2.3 Cobro por habitar o trabajar en el territorio	43
2.4 Vigilancia del territorio y de la población	49
2.5 Gestión de la vida comunitaria	52
2.6 Regulación de conductas y relaciones sociales	53
2.7 Regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos	56
Capítulo 3. Controlar cuerpos	59
3.1 Violencia basada en el género contra las mujeres	59
3.2 La regulación de los vínculos afectivos	64
3.3 La apropiación del cuerpo y de la sexualidad de las mujeres	66
3.4 El control sobre las decisiones reproductivas	70
3.5 La muerte como castigo y mensaje	72
3.6 Mecanismos de control territorial y violencia basada en el género	76
3.7 Violencia directa, estructural y cultural	77
Capítulo 4. Cinco países, distintos órdenes: control territorial y violencia basada en el género	82
4.1 Escala del control territorial	82
4.2 La imposición del orden social	85
4.3 La imposición del orden social	88
Capítulo 5. Políticas de género frente a los contextos de control territorial	93
5.1 Políticas criminales y de seguridad	93
5.2 ¿Cómo se ordenan las políticas de género?	97
5.2.1 Prevención social	98
5.2.2 Protección inmediata y refugio especializado	102
5.2.3 Atención integral y acompañamiento	107
5.2.4 Reparación y restitución de derechos	110
5.2.5 Fortalecimiento de la autonomía económica	115
5.2.6 Coordinación interinstitucional y sistemas de información	118
Conclusiones y recomendaciones	124
Créditos	129
Este documento se publicó en la Ciudad de México, en agosto de 2026.	129

Resumen ejecutivo

La conversación pública sobre crimen organizado suele concentrarse en dos aspectos: los delitos que cometen los grupos y el dinero que obtienen de los mercados ilegales. Esta investigación parte de otra pregunta: ¿qué influencia tienen estos grupos en la vida cotidiana de las personas en los lugares donde operan? Y en términos más particulares, ¿cuál es su relación con la violencia de género contra las mujeres?

Para atender tales preguntas, este informe analiza el crimen organizado a partir del control territorial. Este se entiende como la capacidad de un grupo no estatal para instaurar y sostener, mediante coerción, un orden social en un espacio determinado. Bajo esta perspectiva, no basta con identificar la presencia de un grupo, los delitos que comete o el mercado ilícito en el que participa. Lo relevante es establecer si tiene capacidad para imponer reglas, vigilar su cumplimiento y producir obediencia entre las personas que se encuentran en el territorio.

El análisis se concentra en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México. A partir de estos casos, se propone el concepto de grupos coercitivos no estatales con control territorial (GCNECT) para nombrar a los grupos que ejercen este tipo de control. Lo que los distingue no es su nombre, tamaño o estructura, ni la exhibición permanente de la fuerza, sino su capacidad para establecer reglas sobre lo que las personas pueden hacer, decir o evitar y sostenerlas mediante el castigo, la amenaza o la intimidación.

Conforme a la evidencia revisada, se plantean seis indicadores para determinar si un grupo delictivo ejerce control territorial, agrupados en dos dimensiones. La primera dimensión se refiere al control propiamente dicho sobre un área geográfica y se identifica a través de tres indicadores: si el grupo regula quién

entra, quién sale y en qué horarios; si cobra por habitar, trabajar o transitar; y si vigila lo que ocurre en el espacio.

La segunda dimensión se refiere a la imposición de reglas sobre la vida social y se evalúa a través de tres indicadores: si el grupo tiene el poder de autorizar actividades comunitarias, si regula conductas y relaciones sociales, y si controla actividades ilícitas de terceros.

Para concluir que un grupo ejerce control territorial, se requiere evidencia de al menos un indicador de la primera dimensión y de gestión de la vida comunitaria o regulación de conductas y relaciones sociales de la segunda. La regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos puede formar parte de ese orden, pero no demuestra por sí sola que las reglas del grupo alcancen a la población más allá de quienes participan en esas actividades.

Estos mismos indicadores permiten observar los mecanismos mediante los cuales se sostiene el control territorial. Un grupo puede restringir la entrada o salida de determinadas zonas, imponer cuotas para trabajar o permanecer, vigilar movimientos y relaciones, exigir autorización para realizar actividades comunitarias, establecer reglas sobre determinadas conductas o vínculos y definir quién puede participar en ciertos mercados ilícitos y bajo qué condiciones.

Además, se identificó que la coerción no depende del uso constante de la fuerza; esta puede hacerse visible mediante un castigo, anunciarse mediante una amenaza o mantenerse como posibilidad mediante la intimidación. Por ello, una menor presencia de homicidios, golpizas u otras expresiones visibles de violencia no significa necesariamente que exista menos control. Cuando las reglas son conocidas y las consecuencias de incumplirlas resultan creíbles, la posibilidad del castigo puede ser suficiente para producir obediencia.

A partir de este marco, se analiza qué ocurre cuando las reglas impuestas por estos grupos tienen una dimensión de género, es decir, se dirigen contra las personas o las afectan de manera desproporcionada en razón de su género. Este informe se centra en las que afectan a las mujeres.

Para considerar que una práctica de estos grupos constituye violencia basada en el género contra las mujeres, se toman dos criterios. Primero, se requiere identificar su relación con las acciones del grupo o con el orden social que este impone. Segundo, se debe establecer que la práctica se dirige contra las mujeres por ser mujeres o que las afecta de manera desproporcionada.

La revisión realizada en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México permitió identificar tres formas principales de violencia basada en el género contra las mujeres relacionadas con el control territorial.

La primera es la regulación de los vínculos afectivos, mediante reglas que condicionan con quién pueden relacionarse las mujeres, qué relaciones pueden rechazar y qué vínculos pueden ser castigados. En algunos de los casos revisados, las mujeres son tratadas como parte de aquello sobre lo que el grupo considera que tiene autoridad.

La segunda es la apropiación del cuerpo y la sexualidad, que comprende prácticas como la explotación sexual, la imposición de relaciones o servicios sexuales, el establecimiento de condiciones sobre el trabajo sexual y el uso de la violencia sexual como forma de castigo o coerción.

La tercera es el control sobre las decisiones reproductivas, mediante prácticas que restringen la capacidad de decidir sobre anticoncepción, embarazos o interrupciones del embarazo.

Además, se analiza la muerte como castigo y mensaje. En determinados contextos, matar a una mujer no solo produce un daño individual, sino que castiga el incumplimiento de una regla y comunica a otras personas –mujeres, entre ellas– cuáles son las consecuencias de desobedecerla.

La investigación muestra que estos grupos no crean las desigualdades ni los estereotipos de género que afectan a las mujeres. Sin embargo, pueden aprovecharlos y profundizar sus efectos al convertirlos en reglas respaldadas por vigilancia, amenaza y castigo.

La comparación entre los cinco países muestra que el control territorial no opera de la misma manera en todos los contextos. Se identifican diferencias en la escala del control, el alcance de las reglas y la función de la violencia.

En cuanto a la escala, se distinguen formas de control de espacios comunitarios, donde el grupo interviene ampliamente en la vida cotidiana de la población, y formas de control funcional, concentradas en zonas de producción, rutas, cruces fronterizos, mercados o puntos estratégicos. La diferencia no depende únicamente del tamaño del territorio, sino del alcance del orden que el grupo logra imponer sobre las personas.

También cambia el alcance de las reglas. En algunos lugares estas recaen sobre la población, las personas que trabajan en el territorio y quienes participan en mercados ilícitos; en otros, su alcance depende de la disputa con grupos rivales o se concentra en determinadas actividades y espacios.

En cuanto a la función que adquiere la violencia basada en el género contra las mujeres, una misma práctica puede servir para disciplinar, obtener ingresos, asegurar lealtades o comunicar autoridad. Esa función cambia según el contexto.

Tras analizar lo anterior, este documento revisa las respuestas estatales y sociales no penales que se han articulado frente a la violencia de género contra las mujeres, las cuales se agrupan en seis categorías: prevención social; protección inmediata y refugio; atención integral y acompañamiento; reparación y restitución de derechos; fortalecimiento de la autonomía económica; y coordinación interinstitucional y sistemas de información.

Sin embargo, la evidencia muestra que ninguna de estas respuestas fue diseñada específicamente para atender las formas de violencia relacionadas con el control territorial. También se identificó que estas herramientas contienen medidas que pueden ser relevantes para estos contextos, pero su funcionamiento depende de las condiciones en las que las mujeres pueden acceder a ellas.

Esto no vuelve irrelevantes las respuestas existentes, pero se recomienda revisarlas preguntando si son accesibles, seguras y pertinentes en esos contextos. Esto supone analizar si una mujer puede salir sin exponerse, pedir ayuda sin que el grupo se entere, sostener una ruta de atención, recibir apoyos económicos sin convertirse en blanco de cobros o represalias y regresar a su vivienda o territorio sin volver a quedar bajo las mismas condiciones de riesgo.

A ello se suma una limitación de los sistemas de información. Los datos disponibles registran víctimas, tipos de violencia, personas agresoras y atenciones recibidas, pero no incorporan de manera sistemática las condiciones del territorio que podrían explicar lo ocurrido.

Por ello, se recomienda incorporar variables que permitan identificar si en el lugar opera un grupo coercitivo no estatal con control territorial; si existen reglas sobre movilidad, trabajo, vínculos o contacto con autoridades; si las personas enfrentan amenazas, cobros o vigilancia asociados con estos grupos; y

si estas condiciones afectan sus posibilidades de pedir ayuda. Sin esta información, resulta difícil reconocer cuándo una agresión se relaciona con una regla impuesta por un grupo y, en consecuencia, diseñar respuestas focalizadas.

Además de lo anterior, este informe plantea cinco propuestas para quienes participan en la agenda de investigación en materia de crimen organizado, control territorial y políticas públicas:

- Distinguir presencia de control. Reconocer que la presencia de un grupo en un lugar o su participación en un mercado ilícito no significa que ejerza autoridad sobre quienes viven, trabajan o transitan ahí.
- Analizar reglas, no solo delitos. Preguntarse no únicamente qué ocurrió, sino si había una regla detrás del hecho, sobre quién buscaba recaer y cómo se pretendía hacer cumplir.
- Preguntar cómo se produce obediencia. Esto implicaría identificar qué se vigila, qué se castiga y qué ocurre ante la desobediencia, en lugar de usar la violencia visible como único indicador de control territorial.
- Incorporar la perspectiva de género para entender el control territorial. Esto exige preguntar si las reglas y sanciones operan de manera distinta en razón del género de las personas, sin asumir de antemano que existe una diferencia.
- Distinguir la violencia contra las mujeres de la violencia basada en el género. Ambas violencias importan. Por lo mismo, es crucial entenderlas.

En suma, analizar la violencia basada en el género contra las mujeres desde el control territorial permite ir más allá de la violencia directa e identificar, retomando a Johan Galtung, las condiciones estructurales y culturales que la sostienen. Esta mirada ayuda a diseñar respuestas de prevención, atención, protección y reparación acordes con las condiciones en las que las mujeres pueden ejercer sus derechos.

Introducción

La violencia basada en el género contra las mujeres ocurre en muchos ámbitos. Este informe se ocupa de uno en particular: aquel en el que algunos grupos asociados con el crimen organizado —en particular, los grupos coercitivos no estatales que ejercen control territorial— imponen reglas sobre la vida cotidiana de las personas en los lugares donde operan.

La categoría de crimen organizado es útil como punto de partida. Aparece en tratados internacionales, leyes nacionales y buena parte de la literatura académica, y ayuda a ubicar el campo de estudio. Sin embargo, es una categoría construida con fines penales.

La Convención de Palermo, su principal referente, utiliza el término “grupo delictivo organizado” para que los Estados puedan investigarlo y sancionarlo, no para explicar qué relación establece ese grupo con las personas que viven, trabajan o transitan en un territorio. Por eso, en esta investigación el crimen organizado se retoma como una categoría de referencia: sirve para dialogar con el marco jurídico y académico existente, pero no como el marco explicativo del informe.

Lo mismo ocurre con los delitos. Saber que hubo un homicidio, un cobro o una amenaza no basta para entender qué pasó. Un homicidio puede ser una agresión aislada o el castigo por incumplir una regla. Un cobro puede ser un fraude individual o una cuota impuesta a todo un barrio. El hecho puede parecer el mismo, pero su significado cambia cuando se mira desde las reglas que el grupo intenta imponer.

Por otro lado, esta investigación forma parte de un proyecto que busca entender la violencia basada en el género más allá del machismo como explicación

general y más allá de las respuestas punitivas como salida principal. No estudia a estos grupos para justificar políticas de criminalización, militarización o encarcelamiento masivo, sino para comprender las condiciones en que se produce la violencia. Ese interés obliga a mirar algo que las respuestas penales suelen dejar fuera: las reglas y los mecanismos de coerción con los que ciertos grupos delictivos intervienen en la vida cotidiana.

De ahí que el eje del análisis sea el control territorial, entendido como la capacidad de un grupo no estatal para instaurar y sostener, mediante coerción, un orden social en un espacio determinado. Para nombrar con mayor precisión a quienes ejercen ese control, esta investigación propone el concepto de grupos coercitivos no estatales con control territorial: actores que, sin mandato legal, imponen reglas, vigilan su cumplimiento y las hacen cumplir mediante el castigo, la amenaza o la intimidación. Lo decisivo no es que exhiban armas ni cómo se les nombre, sino su capacidad de producir obediencia.

Este punto de partida responde a un vacío identificado al inicio de la investigación. Existen estudios sólidos sobre cómo operan estos grupos, pero muchos no incorporan una perspectiva de género que examine cómo las relaciones de género configuran el lugar que ocupan las mujeres al interior, las actividades en las que participan, las relaciones de poder que las atraviesan y las consecuencias diferenciadas que pueden enfrentar. En esta investigación, esa perspectiva también orienta el análisis de si el control territorial opera de manera diferenciada sobre la población según el género.

En ese sentido, el objetivo de este informe es identificar y explicar los mecanismos de control territorial mediante los cuales los grupos coercitivos no estatales producen, sostienen o intensifican algunas formas de violencia basada en el género contra las mujeres.

Para ello, la investigación respondió estas seis preguntas:

1. ¿Qué es el control territorial?
2. ¿Cuáles son los principales mecanismos mediante los cuales estos grupos ejercen control territorial en los espacios donde operan?
3. ¿Qué formas de violencia basada en el género contra las mujeres ejercen los grupos coercitivos no estatales con control territorial?
4. ¿Cómo se relacionan los mecanismos de control territorial con las formas de violencia basada en el género que enfrentan las mujeres?
5. ¿Qué diferencias se observan entre los países seleccionados en la forma en que se ejerce el control territorial y la violencia basada en el género contra las mujeres?
6. ¿Qué tipos de respuestas estatales y sociales no penales se identificaron en los países seleccionados frente a los daños asociados con esta violencia?

La hipótesis que ordena el informe es la siguiente:

En Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México, algunas formas de violencia basada en el género contra las mujeres en contextos donde operan grupos coercitivos no estatales con control territorial se vinculan a las reglas y a las formas de coerción con los que estos grupos imponen un orden social en los territorios donde operan.

La redacción de la hipótesis toma dos precauciones. La primera es que habla de “algunas formas”: la evidencia no permite sostener que toda la violencia basada en el género contra las mujeres que ocurre en estos territorios derive del

control territorial. La segunda es que habla de reglas y formas de coerción, no solo de presencia. Que un grupo esté en un lugar no significa, por sí mismo, que gobierne a quienes viven, trabajan o transitan ahí.

En este informe, la violencia basada en el género contra las mujeres se entiende como aquella violencia dirigida hacia las mujeres por ser mujeres o que les afecta de manera desproporcionada. La definición funciona como un filtro de análisis. Que una mujer sufra un daño en un territorio controlado no basta para afirmar que ese daño constituye violencia basada en el género. Por eso, el informe exige acreditar dos elementos: primero, que la práctica provenga de las acciones del grupo o del orden social que impone; segundo, que se dirija contra las mujeres por ser mujeres o que las afecte de manera desproporcionada.

El informe analiza Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México. La selección partió de un mapeo sobre la información disponible por país y de un ejercicio de priorización. La decisión respondió a cinco criterios:

- Colombia fue seleccionada por la amplia disponibilidad de información pública y por la existencia de contactos con organizaciones y personas académicas.
- Chile, por su relevancia regional en las dinámicas del crimen organizado y por el desarrollo de políticas públicas frente al incremento de la violencia.
- Ecuador, por contar con información documentada e instituciones dedicadas a monitorear el tema, en un contexto de intensificación reciente de la violencia.
- Honduras, por la presencia documentada de grupos asociados al crimen organizado.

- México, por la relevancia del crimen organizado en múltiples territorios, lo que permite analizar con mayor detalle cómo operan estos grupos.

La investigación es de corte cualitativo y se basa en una revisión documental. Incluye literatura académica, informes de organismos internacionales y regionales, estudios de centros especializados, documentación de organizaciones de la sociedad civil, normas y políticas públicas, así como periodismo de investigación.

La unidad de análisis son las prácticas con las que estos grupos ejercen control en los espacios donde operan, no los grupos con control territorial en sí mismos. Por eso, cárteles, maras, combos, pandillas y bandas se analizan como expresiones de un mismo tipo de actor, definido por lo que hace y no por su clasificación. En consecuencia, el informe compara países en función de las dinámicas asociadas al control territorial: compara reglas, mecanismos de coerción y efectos sobre la población.

Por otro lado, las cifras que aparecen a lo largo del informe tienen un valor contextual, pues el objetivo no es medir la magnitud del fenómeno. Asimismo, el informe busca entender cómo y en qué condiciones ocurre la violencia basada en el género contra las mujeres en contextos específicos, y no comparar si las mujeres enfrentan más o menos violencia que los hombres.

El límite más importante es la evidencia disponible. Los países no han sido documentados con la misma profundidad ni desde los mismos enfoques. En algunos casos hay investigación sobre la relación de estos grupos con la población; en otros, la información se concentra en mercados ilícitos, rutas o hechos delictivos. Por eso, las diferencias que se presentan corresponden a los patrones identificados en las fuentes revisadas y no permiten concluir que una

práctica está ausente de un país únicamente porque no fue documentada. Esta advertencia pesa especialmente para Chile.

El informe se organiza en cinco capítulos. El capítulo 1 construye el marco conceptual. Parte de la categoría de crimen organizado como punto de referencia, explica por qué esa categoría no basta para entender la relación entre estos grupos y la población, y desarrolla los conceptos de gobernanza criminal y control territorial. El capítulo propone el concepto de grupos coercitivos no estatales con control territorial y plantea seis indicadores para identificar cuándo existe ese control.

El capítulo 2 explica cómo se sostiene el control territorial. Para ello, pasa del delito a la regla: no se pregunta únicamente qué ocurrió, sino qué regla estaba detrás del hecho, sobre quién recaía y cómo se hizo cumplir. El capítulo describe seis mecanismos de control: regulación de la movilidad y el acceso; cobro por habitar, trabajar o transitar en el territorio; vigilancia del territorio y de la población; autorización de la vida comunitaria; regulación de conductas y relaciones sociales; y regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos. También muestra que estos mecanismos no operan de manera aislada. Uno de sus hallazgos centrales es que una menor violencia visible no significa menor coerción, porque el control puede mantenerse cuando las personas ya conocen las reglas y las consecuencias de desobedecerlas.

El capítulo 3 incorpora la perspectiva de género al análisis del control territorial. Primero, explica cuándo una práctica puede considerarse violencia basada en el género contra las mujeres. Después, identifica tres formas de violencia basada en el género vinculadas con el control territorial: la regulación de los vínculos afectivos, la apropiación del cuerpo y la sexualidad, y el control sobre las decisiones reproductivas.

El tercer capítulo también analiza la muerte como amenaza, castigo y mensaje, y muestra cómo los mecanismos de control territorial pueden sostener estas violencias. Finalmente, propone una lectura de la violencia directa, estructural y cultural para explicar cómo una agresión visible puede convertirse en una restricción sostenida sobre la vida de otras mujeres.

El capítulo 4 compara los hallazgos identificados en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México. El capítulo busca mostrar que el control territorial no se ejerce igual en todas partes. La comparación se organiza en tres planos: la escala del control, el alcance de las reglas y la función que adquiere la violencia basada en el género. Asimismo, el cuarto capítulo distingue formas de control vinculadas con espacios comunitarios y formas de control funcional. También muestra que una misma práctica puede servir para disciplinar, producir ingresos, asegurar lealtades o comunicar autoridad, según el contexto.

Finalmente, el capítulo 5 revisa las políticas de género estatales y no penales, es decir, respuestas dirigidas a prevenir riesgos, proteger a las mujeres, atender daños, reparar afectaciones y fortalecer su autonomía, dejando fuera las políticas policiales, militares o de inteligencia orientadas a desarticular grupos. Estas respuestas se ordenan en seis categorías: prevención social; protección inmediata y refugio; atención integral; reparación y restitución de derechos; fortalecimiento de la autonomía económica; y coordinación interinstitucional e información.

El hallazgo de este último capítulo es que son herramientas útiles, pero que no fueron diseñadas específicamente para contextos donde el crimen organizado impone reglas sobre la vida cotidiana de las mujeres. Por eso, el capítulo se concentra en las barreras de acceso: vigilancia, restricciones de movilidad, amenazas, castigos por contacto con autoridades y riesgos derivados de hacerse visible ante el grupo. La pregunta que guía este cierre no es solo qué ofrecen las políticas, sino si las mujeres pueden usarlas sin exponerse.

Capítulo 1. Más que controlar un territorio: imponer un orden social coercitivo

La violencia basada en el género contra las mujeres ocurre en muchos ámbitos. Este capítulo se ocupa de uno en particular: aquel en el que ciertos grupos imponen reglas que contribuyen al establecimiento de un orden social dentro de un territorio.

Para comprender cómo operan estos grupos y cómo llegan a establecer ese orden, es necesario construir el marco conceptual que permita analizar sus características y formas de relación con los territorios donde ejercen influencia. Por ello, el capítulo parte de la categoría de crimen organizado, recupera el concepto de gobernanza criminal, define el control territorial y propone el concepto de “grupos coercitivos no estatales con control territorial”, junto con los indicadores para identificar cuándo un grupo ejerce este tipo de control.

1.1 La categoría de crimen organizado

Este informe parte de la categoría de “crimen organizado” por ser la más utilizada en los instrumentos internacionales y regionales, en las legislaciones nacionales, así como en la literatura académica para referirse a determinadas formas de organización y actividades delictivas. Se retoma como punto de partida para dialogar con ese campo jurídico y académico, pero no como el marco explicativo de la investigación.

Dentro de ese campo, el derecho penal ocupa un lugar central. En el ámbito internacional, el principal referente es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la Convención de Palermo.¹ Este instrumento no define el fenómeno, sino que

¹ Naciones Unidas, [Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional](#), Resolución 55/25 de la Asamblea General, 15 de noviembre de 2000.

establece qué debe entenderse por “grupo delictivo organizado”. Su artículo 2 lo define como un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y actúa de manera concertada con el propósito de cometer uno o más delitos graves² para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La Convención de Palermo busca promover la cooperación entre los Estados y la armonización de sus legislaciones, de modo que incorporen las conductas previstas y los mecanismos para su investigación, persecución y sanción. En este marco, el artículo 2 establece los criterios comunes para delimitar qué agrupaciones³ pueden considerarse grupos delictivos organizados.

Sin embargo, este informe no pretende determinar qué organizaciones encajan en esa definición ni identificar los delitos graves que cometen y tampoco busca clasificarlas en categorías como mafias, cárteles, pandillas, grupos paramilitares, estructuras surgidas en las cárceles, clanes familiares, bandas, combos o grupos armados locales. El interés de este informe es comprender cuáles de estas agrupaciones y cómo imponen reglas y obtienen obediencia. Muchos grupos pueden encajar en la definición de la Convención de Palermo. El interés para esta investigación fue aquello que son capaces de imponer un orden social.

Un análisis centrado exclusivamente en la clasificación de los delitos permite identificar determinadas conductas, pero resulta insuficiente para explicar qué función cumplen dentro de las relaciones que estos grupos establecen con la población. Por ejemplo, un homicidio o una amenaza son actos delictivos y, al mismo tiempo, forman parte de un mecanismo para imponer reglas, sancionar

² La Convención no especifica los “delitos graves”, pero los define por un umbral de pena, es decir, los delitos graves son aquellos que se sancionan con al menos cuatro años de prisión.

³ Se emplean los términos “grupo(s)” y “agrupación(es)” como sinónimos.

su incumplimiento o advertir a otras personas. Por ello, es necesario comprender cómo ciertas conductas delictivas contribuyen a instaurar y sostener un orden social coercitivo.

1.2 La gobernanza criminal como el establecimiento de reglas

La literatura sobre gobernanza criminal ha estudiado cómo algunos grupos delictivos organizados regulan distintos ámbitos de la vida social. Al respecto, Benjamin Lessing la define como “la imposición de reglas o restricciones sobre el comportamiento por parte de una organización criminal”.^{4/5} A partir de esta definición, distingue tres destinatarios de esas reglas: quienes integran el propio grupo, otras personas que participan en actividades ilícitas y aquellas que no están involucradas directamente en ellas. Esta distinción importa porque las reglas pueden variar según la relación que las personas mantienen con el grupo.

Por otra parte, Paolo Campana, Federico Varese y Cecilia Meneghini identificaron tres ámbitos en los que se ejerce la gobernanza criminal: los mercados ilícitos, los mercados legales y la comunidad. Esta clasificación parte de un estudio sobre las pandillas urbanas de Londres. Para ello, aplicaron un cuestionario entre abril y noviembre de 2019 al personal policial especializado en estos grupos.⁶

A partir del levantamiento de la encuesta, encontraron que en los mercados ilícitos, las pandillas protegen a las personas que participan en él frente a la

⁴ Benjamin Lessing, “[Conceptualizing criminal governance](#)”, *Perspectives on Politics*, núm. 3, vol. 19, 2021, p. 856.

⁵ El propio autor advierte que los límites entre los tres tipos de destinatarios son “porosos” y distinguirlos puede resultar difícil. Por ejemplo, señala que la incorporación a un grupo atraviesa por “fases intermedias” en donde una persona convive con el grupo y mantiene un “estatus provisional”. También indica que las personas con vínculos familiares y, en particular, las parejas de integrantes quedan entre estas dos categorías. Incluso precisa que están sujetas a más reglas que el resto de la población no involucrada, aunque en menor medida que las personas que forman parte de la agrupación o participan en actividades ilícitas. *Ibíd.*, p. 859.

⁶ Paolo Campana, Federico Varese & Cecilia Meneghini, “[Criminal governance in a large European City: The case of gangs in London](#)”, *European Journal of Criminology*, vol. 22, núm. 6, 2025, pp. 877, 883 y 884.

competencia, hacen cumplir acuerdos, resuelven disputas, controlan la mano de obra, otorgan créditos, cobran deudas y ofrecen protección frente a robos, extorsiones y hostigamiento policial. En los mercados legales, ejercen coerción sobre los negocios mediante amenazas y extorsiones a las personas propietarias. En la comunidad, influyen en las decisiones de las autoridades políticas y de las personas servidoras públicas e intervienen en la vida cotidiana al ofrecer asistencia a la población hasta resolver disputas entre pares.⁷

Asimismo, los resultados muestran que estas formas de gobernanza no se manifiestan con la misma frecuencia. En 2019, de las 86 pandillas identificadas por la encuesta en Londres, el 81 % controlaba en algún grado el mercado ilícito en el que operaba, mientras el 19 % mostraba un involucramiento fuerte en la coerción de negocios legales, la influencia sobre las personas servidoras públicas y la participación en actividades comunitarias.⁸ En ese contexto, gobernar más allá del mercado ilegal era poco frecuente. Puede haber muchos grupos que encajen en la definición de “grupo delictivo”, pero no todos estos ejercen una gobernanza.

Además, Campana, Varese y Meneghini identificaron que la gobernanza criminal es más probable en lugares donde la población enfrenta mayores dificultades para acceder a servicios públicos y vivienda, así como en aquellos donde las familias tienen menor rotación, es decir, donde se mudan menos y permanecen por más tiempo.⁹

La gobernanza criminal no solo involucra las relaciones entre los grupos delictivos organizados, los mercados y la población. Jorge Mantilla y Andreas E. Feldmann amplían el análisis al incorporar su relación con el Estado. Para estas

⁷ *Ibíd.*, pp. 879–883.

⁸ *Ibíd.*, p. 888.

