

ENTRE EL CASTIGO y la construcción DE PAZ

*Actores, narrativas y retos para caminos más
allá de lo penal ante las violencias del crimen
organizado en América Latina*





ENTRE EL CASTIGO *y la construcción* **DE PAZ**

*Actores, narrativas y retos para caminos más
allá de lo penal ante las violencias del crimen
organizado en América Latina*

INTERSECTA



Índice

Introducción	4
Metodología	10
Hallazgos	17
¿Quiénes trabajan en este tema?	18
Sociedad civil organizada	18
Organizaciones civiles enfocadas en seguridad	18
Organizaciones civiles o redes enfocadas en la construcción de paz	19
Colectivas de personas buscadoras	21
Organizaciones dedicadas a la defensa del territorio	22
Organizaciones con enfoque de género	23
Organizaciones internacionales y de cooperación internacional	24
Instituciones de educación superior y organismos enfocados en la investigación	25
Universidades	25
Personas académicas especializadas	27
Organismos académicos internacionales	27
Seminarios interinstitucionales enfocados en el tema	28
Observatorios especializados en el fenómeno	29
Instituciones públicas y redes interinstitucionales	30
Organismos institucionales del poder ejecutivo	30
Otras organizaciones	34
Grupos religiosos	34
Medios de comunicación	34
Periodistas	35
Lo penal y lo no penal	37
Nombrar desde lo penal	37
Trabajar entre lo penal y lo no penal	38
Procesos para la construcción de normas, instituciones y políticas públicas	41
Procesos de análisis y focalización	42
Procesos de diseño e implementación de normas, instituciones y políticas públicas	55
Procesos de intercambio y articulación	61
Procesos de socialización	68
Retos para nombrar, entender y socializar el fenómeno	71
Conclusiones	79
Anexo 1. Descripción de los perfiles entrevistados por tipo de actor y por país	81
Créditos y agradecimientos	84

Introducción

La diversidad de las violencias vinculadas al crimen organizado y sus implicaciones han transformado profundamente la vida de las personas en América Latina y han incidido en la organización política, económica y social de la región. En este contexto, el fortalecimiento de la seguridad se ha convertido en una prioridad para los gobiernos y, de acuerdo con diversas encuestas y estadísticas, en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. No obstante, la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno dificultan la formulación de estrategias eficaces para prevenirlo y atenderlo.

Uno de los aspectos centrales es su escala, pues el crimen organizado se reproduce y articula en distintos niveles: desde los ámbitos locales y comunitarios, hasta las redes globales y transnacionales. A ello se suman diversos obstáculos que limitan la capacidad de respuesta estatal, como la insuficiencia presupuestaria, la corrupción, las dinámicas de poder asociadas con los mercados internacionales y las transformaciones derivadas del desarrollo tecnológico.¹

Ante este panorama, desde Intersecta consideramos fundamental reflexionar sobre las normas, políticas e instituciones estatales que se han construido para comprender y atender las violencias vinculadas al crimen organizado, así como sobre los caminos que podríamos vislumbrar para prevenirlas y eliminarlas. Adicionalmente, importa reflexionar si dichos mecanismos incorporan una perspectiva de género e interseccional y reconocen los impactos diferenciados que el crimen organizado tiene en la vida de las personas, así como las distintas formas en que esas afectaciones se reproducen y son atendidas por el Estado.

¹ Véanse: UNODC, [“Organized Crime Module 6: Structural Factors”](#), sf.

Esta investigación se enuncia desde el contexto de México, país que se caracteriza por altos niveles de violencia y por la presencia diversa y extendida de grupos del crimen organizado. En México, una de las principales respuestas frente a este fenómeno ha consistido en fortalecer las capacidades de instituciones penales, así como en ampliar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, bajo la premisa de que ello contribuirá a prevenir y contener la expansión de las violencias asociadas a estos grupos. Sin embargo, en 2026 el crimen organizado continúa ocupando un lugar prioritario en la agenda pública mexicana, no sólo por la persistencia de la violencia y la disputa territorial entre organizaciones criminales, sino también por la dimensión transnacional de sus actividades y su creciente relevancia en distintos países de la región.²