⁹ *Ibíd.*, p. 892.

personas autoras, la gobernanza criminal comprende la regulación del orden social y de las economías ilícitas o informales mediante instituciones que pueden reemplazar, complementar o competir con las estatales. Dicha regulación puede incluir la provisión de bienes y servicios, como seguridad o resolución de conflictos.¹⁰

En este sentido, Lucía Dammert y Carolina Sampó recuperan la definición de Guillermo Trejo y Sandra Ley, quienes definen la gobernanza criminal como la gestión de las interacciones sociales, políticas y económicas dentro de distintas comunidades y territorios. Las autoras añaden que esta forma de gobernanza crea un orden social distinto al que establece el Estado, aunque no necesariamente compite con él. Por ello, precisan que la gobernanza criminal no supone la formación de un Estado paralelo que busque suplantarlos, sino que se desarrolla dentro del contexto del poder estatal.¹¹

Por otra parte, Carolina Sampó, Nicole Jenne y Marcos Alan Ferreira identificaron en su estudio dos tipos de reglas asociadas con la gobernanza criminal: restrictivas, que prohíben determinadas conductas, y constitutivas, que crean relaciones o instauran un orden social. En su estudio, la gobernanza criminal se consolida cuando un grupo delictivo organizado logra incidir en tres ámbitos: el control territorial, la disputa por la autoridad y la capacidad de crear instituciones, que incluye las normas que determinan qué cuenta como “ley” en un espacio determinado.¹²

¹⁰ Jorge Mantilla & Andreas E. Feldmann, “[Criminal governance in Latin America](#)”, Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice, Oxford University Press, 2021, p. 2-8.

¹¹ Lucía Dammert & Carolina Sampó, [What do we know about organized crime in Latin America and the Caribbean? Trends, definitions and risks for democracy](#), UNDP LAC Working Paper Series, núm. 46, 2025, pp. 6-7.

¹² Carolina Sampó, Nicole Jenne & Marcos Alan Ferreira, “[Ruling violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación \(CJNG\)](#)”, Revista Científica General José María Córdova, núm. 43, vol. 21, 2023, pp. 650-651.

La capacidad de intervenir en la vida cotidiana también puede extenderse hacia espacios políticos y comunitarios. Al respecto, Enrique Desmond Arias explica que algunas de estas agrupaciones participan en elecciones, espacios comunitarios y decisiones relacionadas con políticas y recursos públicos. Arias muestra esta dinámica a partir del caso de la Comuna 1 de Medellín, Colombia, donde documentó que grupos paramilitares llegaron a controlar juntas de acción comunal y la junta administradora local. Esa posición les dio la capacidad de intervenir en la distribución del presupuesto participativo del que dependía el financiamiento de distintos programas comunitarios.¹³

Para fines de este informe, la gobernanza criminal se entenderá como la capacidad de algunos grupos para determinar reglas, regular conductas y establecer relaciones de subordinación dentro de los ámbitos donde ejercen su influencia. Estas reglas pueden dirigirse a tres tipos de destinatarios:

- **Hacia el interior:** las personas que forman parte del propio grupo.
- **Hacia los lados:** otras personas que participan en actividades ilícitas y que pertenecen a otros grupos.
- **Hacia el exterior:** las personas que no forman parte de ningún grupo ni participan en actividades ilícitas, pero viven o trabajan en ese territorio, o transitan por él.

Respecto a este último destinatario, cabe precisar que no es necesario residir en el territorio para quedar bajo las reglas del grupo. Lo determinante es cómo esas reglas condicionan la vida cotidiana y la movilidad de las personas. Por ejemplo, si una persona no vive ahí, pero debe identificarse para entrar, respetar

¹³ Enrique Desmond Arias, [*Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*](#), Cambridge University Press, 2017, pp. 2, 214-215.

determinados horarios o pedir autorización para trabajar en la zona, también queda alcanzada por esa gobernanza criminal.

La relación con el Estado atraviesa a los tres destinatarios y no desaparece por la pertenencia a un grupo o por la participación en actividades ilícitas. Las personas mantienen vínculos con sus instituciones para acceder a servicios, realizar trámites y ejercer derechos. Sin embargo, esa relación cambia cuando surgen conflictos con este tipo de actividades. En esos casos, recurrir a las autoridades estatales puede implicar revelar la propia participación y exponerse a consecuencias legales.

Para ilustrar lo anterior, una deuda impagada o el robo de mercancía dentro de un mercado ilícito difícilmente puede denunciarse sin revelar la actividad que originó el conflicto. En ese contexto, las agrupaciones intervienen en la resolución de disputas, el cobro de deudas y la sanción de incumplimientos.

Con las personas que no participan en actividades ilícitas, recurrir a las instituciones estatales no plantea ese mismo problema. Sin embargo, la presencia de un grupo puede condicionar cuándo, cómo o para qué pueden hacerlo y, en algunos casos, asume funciones estatales. En estos contextos, el Estado no está ausente, sino que forma parte de las relaciones en las que se desarrollan las dinámicas de control y regulación territorial.

1.3 El control territorial como imposición de un orden social coercitivo

La capacidad de un grupo delictivo organizado para imponer reglas no siempre está anclada en un lugar físico. Sin embargo, cuando se materializa geográficamente, adquiere una dimensión espacial que se asocia con el concepto de control territorial. Para este informe, será entendido como la capacidad de un grupo no estatal para instaurar y sostener, mediante la

coerción, un orden social en un espacio determinado a través de distintas reglas que alcanzan a los tres tipos de destinatarios de la gobernanza criminal.

Con base en esta definición, conviene precisar tres términos. El orden social es el conjunto de reglas que el grupo establece para condicionar lo que las personas pueden hacer, decir o evitar dentro de ese espacio, con el fin de preservar sus intereses y garantizar su continuidad en él. La coerción comprende los mecanismos mediante los cuales el grupo hace cumplir esas reglas. Más adelante se explican estos mecanismos y las distintas formas en que la fuerza sostiene su cumplimiento.

El espacio determinado es un territorio que puede abarcar una calle, un conjunto de manzanas, un barrio o zonas comerciales o industriales, entre otros lugares.¹⁴ Su extensión no depende de las fronteras administrativas de un municipio o una entidad federativa, sino del alcance efectivo del grupo para vigilar lo que ocurre, detectar el incumplimiento de sus reglas y aplicar sanciones dentro de ese territorio.

No obstante, un grupo no siempre instaure un orden social en los espacios donde opera. La diferencia se encuentra en el alcance de sus reglas y en las personas y actividades que quedan sujetas a ellas. Por ejemplo, un grupo que regula un mercado establece reglas para las personas que participan en él; en cambio, cuando controla un territorio, esas reglas también alcanzan a quienes no participan en esas actividades, pero viven, trabajan o transitan en el mismo espacio. En este último caso, la regulación deja de limitarse a una actividad y se extiende a distintos aspectos de la vida cotidiana.

¹⁴ Cada país utiliza distintos términos para nombrar estos territorios. En México y Honduras suelen llamarse colonias; en Colombia, barrios y comunas; en Chile, poblaciones, villas y campamentos; y en Ecuador, barrios, ciudadelas y cooperativas. En las zonas rurales también cambian las denominaciones. En Colombia se habla de veredas y corregimientos, mientras que en Honduras se utilizan los términos aldeas y caseríos, por ejemplo.

Asimismo, el territorio no es solo un lugar. T. Wing Lo y Sharon I. Kwok señalan que su importancia radica en que ahí los grupos pueden desarrollar “una red de influencia, intereses comerciales, vigilancia e información”,¹⁵ que les sirve para conocer lo que ocurre, identificar oportunidades de negocio y sostener sus actividades.

En este sentido, estos grupos también conectan territorios mediante corredores destinados al tráfico de drogas o armas, al tráfico ilícito de personas migrantes, a la trata de personas o al contrabando de mercancías.¹⁶ Para el caso del narcotráfico, Beatriz Magaloni, Gustavo Robles, Aila M. Matanock, Alberto Díaz-Cayeros y Vidal Romero explican que estos corredores conectan zonas de producción con mercados y comprenden puntos estratégicos, como puertos y cruces fronterizos.¹⁷

Su investigación explica que, para mantener el control sobre estos territorios y corredores, los grupos necesitan el silencio y la colaboración de la población para obtener información sobre qué personas entran y salen, quiénes mantienen contacto con las autoridades estatales o con grupos rivales y quiénes intentan traficar o vender drogas sin pagar las cuotas impuestas. Sin embargo, las personas autoras sostienen que la coerción no es suficiente para obtener esa colaboración. Por ello, los grupos también recurren a formas de cooptación, como préstamos, dinero para emergencias médicas o funerales y protección.¹⁸

¹⁵ T. Wing Lo & Sharon I. Kwok, “[Chinese triads and the notion of territory](#),” *Criminology & Criminal Justice*, núm. 1, vol. 25, 2025, pp. 266–268,.

¹⁶ Algunos de estos estudios que abordan esto son: Adam L. Dulin L. & Jairo Patiño, “[Mexican cartel expansion: A quantitative examination of factors associated with territorial claims](#)”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 73, núm. 3, 2020, pp. 315–336; Rafael Duarte Villa, Camila de Macedo Braga & Marcos Alan S. V. Ferreira, “[Violent nonstate actors and the emergence of hybrid governance in South America](#)”, *Latin American Research Review*, vol. 56, núm. 1, 2021, pp. 36–49; Annette Idler, *[Borderland battles: Violence, crime, and governance at the edges of Colombia's war](#)*, Oxford University Press, 2019; Martín Macías-Medellín & Aldo F. Ponce, “[Strategic resources for drug trafficking organizations and the geography of violence: Evidence from Mexico](#)”, *Latin American Politics and Society*, vol. 66, núm. 4, 2024, pp. 92–112.

¹⁷ Beatriz Magaloni et. al, “[Living in fear: The dynamics of extortion in Mexico's drug war](#)”, *Comparative Political Studies*, núm. 7, vol. 53, 2020, p. 12.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 3, 13 y 14.

Sin embargo, este informe se concentra en los territorios que forman parte de esos corredores. Analizar el corredor en su conjunto exigiría identificar qué territorios conecta, bajo qué rutas se desplazan las personas y circulan las mercancías y qué puntos resultan estratégicos a lo largo del trayecto. El interés de este informe es observar qué reglas establece el grupo en espacios determinados y cómo inciden en la vida de las personas.

1.4 La coerción como mecanismo para sostener el control territorial

Por otra parte, la presencia de un grupo en un territorio no basta para controlarlo. Para establecer y mantener ese control, la violencia tiene un papel central. Louis-Alexandre Berg y Marlon Carranza distinguen tres funciones de la violencia: proteger el territorio frente a grupos rivales, obtener la cooperación de la población o de integrantes de las instituciones estatales y extraer ingresos de la población.¹⁹

Con base en esas tres funciones, Nicholas Barnes sostiene que la competencia entre grupos es la que configura el control territorial. Precisa que estos grupos pueden coexistir con el Estado e incluso colaborar con sus autoridades, en la medida en que esto no impida el desarrollo de sus actividades. En este contexto, el control territorial les permite “monopolizar mercados ilícitos, multiplicar sus intereses económicos y expandir su influencia política y social”.²⁰ A su vez, brinda mayor seguridad a las personas que integran el grupo, ya que les permite vigilar a la población e impedir que ésta colabore con las autoridades estatales o con grupos rivales.

¹⁹ Louis-Alexandre Berg & Marlon Carranza, “[Organized criminal violence and territorial control: Evidence from northern Honduras](#)”, *Journal of Peace Research*, núm. 5, vol. 55, 2018, pp. 567.

²⁰ Nicholas Barnes, “[The logic of criminal territorial control: military intervention in Rio de Janeiro](#)”, *Comparative Political Studies*, núm. 5, vol. 55, 2022, p. 790.

A lo anterior se suman dos estudios, uno de Andrés Uribe²¹ y otro de Christopher Blattman,²² que reconocen que el control territorial se sostiene sobre una base coercitiva que no siempre se expresa mediante violencia letal. Incluso los servicios que presta un grupo tampoco son ajenos a esa base. Por ejemplo, cuando castiga un robo, lo que ofrece es su capacidad para sancionar a quien incumple las reglas. Por ello, no existen formas amables de coerción, sino distintos mecanismos mediante los cuales los grupos ejercen o hacen visible la fuerza para sostener el cumplimiento de sus reglas.

Este informe propone distinguir entre fuerza y coerción de la siguiente manera. La fuerza es la capacidad material de hacer daño; la coerción es la relación mediante la cual esa capacidad produce obediencia. Desde esta distinción, la coerción no se mide en grados: si la población obedece las reglas del grupo ante la posibilidad de que esa fuerza sea ejercida, hay coerción.

A partir de otro estudio de Benjamin Lessing,²³ este informe distingue tres formas en que la fuerza sostiene el cumplimiento de las reglas. La diferencia entre ellas reside en qué tanto necesita el grupo ejercerla o hacerla visible. Dependiendo de ello, la coerción puede operar mediante el castigo, la amenaza o la intimidación. Estas formas no constituyen etapas sucesivas y se describen en la Tabla 1.1.

²¹ Andres Uribe et. al, "[Criminal governance in Latin America: Prevalence and correlates](#)", *Perspectives on Politics*, 2025, p. 2-3.

²² Christopher Blattman et. al, "[Gang rule: Understanding and countering criminal governance](#)", *NBER Working Paper Series*, núm. 28458, National Bureau of Economic Research, February 2021, p. 2.

²³ Las tres formas son una elaboración propia a partir de los casos que Lessing documenta en comunidades brasileñas. El autor describe esos casos, pero no los organiza según la manera en que los grupos ejercen la fuerza o hacen visible esa capacidad; su propia tipología mide la intensidad con que se aplican las reglas. Véase en Benjamin Lessing, "[Conceptualizing criminal governance](#)", *Perspectives on Politics*, núm. 3, vol. 19, 2021, pp. 860-861.

Tabla 1.1. Formas en que la fuerza sostiene las reglas impuestas por los grupos en contextos de control territorial

No.	Forma	¿Cómo opera?	En qué consiste	Ejemplo
1	La fuerza que es visible	Castigo	El castigo se hace visible para comunicar qué ocurre cuando se incumplen las reglas.	En Colombia, el grupo de Los Costeños desmembró a una persona que incumplió con la regla que prohibía robar en el barrio que estaba bajo su control. Junto al cuerpo dejaron un letrero que explicaba el motivo por el cual fue asesinada y advertía que esa conducta no estaba permitida. ¹
2	La fuerza que se anuncia junto con sus consecuencias	Amenaza	Las reglas se comunican junto con las consecuencias de incumplirlas, sin necesidad de exhibir el castigo.	En Ecuador, personas comerciantes de la Bahía recibieron panfletos firmados por un grupo que se identificaba como Los Lobos BMW. El mensaje exigía llegar a un acuerdo con la organización y advertía que, de no hacerlo, recurrirían al secuestro, la muerte o la explosión del local. ²
3	La fuerza que ya no necesita ejercerse ni anunciarse	Intimidación	Las personas conocen las reglas y anticipan qué ocurre si las desobedecen.	En México, Los Caballeros Templarios construyeron un clima de miedo en el que la población sabía que no pagar extorsiones, incumplir sus reglas o denunciar al grupo podía derivar en golpizas, tortura o muerte. Edgar Guerra señala que el miedo llegó a orientar las decisiones de las comunidades ante la expectativa del castigo. ³
¹ Reynell Badillo-Sarmiento & Luis Fernando Trejos-Rosero, “ Governing the underworld: How organized crime governs other criminals in Colombian cities ”, <i>Trends in Organized Crime</i> , núm. 3, vol. 28, 2025, p. 370. ² Redacción Primicias, “ Fin de semana violento en la Bahía de Guayaquil: explosivos, panfletos y nuevas amenazas ”, <i>Primicias</i> , 18 de mayo de 2025, ³ Edgar Guerra, “ Vigilar, castigar, disciplinar. Una etnografía del subsistema de seguridad de las autodefensas ”, <i>Argumentos</i> , núm. 104, vol. 37, 2024, pp. 117-140,				

En este informe, la amenaza se entiende como un acto puntual dirigido a una persona, una familia, una autoridad o una comunidad, mediante el cual se anuncia un castigo o un daño si no se acatan las reglas impuestas por la agrupación o si se actúa en contra de sus intereses.

En cambio, la intimidación se refiere a un clima de miedo que no requiere una amenaza directa ni el uso constante de la violencia para mantenerse. Basta con que la población atribuya al grupo la capacidad de hacer daño. Ese temor se alimenta del conocimiento colectivo sobre lo que les ha ocurrido a quienes desobedecieron sus reglas, así como de la reputación que la agrupación ha construido en otros lugares. De este modo, cuanto más creíbles sean la amenaza y la intimidación, menos necesitará el grupo recurrir al uso visible de la fuerza.

La coerción de estos grupos no se expresa únicamente mediante violencia. A partir de un análisis de 110 provincias italianas, Alberto Aziani, Serena Favarin y Gian Maria Campedelli documentaron que el control por parte de la mafia se relacionó con menores niveles de criminalidad en los territorios donde ejercían control. El estudio explica que estos grupos regulan ciertos comportamientos y se presentan como proveedores de protección. Esta capacidad para reducir determinados delitos y mantener un entorno considerado “más seguro” favorece una percepción de orden entre la población. Por ende, esa percepción facilita la aceptación de prácticas como el cobro de cuotas.²⁴

En el caso de la protección ocurre algo particular. Aunque al Estado le corresponde brindarla, los grupos delictivos organizados llegan a asumir esa función en los territorios que controlan. La principal diferencia está en las condiciones bajo las cuales se presta. Frente al Estado, las personas tienen derecho a exigir protección y reclamar cuando esta falla. En cambio, la protección que brindan estos grupos se impone y quienes la reciben difícilmente pueden cuestionar sus condiciones o exigir responsabilidades cuando falla. Así, lo que distingue ambas formas de protección no es

²⁴ Alberto Aziani, Serena Favarin & Gian Maria Campedelli, “[Security governance: Mafia control over ordinary crimes](#)”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, núm. 4, vol. 57, 2020, pp. 444-492.

únicamente quién la brinda, sino la posibilidad de aceptarla, rechazarla o reclamar frente a quien la ejerce.

Para ejemplificar lo anterior, Reynell Badillo-Sarmiento y Luis Fernando Trejos-Rosero documentaron que en algunos barrios de Barranquilla, Colombia, el grupo de Los Costeños cobra a la población una “cuota de seguridad” a cambio de protección frente a distintas formas de violencia. Los comercios, por su parte, deben pagar una “matrícula” para comenzar a operar y después realizar pagos periódicos. La intervención de los grupos no termina con el cobro de estas cuotas. También establecen condiciones para el funcionamiento de los negocios al regular qué productos llegan a ciertas tiendas. Algunas mercancías provienen de bodegas vinculadas con personas aliadas al grupo.²⁵

1.5 Grupos coercitivos no estatales con control territorial

Lo anterior descrito lleva a preguntar quién ejerce el control territorial. Aunque hasta aquí se ha empleado la categoría de grupos delictivos organizados en correspondencia con el artículo 2 de la Convención de Palermo, es necesario introducir una precisión, ya que la definición de este instrumento permite identificar qué agrupaciones pueden ser perseguidas penalmente, pero no busca explicar las relaciones que estas establecen con la población dentro de un territorio.

Por ello, este informe propone el concepto de grupos coercitivos no estatales con control territorial (en adelante GCNECT) para referirse a los grupos que actúan al margen del Estado e instauran, mediante la coerción, un orden social en un espacio determinado. Para ello, establecen reglas y recurren a distintos

²⁵ Reynell Badillo-Sarmiento & Luis Fernando Trejos-Rosero, “[Governing the underworld: How organized crime governs other criminals in colombian cities](#)”, *Trends in Organized Crime*, núm. 3, vol. 28, 2025, p. 375.

mecanismos de coerción para hacerlas cumplir. Además, disponen de recursos materiales para ejercer violencia física, aunque no siempre necesiten utilizarlos o hacerlos visibles. Lo decisivo no es la exhibición de armas ni el uso permanente de la fuerza, sino la capacidad del grupo para sostener el cumplimiento de las reglas que condicionan lo que las personas pueden hacer, decir o evitar dentro de ese territorio, a través de la fuerza, la amenaza o la intimidación.

Para ubicar a los GCNECT dentro del universo más amplio de los grupos delictivos organizados, se retoma la clasificación propuesta por Andrés Felipe Preciado, Tamara Taraciuk Broner, Rebecca Bill Chavez, Andrés Cajiao, Catalina Miranda, Sebastián Londoño, Paula Tobo y Miranda Guerra,²⁶ quienes distinguen cuatro categorías:

1. Grupos dedicados al hurto, el fraude, el contrabando o los delitos financieros, que operan de manera fragmentada y no requieren ejercer control territorial.
2. Grupos que regulan mercados ilícitos sin establecer un control directo sobre la población y que recurren a la violencia de manera selectiva para hacer cumplir acuerdos y disuadir a quienes compiten con ellos.
3. Grupos que ejercen un control territorial parcial: establecen reglas locales, cobran extorsiones y ofrecen formas de protección sujetas a esas reglas, aún sin consolidar una forma estable de gobernanza criminal.
4. Grupos que regulan la vida cotidiana de la población, administran justicia, resuelven disputas y cobran tributos. Su gobierno no reemplaza al Estado, sino que coexiste con él.

²⁶ Andrés Felipe Preciado et. al, Colombia: *Mutaciones del crimen organizado*. Washington D.C., Bogotá: Diálogo Interamericano / Fundación Ideas para la Paz, septiembre de 2025, pp. 12-13.

A partir de esta clasificación y de la definición propuesta en este informe, los GCNECT se distinguen de aquellas agrupaciones cuya regulación se limita a actividades ilícitas o a determinados mercados por el alcance de sus reglas. Estas alcanzan a las personas que integran el propio grupo, a quienes participan en actividades ilícitas fuera de este y a la población no involucrada que vive, trabaja o transita por el territorio.

Con el objetivo de identificar cuándo un grupo no estatal ejerce control territorial, se proponen seis indicadores agrupados en dos dimensiones, que se presentan en la Tabla 1.2. La primera se refiere a la capacidad del grupo para controlar el territorio, su acceso y lo que ocurre dentro de él. La segunda corresponde al orden social que instaura mediante reglas que condicionan las actividades, decisiones y conductas de la población.

Tabla 1.2. Indicadores para analizar el ejercicio de control territorial

No.	Indicador	Variables	Ejemplo
<i>Dimensión 1. Control sobre el territorio</i>			
1	Regulación de la movilidad y el acceso	Instalación de retenes o puntos de revisión; toques de queda informales; restricciones de horario para quienes habitan el territorio o abastecen los comercios; prohibición de transitar por zonas controladas por grupos rivales.	Colombia: En Putumayo, los Comandos de la Frontera ejercen control sobre la circulación mediante retenes ilegales en el río, donde detienen embarcaciones y revisan los celulares de quienes transitan por la zona. En comunidades del municipio de Villagarzón también intentaron establecer un sistema de carnetización para controlar el ingreso de la población. ¹
2	Cobro por habitar o trabajar en el territorio	Cobro de cuotas a comercios y a personas repartidoras, transportistas o trabajadoras sexuales; establecimiento de cuotas por instalar un negocio, utilizar una ruta, recibir “protección” o realizar obras de construcción.	En México, los Caballeros Templarios establecieron un sistema de cobro de cuotas presentado como una compensación por la seguridad proporcionada. Con el tiempo, estos cobros se extendieron a distintas actividades económicas. El grupo impuso cuotas sobre productos de la canasta básica y sobre las viviendas, calculadas según los metros de

Tabla 1.2. Indicadores para analizar el ejercicio de control territorial

No.	Indicador	Variables	Ejemplo
			fachada, además de exigir pagos vinculados con distintas actividades productivas. ²
3	Vigilancia del territorio y de la población	Establecimiento de redes de personas informantes; designación de personas en puntos estratégicos de observación; instalación de cámaras por parte del grupo; vigilancia sobre quienes mantienen contacto con las autoridades estatales.	Colombia: El Clan del Golfo levantó censos con datos personales de quienes integraban las comunidades bajo el argumento de facilitar la entrega de ayudas después de las inundaciones. Según una lideresa de la zona, todas las personas debían registrarse, lo que daba al grupo información sobre quiénes se encontraban en cada comunidad. ³
<i>Dimensión 2. Imposición de un orden social</i>			
4	Gestión de la vida comunitaria	Autorización previa para realizar eventos sociales, fiestas o asambleas; suspensión o prohibición de reuniones vecinales; resolución de conflictos entre pares.	México: El Cártel Jalisco Nueva Generación exige su “visto bueno” para realizar actividades como fiestas patronales, tandas vecinales, remodelaciones de viviendas y cierres de calles para instalar sonideros. ⁴
5	Regulación de conductas y relaciones sociales	Prohibición de determinadas conductas, como robar, violar, acosar o agredir dentro del territorio; reglas sobre las relaciones personales; prohibición de comunicarse o colaborar con la policía.	Honduras: El “Barrio 18” estableció reglas sobre el comportamiento de quienes habitan el territorio. Integrantes de la pandilla señalaron que está prohibido robar, violar o “sapear” (delatar a integrantes ante las autoridades estatales) y que el incumplimiento de estas reglas puede ser castigado con la muerte. ⁵
6	Regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos	Autorización sobre quién puede vender sustancias o mercancías y en qué condiciones; cobro por permitir la actividad; resolución de disputas entre las personas que participan en esos mercados.	Chile: Una célula del Tren de Aragua estableció que las personas venezolanas o colombianas que quisieran comercializar drogas debían contar con su autorización y adquirir del propio grupo las sustancias que venderían. La organización amenazaba a quienes intentaban abastecerse por otras vías. ⁶
Nota: Los grupos que aparecen en los ejemplos fueron identificados, en los casos analizados, como grupos coercitivos no estatales con control territorial, de acuerdo con la definición establecida en este informe. En la tabla se presenta únicamente una conducta de cada grupo para ilustrar el indicador correspondiente. La conducta			

Tabla 1.2. Indicadores para analizar el ejercicio de control territorial

No.	Indicador	Variables	Ejemplo
	seleccionada no representa toda la evidencia analizada sobre esa agrupación ni significa que sea el único indicador que presenta.		
	¹ Valentina Parada Lugo, “ Los Comandos de la Frontera imponen nuevos controles en el Putumayo mientras negocian con el Gobierno ”, <i>El País</i> , 10 de abril de 2025.		
	² Adán Fuentes-Díaz, “Narcotráfico y autodefensa comunitaria en ‘Tierra Caliente’, Michoacán, México”, <i>CienciaUAT</i> , núm. 1, vol. 10, 2015, p. 73.		
	³ Natalia Ortega, “ Tomarse las casas: la estrategia del Clan del Golfo para ejercer el control armado en Chocó ”, <i>El Espectador</i> , 2 de mayo de 2026.		
	⁴ Óscar Balderas, “ Tláhuac: las paradas del horror en el barrio preferido del CJNG ”, <i>Milenio</i> , 3 de mayo de 2026.		
	⁵ Fritz Pinnow, con reportes de Valeria Solís, “ Más allá de las drogas: El control de las maras y pandillas en las zonas urbanas de Honduras ”, <i>Contra Corriente</i> , 25 de julio de 2024.		
	⁶ Vicente Godoy García, “ Explotación, drogas y fiestas venezolanas: Cómo Tren de Aragua dominó el bajo mundo de Concepción ”, <i>BioBioChile</i> , 23 de septiembre de 2025.		

El control territorial supone dos cosas al mismo tiempo: que el grupo controle el espacio (Dimensión 1) y que imponga un orden social sobre la población que se encuentra en él (Dimensión 2). Una sola no basta: controlar el acceso, vigilar o cobrar cuotas no demuestra que el grupo imponga un orden social; del mismo modo, establecer reglas sin controlar el espacio no demuestra que el grupo pueda sostenerlas sobre una población.

A partir de esta distinción, para concluir que un grupo ejerce control territorial se necesita evidencia de al menos un indicador de la Dimensión 1 y de alguno de estos dos indicadores de la Dimensión 2: gestión de la vida comunitaria o regulación de conductas y relaciones sociales. Cabe aclarar que la regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos puede formar parte de ese orden, pero por sí sola no demuestra que las reglas del grupo se extiendan más allá de las personas que participan en tales actividades.²⁷ La Tabla 1.3 presenta distintas combinaciones de indicadores para identificar este tipo de control.

²⁷ Por ejemplo, las personas que cultivan o venden drogas por cuenta propia pueden estar sujetas a reglas sobre quién puede participar y bajo qué condiciones. Esa regulación no implica que el grupo ejerza control territorial, ya que se limita a una actividad ilícita específica.

Tabla 1.3. Criterios de combinación de indicadores para identificar el control territorial

No.	Evidencia encontrada	¿Permite identificar control territorial?	Razón
1	Al menos un indicador de la Dimensión 1 + gestión de la vida comunitaria (Dimensión 2)	Sí	El grupo controla el espacio y decide qué ocurre en él.
2	Al menos un indicador de la Dimensión 1 + regulación de conductas y relaciones sociales (Dimensión 2)	Sí	El grupo controla el espacio y establece reglas sobre cómo deben comportarse y relacionarse las personas.
3	Al menos un indicador de la Dimensión 1 + regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos + gestión de la vida comunitaria o regulación de conductas y relaciones sociales	Sí	Además de controlar un mercado ilícito, el grupo regula la vida comunitaria o las conductas de la población, de modo que las reglas alcanzan a toda la población del territorio y no solo a quienes participan en ese mercado.
4	Al menos un indicador de la Dimensión 1 + regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos	No es suficiente	Muestra control sobre un mercado ilícito y sus actividades, pero no refleja la imposición de un orden social sobre el territorio.
5	Solo indicadores de la Dimensión 1	No es suficiente	El grupo supervisa el movimiento, vigila el espacio y cobra por estar en él, pero no hay evidencia de que fije lo que las personas pueden hacer, decir o evitar.
6	Solo indicadores de la Dimensión 2	No es suficiente	El grupo impone reglas, pero no hay evidencia de que controle el espacio donde busca aplicarlas. Sin ese control, esas reglas pueden regir un mercado ilícito o a sus propios integrantes, no a una población en un territorio determinado.

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, los indicadores de la Tabla 1.2 ayudan a identificar cuándo el control territorial se manifiesta de forma visible, pero su ausencia no significa que este no exista. En los territorios donde el control está más consolidado, los GCNECT ya no necesitan ejercer ni exhibir su fuerza de manera constante, pues las personas que interactúan en ese espacio conocen las reglas y las consecuencias de desobedecerlas. Por ello, un territorio firmemente controlado puede no registrar retenes, homicidios u otros castigos públicos.

Esta idea encuentra respaldo en el estudio de Andrés Uribe, Benjamin Lessing, Noah Schouela y Elayne Stecher. Su análisis, realizado a partir de datos de 18 países de América Latina, se centra en la gobernanza criminal. El estudio encontró que las personas que reportaron formas de gobernanza criminal también reportaron menos extorsión y violencia por parte de los grupos delictivos locales.²⁸ Este resultado no demuestra que exista menos coerción, pero es consistente con el planteamiento de que una menor visibilidad de la violencia no implica que las reglas hayan dejado de operar.

El mismo estudio ofrece una referencia sobre la extensión de la gobernanza criminal en América Latina. En los 18 países analizados, el 14 % de las personas encuestadas reportó que los grupos delictivos organizados proporcionaban orden, mejoraban la seguridad o reducían el delito en los lugares donde vivían, lo que el estudio estima en entre 77 y 101 millones de personas.²⁹ Estas cifras no miden el control territorial en los términos utilizados en este informe, pero muestran que las formas de regulación ejercidas por estos grupos tienen una presencia considerable en la región.

²⁸ Andres Uribe et. al, *Óp. cit.*, pp. 3, 11 y 12.

²⁹ *Ibíd.*, p. 2.

Hasta aquí, el análisis se ha centrado en identificar cuándo un grupo ejerce control territorial. El siguiente paso es examinar qué reglas establece, cómo sostiene su cumplimiento y sobre quiénes recaen.

Capítulo 2. Hacer obedecer: reglas y mecanismos

Como se explicó en el capítulo anterior, los grupos coercitivos no estatales con control territorial (GCNECT) instauran, mediante la coerción, un orden social en un espacio determinado. Ese orden se expresa en reglas que condicionan lo que las personas pueden hacer, decir o evitar, pero también en la capacidad del grupo para hacerlas cumplir. Por ello, es importante identificar qué reglas existen y observar qué ocurre cuando una persona las incumple o es señalada como infractora.

Este capítulo analiza las reglas mediante las cuales los GCNECT regulan distintos aspectos de la vida en el territorio y los mecanismos de control territorial para hacerlas cumplir a partir de la evidencia documentada en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México.

2.1 Reglas y mecanismos de control

Para este informe, las reglas son obligaciones, prohibiciones o condiciones establecidas por un GCNECT dentro del territorio. Pueden estar escritas o transmitirse de manera oral, pero lo fundamental es que sean reconocibles y que el grupo tenga capacidad para exigir su cumplimiento.

Los mecanismos de control territorial son las formas concretas mediante las cuales los GCNECT implementan esas reglas y regulan distintos ámbitos de la vida en el territorio. Estos mecanismos muestran sobre qué aspectos interviene el grupo y de qué manera organiza esa intervención.

A partir de esta distinción, el análisis se organiza en seis mecanismos de control territorial, que corresponden a los indicadores presentados en el capítulo anterior. Antes de examinarlos, la Tabla 2.1 reúne algunos ejemplos de reglas identificadas en los países analizados.

Tabla 2.1. Reglas asociadas con el control territorial

No.	¿Qué hacer?	¿Qué evitar?	¿Qué decir o callar?
1	Respetar horarios y restricciones de circulación. En Colombia y México se documentaron toques de queda y otras restricciones a la movilidad.	Cruzar determinados límites territoriales. En Ecuador y Honduras se documentaron fronteras invisibles entre zonas controladas por distintos grupos; en México, restricciones para regresar a determinados espacios.	No proporcionar información a las autoridades estatales o a grupos rivales. En Honduras y México se documentaron prohibiciones y sanciones relacionadas con las personas que delataron a integrantes del grupo o entregaron información sobre cómo se opera.
2	Someterse a controles para ingresar o desplazarse por el territorio. En Colombia se documentaron retenes, revisiones de teléfonos y controles de identificación. En Honduras, quienes visitan o llegan a vivir en determinados sectores pueden quedar sujetos a filtros de ingreso, mientras que quienes conducen deben seguir ciertos protocolos para no ser confundidos con integrantes de grupos rivales.	Usar prendas, accesorios u otros elementos asociados con grupos rivales. En Honduras, la vestimenta y el calzado funcionan como marcadores de pertenencia; en sectores controlados por pandillas se documentaron restricciones relacionadas con tenis, gorras, tatuajes, cortes de cabello y otras formas de apariencia.	No revelar información sobre lo que ocurre dentro del grupo. En Honduras, las reglas internas de Barrio 18 sancionan la delación y la divulgación de información de la organización.
3	Pagar cuotas para permanecer, trabajar o desarrollar actividades en el territorio. En Colombia, Ecuador y Honduras se documentaron cobros vinculados con viviendas, comercios, transporte y otras actividades económicas.	Relacionarse con personas asociadas a grupos rivales. En Ecuador se documentaron consecuencias para mujeres vistas con hombres vinculados con una banda rival.	
4	Ajustar las actividades económicas a las condiciones establecidas por el grupo. En	Mantener o rechazar determinadas relaciones afectivas al margen de las reglas	

Tabla 2.1. Reglas asociadas con el control territorial

No.	¿Qué hacer?	¿Qué evitar?	¿Qué decir o callar?
	Colombia se documentaron cuotas y reglas sobre determinadas actividades productivas; en México, restricciones sobre los bienes que podían comercializarse.	del grupo. En Honduras también se identificaron reglas diferenciadas sobre las parejas que pueden mantener mujeres y hombres integrantes.	
5	Avisar o solicitar autorización para realizar determinadas actividades colectivas. En México se documentó esta exigencia para la realización de fiestas.	Realizar conductas prohibidas dentro del territorio. En Honduras se documentaron reglas contra el robo, la violación, el acoso, las agresiones y la delación de integrantes ante las autoridades.	
6	Solicitar autorización para realizar determinadas actividades ilícitas. En Honduras, una clica debe solicitar autorización antes de cometer un homicidio en el territorio de otra; en México, se documentaron pagos como condición para producir determinados cultivos ilícitos.	Ingresar a determinados territorios sin ser una persona conocida o autorizada. En Honduras, las visitas pueden ser vigiladas y quienes llegan a vivir en determinados sectores deben informar quiénes son y de dónde proceden antes de ser admitidos.	
Nota: Los ejemplos corresponden a reglas documentadas en casos de los países analizados. No todas se presentan en todos los territorios ni recaen sobre todas las personas de la misma manera. Fuente: Elaboración propia.			

Las reglas presentadas no necesariamente se vinculan con un solo mecanismo de control territorial. Una misma obligación, prohibición o condición se sostiene mediante distintos mecanismos. Por ejemplo, una regla que restringe la circulación en determinados lugares u horarios se relaciona con la regulación de la movilidad y el acceso, pero su cumplimiento también puede sostenerse mediante la vigilancia del territorio y de la población. La Tabla 2.2 muestra algunos de estos cruces.

Tabla 2.2. Relación entre reglas y mecanismos de control territorial

Ejemplos de reglas	Mecanismos de control territorial					
	Regulación de la movilidad y el acceso	Cobro por habitar o trabajar en el territorio	Vigilancia del territorio y de la población	Gestión de la vida comunitaria	Regulación de conductas y relaciones sociales	Regulación de actividades ilícitas
Prohibición de circular por determinados sectores u horarios	●		●			
Obligación de pagar una cuota para operar un negocio		●				
Prohibición de comunicarse o colaborar con la policía			●		●	
Obligación de contar con autorización para vender drogas			●			●

Fuente: Elaboración propia.

2.2 Regulación de la movilidad y el acceso

La regulación de la movilidad y el acceso comprende las reglas mediante las cuales un GCNECT establece qué personas pueden entrar, salir, permanecer o desplazarse por el territorio y bajo qué condiciones. Estas reglas pueden abarcar una colonia, un barrio, una calle, una esquina o un punto de acceso y recaer

tanto sobre quienes viven, trabajan o transitan por el territorio como sobre personas ajenas, integrantes de grupos rivales o autoridades estatales.

Las fronteras invisibles son una de las formas en que opera este mecanismo. Aunque no existe una barrera física que las marque, estos límites separan las zonas controladas por distintos grupos y condicionan la manera en que la población se desplaza y permanece en ellas. En Ecuador, International Crisis Group documentó comunidades divididas por estas fronteras y señala que algunas familias han abandonado sus hogares en busca de seguridad. La consecuencia, en estos casos, no consiste únicamente en dejar de transitar por una calle, sino en salir del lugar donde se vive.³⁰

En Honduras, estas fronteras cambian conforme la MS-13 y el Barrio 18 amplían su control de una colonia a otra. Una investigación de InSight Crime y la Asociación para una Sociedad Más Justa señala que, cuando una de estas pandillas busca expandirse, intenta controlar la colonia completa y eliminar la presencia del grupo rival. Esto puede llevar al desplazamiento de quienes viven en el lugar. La fuente también advierte que permanecer en una colonia después de un cambio de control puede traer otras consecuencias. Por ejemplo, si una escuela queda ubicada en un territorio asociado con una pandilla rival, sus estudiantes pueden enfrentar amenazas.³¹

La misma investigación muestra qué puede ocurrir con las personas que son identificadas como parte del grupo rival después de un cambio de control. Después de que la MS-13 tomó una colonia que estaba bajo control del Barrio 18, buscó eliminar a integrantes de esa pandilla que permanecieran en el lugar. En ese contexto identificó a un vendedor ambulante que había pertenecido al

³⁰ International Crisis Group, *¿Un paraíso perdido? La lucha de Ecuador contra el crimen organizado*, Informe sobre América Latina N.º 109, 12 de noviembre de 2025, p.5.

³¹ InSight Crime & Asociación para una Sociedad más Justa, *Maras y pandillas en Honduras* (USAID, 2015), pp. 17–18.

Barrio 18. Años antes, cuando era adolescente, integrantes de esa misma pandilla lo habían golpeado y abandonado en un barranco tras darlo por muerto, lo que le dejó discapacidades físicas y mentales. Aunque integrantes de la comunidad explicaron a la MS-13 que el hombre ya no representaba una amenaza, el grupo lo mató. Su antigua pertenencia al Barrio 18 bastó para que la MS-13 lo considerara parte del grupo rival que buscaba eliminar del territorio.³²

En otro caso ocurrido en Honduras, la MS-13 descubrió que una familia tenía parientes vinculados con el Barrio 18. Otros integrantes de esa familia vivían en una casa cercana, junto a una frontera territorial disputada entre ambas pandillas. Frente a ello, la MS-13 comunicó que ambas familias debían ser eliminadas, pero integrantes de la comunidad intervinieron y consiguieron que el grupo autorizara su salida del vecindario. Las dos familias tuvieron que abandonar el lugar. En este caso, el desplazamiento fue la consecuencia de tener vínculos con el grupo rival.³³

En México, el libro *La vida con el narco. Relatos de vidas silenciadas* recupera el caso de tres jóvenes que se encontraban cerca de un taller cuando hombres armados los señalaron como posibles vigilantes de otro grupo. Les apuntaron con armas y les exigieron explicar quiénes eran y quién los había enviado. La intervención de un mecánico evitó que se llevaran a uno de ellos, pero los otros dos fueron subidos a empujones a una camioneta. Horas después, ambos fueron liberados y a los dos les prohibieron volver a esa esquina y acercarse al taller. De acuerdo con el relato, la experiencia modificó la vida de uno de ellos, quien dejó de acudir a las canchas donde jugaba fútbol y durante un tiempo se distanció de sus amistades. La prohibición no solo definió un espacio al que ya no podían regresar, sino que modificó sus recorridos y sus relaciones cotidianas.³⁴

³² Ibídem, p. 43.

³³ Ibídem, p. 44.

³⁴ Thelma Mata, *La vida con el narco. Relatos de vidas silenciadas* (Programa de Política de Drogas, 2022), 48-49.

Otro caso muestra que estas restricciones también pueden dirigirse contra personas vinculadas con grupos rivales que intentan ingresar a un territorio. International Crisis Group documentó que los Comandos de la Frontera han asesinado a compradores de coca de Los Choneros que intentaron ingresar al sur de Colombia. Ahí, la violencia marca quién puede ingresar a la zona y excluye a aquellas personas que no pertenecen al grupo que tiene el control.³⁵

El control de la movilidad y el acceso también se ejerce mediante retenes y puntos de revisión. En Colombia, los Comandos de la Frontera instalaron retenes en el río Putumayo para controlar la circulación hacia determinadas comunidades. En estos puntos revisaban documentos y teléfonos celulares, además de utilizar mecanismos de identificación para decidir quién podía ingresar o permanecer en la zona.³⁶

Los toques de queda y las restricciones de horario también regulan la circulación dentro del territorio. Durante la pandemia por COVID-19, distintos grupos impusieron controles sobre la circulación y el acceso. En Colombia, InSight Crime documentó cierres de caminos, retenes y puntos de control. En Cauca, disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)³⁷ instalaron más de 380 retenes. En Guaviare, presionaron a integrantes de las comunidades para vigilar el ingreso de personas desconocidas. En Caquetá y Meta se documentaron casos en los que la población fue obligada a instalar retenes, mientras que en Putumayo se exigió a integrantes de las

³⁵ International Crisis Group, *Óp. cit.*, p. 17.

³⁶ Valentina Parada Lugo, “[Los Comandos de la Frontera imponen nuevos controles en el Putumayo mientras negocian con el Gobierno](#)”, *El País*, 10 de abril de 2025.

³⁷ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, aunque fueron una guerrilla insurgente, para esta investigación constituyen un grupo coercitivo no estatal con control territorial. Durante su apogeo operaron principalmente en zonas rurales y selváticas de Colombia, donde impusieron reglas y formas de gobierno sobre la población. Esta caracterización no implica equipararlas jurídicamente con un grupo delictivo organizado. De hecho, la [Ley 1908 de 2018](#) (Colombia) distingue entre grupos delictivos organizados y grupos armados organizados; estos últimos se caracterizan, entre otros elementos, por ejercer sobre una parte del territorio un control que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

comunidades interrogar a quienes transitaban y comprobar si presentaban síntomas de COVID-19.³⁸

Durante el mismo periodo, en México, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración registró que el Cártel de Sinaloa y el Grupo Sombra impusieron toques de queda y medidas de aislamiento en Iguala, Culiacán y Los Mochis. Estas medidas establecieron horarios y condiciones para permanecer o circular por determinados espacios.³⁹

Este mecanismo también puede dirigirse a limitar la presencia de autoridades estatales. En Colombia, una de estas prácticas ha sido el denominado “plan pistola”, que comprende ataques selectivos contra integrantes de las fuerzas de seguridad. La investigación revisada señala que estos ataques han buscado debilitar la presencia estatal y afectar la capacidad operativa de la fuerza pública. Después de 2016, distintas GCNECT retomaron esta práctica en procesos de expansión y control territorial. La misma investigación registró el asesinato de un sargento viceprimero, cuando se dirigía al sepelio de su padre. El hecho fue atribuido presuntamente al Clan del Golfo.⁴⁰

2.3 Cobro por habitar o trabajar en el territorio

El cobro por habitar o trabajar en el territorio comprende las reglas mediante las cuales un GCNECT exige pagos para vivir o permanecer en un lugar, desarrollar determinadas actividades o recibir servicios de vigilancia y protección. En la literatura revisada, muchas de estas prácticas se describen

³⁸ Unidad Investigativa de Colombia, “[Gobernanza criminal: Una oportunidad en cuarentena para los grupos armados en Colombia](#)”, *InSight Crime*, 3 de septiembre de 2020.

³⁹ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, [Observaciones sobre violaciones a derechos humanos cometidas durante la Contingencia Sanitaria por COVID-19. Segunda entrega, abril-mayo 2020](#), 2020, p. 12.

⁴⁰ Luis Roberto Rangel Alvarez et al., “[Divergencia criminal: Un análisis empírico de la estructura del delito en Colombia \(2010–2024\)](#)”, *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales* 28, núm. 1 (2026), pp. 29–31 y 37–38.

como extorsión. Para este informe interesa observar cómo estos cobros condicionan quién puede habitar, trabajar o desarrollar una actividad en el territorio y bajo qué condiciones. A partir de los casos revisados, se identificaron tres modalidades:

- **Pago por habitar o permanecer.** Se exige por vivir o permanecer en un territorio y no está necesariamente vinculado con una actividad económica.
- **Pago por desarrollar una actividad.** Se exige para abrir un negocio, utilizar una ruta, realizar una construcción, sembrar, vender u ofrecer determinados servicios.
- **Pago por protección.** Se presenta como una cuota a cambio de vigilancia, seguridad o protección que no fue solicitada.

Los cobros documentados se aplican sobre las empresas y comercios de distintos tamaños, así como a personas que trabajan en actividades formales e informales. Entre los sectores registrados se encuentran el transporte de personas y mercancías, el reparto a domicilio, el trabajo sexual, el comercio en la vía pública y la construcción.

En Colombia, se identificaron cobros dirigidos tanto a negocios como a hogares. Un informe de Innovations for Poverty Action y la Universidad EAFIT señala que la extorsión constituye una de las principales fuentes de ingresos de los grupos que operan en la ciudad, los cuales suelen concentrar estos cobros en grandes negocios y rutas de autobuses, mientras que los combos⁴¹ los dirigen a pequeños negocios de barrio y, en ocasiones, a hogares.⁴²

⁴¹ Un “combo” es una pandilla.

⁴² Innovations for Poverty Action & Universidad EAFIT. *Panorama general del crimen organizado en Medellín*. Medellín: Innovations for Poverty Action; Universidad EAFIT, s. f., p. 3.

El pago por desarrollar una actividad también se documentó en distintas economías legales de Colombia. Se identificaron GCNECT que impusieron reglas y cuotas sobre la extracción de carbón y los cultivos de palma, mientras que otros grupos obtenían ingresos a partir de las cuotas que cobraban de las actividades turísticas en la Sierra Nevada de Santa Marta.⁴³

Este tipo de cobro también recae sobre las personas que trabajan por cuenta propia. En Colombia, trabajadoras sexuales denunciaron que integrantes del Tren de Aragua les exigían una cuota de 50,000 pesos colombianos (aproximadamente 17 dólares) cada sábado para trabajar en las calles y bares de la zona. Las mujeres señalaron que quienes no pagaban recibían amenazas de muerte. Una de ellas relató que, después de no completar la cuota, fue encerrada y golpeada, y tuvo que volver a trabajar para conseguir el dinero y evitar que la deuda aumentara. Otras señalaron que habían optado por cambiar de lugar de trabajo ante la dificultad de cubrir los pagos. En este caso, la cuota operaba como una condición para continuar trabajando en determinados espacios del territorio.⁴⁴

En México, el caso de Los Caballeros Templarios muestra que estos cobros alcanzaban distintos puntos de una misma actividad económica. Este grupo exigía a las empacadoras una cuota de un peso (0.06 dólares) por cada caja de zarzamora. En 2013, el volumen superaba los 15 millones de cajas por temporada, por lo que este cobro podía superar los 885 mil dólares. De acuerdo con el testimonio de un productor entrevistado por Antonio Fuentes-Díaz, el grupo anunció que la cuota aumentaría hasta llegar a cinco pesos por caja. Las empacadoras descontaban esa cantidad del pago a quienes producían y estos, a

⁴³ Andrés Felipe Preciado et al., *Óp. cit.*, p. 15

⁴⁴ Juan Pablo Contreras Ríos, "[Trabajadoras sexuales en Bogotá dicen ser extorsionadas por el Tren de Aragua](#)", *El Tiempo*, 2 de mayo de 2023

su vez, reducían el sueldo de las personas que trabajaban en el campo. De esta manera, el costo de la cuota se trasladaba a la cadena productiva.⁴⁵

Este mismo grupo extendió los cobros a otras actividades. Al respecto, cinco compañías mineras pagaban seis dólares por tonelada extraída, mientras que a las personas se dedicaban a la ganadería se les exigía el 30 % del precio del ganado. La investigación también documentó que Los Caballeros Templarios llegaron a fiscalizar productos de la canasta básica y otros ámbitos de la economía local.⁴⁶

Otra modalidad es el pago por protección. En Colombia, Christopher Blattman, Gustavo Duncan, Benjamin Lessing y Santiago Tobón documentaron que algunos combos ofrecen vigilancia y protección a viviendas y negocios a cambio de una cuota conocida como “vacuna”, que suele cobrarse semanalmente. El pago no se exige a toda la población. En los barrios estudiados, aunque el 85 % de las personas encuestadas señaló que el combo cobraba vacunas en su comunidad, solo una cuarta parte de los negocios y una décima parte de las personas residentes reportaron pagarlas directamente.⁴⁷

El monto tampoco es uniforme. La investigación señala que integrantes del combo observan las características y el movimiento de los negocios para establecer la cuota. En algunos casos, el grupo acuerda el pago semanal de acuerdo con el tamaño y tipo de establecimiento y deja de exigirlo cuando el negocio atraviesa dificultades económicas. Esta flexibilidad no elimina el carácter coercitivo del cobro. La mitad de las personas encuestadas señaló que negarse a pagar podía provocar amenazas o agresiones.⁴⁸

⁴⁵ Adán Fuentes-Díaz, “Narcotráfico y autodefensa comunitaria en ‘Tierra Caliente’, Michoacán, México”, *CienciaUAT*, núm. 1, vol. 10, 2015, p. 74.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 74-78.

⁴⁷ Christopher Blattman et. al, *Óp. cit.*, p. 18.

⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 18-21.

La posibilidad de negociar el monto o suspender temporalmente el pago no aparece en todos los casos. En Ecuador, el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado documenta que, una vez fijada la cantidad y la frecuencia del cobro, la exigencia puede comunicarse de manera presencial, mediante panfletos, mensajes de texto o llamadas que incluyen información personal de las víctimas. Cuando el pago no se realiza, la violencia puede ir desde amenazas y amedrentamientos hasta la destrucción de bienes, el uso de explosivos y el asesinato.⁴⁹

En Honduras, Pamela Ruiz documenta que las amenazas para obtener los pagos pueden dirigirse contra las personas, sus negocios o sus familiares. Asimismo, su investigación identificó diferencias entre las pandillas. El Barrio 18 cobra a negocios ubicados dentro de su territorio, incluidas mujeres que venden tortillas. La MS-13, en cambio, cobra cantidades pequeñas o no cobra a algunos negocios dentro de su territorio y concentra sus exigencias en el transporte. Esta práctica forma parte de una estrategia para obtener simpatía en las comunidades y favorecer que la población informe sobre la presencia policial o sobre otros grupos que intentan cobrar dentro del territorio.⁵⁰

En México, el estudio de Magaloni, Robles, Matanock, Diaz-Cayeros y Romero muestran que la intensidad de la extorsión cambia según las condiciones del control territorial. Cuando una organización controla una zona y espera conservarla, tiene incentivos para moderar la extracción de recursos y mantener una relación más estable con la población. En cambio, cuando varios grupos disputan el territorio, disminuye la expectativa de permanecer en él y

⁴⁹ Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO) y Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF), *Informe de caracterización del crimen organizado en Ecuador 2025*, Proyecto Crime-Lab, 2025, p. 76.

⁵⁰ Pamela Ruiz, *The Evolution of Mara Salvatrucha 13 and Barrio 18: Violence, Extortion, and Drug Trafficking in the Northern Triangle of Central America*, tesis doctoral, City University of New York, 2019, p. 88.

aumenta el incentivo para obtener la mayor cantidad posible de recursos mientras dure su presencia.⁵¹

En los escenarios más extremos, esta extracción puede llegar a un punto en que las personas dejan de pagar las cuotas o abandonan el territorio. La investigación también señala que la violencia entre grupos incrementa los costos de la disputa y puede llevarlos a extraer todavía más recursos de la población. De esta manera, la competencia territorial no solo incrementa la frecuencia de la extorsión, sino que puede intensificar sus efectos sobre quienes viven o trabajan en esos espacios.⁵²

En Chile, el informe de la Fiscalía Nacional señala que las organizaciones criminales controlan determinados espacios para cobrar una especie de impuesto a quienes desarrollan actividades en ellos. Entre las personas sometidas a estos pagos menciona a vendedores ambulantes, pequeños comerciantes, personas migrantes y trabajadoras sexuales que ejercen en calles, prostíbulos o departamentos ubicados en los sectores controlados. De esta forma, el pago se convierte en una condición para desarrollar ciertas actividades o permanecer en esos espacios.⁵³

La Fiscalía señala que “el homicidio es la piedra angular para la efectividad de la extorsión” y lo describe como una advertencia sobre el destino de quienes no cumplen con los pagos. El informe explica además que las ejecuciones conocidas por otras víctimas generan temor y contribuyen a que continúen pagando, incluso cuando públicamente no se establezca la relación entre la muerte y la extorsión.⁵⁴

⁵¹ Beatriz Magaloni et. al, *Óp. cit.*, p. 14.

⁵² *Ibíd.*, p. 15.

⁵³ Fiscalía Nacional de Chile, *Informe de crimen organizado en Chile 2024* (Santiago de Chile: Ministerio Público de Chile, 2024), p. 39.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 39.

2.4 Vigilancia del territorio y de la población

Para sostener sus reglas, un GCNECT necesita saber qué ocurre dentro del territorio. La vigilancia cumple esa función: observar, registrar y obtener información sobre movimientos, relaciones, actividades y contactos con autoridades estatales o grupos rivales. Con esa información, el grupo identifica la presencia de actores externos y detecta conductas que considera contrarias al orden impuesto.

Una de las formas más visibles de este mecanismo consiste en ubicar personas en puntos estratégicos para observar lo que ocurre y alertar al grupo. En Honduras, Pamela Ruiz documentó que la MS-13 cuenta con “banderas” o “punteros”, que funcionan como vigías y reportan los movimientos dentro del territorio. En el caso de Barrio 18, también recurre a “paisitas” o “banderas” para realizar tareas de vigilancia.⁵⁵

En Ecuador, International Crisis Group documenta que mujeres jóvenes y niñas “actúan como vigías, avisando a otros miembros del grupo cuando se aproxima la policía”, además de participar en el cobro de dinero y en el registro de operaciones financieras.⁵⁶ Estas actividades muestran que las redes de vigilancia incorporan a personas que desempeñan otras funciones dentro del grupo o en su entorno.

En Honduras, el Centro de Derechos de Mujeres identificó que las mujeres también realizan labores de vigilancia en los territorios donde se trafica droga. La información que adquieren sobre los lugares donde se almacenan las sustancias las coloca en una situación de riesgo. Cuando el grupo considera que

⁵⁵ Pamela Ruiz, *Óp. cit.*, pp. 116-118.

⁵⁶ International Crisis Group, *Óp. cit.*, p. 18

pueden revelar esa información, las asesina para impedir que la transmitan a otras personas.⁵⁷

El mismo informe señala que mujeres y niñas vigilan barrios y colonias, y que algunas terminan asesinadas o encarceladas durante redadas policiales o ataques de grupos rivales. Una persona entrevistada relató el caso de dos jóvenes que distribuían marihuana en taxi mientras sus compañeros permanecían escondidos, porque ellas levantaban menos sospechas.⁵⁸

Por otra parte, un estudio sobre grupos armados organizados señala que la población infantil y adolescente indígena, afrocolombiana y con discapacidad es utilizada como mensajera, traficante de armas y drogas, espía y “raspachina”.⁵⁹ Estas tareas se insertan en dinámicas más amplias de reclutamiento forzado por parte de estos grupos. La misma investigación documenta que las personas reclutadas son separadas de sus familias y quedan expuestas a tortura, violencia sexual, desplazamiento y maltrato.⁶⁰

La vigilancia también puede apoyarse en la presencia prolongada de integrantes del grupo dentro de las comunidades. En Colombia, una investigación de *El Espectador* recogió denuncias sobre integrantes del Clan del Golfo que se instalaron durante semanas y meses en viviendas familiares. En algunos casos solicitaron autorización y, en otros, ocuparon el espacio sin que las familias pudieran oponerse. El testimonio de una persona entrevistada señaló que el grupo rota periódicamente a quienes permanecen en el territorio para evitar que establezcan vínculos con las comunidades y dejen de cumplir sus órdenes.⁶¹

⁵⁷ Adelay Carías Reyes, *Muertes bajo la sombra de la impunidad: Femicidio en el contexto del crimen organizado en Honduras*, Tegucigalpa: Centro de Derechos de Mujeres (CDM), 2021., p. 33.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 44.