Ante este panorama, desde Intersecta nos interesa identificar alternativas latinoamericanas al sistema penal, conocer quiénes las están impulsando y analizar en qué medida promueven aproximaciones estructurales capaces de abordar la diversidad y complejidad de las dimensiones vinculadas con este fenómeno. A partir de ello, el presente documento busca responder a la siguiente pregunta: **¿cuáles son las alternativas disponibles al sistema penal para abordar la violencia relacionada con el crimen organizado –incluida la de género contra las mujeres– y quiénes las impulsan e implementan?**

Para llevar a cabo este estudio, se diseñó una metodología de investigación que combinó investigación de gabinete con entrevistas a profundidad, realizadas de manera presencial y virtual en Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador y México. Este documento se construyó a partir del análisis de las 44 entrevistas a

² Para conocer más de esto véase: Presidencia de la República, [“Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2025–2030”](#), Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 2025; Human Rights Watch, [“Informe Mundial 2026: México”](#), 2026; e International Crisis Group, [“La guerra de los herederos en Sinaloa: combatir el crimen en México bajo presión de EE. UU.”](#), 7 de julio de 2026.

profundidad realizadas a diversos actores de estos países. Entre los perfiles entrevistados se encuentran personas funcionarias públicas de los tres poderes —ejecutivo, judicial y legislativo—, así como personas académicas expertas en temas de género y seguridad y personas pertenecientes a organizaciones civiles nacionales e internacionales y colectivas feministas.

La información obtenida de las entrevistas permitió identificar y realizar modificaciones importantes al enfoque inicial de la investigación. En un principio, se buscaba analizar específicamente las normas, políticas e instituciones estatales no penales orientadas a eliminar la violencia de género contra las mujeres vinculada al crimen organizado. Sin embargo, conforme avanzó el proyecto, se identificaron varios elementos que llevaron a replantear este objetivo.

En primer lugar, a partir de los hallazgos de las entrevistas, se consideró que la magnitud y profundidad de los impactos de este fenómeno hacían poco estratégico clasificar las normas, políticas e instituciones exclusivamente desde una perspectiva de género. Además, no se identificaron iniciativas orientadas únicamente a atender esta dimensión; no obstante, sí se encontró información relevante sobre la incorporación del análisis de género en la comprensión del fenómeno, particularmente en relación con la construcción de las masculinidades al interior de los grupos del crimen organizado. Esto sugiere que el enfoque de género ha aportado herramientas de análisis importantes, aunque no siempre son fácilmente identificables en el diseño y la implementación de normas, políticas e instituciones no penales para atenderlo.

Por ello, este documento presenta algunos hallazgos sobre las herramientas de análisis de género y sus aportes a la comprensión del crimen organizado, mientras que las normas, políticas e instituciones identificadas se examinan desde un enfoque más amplio, sin limitar el análisis a aquellas iniciativas dirigidas específicamente a abordar sus dimensiones de género.

Otro aspecto fundamental es reconocer las diferencias históricas, políticas, económicas y culturales entre los países en relación con el crimen organizado. Si bien en la sección de metodología se profundizará en los criterios y el proceso de selección de los países foco de esta investigación, es importante señalar desde ahora que cada uno ha desarrollado acciones particulares frente a estos grupos. Estas diferencias deben considerarse al analizar las estrategias de atención al fenómeno, pues el diseño, la implementación y la evaluación de intervenciones no penales requieren un conocimiento situado que contribuya a mejorar la toma de decisiones y a garantizar su pertinencia en cada contexto. Asimismo, existe una marcada asimetría en las experiencias y capacidades de los países: mientras algunos cuentan con instituciones y espacios consolidados para analizar y atender esta problemática, otros enfrentan mayores limitaciones y disponen de un número más reducido de actores y redes especializadas en la materia. A ello se suman las diferencias culturales e históricas, que influyen tanto en la manera de nombrar el fenómeno como en las formas de comprenderlo y abordarlo. Estos elementos se desarrollarán con mayor profundidad en las siguientes secciones.

Uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación es que, en América Latina existen diversos procesos, normas, políticas e iniciativas que, aunque no se presentan explícitamente como alternativas a lo penal, contribuyen a construirlas. Estas acciones suelen formularse en términos de prevención del delito, garantía de derechos, atención de las necesidades de las víctimas, protección de adolescentes frente a su incorporación a grupos criminales, promoción de los derechos sexuales y reproductivos, reparación o fortalecimiento comunitario. Bajo la definición adoptada por este informe —políticas estatales que no se articulan a través del código penal, las fiscalías o la cárcel—, fue posible identificar múltiples alternativas no penales; sin embargo, quienes las impulsan no necesariamente se reconocen como

constructoras de alternativas a lo penal y, en muchos casos, continúan considerando indispensables las respuestas penales. Esto revela que lo no penal, en sentido estricto, sigue siendo limitado y convive con lo penal dentro de las mismas instituciones, políticas e iniciativas.