⁵⁹ Raspachin refiere a la persona que se dedica a recolectar o deshojar a mano la hoja de la planta de coca.

⁶⁰ Carlos Javier Soler Parra et al., *Grupos armados organizados en Colombia, nuevas estructuras delictivas, dinámicas criminales que persisten (2016–2023)*, tomo I, Bogotá: Sello Editorial del Ejército, 2025, pp. 64–65.

⁶¹ Natalia Ortega, “Tomarse las casas: la estrategia del Clan del Golfo para ejercer el control armado en Chocó”, *El Espectador*, 2 de mayo de 2026.

Otra práctica consiste en recopilar información sobre la población. En Colombia, el Clan del Golfo realizó un censo para recabar datos personales de las familias con motivo de “entregar ayudas” tras las inundaciones ocurridas en la región de Unguía. De acuerdo con el testimonio de una lideresa recogido por Natalia Ortega para *El Espectador*, todas las personas debían quedar registradas, con lo que el grupo obtenía información sobre cuántas personas había en cada comunidad y quién permanecía o se ausentaba.⁶²

La vigilancia también se apoya en dispositivos tecnológicos. En Ecuador, Los Choneros instalaron sistemas de videovigilancia en los principales accesos al territorio para observar la entrada y salida de agentes policiales. La Policía informó que había retirado al menos 200 cámaras instaladas y señaló que este sistema se complementaba con radios de comunicación.⁶³

Estos casos muestran que la vigilancia aporta mucha información a los GCNECT sobre lo que ocurre en el territorio. Sin embargo, este mecanismo expone a las personas que participan en las redes de vigilancia a ataques de grupos rivales, detenciones o incluso ser asesinadas cuando el propio grupo considera que puede compartir información a otras personas. En este sentido, en México, Laura Atuesta documentó narcomensajes⁶⁴ dirigidos contra personas calificadas como informantes. Estos mensajes fueron encontrados junto a cuerpos de personas asesinadas.⁶⁵

⁶² Ibídem.

⁶³ Redacción Primicias, [“Nueva Prosperina: Choneros controlan sector con videovigilancia y despojo de inmuebles”](#), *Primicias*, 24 de enero de 2024.

⁶⁴ De acuerdo con Laura Atuesta, un “narcomensaje” son las carteleras que las personas “traficantes” dejan en las calles para explicar un asesinato, intimidar a posibles víctimas, identificar a quienes intervienen, comunicarse con la población o enviar instrucciones a las autoridades.

⁶⁵ Laura H. Atuesta, [Un análisis de la evolución del crimen organizado en México a través de los narcomensajes](#) (Aguascalientes: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa de Política de Drogas, 2016), p. 15.

2.5 Gestión de la vida comunitaria

La gestión de la vida comunitaria aparece cuando un GCNECT interviene en asuntos colectivos del territorio. A diferencia de la regulación de conductas y relaciones sociales, no se centra en comportamientos individuales, sino en actividades, proyectos, organizaciones y conflictos que involucren a la comunidad. A través de esta intervención, el grupo autoriza actividades, participa en decisiones colectivas, media disputas o asume funciones de autoridad.

Una de estas formas consiste en condicionar la realización de actividades colectivas. En México, habitantes señalaron que debían avisar a integrantes de La Familia Michoacana antes de organizar una fiesta y entregarles una parte del dinero destinado a la celebración.⁶⁶ De esta manera, la intervención del grupo no recaía únicamente sobre la decisión de hacer una fiesta, sino sobre las condiciones bajo las cuales la comunidad podía reunirse y celebrar.

Una regulación similar se documentó en Honduras. Durante una feria patronal de 2019, integrantes de la MS-13 solo dieron “permiso” para celebrar el día dedicado al “patrón religioso local”. Asimismo, restringieron las grandes celebraciones porque atraían a las autoridades encargadas de brindar seguridad.⁶⁷ En este caso, el grupo no prohibió toda la actividad comunitaria, pero definió cómo se tenía que llevar a cabo.

La intervención también alcanza los proyectos comunitarios. Al respecto, un estudio realizado en Colombia por Lirio Gutiérrez Rivera y Luisa Delgado Mejía identificó que, en algunos barrios, estos proyectos no podían desarrollarse sin la aprobación de los combos debido a la autoridad que ejercían en el territorio. Una

⁶⁶ Héctor de Mauleón, [“Texcaltitlán: la punta del iceberg de un país bajo extorsión”](#), *El Universal*, 13 de diciembre de 2023.

⁶⁷ Expediente Público, [“Maras y pandillas, los dueños de la plaza”](#), *Expediente Público*, 15 de diciembre de 2019

de las lideresas entrevistadas para su estudio relató que tuvo que negociar con integrantes del grupo para desarrollar proyectos comunitarios y discutir con ellos el destino de recursos previamente aprobados.⁶⁸

Entre los hallazgos de Gutiérrez Rivera y Delgado Mejía destaca que las lideresas comunitarias que cuestionan la autoridad de los grupos pueden enfrentar amenazas, violencia física, seguimiento y hostigamiento. En algunos casos, las confrontaciones con los combos han derivado en asesinatos, desplazamiento forzado, violencia sexual y ataques contra ellas o sus familiares.⁶⁹

Otra forma de gestión consiste en intervenir en la resolución de conflictos cotidianos. Cuando un grupo decide sobre disputas relacionadas con deudas, propiedades, separaciones u otros desacuerdos, no resuelve solo un caso concreto. También se posiciona como una instancia de autoridad ante la población. Para las partes involucradas, esto puede implicar acudir al grupo, aceptar su intervención o acatar una decisión tomada fuera de los canales estatales.⁷⁰

Los casos descritos muestran que la intervención de los grupos coercitivos no estatales con control territorial afecta las condiciones bajo las cuales la población puede reunirse, organizarse y resolver asuntos comunes dentro del territorio.

2.6 Regulación de conductas y relaciones sociales

Además de intervenir en asuntos colectivos, un GCNECT puede imponer reglas sobre comportamientos y vínculos específicos. Este mecanismo se refiere a lo

⁶⁸ Lirio Gutiérrez Rivera & Luisa Delgado Mejía, “Agency in contexts of violence and crime: Coping strategies of women community leaders vis-à-vis criminal groups in Medellín, Colombia”, *Journal of Illicit Economies and Development*, núm. 3, vol. 4, 2022, p. 287.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 288.

⁷⁰ Innovations for Poverty Action & Universidad EAFIT, *Óp. cit.*, p. 3.

que las personas pueden hacer, decir o evitar dentro del territorio, así como a las relaciones que pueden sostener. Estas reglas pueden dirigirse a la población local, a quienes integran el grupo, a personas vinculadas con grupos rivales o a quienes transitan por el territorio.

Las reglas identificadas en los países revisados se clasifican en cuatro categorías: lo que puede comunicarse y a quién; el trato entre las personas que habitan el territorio; las relaciones con personas integrantes de otros grupos; y los vínculos afectivos o sexuales. Sobre este último caso, las reglas recaen de manera diferenciada sobre hombres y mujeres, sin embargo, este aspecto se desarrolla en el tercer capítulo.

En el caso de la primera categoría: lo que puede comunicarse y a quién. En Honduras, el informe de InSight Crime y la Asociación para una Sociedad más Justa identificó que Barrio 18 cuenta con un código de conducta dirigido a las personas que integran la pandilla. Entre sus reglas se encuentra la obligación de “respetar el barrio”, una expresión que coloca a dicho grupo por encima de la familia, el trabajo, la escuela u otras instituciones. Delatar y revelar información sobre el grupo se castiga con la muerte o con medidas disciplinarias para las personas que sean consideradas “soplon[a]s” o traidoras.⁷¹

En otro caso se identificó la regulación que recae sobre el trato entre las personas que habitan el territorio. En Honduras, una investigación de *Contracorriente* recogió el testimonio de un integrante del Barrio 18 que resumió las reglas que se aplicaban en la zona donde vivía: “Aquí si robás, violas o sapeás, te matamos”.⁷²

⁷¹ InSight Crime & Asociación para una Sociedad más Justa, *Óp. cit.*, pp. 31-32.

⁷² Fritz Pinnow, con reportes de Valeria Solís, “[Más allá de las drogas: el control de las maras y pandillas en las zonas urbanas de Honduras](#)”, *Contra Corriente*, 25 de julio de 2024.

Este tipo de regulación también se observó en Colombia. El informe de Innovations for Poverty Action y la Universidad EAFIT señala que las organizaciones criminales de la ciudad regulan delitos que van del hurto al homicidio y controlan el uso de la violencia entre los grupos que conforman la estructura criminal.⁷³ En este caso, el grupo no solo define qué conductas están prohibidas, sino también bajo qué condiciones puede realizarse.

La tercera categoría corresponde a las relaciones con personas integrantes de otros grupos. En Ecuador, International Crisis Group documentó que ser vista con un hombre vinculado con una pandilla rival puede tener consecuencias letales para una mujer.⁷⁴

Una forma similar de regular las relaciones entre grupos se documentó en Honduras. Pamela Ruiz señala que las clicas⁷⁵ de la MS-13 y Barrio 18 operan con autonomía, pero cuando una clica pretende cometer un homicidio en el territorio de otra debe solicitar autorización. Si comete el homicidio sin aprobación previa, enfrenta la muerte.⁷⁶ Este caso muestra que el control territorial también ordena las relaciones entre grupos que comparten una misma identidad, pero controlan territorios distintos.

El cuarto ámbito corresponde a los vínculos afectivos o sexuales. En Honduras, el Centro de Derechos de Mujeres documentó que las mujeres que se enamoran o se hacen pareja de un integrante de un GCNECT quedan sometidas a reglas de permanencia. Sin embargo, si las mujeres deciden separarse, pueden ser asesinadas para evitar que se conviertan en pareja de un integrante de una

⁷³ Innovations for Poverty Action & Universidad EAFIT, *Óp. cit.*, p. 1

⁷⁴ International Crisis Group, *Mitigar la violencia en los centros de narcotráfico en América Latina*, Informe sobre América Latina N.º 108 (Bruselas: International Crisis Group, 2025), p. 18.

⁷⁵ Una clica es un grupo pequeño que forma parte de una pandilla, sea de la MS-13 o el Barrio 18.

⁷⁶ Pamela Ruiz, *Óp. cit.*, p. 143.

banda rival o porque el grupo teme que revelen información sobre sus actividades.⁷⁷

En Honduras, la regulación se aplica entre las personas que integran el grupo. Interpeace documentó que los hombres pueden tener parejas dentro o fuera del grupo, mientras que a las mujeres se les exige fidelidad exclusiva y se les prohíbe relacionarse con personas ajenas a este.⁷⁸

Las consecuencias de incumplir estas reglas varían según la conducta regulada y la posición de la persona frente al grupo. Así, este mecanismo define las relaciones de pertenencia, lealtad y traición dentro del orden social impuesto por el grupo.

2.7 Regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos

Cuando el control territorial se vincula con mercados ilícitos, el grupo no solo regula el espacio, sino también las condiciones de participación en esos mercados. Este mecanismo incluye reglas sobre quién puede producir, vender, distribuir o transportar determinados bienes, en qué lugares puede hacerlo, bajo qué condiciones y qué debe pagar, entregar o reportar a cambio.

Una de estas reglas consiste en determinar qué productos pueden comercializarse. En México, Laura Atuesta documenta el narcomensaje atribuido a La Familia Michoacana: “Michoacán no vende hielo y cristal”.⁷⁹ A diferencia de otros mensajes que expresan dominio o amenaza, este establece una restricción sobre las sustancias que pueden comercializarse en el territorio.

⁷⁷ Adelay Carías Reyes, *Óp. cit.*, p. 41.

⁷⁸ Marcela Gereda et al., *Violentas y violentadas: Relaciones de género en las maras Salvatrucha y Barrio 18 del triángulo norte de Centroamérica*, Interpeace, 2013, p. 39.

⁷⁹ Laura H. Atuesta, *Óp. cit.*, pp. 15-16.

Las reglas también pueden establecer condiciones para participar en la producción. En México, una investigación de Marcela Turati, Thelma Gómez Durán y Eliezer Budasoff documentó que, en 2019, 21 hombres fueron rescatados de un campo de trabajo forzado para el cultivo de amapola y marihuana en Chihuahua, donde los tenían viviendo en cuevas. De acuerdo con el testimonio de dos funcionarios de la Fiscalía General de la República, los campamentos eran operados por una familia que contaba con autorización del Cártel de Sinaloa y La Línea, a cambio del pago de una cuota mensual.⁸⁰

En este caso, el pago funcionaba como condición para operar dentro del mercado ilícito, pero la producción descansaba sobre la explotación de hombres reclutados o trasladados mediante engaños, retenidos bajo vigilancia armada y obligados a trabajar. La fuente también recoge testimonios sobre golpes, amenazas, castigos, hambre y violencia sexual contra algunos de ellos.⁸¹

En Colombia, Badillo-Sarmiento y Trejos-Rosero documentaron que Los Costeños establecieron reglas para quienes realizaban actividades ilícitas en los territorios bajo su control. Para operar, debían pagar una cuota y el permiso obtenido solo era válido en determinadas zonas. La regulación por parte de este grupo también alcanzaba el abastecimiento: quienes vendían drogas debían comprarlas al propio grupo, mientras que quienes realizaban cobros de extorsión debían reportar los ingresos obtenidos.⁸²

En Colombia, *El País* encontró que los Comandos de la Frontera controlaban la compra de pasta base de coca en el Parque Nacional Natural La Paya. La fuente

⁸⁰ Marcela Turati, Thelma Gómez Durán y Eliezer Budasoff, “[Esclavos en la Sierra Tarahumara: sobrevivir a los campos de trabajo forzado del narco](#)”, *El País*, 28 de mayo de 2026.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Reynell Badillo-Sarmiento & Luis Fernando Trejos-Rosero, *Óp. cit.*, p. 368.

señala que el grupo es el único comprador en la zona y que venderle a alguien más era “sinónimo de muerte”.⁸³

Con base en estos casos, la regulación de actividades relacionadas con mercados ilícitos define quién puede participar, bajo qué condiciones, en qué zonas, con qué pagos y a quién debe comprar o vender. Sus consecuencias dependen de la posición que ocupan las personas dentro del mercado.

Por otra parte, los seis mecanismos no operan de manera aislada. El control de la movilidad facilita la vigilancia y el cobro de cuotas; la gestión de la vida comunitaria y la regulación de conductas delimitan lo que la población puede hacer; y la regulación de actividades ilícitas extiende la autoridad del GCNECT sobre otros actores que participan, voluntaria o forzadamente, en mercados ilegales. Los límites de estos mecanismos no siempre son claros: un mismo pago puede funcionar como condición para trabajar y como autorización para participar en un mercado ilícito, mientras que una amenaza, una expulsión, una desaparición o un homicidio pueden sostener distintas reglas. Lo que distingue a cada mecanismo es el ámbito sobre el que recae la intervención del grupo.

La combinación de estos mecanismos varía entre los países y territorios revisados, por lo que no todos se presentan con la misma intensidad ni adoptan las mismas formas. Asimismo, algunas reglas y sanciones se aplican de manera diferenciada sobre las mujeres y los hombres, como ocurre en la regulación de conductas y relaciones sociales. En los demás mecanismos hay casos que afectan a mujeres, pero las fuentes no permiten compararlos con lo que ocurre con los hombres. Esa comparación se retoma en el capítulo siguiente.

⁸³ Juanita Vélez, “[El Parque Nacional La Pava, otra víctima del poder de los Comandos de la Frontera en Putumayo](#)”, *El País*, 23 de febrero de 2025.

Capítulo 3. Controlar cuerpos

Como mostró el capítulo anterior, las mujeres enfrentan múltiples violencias en territorios bajo control de estos grupos: cobros forzados, amenazas, encierros, golpes, desplazamientos, asesinatos y exposición a riesgos por tareas de vigilancia o transporte. Sin embargo, algunas de esas violencias están basadas en el género. Este capítulo se concentra en aquellas que, además de derivar del orden impuesto por un GCNECT, recaen sobre las mujeres por su género o las afectan de manera desproporcionada.

3.1 Violencia basada en el género contra las mujeres

Esta investigación entiende la violencia basada en el género contra las mujeres como aquella que se dirige contra ellas por ser mujeres o que las afecta de manera desproporcionada.⁸⁴ Desde esta perspectiva, este capítulo examina las formas de violencia contra las mujeres ejercidas por grupos coercitivos no estatales con control territorial.

Como mostró el capítulo anterior, las mujeres que viven, trabajan o transitan en territorios bajo control de estos grupos enfrentan múltiples violencias. Todas ellas merecen atención y deben prevenirse. Este capítulo se concentra en aquellas que se dirigen contra las mujeres por su género o que las afectan de manera desproporcionada, con el fin de identificar las lógicas específicas que las producen y sostienen en estos contextos.

Por ello, este capítulo parte de una pregunta más precisa: de todas las violencias que enfrentan las mujeres que viven, transitan o trabajan en contextos de

⁸⁴ Con base en la definición de "violencia basada en el género" propuesta por la Comisión Europea. Ver Comisión Europea, "What is gender-based violence?", European Commission, s. f.

control territorial, ¿cuáles están basadas en el género y cómo se pueden identificar?

En este sentido, para considerar que una práctica⁸⁵ constituye violencia basada en el género ejercida por los GCNECT, es necesario identificar que los actos⁸⁶ que la conforman están vinculados con las acciones del grupo o con el orden social que este impone y que, además, se relacionan con el género de las mujeres.

Por ello, no basta con documentar los daños que sufren las mujeres en los territorios donde operan estos grupos. Ese dato, por sí solo, no demuestra que la violencia haya sido ejercida por el grupo ni que forme parte del orden social que impone. En esos mismos espacios también actúan parejas, familiares, personas vecinas, autoridades y otras personas ajenas al grupo. Por eso, es necesario identificar quién realizó el acto y qué relación tiene con las acciones del grupo o con las reglas que este ha establecido.

Además, que un acto de violencia ocurra en un territorio controlado por un *grupo coercitivo no estatal* tampoco demuestra que esté vinculado con el género. Estos grupos pueden ejercer violencia contra distintos sectores de la población. Por ello, que una mujer sufra un daño no significa, por sí mismo, que el acto se haya dirigido contra ella por ser mujer o que la práctica afecte de manera desproporcionada a las mujeres. Para distinguir estos dos elementos, se proponen los siguientes criterios:

⁸⁵ Para este informe, se entiende por “práctica” a una forma de actuación que se repite o responde al orden social impuesto por el grupo.

⁸⁶ Se entiende por “actos” las acciones concretas mediante las cuales se manifiesta una práctica, como amenazar, vigilar, golpear, desplazar, restringir la movilidad o imponer un castigo. La práctica se refiere a la forma general de actuar; el acto, a cada acción específica.

- **¿Se dirige contra las mujeres por ser mujeres?**

La respuesta es afirmativa cuando la práctica no tiene un equivalente para los hombres en circunstancias similares o cuando existe una regla que se aplica únicamente a las mujeres y cuyo incumplimiento se castiga.

- **¿Les afecta de manera desproporcionada?**

La respuesta se obtiene mediante la comparación en cuanto a prevalencia de ocurrencia y no a partir de la gravedad de un caso particular. Para ello, es necesario conocer qué les ocurre a los hombres en la misma situación. Por ejemplo: como se relató previamente, los hombres pueden ser víctimas de violencia sexual, tal y como sucedió en el campo de trabajo forzado para el cultivo de amapola y marihuana en Chihuahua. Pero: ¿qué tan frecuente es esta violencia para ellos, en comparación con ellas, por ejemplo? Si es mucho más frecuente en el caso de ellas, estamos frente a violencia de género contra las mujeres.

Para poner a prueba dichos criterios, se presentan dos casos que muestran cómo se pueden aplicar y bajo qué situaciones se puede descartar que una violencia esté vinculada con el género.

Caso 1. Guayaquil, Ecuador

En una entrevista realizada por International Crisis Group, una persona residente de Guayaquil señaló que las niñas y las mujeres de un sector⁸⁷ eran tratadas como propiedad de la banda que ejercía control sobre el territorio. Según su testimonio, las mujeres que “pertenecían” a la banda no podían mantener relaciones de pareja con personas de otros sectores. Incluso narró

⁸⁷ En Guayaquil, el término “sector” se utiliza para referirse a una zona o parte de la ciudad. Puede comprender un cantón, barrio o una ciudadela, pero no corresponde a una división territorial oficial.

que dos niñas asistieron a una fiesta en un sector distinto, pero integrantes de la banda las esperaron a la salida y las asesinaron. De acuerdo con el mismo testimonio, los asesinatos buscaban enviar un mensaje a toda la comunidad: la banda no permitiría que las mujeres del sector se relacionaran con hombres de otros territorios.⁸⁸

En este caso se cumplen los dos elementos. La violencia está vinculada con el grupo, pues este estableció una regla (que las mujeres del sector no se relacionaran con hombres de otros territorios) y castigó su incumplimiento (asesinaron a dos niñas por asistir a una fiesta de un sector distinto). También está vinculada con el género: la conducta sancionada recae sobre la vida afectiva y sexual de las mujeres, mas no la de los hombres. Adicionalmente, esta regla se apoya en una idea de género según la cual el valor de las mujeres depende del control sobre su cuerpo y su sexualidad. Bajo esa lógica, el grupo actúa como si pudiera decidir con quién se relacionan y trata a las mujeres del territorio como si “perteneccieran” a la banda.

Caso 2. Morelos, México.

Una nota periodística documentó el asesinato de tres mujeres al interior de un vehículo, dos de ellas policías y la tercera era hija de una de las servidoras públicas. Sobre el cofre del automóvil se encontró un mensaje que advertía: “Esto les va a pasar a todos los que apoyen al ‘Santos’ de la estación”.⁸⁹ El mensaje no estaba firmado y la información disponible no permitió identificar a las presuntas personas responsables de los homicidios.

En este caso no se cumple el primer elemento, pues no hay certeza de que el asesinato haya sido cometido por un GCNECT ni de que esté vinculado con el

⁸⁸ International Crisis Group, *Óp. cit.*, p. 28.

⁸⁹ Ernesto Jiménez, “[Asesinan a tres mujeres y les dejan narcomensaje a bordo de su auto en Morelos, dos eran policías](#)”, *Infobae México*, 16 de enero de 2025.

orden impuesto por uno de estos grupos. Tampoco hay elementos suficientes para sostener que las mujeres fueron seleccionadas por su género. El mensaje sugiere que el ataque pudo relacionarse con la función que desempeñaban dos de ellas o con una acusación de apoyo a otra persona. Sin información adicional, no es posible afirmar que esta violencia se dirigiera contra ellas por ser mujeres ni que las afectara de manera desproporcionada.

La comparación entre ambos casos muestra que los dos elementos deben estar presentes. Si falta cualquiera de ellos, la violencia puede seguir siendo grave, puede ser de algún grupo delictivo, pero no puede clasificarse como violencia basada en el género asociada con los GCNECT.

La diferencia entre un caso y otro no está en cuál fue más grave ni en cuántas víctimas hubo, sino en lo que la evidencia permite sostener sobre el vínculo con el género. Es importante insistir en esto: ambos casos son graves, ambos requieren atención de las autoridades y ambos deben prevenirse. El género importa porque ayuda a contextualizar algunas violencias y, con ello, a responder mejor frente a ellas.

Por otra parte, la literatura revisada muestra que, en algunas prácticas, el género influye en la forma que adopta la violencia. Esto se observa en reglas y castigos que no operan igual para hombres y mujeres. Interpeace documentó que, en Honduras, el ingreso a las pandillas locales exigía participar en un rito de iniciación. Los hombres debían soportar una golpiza de trece o dieciocho segundos; a las mujeres, en cambio, se les ofrecían dos opciones: recibir la misma golpiza o mantener relaciones sexuales con varios integrantes del grupo.⁹⁰

⁹⁰ Marcela Gereda et al., *Óp. cit.*, p. 27.

Este rito de iniciación muestra cómo las prácticas de los grupos coercitivos no estatales con control territorial pueden producir formas específicas de violencia basada en el género. A partir de la revisión de literatura, esta investigación identificó distintas formas en que estos grupos ejercen esa violencia. Para analizarlas, se agrupan según la función que cumplen dentro del orden social impuesto.

3.2 La regulación de los vínculos afectivos

Esta función examina las prácticas mediante las cuales los *grupos coercitivos no estatales* intervienen en la vida afectiva de las mujeres que habitan en los territorios donde operan. Estos grupos imponen reglas sobre las personas con quienes pueden relacionarse, las presionan u obligan a aceptar determinados vínculos y las castigan cuando se niegan o incumplen esas reglas. De esta manera, restringen su capacidad para decidir sobre sus relaciones afectivas.

Aunque estas prácticas adoptan formas distintas en cada país, comparten una misma lógica: las decisiones de las mujeres quedan subordinadas a reglas impuestas por el grupo, cuyo incumplimiento puede dar lugar a amenazas, expulsiones, violencia sexual e incluso la muerte. En varios de los casos revisados, esta regulación responde a una lógica de apropiación, pues el grupo trata a las mujeres que habitan el territorio como si también formaran parte de aquello que controla.

En Ecuador, el informe de International Crisis Group señala que las niñas y las mujeres son tratadas como propiedad del grupo que controla la zona en la que viven. Diversos testimonios afirmaron que “el simple hecho de ser vistas con un hombre de un grupo rival puede tener consecuencias letales para las mujeres”.⁹¹

⁹¹ International Crisis Group, *¿Un paraíso perdido? La lucha de Ecuador contra el crimen organizado*, Informe sobre América Latina N.º 109, 12 de noviembre de 2025, p.24.

Esta forma de control también se manifiesta mediante la imposición de relaciones afectivas a niñas y mujeres jóvenes. El exintegrante de uno de estos grupos relató: “Les tocan la puerta y les dicen: ‘Quiero que seas mi mujer’”. Algunas acceden ante las presiones y amenazas ejercidas por los integrantes del grupo. En otros casos, sus líderes ofrecen protección o dinero a las familias a cambio de entregarles a sus hijas.⁹²

También, en Ecuador, las personas líderes de los barrios advirtieron que los *integrantes de dichos grupos intimidan* a mujeres jóvenes y adolescentes para obligarlas a convertirse en parejas de sus líderes. Señalaron que estas situaciones no se denuncian por temor a las consecuencias.⁹³

En Colombia, el control sobre los vínculos afectivos se manifiesta mediante la expulsión de mujeres y sus familias del territorio. El estudio de Lirio Gutiérrez Rivera y Luisa Delgado Mejía, basado en entrevistas con lideresas comunitarias, documentó el interés de integrantes de los combos por niñas y mujeres jóvenes. Cuando alguna rechaza a uno de sus integrantes, son obligadas, junto con sus familias, a abandonar sus hogares. En algunos casos, las madres negocian con integrantes del combo para proteger a sus hijas.⁹⁴

En México, una investigación con familias desplazadas de Guerrero documenta una lógica similar en un contexto de disputas entre grupos coercitivos no estatales. Las autoras señalan que algunos líderes “raptan a las jóvenes sobre las cuales han fijado su interés sexoaectivo”.⁹⁵ Retoman un caso en el que una joven rechazó los “avances de un jefe criminal” y, en represalia, la policía municipal la

⁹² Ibídem, p. 23.

⁹³ Redacción Primicias, “[Violencia contra las mujeres en Ecuador: meses letales entre enero y agosto](#)”, *Primicias*, de septiembre de 2025.

⁹⁴ Lirio Gutiérrez Rivera & Luisa Delgado Mejía, *Óp. cit.*, pp. 285 y 287-288.

⁹⁵ Nohora Niño Vega, Gabriela García-Figueroa, Rebecca Maria Torres & Edith Herrera Martínez, “[Huir para protegerse: el reclutamiento forzado y el desplazamiento desde Guerrero, México](#)”, *Migraciones Internacionales*, vol. 17, art. 11, 2026, p.15.

secuestró: según el relato, los agentes "actuaron por orden directa de este líder" y después amenazaron a su familia.⁹⁶

En Honduras, Interpeace identificó que las pandillas imponen reglas distintas sobre las relaciones de pareja, lo que coloca a las mujeres en una posición subordinada: a ellas se les exige fidelidad y se les prohíbe relacionarse con hombres ajenos al grupo, mientras que ellos pueden mantener noviazgos dentro o fuera de la pandilla. El testimonio de una persona exintegrante lo explicó así: "Para uno de hombre era permitido tener la jaina [novia] de uno en la calle, sea pandillera o no fuera pandillera, pero a la mujer no se le podía dar eso, la mujer tenía siempre que quedarse con un pandillero".⁹⁷

En conjunto, la regulación de los vínculos afectivos forma parte del orden impuesto por los grupos. La elección de pareja, el rechazo y la fidelidad dejan de ser decisiones propias y se convierten en asuntos sujetos a su autoridad.

3.3 La apropiación del cuerpo y de la sexualidad de las mujeres

A diferencia de la función anterior, esta comprende las prácticas mediante las cuales los GCNECT intervienen sobre el cuerpo y la sexualidad de las mujeres. En estos casos, el grupo no solo regula una actividad: dispone de las mujeres y de su cuerpo como parte de aquello que controla.⁹⁸

⁹⁶ Ibídem.

⁹⁷ Marcela Gereda et al., *Óp. cit.*, p. 27.

⁹⁸ Conviene hacer una precisión. Para esta autora e Intersecta, el trabajo sexual realizado por personas adultas de manera acordada no constituye, por sí mismo, una práctica violenta. Se parte de la base de que el trabajo sexual y la trata sexual son fenómenos distintos. En este informe, el control sobre el trabajo sexual se analiza como violencia basada en el género cuando recae desproporcionadamente sobre el cuerpo o la sexualidad de las mujeres o cuando, por ejemplo, se les obliga a prestar servicios sexuales, se les somete a explotación sexual forzada o se utiliza su cuerpo como castigo. Asimismo, el cobro de una cuota o la exigencia de un permiso para ejercer el trabajo sexual no se clasifica automáticamente como violencia basada en el género. Puede formar parte de los mecanismos de control territorial aplicados también a otras actividades económicas. Sin embargo, estos cobros pueden tener efectos diferenciados cuando recaen sobre trabajos feminizados, precarizados o mal remunerados, como el trabajo del hogar remunerado —realizado mayoritariamente por mujeres— o ciertas actividades de cuidado, como ocurre en el caso de México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Trabajadoras del Hogar (30 de marzo)*, Comunicado de prensa núm. 204/24, 26 de marzo de 2024.

Una primera forma es la explotación sexual mediante la fabricación de deudas. InSight Crime documentó que el Tren de Aragua capta a mujeres y jóvenes con falsas ofertas de trabajo en el extranjero, difundidas en redes sociales o por otras mujeres. Ellas viajan convencidas de que tendrán un empleo, pero al llegar se les informa que contrajeron una deuda con el grupo y que deben pagarla prestando servicios sexuales o captando a otras mujeres. En este caso, el grupo crea la deuda, fija el monto y decide cómo se paga. El mismo informe explica que este grupo impone la explotación sexual mediante amenazas contra las familias de las mujeres.⁹⁹

Otra forma de apropiación ocurre cuando los grupos involucran a las familias para acceder sexualmente a niñas. Un informe de International Crisis Group documenta que, en Ecuador, los líderes de estos grupos ofrecen seguridad y dinero a las familias a cambio de sus hijas, algunas de tan solo doce años, a quienes tratan “como si fueran de su propiedad”.¹⁰⁰ Esa oferta de seguridad es solo aparente: no protege de una amenaza externa, sino de una que el propio grupo produce, de modo que las familias no deciden desde una posición de libertad, sino dentro de una vulnerabilidad creada y aprovechada por quienes hacen la oferta.

El control sobre la sexualidad de las mujeres también apareció en el Alto Sinú, Colombia, donde integrantes de estos grupos recurrieron a personas de las comunidades Embera¹⁰¹ para acercarse a ellas. En algunos casos, personas de la propia comunidad las llevaban con engaños u ofertas de dinero hasta lugares donde eran agredidas sexualmente; en otros, los grupos pagaban a sus

⁹⁹ InSight Crime, *Tren de Aragua: De megabanda carcelaria a empresa criminal transnacional*. Unidad Investigativa de Venezuela, octubre de 2023, p. 22 y 25.

¹⁰⁰ International Crisis Group, *Óp. cit.*, p. 16.

¹⁰¹ Esta comunidad se trata de un pueblo indígena originario de Colombia.

familiares para que las dejaran asistir a fiestas donde las alcoholizaban antes de agredirlas.¹⁰²

En Colombia, la Comisión de la Verdad documentó que algunos grupos no prohibieron el trabajo sexual, sino que lo sometieron a reglas: exámenes médicos periódicos, registro mediante carnés, cuotas económicas y la obligación de prestar servicios sexuales a integrantes del grupo.¹⁰³ La mayor parte de esas reglas son formas de autorizar y cobrar una actividad, por lo que corresponden a los mecanismos de cobro analizados en el Capítulo 2. Lo que distingue este caso como violencia basada en el género es la última regla: la *obligación* de atender sexualmente a integrantes del grupo.¹⁰⁴

Por su parte, los datos de UNODC de 2023 ofrecen un elemento¹⁰⁵ de contexto para la explotación sexual, la forma más clara de esta función. Entre las víctimas de trata identificadas por las autoridades de Colombia y México, las mujeres fueron la mayoría en los casos de explotación sexual, mientras que los hombres predominaron en los de trabajo forzado.¹⁰⁶ Este contraste no muestra quién ejerce el trabajo sexual, sino quiénes son identificadas con mayor frecuencia como víctimas de explotación sexual por parte de las fiscalías.

¹⁰² Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, *Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo y las disputas con los denominados Caparros: reconfiguración actual del conflicto armado en el Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba*, 2022, pp. 41-42. La descripción proviene de un informe de la Defensoría del Pueblo (seguimiento a la alerta temprana 054), citado en este informe.

¹⁰³ Comisión de la Verdad, *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado colombiano*, Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022, pp. 138-139.

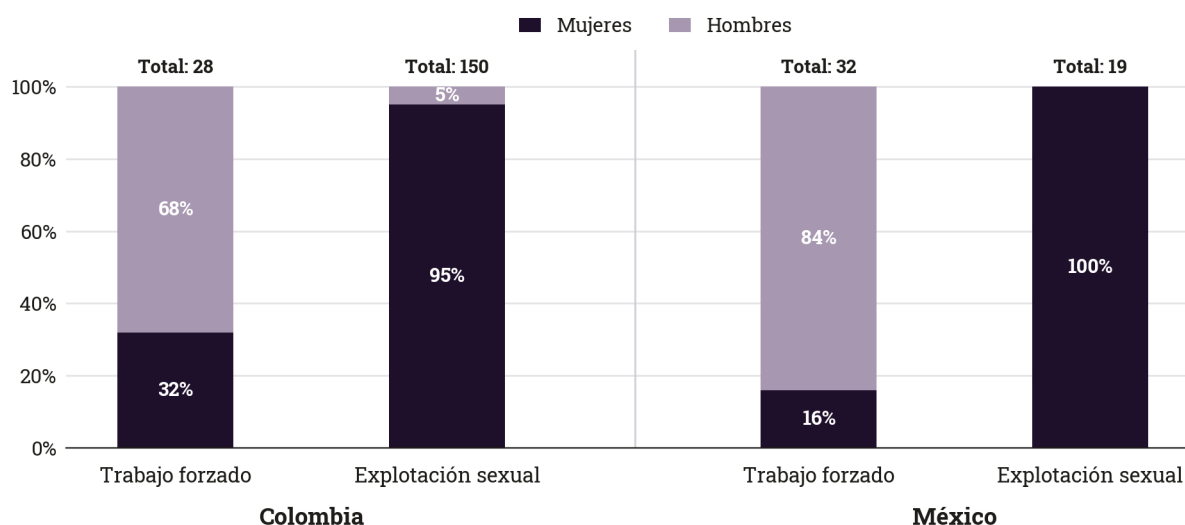
¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 141.

¹⁰⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *UNODC Research – Data Portal – Trafficking in Persons*, 2024.

¹⁰⁶ De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, por *trabajo forzado* puede entenderse aquel que se realiza de manera involuntaria y bajo amenaza de una pena cualquiera. Se refiere a situaciones en las cuales personas están forzadas a trabajar mediante el uso de violencia o intimidación, o por medios más sutiles como una deuda manipulada, retención de documentos de identidad o amenazas de denuncia a las autoridades de inmigración.

Distribución por sexo de las víctimas de trata detectadas, según forma de explotación

2023



Fuente: Trafficking in persons, Office on Drugs and Crime - Data Portal. Los datos fueron procesados por Intersecta (intersecta.org).

Estos datos únicamente incluyen a las personas que las autoridades de cada país identificaron oficialmente como víctimas y reportaron a UNODC. Por eso, no permiten estimar la magnitud total de la explotación sexual ni del trabajo forzado. Tampoco permiten saber quién ejerció la explotación o si esta ocurrió en territorios controlados por estos grupos. Por ende, su valor es contextual.

En los casos anteriores el grupo obtiene algo del cuerpo de las mujeres: ingresos por su explotación o el uso sexual directo. Pero la apropiación del cuerpo aparece también cuando la violencia sexual no busca un beneficio, sino que se usa como castigo.

En Honduras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) documentó el caso de una familia que dejó de pagar la cuota que un grupo exigía a su negocio. Como represalia, varios integrantes secuestraron a una mujer de

la familia y la llevaron a la casa del líder, donde fue víctima de violencia física y sexual. Durante dos meses fue secuestrada quince veces y en cada ocasión se repitió la violencia sexual.¹⁰⁷

La misma lógica aparece en México. Izcara Palacios documenta que, cuando un integrante de estos grupos comete una falta, una de las formas de castigarlo consiste en esclavizar a una de sus hijas menores; si ella escapa, el padre será asesinado. El mecanismo combina dos coerciones: la hija es castigada por una falta que no cometió y la amenaza contra la vida del padre se usa para impedir que huya.¹⁰⁸

3.4 El control sobre las decisiones reproductivas

Esta función comprende las prácticas mediante las cuales los grupos coercitivos no estatales interfieren en la decisión de las personas con capacidad de gestar, una mayoría de las cuales son mujeres, a fin de evitar, continuar o interrumpir su embarazo.

En Colombia, un informe de Women's Link Worldwide presentado ante la Jurisdicción Especial para la Paz documentó prácticas de control reproductivo contra mujeres combatientes y niñas reclutadas, a quienes se imponían métodos anticonceptivos y abortos forzados. Estas prácticas respondían a una lógica según la cual la gestación y la maternidad eran incompatibles con las actividades del grupo, porque reducían la disponibilidad de las mujeres para la fuerza combatiente.¹⁰⁹ Así, sus decisiones reproductivas quedaban subordinadas a las necesidades de la organización.

¹⁰⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Norte de Centroamérica: Impacto del crimen organizado en mujeres, niñas y adolescentes*, Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2023, p. 64.

¹⁰⁸ Simón Pedro Izcara Palacios, "Cárteles de la droga y esclavitud sexual en México de mujeres migrantes centroamericanas", *Estudios Fronterizos*, vol. 24, 2023, artículo e136, p. 15.

¹⁰⁹ Women's Link Worldwide, *Violaciones a derechos reproductivos de mujeres y niñas al interior de las FARC-EP: una deuda de la justicia*, informe presentado ante la JEP, 2019, pp. 5-6, 24-29.

El mismo informe relata que se les imponían inyecciones, pastillas, dispositivos intrauterinos y otros métodos, en ocasiones sin información suficiente, sin consentimiento y sin considerar su edad, estado de salud o efectos secundarios.¹¹⁰ También documenta abortos practicados con medicamentos, legrados y métodos no convencionales, algunos realizados por personas sin capacitación. Como resultado, algunas mujeres sufrieron hemorragias, infecciones, lesiones uterinas, infertilidad e incluso la muerte.¹¹¹

El informe de la Iniciativa Spotlight coincide en este diagnóstico. A partir del Observatorio de Memoria y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, documenta que la violencia sexual al interior de este grupo funcionó como una estrategia de disciplina sobre las combatientes, y que los abortos, la esterilización y la anticoncepción forzada operaron dentro de esa misma lógica.¹¹²

En Honduras, la CIDH identificó otras formas de control reproductivo ejercidas por pandillas. En territorios bajo su control, las mujeres son tratadas como propiedad de sus parejas o de la pandilla, y ese control se extiende a sus cuerpos y procesos reproductivos mediante embarazos o abortos forzados.¹¹³

La CIDH ubica estas prácticas en un régimen más amplio de control sobre las mujeres. Las reglas de lealtad y obediencia pueden mantenerse incluso cuando sus parejas están en prisión mediante vigilancia, encierro en casa, “pruebas de fidelidad” y embarazos forzados. En este contexto, el control sobre la reproducción forma parte de los mecanismos mediante los cuales la pandilla sostiene la subordinación y la pertenencia de las mujeres al grupo.¹¹⁴

¹¹⁰ *Ibíd.*, pp. 26, 33-34, 48-49.

¹¹¹ *Ibíd.*, pp. 32-42.

¹¹² Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, *La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana*, 2021, p. 36.

¹¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Óp. cit.*, pp. 56-57.

¹¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Óp. cit.*, p. 55.

En México, se identificó que las niñas y adolescentes reclutadas y utilizadas por estos grupos no solo son tratadas como “esclavas sexuales” o como “mujeres de” los líderes e integrantes, sino que también son sometidas a planificación familiar forzada y obligadas a abortar o a continuar embarazos forzados.¹¹⁵

En conjunto, el control reproductivo puede operar en direcciones distintas: impedir un embarazo, imponer su interrupción u obligar a continuarlo. Sin embargo, todas estas prácticas responden a una misma lógica: sustituir la decisión de la mujer por las necesidades del grupo o los intereses de sus integrantes.

En comparación con las funciones anteriores, esta es la menos documentada. La evidencia se concentra en prácticas ejercidas al interior de los grupos o en relaciones con las parejas de sus integrantes. Esto no significa que el control reproductivo sea menos frecuente, sino que ocurre en espacios cerrados y resulta difícil conocerlo sin testimonios de mujeres.

3.5 La muerte como castigo y mensaje

La muerte aparece en estas prácticas de distintas maneras. Puede operar como castigo, como ocurre en Colombia, donde las lideresas comunitarias son asesinadas por enfrentar la presión de los combos sobre niñas y mujeres jóvenes, o cuando una mujer incumple reglas sobre sus vínculos afectivos. También aparece como consecuencia extrema de otras prácticas impuestas. En las tres funciones está presente como posibilidad, aunque no siempre actúe del mismo modo.

Para entender por qué estas muertes ayudan a sostener el orden social, resulta útil la distinción de Rita Segato entre la dimensión instrumental y la dimensión

¹¹⁵ REDIM et al., *Reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes por grupos delictivos en México. Acercamientos a un problema complejo*, 2021, p. 22.

expresiva de la violencia.¹¹⁶ La primera se refiere a lo que se busca conseguir mediante ella; la segunda, a lo que esa violencia comunica y a quién va dirigido el mensaje. Desde esta perspectiva, una muerte puede no solamente castigar a quien incumple una regla, sino también advertir a otras personas qué puede ocurrir si desafían la autoridad del grupo.

Esa distinción invita a preguntar si la forma de estas muertes tiene una relación específica con el género. Para ello, la investigación del Centro de Derechos de Mujeres (CDM) en Honduras aporta tres elementos para el análisis.

- Quién mata. Cuando las mujeres son asesinadas por integrantes de su mismo grupo, la muerte suele producirse con un solo disparo y sin ensañamiento. En cambio, cuando las matan integrantes del grupo contrario, “el asesinato se hace infringiendo dolor, y con la intención explícita de dejar un mensaje o una advertencia al grupo contrario”.¹¹⁷ El contraste muestra la dimensión expresiva de la violencia, aunque en este punto la diferencia central parece estar en la pertenencia al grupo, no en el género.
- Los rasgos que reconoce el personal pericial. Los cuerpos de las mujeres presentan múltiples disparos o disparos en la cabeza; algunos son encostalados o envueltos, desmembrados, tienen señales de tortura o aparecen con mensajes escritos. Entre estos rasgos destacan las fracturas múltiples, asociadas con aquellas mujeres “que no fueron leales o tenían deudas pendientes con el grupo”.¹¹⁸

¹¹⁶ Rita Laura Segato, *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*, Puebla, Pez en el Árbol, 2014, p. 56.

¹¹⁷ Adelay Carías Reyes, *Óp. cit.*, p. 29.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 25.

- El componente sexual. Algunos cuerpos de mujeres presentan senos cercenados, quemados o cortados, así como daños en otras partes sexuadas. Lo que distingue estas muertes de las de los hombres no es la crueldad (que también puede ser extrema contra ellos), sino que el daño se dirige a partes específicas de manera más frecuente.¹¹⁹

Sobre este último punto, una persona operadora de justicia entrevistada por el CDM señala: “parece que hay intención de borrar la identidad de las mujeres, por eso les desfiguran el rostro, antes de matarlas las golpean, más que a los hombres”. También aclara que los asesinatos de hombres son muy violentos, pero que en las mujeres resulta más evidente la “intención de desaparecerlas”.¹²⁰

En México, a partir de la base de datos del Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) sobre ejecuciones¹²¹ ocurridas entre enero de 2007 y noviembre de 2011, Montserrat Álvarez encontró que la mayoría de las muertes de hombres y mujeres se produjo por armas de fuego. Sin embargo, la tortura, la asfixia y el arma blanca fueron ligeramente más frecuentes en los eventos con mujeres. Por ejemplo, la tortura estuvo presente en 11.86 % de los eventos con mujeres frente a 10.05 % de los eventos con hombres únicamente.

¹¹⁹ Sobre este contraste conviene una precisión: en otros contextos, de manera notable la detención por parte de agentes del Estado documentada por la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), la violencia sexual dirigida a los genitales recae de forma desproporcionada sobre los hombres. El punto aquí no es que la violencia sexual sea exclusiva de las mujeres, sino la forma específica en que estos grupos marcan sus cuerpos. Adelay Carías Reyes, *Óp. cit.*, p. 28.

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ En esta investigación se conserva el término “ejecuciones” utilizado por Álvarez Jiménez, quien retoma la categoría de la Base CIDE-PPD para referirse a los homicidios relacionados con el crimen organizado. Montserrat Álvarez Jiménez, *Muertes olvidadas: un análisis de las ejecuciones de mujeres en la guerra contra las drogas*, CIDE, 2020, p. 24.

Tabla 3.1. Eventos asociados con ejecuciones según forma de muerte y sexo

No.	Formas de muerte	Eventos con mujeres	Eventos con hombres únicamente
	Total de eventos	2,266	28,484
1	Arma de fuego	81.58%	84.97%
2	Tortura	11.86%	10.05%
3	Asfixia	2.41%	1.11%
4	Golpes	0.33%	0.38%
5	Arma blanca	0.35%	0.15%

Nota: Los “eventos con mujeres” incluyen aquellos en los que también se ejecutaron a hombres. La columna de “Eventos con hombres únicamente” considera solo eventos sin víctimas mujeres.

Fuente: Montserrat Álvarez Jiménez, Muertes olvidadas: un análisis de las ejecuciones de mujeres en la guerra contra las drogas, CIDE, 2020, p. 24.

La autora también analizó los cuerpos hallados desnudos y con indicios de abuso sexual. De los 304 cuerpos, 271 corresponden a hombres y 33 a mujeres. En proporción a las ejecuciones de cada sexo, la desnudez fue ligeramente más frecuente entre las mujeres: 1.46 % frente a 0.95 %. Los indicios de abuso sexual se registraron apenas en tres eventos: dos de mujeres y uno de hombre. La propia autora señala que, aunque estas cifras son pequeñas, resultan útiles para mostrar que las formas en que son asesinadas las mujeres presentan algunas diferencias con las de los hombres y afirma que esta forma de violencia funciona como un “mensaje de control y posesión sobre los cuerpos y, por ende, del territorio” .¹²²

¹²² Ibídem, p. 113.

3.6 Mecanismos de control territorial y violencia basada en el género

Conforme a los hallazgos anteriores, los seis mecanismos descritos en el capítulo 2 permiten entender cómo el control territorial puede facilitar, imponer o reforzar ciertas formas de violencia basada en el género. La Tabla 3.2 muestra esta relación. Aunque no se trata de una correspondencia directa ni automática: un mismo mecanismo puede sostener distintas formas de violencia y, a su vez, una misma forma de violencia puede apoyarse en varios mecanismos de control territorial.

Tabla 3.2. Relación entre los mecanismos de control territorial y las violencias basadas en el género contra las mujeres.

No.	Forma de violencia basada en el género contra las mujeres	Mecanismos de control territorial	¿Cómo se relacionan?
1	Regulación de los vínculos afectivos	Regulación de la movilidad y el acceso; vigilancia del territorio y de la población; regulación de conductas y relaciones sociales.	El grupo puede restringir con quién se relacionan las mujeres, vigilar sus movimientos y castigar vínculos considerados prohibidos, como relaciones con hombres de otros territorios o grupos.
2	Apropiación del cuerpo y la sexualidad de las mujeres	Regulación de la movilidad y el acceso; cobro por habitar o trabajar; vigilancia; regulación de conductas y relaciones sociales	El grupo puede controlar zonas de trabajo sexual, cobrar cuotas, exigir permisos, vigilar a las mujeres, imponer servicios sexuales, explotar sexualmente o usar el cuerpo de las mujeres como castigo.
3	Control sobre las decisiones reproductivas	Vigilancia del territorio y de la población; regulación de conductas y relaciones sociales	El grupo puede imponer anticoncepción, abortos, embarazos o continuidad forzada del embarazo cuando la reproducción de las mujeres se subordina a las necesidades del grupo, la disciplina interna, la pertenencia o los intereses de sus integrantes.

Fuente: Elaboración propia.

3.7 Violencia directa, estructural y cultural

Hasta ahora se ha mostrado parte de la relación entre la violencia de género y los mecanismos de control territorial. Para analizar cómo estos mecanismos producen efectos que van más allá de lo individual, resulta clave la distinción de Johan Galtung entre violencia directa, estructural y cultural.¹²³ Esto es importante para acabar de entender la relación compleja entre la violencia de género y los mecanismos de control territorial. Según este autor, hay que distinguir entre:

- Violencia directa: comprende actos o amenazas que causan daño a las personas. Se manifiesta como un acontecimiento concreto.
- Violencia estructural: surge cuando el daño forma parte de la manera en que se organizan las relaciones sociales. Se expresa mediante relaciones de explotación o represión y opera como un proceso que se sostiene en el tiempo.
- Violencia cultural: comprende los aspectos de la cultura que justifican o legitiman la violencia directa o estructural, hasta hacer que parezcan aceptables o que dejen de reconocerse como violentas.

El mismo autor advierte que estas categorías no siguen un orden determinado, sino que se relacionan y refuerzan entre sí.¹²⁴ A partir de los casos descritos, se identificó que parte de la violencia directa ejercida por los grupos coercitivos no estatales con control territorial se manifiesta en amenazas, agresiones físicas o sexuales, secuestros, expulsiones y homicidios, entre otros actos utilizados para imponer una regla o sancionar su incumplimiento.

¹²³ Johan Galtung, "Cultural Violence," *Journal of Peace Research* 27, núm. 3 (1990), pp. 292-294.

¹²⁴ Galtung entiende por "flujo causal" la relación mediante la cual una forma de violencia contribuye a producir o reproducir otra. Señala que entre la violencia directa, estructural y cultural existen flujos en seis direcciones, por lo que no plantea una secuencia causal única. *Ibíd.*, p. 295.

Sin embargo, la violencia directa no solo cumple la función inmediata de sancionar: cuando el castigo comunica las consecuencias de desobedecer, también contribuye a que la regla se mantenga más allá del hecho concreto. Esto se relaciona con la idea de "sedimentación" que utiliza Johan Galtung para mostrar cómo la violencia directa sostenida en el tiempo puede incorporarse a las relaciones sociales y adquirir una dimensión estructural.¹²⁵

En este sentido, si una mujer es asesinada por relacionarse con alguien de un grupo rival, existe primero un acto visible: el homicidio. Pero si las demás mujeres conocen el castigo y la conducta sancionada, la amenaza de enfrentar la misma consecuencia se vuelve creíble, y el grupo ya no necesita repetir el homicidio cada vez que pretende hacer cumplir esa regla. Así, la regla comienza a condicionar las decisiones de otras mujeres antes de que se produzca una nueva agresión.

Ahora bien, que una regla condicione la conducta de otras personas no basta para afirmar que existe violencia estructural. Para Galtung, mientras la directa se expresa en hechos concretos, la estructural opera como proceso. Uno de los riesgos del control territorial es que las restricciones impuestas pasen a formar parte del orden social que organiza la vida de las personas y, con ello, adquieran una dimensión estructural.

A manera de ejemplo, esta dimensión estaría presente donde las mujeres no solo enfrentan actos de violencia directa, sino que viven dentro de un orden que restringe de manera sostenida sus posibilidades de decisión: evitar relacionarse con determinadas personas porque conocen la regla, permanecer en su hogar porque salir pondría en riesgo su vida, o aceptar condiciones impuestas sobre su sexualidad por temor a las consecuencias.

¹²⁵ El autor utiliza este concepto para el caso de la esclavitud: señala que la violencia directa ejercida durante siglos se sedimentó como violencia estructural, expresada en relaciones jerárquicas, y posteriormente produjo y reprodujo violencia cultural mediante ideas racistas.

En estos casos, la violencia estructural no estaría en el homicidio o en otras agresiones, sino en cómo las decisiones de las mujeres quedan subordinadas a reglas que logran sostenerse en el tiempo, incluso cuando la violencia directa no es visible.

Por ello, los mecanismos de control territorial ayudan a explicar cómo una regla se mantiene más allá del castigo: la vigilancia proporciona información sobre lo que ocurre; la regulación de la movilidad condiciona por dónde y con quién circulan las personas; y la regulación de conductas establece lo permitido o prohibido.

Esta lectura también explica algo que parece contradictorio: que un territorio bajo control no siempre registre actos visibles de violencia de forma permanente. La ausencia de estos actos no significa que haya desaparecido la coerción, sino que las reglas pueden haberse incorporado a la vida cotidiana y seguir condicionando las decisiones.

Por otra parte, la violencia cultural ayuda a comprender cómo ciertos aspectos de la cultura pueden justificar o legitimar la violencia directa o estructural. Conviene destacar que se trata de una línea interpretativa, ya que este informe no examinó la violencia cultural en los casos expuestos, de modo que lo que sigue son pistas para analizarla.

Los hallazgos sugieren que estos grupos pueden retomar normas y estereotipos de género e incorporarlos a las reglas que imponen. Por ejemplo, en las FARC, la anticoncepción y los abortos forzados respondían a una lógica donde la gestación y la maternidad eran incompatibles con las actividades del grupo.

Desde la perspectiva de la violencia cultural, este caso invita a observar no solo la práctica impuesta, sino también el significado que contribuye a presentarla como necesaria o justificable. La misma categoría puede aplicarse a las tres formas de violencia identificadas, para explorar qué ideas sobre la maternidad,

la fidelidad, la pertenencia, el honor o la autoridad contribuyen a sostener las restricciones que recaen sobre las mujeres.

Aunque existe literatura sobre las masculinidades, la feminidad buchona¹²⁶ y otras representaciones de género asociadas con la delincuencia organizada,¹²⁷ falta profundizar en cómo se relacionan con las formas de violencia basada en el género que ejercen estos grupos.

Finalmente, esta investigación propone leer las tres categorías de Galtung como una secuencia. Primero, la violencia directa hace visible la capacidad del grupo para sancionar. Después, los mecanismos de control territorial ayudan a sostener las reglas y el orden en el tiempo.

Ese orden adquiere una dimensión estructural cuando restringe de manera sostenida las posibilidades de decisión de las mujeres y de otras personas. A su vez, la violencia cultural contribuye a normalizar y legitimar esas restricciones, entre otras formas, mediante estereotipos de género. Sin embargo, la secuencia no termina ahí: cuando las reglas son desafiadas, el grupo puede recurrir nuevamente a la violencia directa para imponer su cumplimiento, de manera que se repite el ciclo.

La propuesta de Galtung invita a no detenerse en la violencia directa, que en este contexto equivale a los “delitos”. También exige mirar el orden que

¹²⁶ Refiere al conjunto de elementos y características físicas, simbólicas, axiológicas y mentales de las mujeres que viven o aspiran la inserción a la narcocultura mexicana. Ver en: Alejandra León Olvera, *La feminidad buchona: performatividad, corporalidad y relaciones de poder en la narcocultura mexicana*, tesis doctoral, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 2019, p. 32.

¹²⁷ Alguno de estos textos son: Marco Alejandro Núñez-González & Guillermo Núñez Noriega, “Masculinidades en la narcocultura de México: ‘los viejones’ y el honor”, *Región y Sociedad*, vol. 31, 2019, e1107; Guillermo Núñez Noriega & Claudia Esthela Espinoza Cid, “El narcotráfico como dispositivo de poder sexo-genérico: crimen organizado, masculinidad y teoría queer”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, núm. 5, vol. 3, 2017, pp. 90–128; Ana Sofía Apodaca-Cabrera & Betsabee Fortanell-Trejo, “Emma Coronel y la feminidad buchona en redes sociodigitales. Formas de resignificar a la mujer en el narcotráfico”, *Comunicación y Sociedad*, vol. 21, 2024, e8682, pp. 1–30; Elsa Ivette Jiménez Valdez, “Mujeres, narco y violencia: resultados de una guerra fallida”, *Región y Sociedad*, núm. especial 4, 2014, pp. 101–128. Sayak Valencia, *Capitalismo gore*, México, Paidós, 2016.

organiza esas violencias. Desde esta perspectiva, el problema que representan los grupos coercitivos no estatales con control territorial no se agota en identificar las violencias que ejercen, sino en comprender cómo esas agresiones son parte de un orden social que limita la vida de las mujeres.

Capítulo 4. Cinco países, distintos órdenes: control territorial y violencia basada en el género

Este capítulo compara los hallazgos identificados en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México. No busca describir nuevamente los mecanismos de control territorial ni las formas de violencia basada en el género contra las mujeres, sino mostrar qué diferencias aparecen entre los países seleccionados, qué patrones se repiten y cómo se relacionan ambos fenómenos en cada contexto.

Esta comparación debe leerse con cautela, ya que las prácticas analizadas no se encuentran documentadas con la misma profundidad ni desde los mismos enfoques en todos los países. En algunos casos, las fuentes ofrecen información sobre distintos grupos coercitivos no estatales con control territorial; en otros, la evidencia se concentra en mercados ilícitos, rutas o delitos específicos. Por ello, las diferencias que se presentan corresponden a los patrones identificados en las fuentes revisadas y no permiten concluir que una práctica esté ausente de un país solo porque no fue documentada.

4.1 Escala del control territorial

La primera diferencia se observa en la escala y en las características de los espacios controlados. Como se explicó previamente, el territorio no equivale necesariamente a una división político-administrativa. Su extensión no depende solo del tamaño físico del espacio, sino del alcance del orden social que el grupo impone sobre la población.

En Colombia, los casos muestran distintas escalas de control territorial. Los Comandos de la Frontera regularon la movilidad mediante retenes en el río, revisión de celulares e intentos de carnetización para controlar el ingreso de la

población.¹²⁸ El Clan del Golfo levantó censos para obtener información sobre las personas que integraban comunidades indígenas.¹²⁹ Algunos combos intervinieron en la implementación de proyectos comunitarios en barrios urbanos.¹³⁰ Además, Los Costeños y Los Comandos de la Frontera establecieron reglas sobre actividades asociadas con el mercado de la coca.¹³¹

En Honduras, el control territorial aparece principalmente en colonias y barrios atravesados por fronteras invisibles. Estas fronteras cambian conforme la MS-13 y el Barrio 18 amplían su control de una colonia a otra.¹³² En estos espacios, el control se sostiene mediante la regulación de la movilidad, la vigilancia del territorio y de la población,¹³³ la gestión de actividades comunitarias y la regulación de conductas y relaciones sociales.¹³⁴

En Ecuador, la evidencia se concentra en zonas urbanas atravesadas por disputas entre grupos.¹³⁵ En estos espacios, el control territorial se sostiene mediante cobros¹³⁶ y vigilancia.¹³⁷ Además, en algunos barrios se identifican reglas y mecanismos que regulan las conductas y relaciones sociales al interior de estos territorios.¹³⁸

México presenta un escenario más heterogéneo. El control territorial se manifiesta en zonas productivas y económicas, donde grupos como Los Caballeros Templarios intervinieron mediante cobros sobre actividades

¹²⁸ Valentina Parada Lugo, *Óp. cit.*

¹²⁹ Natalia Ortega, *Óp. cit.*

¹³⁰ Lirio Gutiérrez Rivera & Luisa Delgado Mejía, *Óp. cit.*, p. 287.

¹³¹ Reynell Badillo-Sarmiento & Luis Fernando Trejos-Rosero, *Óp. cit.*, p. 368; Juanita Vélez, *Óp. cit.*

¹³² InSight Crime & Asociación para una Sociedad Más Justa, *Óp. cit.*, pp. 17-18

¹³³ InSight Crime & Asociación para una Sociedad Más Justa, *Óp. cit.*, pp. 31-32; Fritz Pinnow, *Óp. cit.*

¹³⁴ Expediente Público, *Óp. cit.*

¹³⁵ International Crisis Group, *¿Un paraíso perdido?*, *Óp. cit.*, p. 5.

¹³⁶ Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO) y PADF, *Óp. cit.*, p. 76.

¹³⁷ Redacción Primicias, *Óp. cit.*

¹³⁸ International Crisis Group, *Mitigar la violencia en los centros de narcotráfico en América Latina*, *Óp. cit.*, 18.

agrícolas, ganaderas, mineras y otros ámbitos de la economía local.¹³⁹ También aparece en colonias o localidades donde distintos grupos condicionan actividades comunitarias, como fiestas, remodelaciones, cierres de calles u otras celebraciones.¹⁴⁰ Además, puede operar en espacios mucho más acotados, como una calle, una esquina o un punto de reunión.¹⁴¹

En Chile, la evidencia disponible es más acotada que en los demás países. El control territorial aparece vinculado con cruces fronterizos, sectores urbanos y espacios asociados con mercados ilícitos, donde los grupos recurren al cobro por trabajar o permanecer¹⁴² y a la regulación de actividades ilícitas.¹⁴³ Cabe aclarar que el fenómeno del crimen organizado se ha expandido y sofisticado en los últimos años,¹⁴⁴ ante la mayor presencia de organizaciones transnacionales como el Tren de Aragua.¹⁴⁵

La comparación permite distinguir dos tipos de escala territorial que pueden coexistir en los países.¹⁴⁶

- Control de espacios comunitarios. Se presenta cuando el *grupo coercitivo no estatal* incide de manera amplia en la vida cotidiana de las personas que viven, trabajan o transitan en el territorio, con independencia de que formen parte del grupo, participen en actividades ilícitas o no tengan relación con ellas.

¹³⁹ Ibídem.

¹⁴⁰ Óscar Balderas, *Óp. cit.*; Héctor de Mauleón, *Óp. cit.*

¹⁴¹ Thelma Mata, *Óp. cit.*, pp. 48-49.

¹⁴² Fiscalía Nacional de Chile, *Óp. cit.*, p. 39.

¹⁴³ Vicente Godoy García, *Óp. cit.*

¹⁴⁴ Fiscalía Nacional de Chile, *Óp. cit.*, p. 5.

¹⁴⁵ Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Índice Global de Crimen Organizado 2025: Chile*, 5.

¹⁴⁶ Esta clasificación es propia, pero se construyó con base en los hallazgos de Benjamin Lessing, *Óp. cit.*, pp. 857-858; Andrés Uribe et al., *Óp. cit.*, pp. 3, 11 y 12.

- **Control funcional.** Se concentra en zonas de producción, cruces fronterizos o puntos estratégicos para el funcionamiento de actividades económicas y mercados ilícitos. En estos casos, el control no siempre se extiende al conjunto de la vida comunitaria, sino a las personas, actividades o mercancías necesarias para sostener esos mercados.

En ambos casos, lo que define la escala no es el tamaño del espacio controlado, sino el alcance del orden que el grupo logra imponer sobre la población. Esa diferencia es lo que define sobre quiénes recaen las reglas.

4.2 La imposición del orden social

La segunda diferencia se refiere al alcance del orden social impuesto. El punto central no es solo si el grupo está presente o ejerce violencia, sino sobre quiénes recaen sus reglas y qué aspectos de la vida cotidiana quedan sujetos a vigilancia y sanción.

En Colombia, las reglas alcanzan a la población que habita el territorio, a las personas que trabajan o desarrollan actividades económicas y a quienes participan en mercados ilícitos. Frente a la población en general, los grupos establecen reglas sobre conductas que van del hurto al homicidio e intervienen en conflictos cotidianos, lo que los coloca como una instancia de autoridad ante quienes habitan esos espacios.¹⁴⁷ A las personas que trabajan les exigen cobros a cambio de protección; a los negocios, una cuota inicial para operar, pagos periódicos y condiciones sobre lo que pueden vender.¹⁴⁸ A quienes participan en mercados ilícitos les definen quién puede operar, en qué zonas y a quién deben comprar.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Innovations for Poverty Action & Universidad EAFIT, *Óp. cit.*, pp. 1 y 3.

¹⁴⁸ Reynell Badillo-Sarmiento & Luis Fernando Trejos-Rosero, *Óp. cit.*, p. 375.

¹⁴⁹ Christopher Blattman et al., *Óp. cit.*, pp. 18-21; Reynell Badillo-Sarmiento & Luis Fernando Trejos-Rosero, *Óp. cit.*, p. 368.

En Honduras, las reglas se aplican a tres poblaciones distintas. La primera corresponde a las propias personas integrantes. En el caso del Barrio 18, las reglas internas incluyen la obligación de “respetar el barrio” y la prohibición de delatar o revelar información sobre el grupo.¹⁵⁰ La segunda corresponde a la población que vive en las colonias controladas, aunque no pertenezca a la pandilla. En esos espacios, se documentaron reglas que prohibían robar, violar o delatar.¹⁵¹ La tercera corresponde a personas vinculadas con grupos rivales, incluso cuando ese vínculo es antiguo o familiar.¹⁵²

En Ecuador, las reglas recaen sobre tres grupos. El primero es la población que vive en zonas divididas por fronteras invisibles, que puede ser desplazada de sus hogares por el conflicto y la inseguridad.¹⁵³ El segundo corresponde a las personas que tienen comercios o desarrollan actividades económicas, quienes pueden quedar sujetas a cobros vinculados con viviendas, comercios, transporte u otras actividades.¹⁵⁴ El tercero está compuesto por niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, quienes pueden ser tratadas como propiedad del grupo que controla la zona donde viven.¹⁵⁵

En México, las reglas recaen sobre distintos grupos. Primero, sobre las personas que organizan o participan en actividades comunitarias, cuando el grupo exige autorización para realizar fiestas, tandas vecinales, remodelaciones o cierres de calles.¹⁵⁶ Segundo, sobre quienes producen, trabajan o desarrollan actividades económicas en zonas agrícolas, mineras y ganaderas; en el caso agrícola, los cobros pueden trasladarse a la cadena productiva y afectar también a las

¹⁵⁰ InSight Crime & Asociación para una Sociedad Más Justa, *Óp. cit.*, pp. 31-32.

¹⁵¹ Fritz Pinnow, *Óp. cit.*

¹⁵² InSight Crime & Asociación para una Sociedad Más Justa, *Óp. cit.*, pp. 17-18.

¹⁵³ International Crisis Group, *¿Un paraíso perdido? La lucha de Ecuador contra el crimen organizado*, *Óp. cit.*, p. 5.

¹⁵⁴ Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado y Fundación Panamericana para el Desarrollo, *Óp. cit.*, p. 76.

¹⁵⁵ International Crisis Group, *Óp. cit.*, p. 24.

¹⁵⁶ Óscar Balderas, *Óp. cit.*; Héctor de Mauleón, *Óp. cit.*

personas que trabajan en el campo.¹⁵⁷ Tercero, sobre personas señaladas como informantes o colaboradoras de autoridades o grupos rivales, quienes pueden ser castigadas mediante amenazas, mensajes públicos u homicidios. Por último, en algunos casos las reglas alcanzan solo a quienes participan en mercados ilícitos, por ejemplo cuando el grupo define qué sustancias pueden venderse o bajo qué condiciones se participa en esa actividad.¹⁵⁸

En Chile, las reglas recaen sobre dos grupos identificables, ambos definidos por su posición económica y, en algunos casos, por su condición migratoria. El primero corresponde a quienes trabajan o permanecen en los espacios controlados. La Fiscalía Nacional señala que algunos grupos controlan determinados espacios para cobrar un impuesto a quienes desarrollan actividades en ellos, incluidas personas vendedoras ambulantes, personas con pequeños comercios, personas migrantes y trabajadoras sexuales.¹⁵⁹ El segundo grupo corresponde a quienes buscan participar en el mercado de drogas. En estos casos, las reglas establecen que ciertas personas deben contar con autorización del grupo para vender, comprarle las sustancias al propio grupo y evitar abastecerse por otras vías.¹⁶⁰

A partir de esta comparación, es posible distinguir tres modalidades de alcance y estabilidad del orden social impuesto por los grupos coercitivos no estatales con control territorial.

La primera es el orden amplio. Se presenta cuando el grupo interviene en varios ámbitos de la vida comunitaria y establece reglas dirigidas a la población que habita, trabaja o transita en el territorio, a sus propias personas integrantes y a quienes participan en actividades ilícitas. En estos casos, el orden impuesto no

¹⁵⁷ Adán Fuentes-Díaz, *Óp. cit.*, pp. 74-78.

¹⁵⁸ Laura H. Atuesta, *Óp. cit.*, pp. 15-16.

¹⁵⁹ Fiscalía Nacional de Chile, *Óp. cit.*, p. 39.

¹⁶⁰ *Ibídem.*

se limita a un mercado o actividad específica, sino que regula conductas, relaciones sociales, actividades económicas, movilidad, conflictos cotidianos y formas de organización comunitaria.

La segunda es el orden disputado. Se presenta cuando las reglas existen, pero su estabilidad depende de la capacidad del grupo para conservar el territorio frente a grupos rivales. En estos contextos, la violencia visible puede tener un peso mayor, porque marca fronteras, advierte sobre los vínculos prohibidos y comunica quién controla el espacio.

La tercera es el orden funcional. Se presenta cuando la intervención se concentra en mercados, actividades económicas o espacios específicos. En estos casos, las reglas recaen principalmente sobre las personas que trabajan o participan en esas actividades.

4.3 La imposición del orden social

La tercera diferencia no está solo en qué violencias ocurren, sino en qué función cumplen dentro del orden impuesto. En los países revisados, la violencia de género contra las mujeres define pertenencias, produce ingresos, disciplina incumplimientos y controla la reproducción. Al mismo tiempo, comunica autoridad: muestra quién manda, qué reglas deben obedecerse y cuáles son las consecuencias de desobedecer.

En Colombia, Honduras y Ecuador, la regulación de los vínculos afectivos y sexuales se relaciona con el control sobre la pertenencia de las mujeres. En los tres países, aunque las reglas son distintas, los grupos coercitivos no estatales intervienen en la decisión de con quién pueden relacionarse, imponen obligaciones a partir del vínculo que tienen con algún integrante o las castigan por rechazar relaciones. La violencia funciona como un mecanismo para

afirmar que las decisiones afectivas de las mujeres se encuentran subordinadas a la autoridad del grupo.

Sin embargo, la relación que coloca a una mujer bajo esa regla es distinta en los tres países. En Honduras, la regulación se vincula con la relación de pareja con un integrante: a la mujer se le exige fidelidad y permanencia bajo condiciones que no se aplican de manera equivalente a los hombres.¹⁶¹ En Ecuador, vivir en espacios que se encuentran bajo control territorial puede ser suficiente para que el grupo considere a las mujeres como parte de su dominio y regule sus vínculos con las personas de zonas rivales.¹⁶² En Colombia, el rechazo hacia un integrante puede derivar en amenazas, expulsión o desplazamiento de la mujer y de su familia.¹⁶³

Por otra parte, la apropiación del cuerpo y de la sexualidad aparece en varios países, pero cumple funciones distintas. En Colombia y México, las fuentes consultadas documentan formas de obtención de ingresos a partir de la sexualidad de las mujeres, que incluyen la explotación sexual.¹⁶⁴ En Colombia y Chile se documenta además el cobro de cuotas y la imposición de condiciones para ejercer el trabajo sexual.¹⁶⁵

En Honduras y México, la violencia sexual funciona como castigo por una conducta o deuda atribuida a otra persona. En Honduras, una familia que dejó de pagar la cuota exigida a su negocio fue sancionada mediante el secuestro reiterado y la violencia sexual contra una mujer de esa familia.¹⁶⁶ En México, cuando un integrante comete una falta, una de las formas de castigarlo consiste

¹⁶¹ Marcela Gereda et al., *Óp. cit.*, p. 27.

¹⁶² International Crisis Group, *¿Un paraíso perdido?*, *Óp. cit.*, pp. 23-24.

¹⁶³ Lirio Gutiérrez Rivera & Luisa Delgado Mejía, *Óp. cit.*, pp. 285 y 287-288.

¹⁶⁴ InSight Crime, *Tren de Aragua*, *Óp. cit.*, pp. 22 y 25; Simón Pedro Izcara Palacios, *Óp. cit.*, pp. 14-15.

¹⁶⁵ Comisión de la Verdad, *Óp. cit.*, pp. 138-139 y 141; Fiscalía Nacional de Chile, *Óp. cit.*, p. 39.

¹⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Óp. cit.*, p. 64.

en esclavizar a una de sus hijas menores.¹⁶⁷ En estos casos, el cuerpo de una mujer se utiliza para sancionar a una familia o comunicar las consecuencias del incumplimiento. La agresión no busca únicamente dañar a la víctima directa, sino producir obediencia entre quienes conocen el castigo.

En Honduras, la violencia sexual también forma parte de los mecanismos de ingreso y subordinación dentro de la organización. El ingreso a las pandillas locales exigía participar en un rito de iniciación: los hombres debían soportar una golpiza de trece o dieciocho segundos, mientras que a las mujeres se les ofrecían dos opciones, recibir la misma golpiza o mantener relaciones sexuales con varios integrantes del grupo.¹⁶⁸ La diferencia entre los ritos muestra que el género determina no solo quién es objeto de violencia, sino la forma específica que ésta adopta.

El control reproductivo responde a una lógica distinta, pues se ejerce principalmente sobre mujeres y niñas vinculadas a los grupos coercitivos no estatales, ya sea como integrantes, personas reclutadas o parejas de sus miembros. En Colombia, Honduras y México, la evidencia documenta prácticas mediante las cuales estos grupos interfieren en sus decisiones reproductivas, desde la imposición de métodos anticonceptivos hasta los embarazos y abortos forzados.¹⁶⁹

En estos casos, el control cumple una función disciplinaria al subordinar las decisiones reproductivas de las mujeres a las órdenes de sus parejas, de otros integrantes o a las necesidades de la organización.

¹⁶⁷ Simón Pedro Izcara Palacios, *Óp. cit.*, p. 15.

¹⁶⁸ Marcela Gereda et al., *Óp. cit.*, p. 27.

¹⁶⁹ Women's Link Worldwide, *Óp. cit.*, pp. 5-6, 24-29 y 32-42; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Óp. cit.*, pp. 55-57; REDIM et al., *Óp. cit.*, p. 22.

Conviene señalar que esta es la función menos documentada, no porque sea menos frecuente, sino porque ocurre principalmente al interior de los grupos y en las relaciones de pareja de sus integrantes, ámbitos a los que resulta difícil acceder sin testimonios de mujeres. Esta dificultad no es exclusiva del control reproductivo: también limita el registro de la violencia sexual y de otras violencias que ocurren en el ámbito privado.¹⁷⁰

Por otra parte, en contextos de disputa territorial, la violencia cumple una función comunicativa. En Ecuador, el asesinato de mujeres por infringir reglas sobre sus vínculos con personas de otros grupos funciona como castigo y como advertencia para la comunidad.¹⁷¹ En Honduras se identificó una diferencia según quién ejecuta la muerte: cuando la comete el grupo contrario, el asesinato se realiza infligiendo dolor y con la intención explícita de dejar un mensaje al grupo rival, mientras que dentro del propio grupo suele producirse sin ensañamiento.¹⁷²

Cabe precisar que, en este hallazgo, la diferencia central parece residir en la pertenencia al grupo más que en el género. En México, el análisis de las ejecuciones registradas entre 2007 y 2011 encontró que la tortura, la asfixia y el arma blanca fueron ligeramente más frecuentes en los eventos con mujeres, y la autora concluye que esta forma de violencia opera como un mensaje de control y posesión sobre los cuerpos y, por esa vía, sobre el territorio.¹⁷³ En Colombia, en cambio, se documenta el uso general de la violencia y de mensajes públicos para sostener el control territorial, pero no hay elementos suficientes

¹⁷⁰ Un ámbito que este informe no desarrolla es la violencia en las relaciones de pareja cuando el agresor forma parte de un grupo coercitivo no estatal o está amparado por él. En estos casos, el control territorial no necesariamente origina la violencia, pero puede modificar las condiciones en las que ocurre y las posibilidades de salir de ella. Sin embargo, la literatura revisada no permite documentar estas dinámicas con suficiente precisión.

¹⁷¹ International Crisis Group, *¿Un paraíso perdido?*, Óp. cit., p. 24.

¹⁷² Adelay Carías Reyes, Óp. cit., p. 29.

¹⁷³ Montserrat Álvarez Jiménez, Óp. cit., pp. 24 y 113.

para afirmar que las agresiones contra las mujeres cumplan la función de marcar fronteras o enviar mensajes a grupos rivales.

La comparación muestra que cada función se sostiene mediante prácticas distintas: la disciplina, a través de amenazas, desplazamiento, violencia sexual o muerte; la explotación, engaños, deudas, cuotas o aislamiento; y la comunicación del poder, mediante mensajes públicos, castigos visibles o agresiones que funcionan como advertencia para la comunidad.

El vínculo entre el control territorial y la violencia basada en el género debe siempre investigarse. Que una mujer sea agredida en un territorio controlado no basta para atribuir la violencia al grupo ni para afirmar que estuvo relacionada con el género. Para establecer esa relación, es necesario identificar qué regla impuso el grupo, qué vínculo tenía la mujer con este o con el territorio, qué conducta se le atribuyó, qué castigo recibió y qué función cumplió dentro del orden impuesto. Para atender adecuadamente las violencias, es importante entenderlas.

Capítulo 5. Políticas de género frente a los contextos de control territorial

Los capítulos anteriores mostraron que la violencia basada en el género contra las mujeres no ocurre del mismo modo cuando se vincula con un orden social sostenido mediante reglas establecidas por grupos coercitivos no estatales con control territorial. En estos contextos, la violencia no depende únicamente de una persona agresora, sino también de los mecanismos que organizan la vida cotidiana en el territorio: quién puede entrar, salir o permanecer; quién debe pagar para habitar o trabajar; quién es vigilado; qué actividades comunitarias requieren autorización; qué conductas y relaciones son permitidas; y qué actividades vinculadas con mercados ilícitos quedan sujetas al control del grupo.

Este capítulo parte de esa premisa para revisar si las políticas de género de Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México contemplan la situación de una mujer que vive bajo ese orden social coercitivo. La revisión no analiza su implementación ni evalúa sus resultados; se concentra en identificar para qué escenario fueron pensadas.

5.1 Políticas criminales y de seguridad

Este capítulo no analiza a detalle las políticas de intervención policial, militar o de inteligencia orientadas a desarticular a los grupos delictivos organizados. Esta decisión responde a dos razones principales. La primera es que estas políticas se concentran, principalmente, en investigar, perseguir, sancionar o desarticular a quienes ejercen violencia. El interés de este capítulo es otro: identificar qué respuestas existen para atender los daños y riesgos que

enfrentan las mujeres cuando viven bajo reglas impuestas por un grupo coercitivo no estatal con control territorial.

Se reconoce que estas políticas no siempre se limitan a medidas punitivas y varias incorporan principios de derechos humanos, prevención, atención a víctimas o perspectiva de género. Por ejemplo:

- La Política Nacional contra el Crimen Organizado de Chile incluye la perspectiva de género entre sus principios orientadores y reconoce que las dinámicas de la criminalidad organizada afectan de manera diferenciada a niñas y mujeres.¹⁷⁴
- El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica de Ecuador señala que transversaliza enfoques de género, interculturalidad, intergeneracional, discapacidad y movilidad humana.¹⁷⁵
- La Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada de Honduras incorpora derechos humanos, género e interseccionalidad.¹⁷⁶

Sin embargo, presentan dos límites distintos. Por un lado, aun cuando incorporan la perspectiva de género, esta no siempre se traduce en ejes de acción o medidas concretas para las mujeres. Por otro lado, las políticas criminales y de seguridad continúan organizando su intervención principalmente alrededor del grupo, sus integrantes y sus capacidades, de modo que las mujeres afectadas por el control territorial aparecen como beneficiarias indirectas de esas acciones.

¹⁷⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Política Nacional contra el Crimen Organizado*, Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022, p. 33, apartado “Perspectiva de género”.

¹⁷⁵ Ministerio del Interior, *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030*, Ecuador: Ministerio del Interior, 2019, pp. 20-21.

¹⁷⁶ Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, “SEDS presenta la Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2026-2030, con el acompañamiento de la UNODC”, 15 de octubre de 2025; Embajada Británica en Honduras, “Honduras lanza una estrategia nacional contra la delincuencia organizada con el apoyo de la UNODC y el Reino Unido”, GOV.UK, 16 de octubre de 2025,

Por ejemplo, en la política chilena, los ejes se concentran en gobernanza e inteligencia del Estado, economía criminal, poder de fuego, crimen organizado en cárceles, agenda legislativa para mejorar la detección e investigación, equipamiento, formación, corrupción, reforma policial y cooperación internacional.¹⁷⁷ Ninguno de estos ejes está dedicado a las personas afectadas por estos grupos ni desarrolla las medidas para responder a las afectaciones diferenciadas que el propio documento reconoce.

Algo similar ocurre con la forma en que aparece la víctima. En la misma política chilena, la protección de las víctimas se justifica por la afectación a su dignidad e integridad, pero también por la relevancia que puede tener su participación para la persecución penal.¹⁷⁸ Esta segunda razón importa porque vincula la protección con la utilidad de la víctima en el proceso penal. En contextos de control territorial, una mujer puede no estar en condiciones de declarar, puede no querer hacerlo o puede enfrentar riesgos adicionales, como ser asesinada por el grupo.

Además, en las políticas criminales y de seguridad, la unidad principal de intervención es el grupo, sus finanzas, sus estructuras, su capacidad operativa o su presencia territorial. El Plan Nacional de Política Criminal de Colombia plantea, entre sus objetivos, fortalecer estrategias de “disrupción” del crimen organizado y sus finanzas ilícitas para garantizar la seguridad y disminuir la violencia en los territorios.¹⁷⁹ En México, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030 se orienta a “neutralizar generadores de violencia” y fortalecer capacidades de prevención, proximidad social e investigación.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Óp. cit.*, pp. 3 y 10, apartado “Ejes de acción”.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, p. 33, apartado “Enfoque de derechos humanos”.

¹⁷⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 4089. Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 6 de junio de 2022, p. 48, objetivo específico 3.

¹⁸⁰ Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2024-2030*, México: Gobierno de México, 2025, p. 47.

En ambos casos, la intervención se organiza alrededor del grupo delictivo organizado y de sus capacidades, mientras que las mujeres e incluso la población en general aparecen como beneficiarias indirectas de esa intervención.

Aunque una política de seguridad pueda cumplir con sus propios objetivos, como debilitar una estructura, reducir su capacidad operativa o afectar sus finanzas, eso no repara en sí los daños que se produjeron durante el periodo de control territorial. Eso no revierte las deudas impuestas, desplazamientos, pérdida de vivienda, abandono de actividades económicas, vínculos forzados o afectaciones posteriores. Tampoco modifica de inmediato las relaciones sociales, económicas y de poder que se configuraron mientras el grupo impuso su orden social sobre el territorio.

Además, en dichos contextos, que una persona acuda a las autoridades estatales puede ser interpretado por el grupo como un incumplimiento a sus reglas, que se castiga con la muerte.¹⁸¹ Por tanto, denunciar no solo es un trámite o una decisión individual: puede convertirse en una conducta sancionada por quien controla el espacio donde vive.

Por ello, si la ruta institucional está bloqueada, vigilada o castigada por el orden social impuesto en el territorio, entonces resulta necesario preguntar qué otras herramientas existen para prevenir riesgos, proteger a las personas, atender daños, reparar afectaciones y fortalecer su autonomía. Esa es la dimensión que desarrolla este capítulo.

¹⁸¹ Fritz Pinnow, *Óp. cit.*

5.2 ¿Cómo se ordenan las políticas de género?

Para analizar las políticas de género, este capítulo retoma los ámbitos de actuación que la Recomendación General núm. 35 del Comité CEDAW desarrolla frente a la violencia por razón de género contra las mujeres.¹⁸² Sobre esa base, las respuestas se agrupan en seis categorías: prevención social; protección inmediata y refugio especializado; atención integral y acompañamiento; reparación y restitución de derechos; fortalecimiento de la autonomía económica; y coordinación interinstitucional, información y seguimiento.

Esta adaptación deja fuera el ámbito de enjuiciamiento y sanción, por las razones expuestas en el apartado anterior. También separa el fortalecimiento de la autonomía económica como categoría propia, aunque en la Recomendación aparece entre las medidas de prevención y reparación. Esta decisión responde a que, en contextos de control territorial, la dependencia económica puede sostener la permanencia de las mujeres bajo reglas impuestas. Finalmente, distingue la atención integral de la protección inmediata, porque en los casos revisados la disponibilidad de un refugio no necesariamente implica acceso a servicios de salud, acompañamiento jurídico o apoyo psicológico.

La clasificación no supone que las políticas revisadas hayan sido diseñadas a partir de estas categorías ni que los cinco países cuenten con respuestas equivalentes en cada una. Tampoco supone que cada instrumento pertenezca a un solo ámbito. Varias políticas cumplen funciones en más de una categoría; en esos casos, el análisis identifica la función principal del instrumento. La finalidad es ordenar respuestas que vayan más allá de lo penal dispersas en

¹⁸² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, Naciones Unidas, 2017, CEDAW/C/GC/35.

leyes, planes, programas e instituciones, y comparar qué tipo de herramientas existen en cada país.

5.2.1 Prevención social

La primera categoría reúne las respuestas dirigidas a evitar que la violencia ocurra o se reproduzca mediante la transformación de las condiciones sociales, culturales, institucionales y comunitarias que favorecen su aparición. Incluye medidas orientadas a modificar estereotipos y patrones discriminatorios, promover la igualdad, fortalecer capacidades institucionales y comunitarias, y reducir condiciones del entorno que aumentan la exposición de las mujeres a distintas formas de violencia.¹⁸³

Estas respuestas se organizan en dos grupos. El primero corresponde a los marcos generales de prevención de la violencia de género contra las mujeres, que parten de la idea de que la violencia basada en el género no se reduce a hechos individuales, sino que se relaciona con desigualdades, estereotipos, relaciones de poder y prácticas sociales e institucionales que favorecen su reproducción. El segundo corresponde a respuestas con una dimensión comunitaria, orientadas a fortalecer redes, la participación local, la cohesión social y promover la participación ciudadana.

En Colombia, la Ley 1257 de 2008 establece medidas de sensibilización, prevención y atención frente a la violencia contra las mujeres, junto con obligaciones dirigidas a transformar patrones culturales y prácticas que legitiman la violencia y la discriminación.¹⁸⁴ Esta ley tiene un rasgo que la

¹⁸³ Ibidem, párrafos 30 a) y b), y 31 c). La Recomendación establece la obligación de abordar las causas subyacentes de la violencia, incluidos estereotipos, desigualdades y prácticas discriminatorias, así como adoptar medidas para transformar espacios y condiciones que incrementan el riesgo de violencia.

¹⁸⁴ Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones, Colombia, Diario Oficial núm. 47.193, 4 de diciembre de 2008, capítulo IV.

distingue del resto de los instrumentos revisados: incorpora de manera explícita la dimensión territorial y la presencia de actores armados.

Su artículo 9 ordena “fortalecer la presencia de las instituciones encargadas de prevención, protección y atención de mujeres víctimas de violencia en las zonas geográficas en las que su vida e integridad corran especial peligro en virtud de situaciones de conflicto por acciones violentas de actores armados”.¹⁸⁵ El mismo artículo establece el desarrollo de programas de prevención, protección y atención para las mujeres en situación de desplazamiento,¹⁸⁶ una de las consecuencias del control territorial documentadas en los capítulos anteriores.

Sin embargo, este artículo tiene dos límites. El primero es la categoría jurídica que utiliza. El mandato se formula para situaciones de conflicto, no para todos los contextos en los que un grupo coercitivo no estatal impone reglas sobre la población. El segundo es que la propia ley reconoce que la presencia de fuerzas estatales en contextos de conflicto también requiere controles para evitar que esa presencia exponga a las mujeres a nuevas formas de violencia.¹⁸⁷

En Chile, la Ley 21.675 establece un marco general para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en razón de género, e incorpora medidas de prevención, protección, atención, reparación y acceso a la justicia.¹⁸⁸

En Ecuador, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres adopta un enfoque integral y contempla acciones dirigidas a

¹⁸⁵ *Ibidem*, artículo 9, numeral 6.

¹⁸⁶ *Ibidem*, artículo 9, numeral 7.

¹⁸⁷ Aunque este informe se concentra en los grupos coercitivos no estatales, la presencia de fuerzas estatales en contextos de conflicto también ha sido documentada como fuente de violencia contra las mujeres. Véase en: Comisión de la Verdad, *Mi cuerpo es la verdad. Experiencias de mujeres y personas LGBTQ+ en el conflicto armado colombiano*, Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022.

¹⁸⁸ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Ley núm. 21.675. Establece medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, en razón de su género*, Chile, 2024, arts. 25 y 26.

transformar patrones socioculturales, prevenir la discriminación y fortalecer las capacidades institucionales.¹⁸⁹

En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias y la Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres establecen herramientas para prevenir la violencia, reducir desigualdades, modificar estereotipos y articular obligaciones entre distintos órdenes de gobierno.¹⁹⁰

A diferencia de la Ley 1257 de Colombia, los marcos de Chile, Ecuador y México no mencionan de manera explícita a los grupos coercitivos no estatales ni al control territorial. Aun así, varias de sus medidas podrían extenderse a esos contextos, porque buscan modificar desigualdades y estereotipos de género que estos grupos incorporan al orden que imponen y refuerzan mediante sus reglas. Por eso, las políticas que buscan transformar estereotipos, ampliar la participación de las mujeres y reducir desigualdades pueden contribuir a reducir las condiciones que sostienen o agravan la violencia basada en el género dentro de estos contextos.

Por otra parte, en el segundo grupo de respuestas, se encuentra la Estrategia Redes de Mujeres Constructoras de Paz (MUCPAZ) en México, que representa la política más cercana al problema analizado. Fue impulsada en 2019 por el Instituto Nacional de las Mujeres con el propósito de promover la participación de las mujeres en procesos locales de construcción de paz, resolución de conflictos, reconstrucción del tejido social y prevención social de las violencias.¹⁹¹

¹⁸⁹ Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Ecuador, Registro Oficial, Suplemento núm. 175, 5 de febrero de 2018.

¹⁹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias y Ley General para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres*, México.

¹⁹¹ Instituto Nacional de las Mujeres, “MUCPAZ. Redes de Mujeres Constructoras de Paz”, gob.mx, sitio histórico.

MUCPAZ destaca porque concibe a las mujeres como agentes de cambio capaces de producir información, identificar riesgos, formular propuestas y participar en la transformación de sus entornos. Su metodología contempla la conformación de redes locales, la elaboración de planes de acción comunitaria, diagnósticos participativos, mapeo de actores y territorios, recuperación de espacios públicos, fortalecimiento de redes de apoyo e interlocución con autoridades.¹⁹² Esa forma de entender la prevención es útil en contextos de control territorial, donde las mujeres pueden necesitar redes de confianza y formas de apoyo que no dependan de acudir individualmente a una institución.

En Ecuador, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 ofrece otro ejemplo de prevención con dimensión social y comunitaria. No es una política especializada en violencia basada en género contra las mujeres, pero incorpora una concepción de seguridad ciudadana que no se limita a reducir delitos: incluye convivencia pacífica, prevención de violencias, cohesión social, participación ciudadana y atención a factores sociales que generan vulnerabilidad.¹⁹³

Ese enfoque puede complementar a las políticas especializadas de género porque reconoce que la violencia se relaciona también con pobreza, desempleo, exclusión y discriminación, condiciones que en territorios bajo control pueden ser aprovechadas para establecer relaciones de dependencia o explotación.

A pesar de que estas políticas ofrecen herramientas para transformar factores que favorecen la violencia, en contextos de control territorial requieren ajustes que no se identifican de manera explícita en los instrumentos revisados. Esto cambia la forma en que una medida preventiva puede funcionar. Una campaña

¹⁹² Instituto Nacional de las Mujeres, *Paso a paso, MUCPAZ. Guía para la implementación de las Redes MUCPAZ*, México, INMUJERES, segunda edición, septiembre de 2023, pp. 15-42.

¹⁹³ Ministerio del Interior, *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030*, Ecuador, 2019, pp. 20-21.

sobre derechos puede servir si las mujeres reciben la información y pueden usarla sin exponerse a represalias. Una política de autonomía económica puede ayudar si las mujeres pueden trabajar o emprender sin pedir autorización, pagar cuotas o quedar bajo control del grupo. En territorios bajo control coercitivo, esos supuestos no siempre se cumplen.

5.2.2 Protección inmediata y refugio especializado

La segunda categoría reúne las respuestas destinadas a proteger a las mujeres frente al riesgo de nuevos actos de violencia de género mediante alojamientos seguros, refugios, casas de acogida, medidas de resguardo y mecanismos de protección urgente. Su objetivo es reducir la exposición frente a la fuente de amenaza, preservar la vida e integridad de las mujeres y generar condiciones mínimas para que puedan acceder a otros derechos.¹⁹⁴

Esta categoría es relevante en contextos de control territorial porque el riesgo no termina cuando se identifica una agresión. Las amenazas, la vigilancia y las reglas impuestas por los grupos coercitivos no estatales pueden mantener a las mujeres en peligro incluso cuando se encuentran en una institución de apoyo.

En los países analizados se identificaron respuestas de protección vinculadas con tres situaciones: violencia de género contra las mujeres, trata y explotación, y desplazamiento interno. La trata y la explotación, por ejemplo, también pueden involucrar redes y personas ajenas a estos grupos.¹⁹⁵ Sin embargo, las tres pueden presentarse dentro del orden social coercitivo que imponen.

¹⁹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35*, op. cit., párrs. 31 a) ii) y iii). La Recomendación establece la obligación de garantizar mecanismos de protección adecuados y accesibles, así como servicios de apoyo, centros de crisis, refugios, asistencia médica, psicológica, jurídica y social, sin imponer cargas excesivas a las víctimas.

¹⁹⁵ Un ejemplo es la red de explotación sexual encabezada por Jeffrey Epstein y Ghislaine Maxwell en Estados Unidos, que operó mediante la captación, traslado y abuso sexual de adolescentes en distintas propiedades, sin que ello implicara el ejercicio de control territorial sobre una población.

Los refugios y casas de acogida son una herramienta de protección inmediata. Buscan ofrecer una salida cuando permanecer en el mismo espacio aumenta el riesgo para la vida o integridad de una mujer. En esos casos, el Estado o las organizaciones responsables deben ofrecer un lugar seguro, confidencial y especializado, donde pueda resguardarse y recibir acompañamiento.

En Colombia, los lineamientos para la atención integral de mujeres víctimas de violencia en casas refugio funcionan como una guía operativa para identificar situaciones de riesgo y articular acompañamiento y acceso a servicios.¹⁹⁶ En Ecuador, la Red Nacional de Casas de Acogida agrupa espacios de protección y atención integral para mujeres en situación de violencia, particularmente frente a violencia intrafamiliar, violencia sexual y explotación sexual.¹⁹⁷

En México, los refugios están previstos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias,¹⁹⁸ pero la mayor parte de ellos es operada por organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Red Nacional de Refugios, con financiamiento público de asignación anual.¹⁹⁹ Sin embargo, el funcionamiento de los refugios está sujeto al presupuesto anual y a las reglas de operación vigentes.

Por su parte, las orientaciones técnicas del Fondo de Población de las Naciones Unidas sobre refugios para mujeres víctimas o sobrevivientes de violencia familiar extrema y comunitaria enfatizan la importancia de evaluar riesgos,

¹⁹⁶ Ministerio de Salud y Protección Social, *Lineamiento de Atención para Mujeres Víctimas de Violencia, sus Hijos e Hijas y Personas que Dependen de Ellas cobijadas con medida de atención a través de las Casas Refugio*, Colombia, 2023.

¹⁹⁷ Red Nacional de Casas de Acogida, *Modelo de atención en Casas de Acogida para mujeres que viven violencia. Cuatro años de trabajo colectivo a favor de una vida libre de violencias para las mujeres*, Quito, ONU Mujeres y ACNUR, 2012.

¹⁹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias*, México, capítulo V, arts. 54-59.

¹⁹⁹ Red Nacional de Refugios y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Informe al Comité de la CEDAW. México 2023*, 2023.

proteger la ubicación e identidad de las mujeres y considerar medidas de seguridad para los propios refugios.²⁰⁰ La Resolución 1/26 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también reconoce la necesidad de contar con alertas tempranas para identificar violencias, así como contar con medidas de protección, refugios y servicios especializados para mujeres, niñas y adolescentes en contextos de crimen organizado.²⁰¹

El segundo grupo de respuestas aparece en los instrumentos dirigidos a mujeres afectadas por trata, explotación sexual o explotación laboral. Estas rutas son relevantes porque atienden escenarios en los que la movilidad, el trabajo y la autonomía de las mujeres han sido restringidos por estos grupos.

En Chile, la Casa de Acogida para mujeres vulneradas por la trata de personas y migrantes ofrece alojamiento, atención psicológica, acompañamiento jurídico, acceso a servicios de salud y educación, vinculación con redes comunitarias y apoyos para la inserción social y laboral.²⁰² Su relevancia está en que combina protección inmediata con recuperación de autonomía, al reconocer que la explotación afecta la movilidad, la capacidad de decisión, las redes y las condiciones materiales de una mujer.

²⁰⁰ Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Orientaciones técnicas para refugios de mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia familiar extrema y comunitaria y, en su caso, sus hijas e hijos o niñas sin acompañantes*, México, UNFPA, 2021.

²⁰¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Crimen organizado y derechos humanos en las Américas*, Resolución núm. 1/26, Documento núm. 2, adoptada el 28 de febrero de 2026, recomendación 10, “Protección diferenciada y medidas de justicia respecto de mujeres y niñas”.

²⁰² Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, *Casa de Acogida para mujeres vulnerables por la trata de personas y migrantes en situación de explotación*, Programa Lazos, Cooperación Sur-Sur, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, s. f.

La Ley 985 de 2005 de Colombia, la Ley 20.507 de Chile y la Ley General en materia de Trata de Personas de México también incorporan medidas de protección, asistencia y restitución de derechos.²⁰³

Sin embargo, estas legislaciones presentan dos barreras. La primera se relaciona con el acceso: la protección depende de que la persona denuncie y de que la autoridad reconozca el caso como trata o explotación; es decir, queda condicionada a la activación de la vía penal. En territorios bajo control, acudir a una autoridad puede ser precisamente una de las conductas que el grupo sanciona, lo que dificulta acceder a estas medidas de protección.

La segunda se relaciona con la definición. Incluso cuando la vía penal se activa, muchas de las situaciones que enfrentan las mujeres bajo control territorial no reúnen los elementos del tipo penal de trata, como la captación, el traslado, la retención o el aprovechamiento. Una mujer a quien un grupo condiciona el trabajo, impone pagos o amenaza puede enfrentar riesgos similares, pero quedar fuera de esa categoría y, por lo tanto, de las protecciones que dependen de ese reconocimiento.

El tercer grupo se vincula con el desplazamiento interno. En Honduras, el Decreto 154-2022 reconoce que las amenazas, la violencia, la extorsión y otras formas de coerción pueden obligar a las personas a abandonar sus comunidades, para ello establece medidas de protección y asistencia

²⁰³ Congreso de la República de Colombia, *Ley 985 de 2005. Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma*, Colombia, 2005; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Ley núm. 20.507. Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal*, Chile, 2011; Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, México.

humanitaria.²⁰⁴ En el mismo país, la Ley de Casas Refugio²⁰⁵ y el Fondo para la Atención de Víctimas de la Trata de Personas²⁰⁶ incorporan mecanismos de alojamiento temporal y asistencia médica, psicológica, social y jurídica.

Estas respuestas reconocen que proteger implica salir del lugar donde viven. Sin embargo, esta opción produce nuevas pérdidas, como vivienda, ingresos, documentos, escuela, empleo, pertenencias y vínculos comunitarios. Aunque la protección inmediata puede preservar la vida, no cubre las consecuencias del desplazamiento.

En conjunto, estas respuestas ofrecen herramientas de protección inmediata, como alojamiento seguro, medidas de resguardo, atención especializada, asistencia jurídica, apoyo psicosocial y traslado. Sin embargo, su implementación enfrenta dificultades específicas en contextos de control territorial. Una de ellas es el acceso: acudir a las instituciones puede resultar riesgoso cuando el grupo vigila o sanciona el contacto con las autoridades estatales. A ello se suma que, incluso en modelos de atención integral, como los Centros de Justicia para las Mujeres en México, se ha documentado una tendencia a vincular el acceso a la justicia con la persecución y sanción de delitos.²⁰⁷

Otra dificultad es el trayecto entre el territorio controlado y el lugar de protección. El refugio protege a la mujer que logra llegar, pero no siempre

²⁰⁴ Poder Legislativo, *Decreto núm. 154-2022. Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente*, Honduras, Diario Oficial La Gaceta, núm. 36,184, 20 de marzo de 2023, art. 1.

²⁰⁵ Poder Legislativo, *Decreto núm. 28-2024. Ley de Casas Refugio para mujeres víctimas-sobrevivientes de violencias en Honduras*, Honduras, Diario Oficial La Gaceta, núm. 36,521, 29 de abril de 2024.

²⁰⁶ Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas, *Resolución núm. 001-CICESCT-2023. Reglamento para regular el Fondo para la Atención de Víctimas de Trata de Personas (FOAVIT) y para las operaciones del Equipo de Respuesta Inmediata (ERI)*, Honduras, Diario Oficial La Gaceta, núm. 36,386, 17 de noviembre de 2023.

²⁰⁷ EQUIS Justicia para las Mujeres, *Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*, México, julio de 2017, pp. 46-49.

responde a la pregunta previa: cómo salir de un territorio vigilado sin exponerse a represalias. Tampoco resuelve lo que viene después: la pérdida de ingresos, vivienda, redes de apoyo o las condiciones necesarias para reconstruir la vida derivado de un grupo que controla a toda una población.

5.2.3 Atención integral y acompañamiento

La tercera categoría reúne las respuestas orientadas a atender las consecuencias físicas, psicológicas, sexuales, sociales y económicas que produce la violencia. Incluye servicios especializados y mecanismos de acompañamiento para que las mujeres puedan ejercer sus derechos y avanzar en procesos de recuperación.²⁰⁸

La protección inmediata busca reducir un riesgo actual. En cambio, la atención integral responde a los daños que la violencia ya produjo y a las necesidades que aparecen después. Incluye servicios médicos, psicológicos, sociales y jurídicos, además de coordinación entre instituciones para que las mujeres no tengan que recorrer solas distintas rutas de atención.

La atención integral no se resuelve en un solo contacto. Requiere consultas, terapias, trámites, audiencias y seguimiento durante semanas o meses. En un territorio donde se vigila quién sale, a dónde va y con qué frecuencia, el problema no es solo llegar una vez al servicio, sino volver sin exponerse.

En los países analizados, la mayor parte de estas respuestas proviene de los marcos generales de atención a la violencia de género contra las mujeres. En Colombia, la Ley 1257 de 2008 establece medidas de prevención, protección y

²⁰⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35*, Óp. cit., párr. 31 a) iii). La Recomendación incluye asistencia jurídica, servicios médicos y psicológicos, apoyo social, orientación y mecanismos de remisión multisectorial. También se relaciona con el párr. 31 b), relativo a la protección y apoyo a las víctimas y supervivientes.

atención.²⁰⁹ En Chile, la Ley 21.675 incorpora medidas de prevención, atención, protección y reparación frente a la violencia de género.²¹⁰

En Ecuador, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres crea un sistema que articula prevención, atención, protección y reparación.²¹¹ En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres establecen servicios especializados, coordinación institucional, órdenes de protección y mecanismos de atención.²¹²

En Honduras, entre los instrumentos identificados se encuentra la Ley contra la Violencia Doméstica, que incorpora medidas frente a daños físicos, psicológicos, sexuales y patrimoniales. El límite es que la ley está pensada para violencias que ocurren dentro de una relación doméstica o familiar. Una mujer agredida por un integrante de un grupo que controla su colonia puede sufrir daños similares, pero no necesariamente quedar cubierta por esa ruta de atención.

El instrumento más cercano al problema analizado es la Ley 1448 de 2011 de Colombia, que creó el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual incorpora el principio de “proactividad”, que implica buscar a las víctimas, acercarles los servicios e identificar sus necesidades de atención.²¹³

²⁰⁹ Congreso de la República de Colombia, Ley 1257 de 2008, Óp. cit.

²¹⁰ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley núm. 21.675, Óp. cit.

²¹¹ Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Óp. cit., arts. 2, 43 y 44.

²¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias, Óp. cit.; Presidencia de la República, Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2026.

²¹³ Congreso de la República de Colombia, Ley 2421 de 2024. Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno, Colombia, art. 37, que modifica el art. 137 de la Ley 1448 de 2011, principio de proactividad.

Este Programa contempla estrategias móviles para llegar a lugares apartados y ofrece atención individual, familiar y comunitaria. Además, prevé formación específica para casos de violencia sexual, gratuidad en la atención, financiación de gastos de desplazamiento cuando sea necesario y una duración ajustada a las necesidades de la persona atendida.²¹⁴ Aunque esta política atiende varios obstáculos de acceso que se relataron anteriormente, tiene un límite: está dirigido a víctimas del conflicto armado.²¹⁵ Por ello, puede dejar fuera a mujeres sometidas a las reglas de grupos que ejercen control territorial, pero que no están reconocidos como actores de ese conflicto.

Ecuador ofrece un desarrollo amplio de esta categoría. El eje de atención del Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y Niñas 2019-2025 busca garantizar servicios médicos, psicológicos, socioeconómicos y jurídicos para mujeres en situación de violencia.²¹⁶ Para ello, plantea fortalecer la red de servicios gratuitos, ampliar la cobertura, mejorar centros de atención y casas de acogida, crear redes de apoyo mediante promotoras comunitarias, habilitar espacios seguros, capacitar equipos de atención y promover incentivos socioeconómicos para las mujeres y sus familias.²¹⁷

Este conjunto de medidas muestra que la atención requiere más que una ventanilla institucional. Sin embargo, al igual que las respuestas revisadas anteriormente en los demás países, se concentra principalmente en fortalecer la oferta institucional y parte del supuesto de que las mujeres pueden llegar a los servicios.

²¹⁴ Ibídem, arts. 36 y 37: el art. 36 modifica el art. 136 de la Ley 1448 de 2011 e incorpora la disposición sobre estrategias móviles para lugares apartados; el art. 37 modifica el art. 137 e incorpora los principios de atención individual, familiar y comunitaria e interdisciplinariedad.

²¹⁵ Ibídem, art. 37, que modifica el art. 137 de la Ley 1448 de 2011.

²¹⁶ Secretaría de Derechos Humanos, *Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: 2019-2025*, Ecuador, apartado 5.6.2.2, p. 38.

²¹⁷ Ibídem, apartado 5.6.2.2, lineamientos 1 a 8 del eje de atención a las víctimas de violencia contra las mujeres, pp. 38-39.

Colombia documenta con precisión algunos obstáculos de acceso para mujeres rurales víctimas de violencia. El CONPES 4080 identifica falta de infraestructura en zonas apartadas, dificultades económicas y geográficas, problemas de transporte, inseguridad, malas condiciones de los caminos y barreras para acceder a información sobre las rutas existentes.²¹⁸

Esa lista se relaciona con las barreras que puede enfrentar una mujer bajo control territorial: dificultad para trasladarse, costos, inseguridad del camino y falta de información. Sin embargo, el CONPES 4080 explica esos obstáculos principalmente como problemas de distancia, infraestructura y acceso a servicios, no como efectos de vigilancia o coerción territorial. Por eso, las soluciones propuestas buscan acercar los servicios, mediante comisarías de familia móviles, protocolos de atención para mujeres rurales y a través del programa Justicia a la Puerta.²¹⁹

En estos contextos, la continuidad de la atención también debe ser una cuestión de seguridad. No basta con acercar los servicios si utilizarlos exige desplazamientos reiterados que pueden hacer visible la búsqueda de ayuda o aumentar la exposición de las mujeres.

5.2.4 Reparación y restitución de derechos

La cuarta dimensión reúne las respuestas orientadas a reparar los daños ocasionados por la violencia, restituir derechos afectados, promover la

²¹⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 4080. Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país*, Colombia, 18 de abril de 2022, apartado 4.4.5, “Barreras de las mujeres rurales víctimas de violencias para acceder a rutas de prevención y atención integral”.

²¹⁹ Consiste en visitar de puerta en puerta los hogares rurales para orientar sobre la dinámica de la violencia y las rutas de atención, con entrega de kits pedagógicos y realizar actividades pedagógicas comunitarias. Además, el programa se apoya de organizaciones sociales, gremios del sector y personas servidoras públicas para fortalecer la articulación institucional.

rehabilitación y generar condiciones para reconstruir los proyectos de vida de las mujeres.²²⁰

Esta categoría es especialmente importante cuando ya existe un “después” de la violencia: cuando la mujer salió del territorio, cuando el grupo dejó de ejercer control o cuando existen condiciones mínimas para que el daño no se repita. En esos escenarios, la reparación puede ayudar a recuperar vivienda, ingresos, bienes, vínculos comunitarios, salud y proyecto de vida.

En Colombia, la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y su reforma mediante la Ley 2421 de 2024 constituyen la respuesta más completa dentro de esta categoría. Este marco reconoce el derecho de las víctimas a una reparación integral mediante medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.²²¹ También establece que las reparaciones individuales y colectivas deben complementarse para responder de manera integral a los daños.²²²

La restitución de tierras es una de sus medidas centrales. La ley establece que este derecho no depende de que la víctima decida retornar, busca restablecer el proyecto de vida y exige que el retorno o la reubicación ocurran en condiciones seguras y dignas. Además, ordena adoptar un programa integral que incluya el

²²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35*, Óp. cit., párr. 33. La Recomendación establece que las reparaciones deben ser adecuadas, efectivas, proporcionales al daño sufrido e incluir indemnización, servicios jurídicos, sociales y de salud, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Asimismo, señala que deben tener un carácter transformador cuando la discriminación estructural contribuyó a producir la violencia.

²²¹ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, Colombia, art. 25; y *Ley 2421 de 2024*, Óp. cit., art. 10, que modifica el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011.

²²² Congreso de la República de Colombia, *Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, Colombia, art. 25; y *Ley 2421 de 2024*, Óp. cit., art. 10, que modifica el artículo 21 de la Ley 1448 de 2011.

retorno o la reubicación de la víctima, junto con la restitución de sus bienes inmuebles.²²³

Con la reforma de 2024 a la Ley 1448, se incorporó una “ruta restaurativa de indemnización”, de carácter voluntario, en la que víctimas y Estado acuerdan medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción relacionadas con el hecho que produjo el daño.²²⁴ Esta vía es relevante porque busca facilitar el acceso a la reparación sin depender necesariamente de una condena penal.

Estas medidas responden a pérdidas que también enfrentan algunas mujeres bajo control territorial: vivienda, ingresos, bienes, vínculos comunitarios y proyecto de vida. Sin embargo, en Colombia este marco se activa para quienes son reconocidas como víctimas del conflicto armado. Como se dijo previamente: ello deja fuera a quienes son víctimas de quienes aún no son actores reconocidos del conflicto.

Este límite ya apareció en categorías pasadas. La Ley 1257 ordena fortalecer la presencia institucional en zonas de riesgo, pero lo hace para situaciones de conflicto. El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral ofrece atención móvil y proactiva, pero está vinculado con la atención a víctimas del conflicto armado. La Ley 1448 ofrece la reparación más desarrollada entre los países revisados, pero conserva la misma puerta de entrada.

Esto no significa que la Ley 1448 esté mal diseñada. La ley fue creada para reparar daños producidos en el marco del conflicto armado interno, y su

²²³ Congreso de la República de Colombia, *Ley 1448 de 2011*, *Óp. cit.*, art. 73, nums. 1 a 4, sobre los principios de la restitución —preferencia, independencia, progresividad y estabilización—; y art. 70, sobre el programa integral de retorno o reubicación.

²²⁴ Congreso de la República de Colombia, *Ley 2421 de 2024*, *Óp. cit.*, art. 34, que modifica el art. 132 de la Ley 1448 de 2011, sobre indemnización administrativa, criterios de priorización, ruta restaurativa de indemnización y Acuerdo Restaurador y Reparador.

alcance responde a esa finalidad. El punto es que varios daños que la ley reconoce también ocurren en territorios bajo control coercitivo. Sin embargo, el acceso a la reparación depende no solo del tipo de afectación, sino de quien la ejerce.

En México, el principal marco de esta categoría es la Ley General de Víctimas. Esta ley reconoce el derecho a la reparación integral e incluye medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.²²⁵ Su contenido dialoga con varias pérdidas documentadas en territorios bajo control: vivienda, empleo, bienes, salud, unidad familiar y proyecto de vida.

El límite, nuevamente, está en el acceso. Para recibir estas medidas, la mujer debe ser reconocida como víctima e ingresar al Registro Nacional de Víctimas.²²⁶ En todos los supuestos previstos por esta Ley, ese reconocimiento requiere que los hechos hayan sido denunciados ante una autoridad. En contextos donde acudir a una autoridad está sancionado, este requisito puede bloquear el acceso a la reparación.

En otros países, la reparación aparece como un componente de rutas más específicas. En Colombia, la Ley 985 de 2005 sobre trata de personas prevé asistencia para la recuperación física, psicológica y social de las víctimas, así como capacitación, apoyo para encontrar empleo y acompañamiento jurídico para exigir la reparación de los daños.²²⁷

²²⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Víctimas*, México, arts. 1, 26 y 27.

²²⁶ *Ibíd.*, arts. 61 y 62, sobre medidas de restitución y rehabilitación; título sexto, capítulo II, sobre el Registro Nacional de Víctimas y el reconocimiento de la calidad de víctima.

²²⁷ Congreso de la República de Colombia, *Ley 985 de 2005*, *Óp. cit.*, art. 7.

En Chile, la Casa de Acogida para mujeres afectadas por trata y explotación incluye restitución de derechos y reconstrucción del proyecto de vida.²²⁸ En Honduras, las respuestas identificadas aparecen dentro de rutas de atención a víctimas de trata y frente al desplazamiento interno.²²⁹ En Ecuador, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres incorpora la reparación como parte de la respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres, pero también exige que el caso ingrese por las rutas institucionales previstas.²³⁰

El límite de las políticas de Colombia, Chile y Ecuador es que dejan fuera a mujeres que sufren pérdidas similares por reglas territoriales, ya que el acceso depende de que los hechos sean denunciados y de que el caso sea reconocido dentro de las categorías previstas por cada marco. Además, algunas de estas medidas de reparación parten del supuesto de que existen condiciones para restituir derechos sin producir nuevos riesgos.

Sin embargo, las garantías de no repetición requieren una autoridad capaz de evitar que el daño vuelva a ocurrir; el retorno requiere condiciones de seguridad; y la restitución de bienes requiere que la persona pueda conservar lo que recupera. Cuando el control territorial persiste, esos supuestos no se cumplen. Por ejemplo, recuperar una vivienda puede volver visible a la mujer frente al grupo que la expulsó; retornar puede significar volver al espacio donde las reglas siguen vigentes. Por eso, el límite de estas políticas está en el acceso y en el momento.

²²⁸ Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, *Casa de Acogida para mujeres vulnerables por la trata de personas y migrantes en situación de explotación*, Óp. cit.

²²⁹ Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Personas, *Resolución núm. 001-CICESCT-2023*, Óp. cit.; Poder Legislativo, *Decreto núm. 154-2022. Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente*, Óp. cit.

²³⁰ Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Óp. cit.; y Secretaría de Derechos Humanos, *Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: 2019-2025*, Óp. cit., eje de reparación.

Frente a estos límites, las organizaciones de mujeres tienen un papel relevante. En Colombia, la Organización Femenina Popular, Narrar para Vivir y la Liga de Mujeres Desplazadas han desarrollado procesos de memoria, acompañamiento psicosocial, fortalecimiento colectivo y reconstrucción de proyectos de vida. Su aporte muestra que la reparación no siempre se reduce a una indemnización, una restitución de bienes o una medida administrativa. También implica generar condiciones para que las mujeres recuperen capacidad de decisión, reconstruyan vínculos, nombren los daños sufridos y sostengan procesos colectivos después de la violencia.

Estas experiencias son importantes para el problema analizado porque trabajan con afectaciones que no terminan cuando cesa el hecho violento. En ese sentido, permiten pensar la reparación como un proceso de reconstrucción material, emocional, colectiva y política, especialmente en contextos donde las amenazas o los efectos del control territorial continúan marcando la vida de las mujeres.

5.2.5 Fortalecimiento de la autonomía económica

La quinta categoría reúne las respuestas orientadas a que las mujeres cuenten con ingresos propios, acceso a empleo, crédito, tierra o activos productivos, y tiempo para sostener esas actividades. Parte de una premisa: la dependencia económica reduce las opciones para salir de una situación de violencia y sostener decisiones propias.²³¹

En contextos de control territorial, la autonomía económica es necesaria, pero también plantea una tensión. Cuando un grupo cobra por trabajar, autoriza actividades o vigila los ingresos, la actividad económica vuelve más visible a las

²³¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35*, Óp. cit., párrs. 30 a) y b), 31 a) iii) y 33. Esta categoría deriva de la obligación de promover la capacidad de acción y autonomía de las mujeres prevista

mujeres. Ello no es un argumento en contra de la apuesta por la autonomía económica; sino para que las medidas se diseñen considerando quién controla el territorio y qué reglas pesan sobre el trabajo.

Colombia ofrece uno de los desarrollos más amplios en esta materia. El CONPES 4080 entiende la autonomía económica como una condición para el ejercicio de los derechos de las mujeres y como un factor de prevención de las violencias basadas en género.²³² La política propone acciones de formación, empleabilidad, emprendimiento, acceso a recursos productivos y reducción de las barreras asociadas al trabajo de cuidados, con líneas específicas para mujeres rurales.²³³

Estas herramientas fortalecen la capacidad de decisión de las mujeres. Sin embargo, en territorios bajo control coercitivo, los negocios locales, el trabajo por cuenta propia o las actividades realizadas desde la vivienda quedan expuestas a las reglas del grupo. Como se documentó en los capítulos anteriores, el cobro por trabajar y la autorización para vender en ciertos lugares son mecanismos centrales del control territorial. En ese contexto, un negocio pequeño, fijo y conocido en la comunidad sirve como fuente de ingresos, pero también como punto visible de cobro o presión.

Ecuador muestra otra dimensión del problema. La Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violeta, de 2023, promueve la participación económica de las mujeres mediante empleo, emprendimiento y acceso a financiamiento.²³⁴ Su ruta se apoya en la formalización: registrar la actividad, acceder al sistema financiero, constituir un emprendimiento y recibir incentivos.

²³² Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 4080*, *Óp. cit.*, apartado 4.1, “Persisten barreras para las mujeres en el acceso a oportunidades sostenibles de autonomía económica”.

²³³ *Ibíd.*, apartado sobre inclusión productiva de mujeres rurales, que refiere el Fondo para las Mujeres Rurales, las Líneas Especiales de Crédito y las garantías del Fondo Nacional correspondiente.

²³⁴ Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violeta*, Ecuador, Registro Oficial, Suplemento núm. 234, 20 de enero de 2023.

A pesar de que el objetivo es cerrar brechas económicas, en un territorio vigilado también genera información sobre la actividad, el domicilio o los ingresos de una mujer. Lo que en una política económica aparece como formalización, en un contexto de control territorial se traduce en mayor exposición.

El Plan Nacional de Ecuador establece un vínculo más directo entre violencia y autonomía económica. Prevé incorporar a mujeres víctimas de violencia y a sus familias a servicios de inclusión económica, crédito, bonos, acompañamiento técnico, emprendimientos y programas de empleo.²³⁵ Esta política es relevante porque conecta la salida de la violencia con la generación de ingresos. Su límite vuelve a estar en el acceso: exige que la mujer haya sido reconocida como víctima por una institución y que cumpla los requisitos del Plan.

En México, el Programa Nacional de Proyectos Estratégicos para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres 2026-2030 dedica su segundo objetivo a promover las autonomías y libertades de las mujeres, adolescentes y niñas para tomar decisiones en todos los ámbitos de su vida. Su diagnóstico vincula la autonomía con tres condiciones: participación económica, distribución del trabajo de cuidados e ingresos propios.²³⁶ Este enfoque es relevante porque no reduce la autonomía económica al empleo, sino que también considera el tiempo disponible y la capacidad de decisión.

El programa propone acciones relacionadas con igualdad salarial, derechos laborales, inclusión financiera, apoyo a mujeres productoras e iniciativas comunitarias. Su límite es que no contempla qué ocurre cuando esas medidas se

²³⁵ Secretaría de Derechos Humanos, *Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: 2019-2025*, Óp. cit., matriz de acciones, líneas 1.2.1 y 1.2.2, sobre servicios de inclusión económica y economía popular y solidaria, bolsas de empleo joven, socio-empleo y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

²³⁶ Presidencia de la República, *Programa Nacional de Proyectos Estratégicos para la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres 2026-2030*, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2026, objetivo 2, apartado 6.2.

implementan en lugares donde trabajar, vender, desplazarse o recibir ingresos está sujeto a reglas impuestas por un grupo coercitivo.

En conjunto, las políticas revisadas muestran que la autonomía económica es una herramienta necesaria frente a la violencia. Su límite es que no consideran que, en territorios bajo control coercitivo, producir ingresos también puede generar exposición. Por eso, fortalecer la autonomía económica exige mirar no solo qué recursos recibe una mujer, sino bajo qué reglas territoriales puede usarlos.

5.2.6 Coordinación interinstitucional y sistemas de información

Esta categoría comprende las medidas destinadas a articular la actuación de distintas instituciones, producir información y dar seguimiento a la violencia. Incluye mecanismos de coordinación, sistemas de registro, observatorios, diagnósticos e investigaciones que contribuyen a identificar patrones y orientar las respuestas institucionales.²³⁷

A diferencia de las anteriores, esta no atiende directamente a las mujeres. Su función es hacer que las demás respuestas operen mejor y que el problema pueda medirse. Por eso, sus límites son distintos: un sistema de información puede fortalecerse sin mejorar la atención, y un registro solo puede mostrar aquello que sus variables captan.

En México, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias establece el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de las Violencias contra las Mujeres como mecanismo de

²³⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación general núm. 35*, Óp. cit., párr. 34, sobre coordinación, vigilancia y recopilación de datos relativos a la violencia por razón de género contra la mujer. La Recomendación establece obligaciones relacionadas con la coordinación entre instituciones y organizaciones, la recopilación, análisis y publicación de datos, la realización de investigaciones y la evaluación periódica de las medidas adoptadas frente a la violencia por razón de género contra las mujeres.

coordinación entre instituciones y órdenes de gobierno. Su objeto es establecer la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.²³⁸

En materia de información, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres concentra datos sobre agresiones reportadas, características de los casos y estatus procesal, y facilita el intercambio de información entre autoridades de los tres órdenes de gobierno.²³⁹

A ello se suma la producción estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en particular de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), la cual mide experiencias de violencia reportadas por mujeres de 15 años y más en distintos ámbitos de su vida, así como los tipos de violencia, el vínculo con las personas agresoras y lugares donde ocurrieron los hechos.²⁴⁰

La ENDIREH ayuda a estimar la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres (si bien no compara con hombres) más allá de las denuncias y registros administrativos. El BANAVIM, por su parte, permite concentrar información institucional sobre los casos que llegan a conocimiento de las autoridades.

En Ecuador, la Ley Orgánica Integral creó el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, entendido como el

²³⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias*, Óp. Cit.; Presidencia de la República, *Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030*, Óp. cit., apartado sobre el Sistema Nacional.

²³⁹ Secretaría de las Mujeres, *BANAVIM*, portal del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres,

²⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021*, México, INEGI, 2021.

conjunto articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a prevenir y erradicar la violencia mediante prevención, atención, protección y reparación integral. La misma ley prevé el Registro Único de Violencia contra las Mujeres como una herramienta para caracterizar la problemática, homologar, procesar y actualizar información generada por las instituciones que integran el Sistema.²⁴¹ Sin embargo, este Registro, a la fecha de este informe, no se encuentra en funcionamiento.

En Colombia, la Ley 1257 de 2008 prevé la coordinación entre las entidades responsables de atender a mujeres víctimas de violencia y la producción de información para monitoreo y seguimiento; además, el Decreto 164 de 2010 creó la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres.²⁴² Por su parte, el CONPES 4080 identificó problemas de interoperabilidad, desagregación y actualización de los sistemas de información sobre violencia contra las mujeres.²⁴³

En Honduras, la Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer coordina las políticas de igualdad; el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos da seguimiento a quejas; y el Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres, que es gestionado por la sociedad civil, produce información sobre feminicidios, violencia sexual, trata y desapariciones.²⁴⁴

Los mecanismos de coordinación interinstitucional son necesarios porque las afectaciones asociadas con el control territorial abarcan necesidades de

²⁴¹ Asamblea Nacional del Ecuador, *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, Óp. Cit., arts. 13, 15 numeral 5, 53 y 54

²⁴² Congreso de la República de Colombia, *Ley 1257 de 2008*, Óp. cit., arts. 6 y 9, numeral 9.

²⁴³ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, *Documento CONPES 4080*, Óp. cit., apartado 4.4.3, “Retos en la interoperabilidad y desagregación en los sistemas de información de data estadística de violencia contra las mujeres”.

²⁴⁴ Centro de Derechos de Mujeres, Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres, *Boletín de violencia contra mujeres. Edición 2025*, Honduras, 2025.

protección, salud, vivienda, movilidad, atención psicológica, ingresos y reparación. Su articulación evita respuestas fragmentadas entre instituciones.

En materia de información, los sistemas revisados recopilan datos sobre las víctimas, los tipos de violencia, las características de los hechos, el vínculo con las personas agresoras y la atención recibida. Sin embargo, no incorporan de manera sistemática variables que permitan identificar si la violencia ocurrió en un territorio bajo control de un grupo coercitivo no estatal, qué reglas operaban en ese espacio o si esas reglas afectaron la posibilidad de pedir ayuda. Esto dificulta identificar y dimensionar la violencia contra las mujeres en estos contextos.

Los registros administrativos dependen de los casos que llegan a una institución. Una mujer entra al sistema cuando denuncia, solicita atención o tiene contacto con una autoridad. Pero, como muestran las categorías anteriores, en territorios bajo control coercitivo ese acercamiento suele ser precisamente lo más difícil. Esto genera subregistro y limita la capacidad de los datos para mostrar la magnitud real del problema.

Esta limitación importa porque los datos no solo describen el problema: también contribuyen al diseño de políticas públicas. Los censos, los registros administrativos y encuestas ayudan a definir dónde se instalan servicios, qué riesgos se priorizan, qué población se atiende y qué tipo de respuesta se diseña.

Si los sistemas de información estadísticos no captan de manera sistemática la presencia de control territorial o los riesgos que enfrentan las mujeres al acudir a una institución, el diagnóstico queda incompleto, lo cual determina el alcance de las políticas.

En este sentido, este informe no propone crear un sistema paralelo ni añadir una categoría específica de control territorial. El punto es que los sistemas de

información incorporen variables de contexto que permitan identificar si la violencia ocurrió en un territorio donde opera un grupo coercitivo no estatal con control territorial; si existían reglas sobre movilidad, trabajo, vínculos o contacto con autoridades; si las personas reportaron amenazas, cobros o vigilancia asociados con ese grupo; y si esas condiciones afectaron sus posibilidades de pedir ayuda, salir del territorio o sostener una ruta de atención.

Sin esa información, la violencia de género contra las mujeres –y todas las violencias, en realidad– en estos contextos queda parcialmente invisible para el Estado y, por lo tanto, también para las políticas que dependen de esos datos.

A partir de los límites identificados en las políticas de género analizadas, este informe propone formular al menos las siguientes preguntas:

- ¿La persona puede salir sin ponerse en riesgo?

No basta con que exista un refugio, una oficina o un servicio. También importa si puede llegar sin ser vista, seguida, castigada o amenazada por el grupo.

- ¿Puede pedir ayuda sin que el grupo se entere?

En algunos territorios, hablar con una autoridad, recibir una visita institucional o acudir a una cita puede aumentar el riesgo.

- ¿La atención puede sostenerse en el tiempo?

Muchas rutas requieren varias citas, trámites o seguimientos. En un territorio vigilado, volver una y otra vez a una institución puede hacer visible a la mujer.

- ¿Recibir apoyo económico la fortalece o la expone?

Un negocio, un crédito, una transferencia o un empleo pueden ayudarla a

decidir con más autonomía. Pero también pueden volverla visible frente a un grupo que cobra, vigila o controla quién trabaja.

- ¿Volver a casa es realmente seguro?

La reparación no puede asumir que regresar, recuperar una vivienda o reabrir un negocio siempre es posible. Si las reglas del grupo siguen vigentes, volver puede significar regresar al riesgo.

- ¿Los datos muestran lo que realmente está pasando?

Si los registros solo cuentan denuncias o casos atendidos, dejan fuera a mujeres que no pueden acercarse a las instituciones por miedo, vigilancia o amenazas.

- ¿La información de la persona está protegida?

Cuando varias instituciones comparten datos, también deben cuidar que su domicilio, teléfono, ruta de atención o relato no circulen sin protección.

- ¿La respuesta considera las reglas de control territorial?

Una política no funciona igual en un lugar donde las personas pueden moverse libremente que en uno donde alguien decide quién entra, quién sale, quién trabaja, con quién se relaciona o qué puede decir.

Estas preguntas no buscan crear otra política pública, sino revisar si las respuestas existentes son realmente accesibles, seguras y pertinentes para mujeres que viven en contextos de control territorial.

Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación muestra que dentro del crimen organizado existen distintos tipos de grupos. El informe se ha enfocado en los grupos coercitivos no estatales con control territorial. Estos grupos no solo ejercen violencia directa o cometen delitos. También intervienen en la vida cotidiana de las personas: deciden quién puede entrar o salir de un lugar, quién puede trabajar, qué negocios deben pagar, qué relaciones se consideran prohibidas y qué ocurre cuando alguien desobedece. Por eso, mirar únicamente las expresiones de violencia directa —los delitos— no basta para entender lo que ocurre en los territorios donde estos grupos ejercen poder.

La presencia de un grupo delictivo organizado no siempre significa que exista control territorial. Un grupo puede estar en un lugar, vender drogas, cobrar dinero o cometer homicidios sin necesariamente imponer reglas sobre la vida de la población. El control aparece cuando adquiere la capacidad de establecer reglas que alcanzan a quienes viven, trabajan o transitan por el territorio, vigilar su cumplimiento y hacerlas cumplir.

La violencia que ejercen los grupos coercitivos no estatales con control territorial tampoco necesita ser visible de manera permanente para que exista control. En muchos casos, basta con que las personas sepan qué está prohibido y qué puede ocurrir si desobedecen. Una amenaza conocida, una frontera invisible, una cuota, la vigilancia constante o el castigo impuesto a otra persona pueden ser suficientes para modificar la conducta de una comunidad. Por eso, que no haya violencia todos los días no significa que no haya control.

Las personas enfrentan distintas violencias en los territorios controlados por estos grupos. La investigación mostró que algunas de ellas forman parte de los mecanismos mediante los cuales establecen y sostienen su control. Las mujeres

no son ajenas a estas dinámicas: también pueden estar expuestas al cobro de cuotas, la vigilancia de sus movimientos, las amenazas o los castigos. Dentro de ese conjunto de violencias, esta investigación se concentró en aquellas relacionadas con el género. Algunas formas de violencia basada en el género contra las mujeres están vinculadas con las reglas impuestas por estos grupos. Por violencia de género contra mujeres, se entendió aquella que afecta a las mujeres por ser mujeres o de manera desproporcionada a los hombres.

La investigación identificó tres formas principales de violencia basada en el género contra las mujeres. La primera es el control de sus relaciones afectivas y sexuales: con quién pueden estar, a quién no pueden rechazar o qué vínculos pueden costarles amenazas, expulsión o muerte. La segunda es el uso de su cuerpo y su sexualidad: explotación sexual, imposición de servicios sexuales, control del trabajo sexual o violencia sexual como castigo. La tercera es el control de sus decisiones reproductivas: anticoncepción, abortos o embarazos impuestos. En todas ellas, el cuerpo y las decisiones de las mujeres quedan sometidos al poder del grupo.

Sin embargo, estas violencias no surgen de la nada. Los grupos coercitivos no estatales con control territorial aprovechan roles y estereotipos de género que ya existen y refuerzan sus efectos mediante vigilancia, amenazas y castigos. Ideas como que las mujeres pertenecen a un hombre, a una familia, a una pandilla o a un territorio no son creadas por estos grupos, pero pueden convertirse en reglas obligatorias dentro del orden que imponen. Ahí se encuentra una de las claves del informe: estos grupos no solo ejercen violencia contra las mujeres; también pueden reforzar mandatos de género preexistentes.

La comparación entre Colombia, Chile, Ecuador, Honduras y México muestra que este control no funciona igual en todos los países. En algunos casos aparece con más fuerza en barrios, colonias o comunidades donde el grupo convive

diariamente con la población. En otros, se concentra en rutas, zonas de producción, mercados, puntos de cruce o espacios económicos específicos. También cambia la función de la violencia: puede servir para castigar, obtener dinero, asegurar obediencia, marcar pertenencias o enviar mensajes a otros grupos y a la comunidad.

Estas diferencias deben leerse con cuidado. Que una práctica no aparezca documentada en un país no significa que no exista. Significa que la información disponible no siempre permite verla. Las fuentes revisadas no documentan todos los territorios ni todas las formas de violencia con la misma profundidad. Por eso, este informe no mide cuántos casos existen ni compara qué país tiene más violencia. Su aporte está en mostrar cómo ciertas violencias se producen y qué papel cumplen dentro del control que ejerce el crimen organizado.

Otro hallazgo importante es que las respuestas estatales actuales frente a la violencia de género contra las mujeres no están diseñadas específicamente para aquella que ocurre en territorios bajo el control de estos grupos. Las políticas de seguridad se concentran en el grupo: sus integrantes, sus armas, sus finanzas o sus delitos. Las políticas de violencia contra las mujeres suelen organizarse alrededor de la prevención, atención, protección y reparación de las violencias que enfrentan. En contextos de control territorial, ambas dimensiones se cruzan: el riesgo no proviene únicamente de una persona identificable, sino también de un orden que vigila, cobra, restringe la movilidad y puede sancionar el contacto con las autoridades.

Esto no significa que las políticas existentes no sean útiles. Los países revisados cuentan con refugios, casas de acogida, servicios de atención, programas de prevención, medidas de protección y apoyos para la autonomía económica. El problema es que muchas de estas respuestas parten de condiciones que no siempre existen en territorios bajo control. Suponen, por ejemplo, que una

mujer puede salir del territorio, pedir ayuda, acudir a una institución, regresar a una cita, denunciar o recibir apoyo económico sin que el grupo lo advierta. En estos contextos, esas acciones pueden exponerla a nuevos riesgos.

Por ello, el reto es adaptar las respuestas existentes para que funcionen en territorios donde pedir ayuda puede ser peligroso. Eso implica pensar cómo llega una mujer a un refugio, cómo se protege su contacto con una institución, cómo se sostiene una atención psicológica o jurídica sin volverla visible, cómo se ofrece apoyo económico sin convertirla en blanco de cobros y cómo se repara el daño cuando salir del territorio implica perder vivienda, ingresos, redes y pertenencias.

También hace falta mejorar la forma en que se produce información. Hoy, los datos sobre violencia de género contra mujeres suelen registrar hechos, víctimas y agresores, mientras que los datos sobre crimen organizado suelen registrar delitos, grupos o territorios. Esa separación impide ver cómo se conectan las reglas del grupo con la violencia de género que enfrentan las mujeres. No se trata solo de tener más datos, sino de construir información que permita entender el contexto: qué regla se rompió, quién la impuso, cómo se vigilaba, cuál fue el castigo y qué mensaje produjo.

En conjunto, este informe sostiene que entender la violencia de género contra las mujeres en territorios controlados por grupos coercitivos no estatales exige mirar más allá del hecho violento. Hay que observar las reglas que lo rodean, los miedos que produce, las decisiones que limita y las salidas que bloquea. Se considera que tomar en cuenta estos contextos contribuye a diseñar respuestas que no dependan únicamente del castigo.

Estos hallazgos también plantean una agenda para quienes investigan el crimen organizado, el control territorial y las políticas públicas. A lo largo del informe se

identificaron vacíos de información, categorías que requieren mayor discusión y dinámicas sobre las que todavía se conoce poco. A partir de ello, se plantean cuatro propuestas para futuras investigaciones:

- **Distinguir presencia de control.** Reconocer que la presencia de un grupo en un lugar o su participación en un mercado ilícito no significa que ejerza autoridad sobre quienes viven, trabajan o transitan ahí.
- **Analizar reglas, no solo delitos.** Preguntarse no únicamente qué ocurrió, sino si había una regla detrás del hecho, sobre quién buscaba recaer y cómo se pretendía hacer cumplir.
- **Preguntar cómo se produce obediencia.** Esto implicaría identificar qué se vigila, qué se castiga y qué ocurre ante la desobediencia, en lugar de usar la violencia visible como único indicador de control territorial.
- **Incorporar la perspectiva de género para entender el control territorial.** Esto exige preguntar si las reglas y sanciones operan de manera distinta en razón del género de las personas, sin asumir de antemano que existe una diferencia.

Finalmente, toda violencia contra las mujeres debe atenderse, pero no toda violencia ocurre y se explica por las mismas razones. Cuando la violencia forma parte de las reglas impuestas por grupos delictivos organizados, atenderla exige proteger sin exponer, acompañar sin obligar a denunciar, reparar sin que las mujeres pierdan su territorio y construir alternativas que no reproduzcan la idea de que la única respuesta posible es penal.

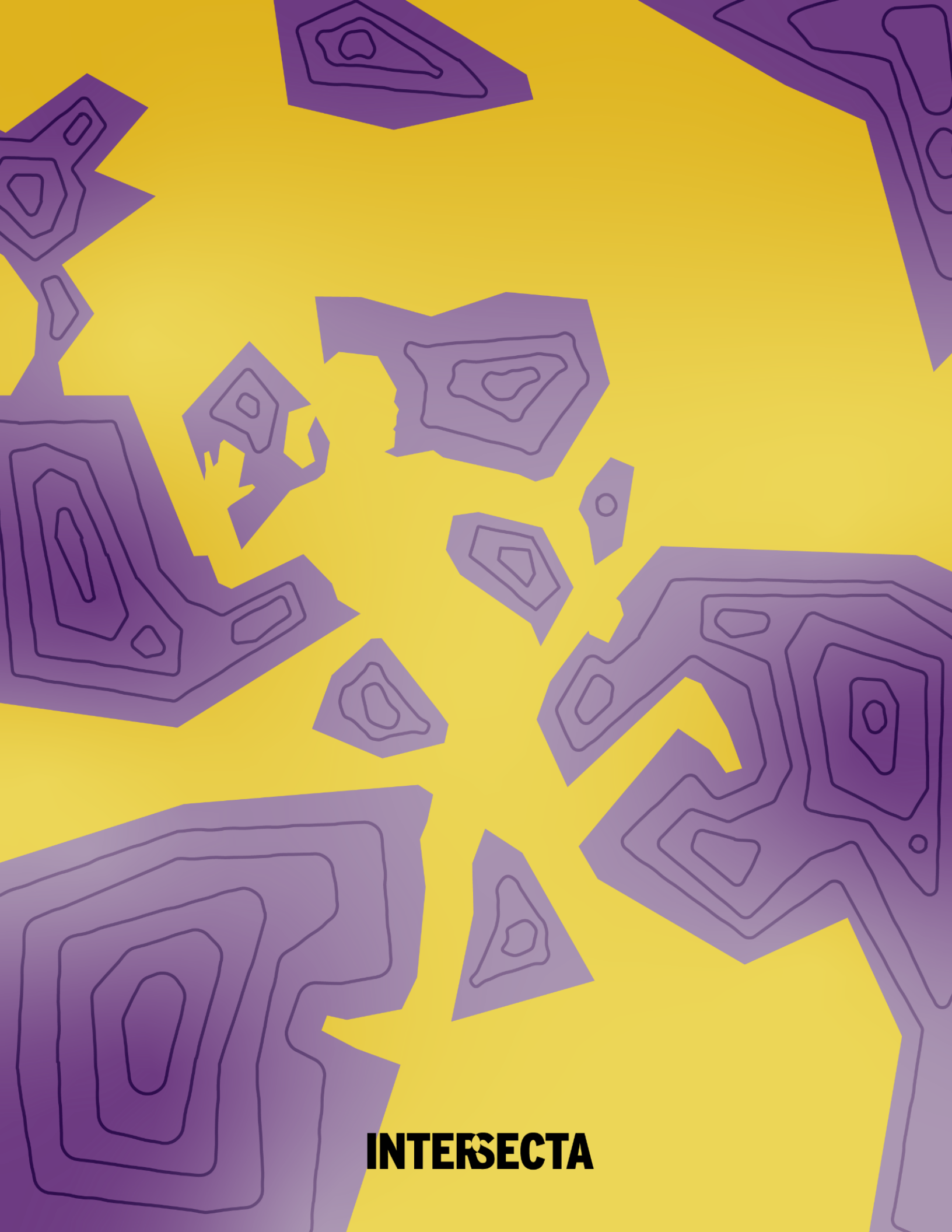
Créditos

La **investigación** que permitió elaborar este informe estuvo a cargo de Liliana Agustín Sánchez. Contó con el apoyo para la investigación de Edit Monserrat Aguirre López y Ximena Said Chávez, así como con la retroalimentación de Roberto Zedillo, Constanza Carrasco, Gabriela García y Estefanía Vela Barba.

La **redacción** de este informe estuvo a cargo de Liliana Agustín Sánchez, con retroalimentación por parte de Estefanía Vela Barba y Constanza Carrasco.

El **diseño editorial** del documento estuvo a cargo de Pilar Eunice Medina Rosales.

Este documento se publicó en la Ciudad de México, en agosto de 2026.



INTERSECTA