Al mismo tiempo, el conjunto de estos procesos ofrece elementos para orientar la construcción de políticas más integrales que permitan reducir la dependencia del sistema penal como respuesta principal frente a las violencias relacionadas con el crimen organizado. Este hallazgo pone de manifiesto una tensión central: por un lado, la necesidad de crear mecanismos que no reproduzcan ni fortalezcan el castigo a través del uso del sistema penal y, por otro, la dificultad de prescindir completamente de ellos ante el temor de que la expansión y profundización de las violencias en los territorios latinoamericanos deje a las comunidades sin mecanismos de protección, reparación y justicia. A partir de esta tensión, el informe analiza distintas iniciativas estatales y de la sociedad civil que pueden contribuir a la construcción de un ecosistema capaz de ofrecer respuestas integrales y de desplazar al sistema penal como la única vía de actuación.

Considerando todos los aspectos mencionados anteriormente, este documento se divide en apartados que buscan responder las siguientes preguntas: ¿Cómo construimos esta investigación? ¿Cuáles son sus objetivos y alcances? ¿Qué descubrimos? ¿Qué cosas encontramos de manera general? ¿Cuáles son las diferencias entre países? A partir de lo encontrado, ¿hacia dónde podemos empezar a caminar? ¿Qué tenemos que soltar para seguir avanzando?

En la primera sección del documento se describe la creación e implementación de la metodología de investigación, así como el objetivo general y la hipótesis que guiaron este trabajo. También se presenta una descripción anonimizada de las personas entrevistadas, señalando su país de pertenencia y las

características generales de cada una, así como el tipo de perfil y su relación con la información desarrollada a lo largo del texto, a fin de contextualizar los hallazgos y brindar mayor claridad sobre quién mencionó qué. Al final se incluye una breve nota sobre algunos cambios en la implementación de la metodología, sobre todo en lo referente a la selección de países.

La segunda sección presenta los hallazgos. Inicia con un análisis sobre la tensión conceptual entre el lenguaje penal que monopoliza la definición del problema y la existencia de alternativas no penales que ya operan en la región. Posteriormente, la sección se divide en distintos apartados relacionados con los procesos que pueden abonar a la construcción de las alternativas no penales. En el primero se desarrollan algunos ejemplos y distintas aproximaciones a los procesos de análisis y focalización del problema. El segundo se enfoca en elementos y reflexiones sobre los procesos de implementación de estas iniciativas, mientras que el tercero describe algunas reflexiones y referencias sobre procesos de articulación entre los distintos actores involucrados. Posteriormente, se enuncian algunas consideraciones relacionadas a los procesos de socialización que buscan comunicar a la ciudadanía las acciones implementadas, sus objetivos y resultados. Por último, se describen algunas consideraciones sobre los procesos de rendición de cuentas y sostenibilidad de las iniciativas.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se brinda una breve recapitulación de los hallazgos más importantes y se presentan algunas reflexiones sobre qué elementos deben considerarse, cuáles necesitan reformularse y cuáles se deben fortalecer para seguir construyendo normas, instituciones y políticas públicas que ayuden a la eliminación de las violencias del crimen organizado, incluyendo la violencia de género contra las mujeres.

Metodología

Para el desarrollo de este documento se implementó una metodología cualitativa orientada a la identificación, caracterización y análisis de actores clave vinculados con el impulso, diseño, implementación y evaluación de normas, instituciones y políticas no penales para atender la violencia de género contra las mujeres vinculada al crimen organizado. La investigación combinó una revisión documental de gabinete con entrevistas a profundidad, a fin de construir un panorama amplio de los contextos nacionales, las trayectorias de los actores y las dinámicas de poder involucradas en este fenómeno.

El objetivo general de la investigación fue identificar y contextualizar alternativas no penales frente a la violencia de género contra las mujeres vinculada a la actuación de grupos relacionados con el crimen organizado, así como reconocer a las personas, colectivas e instituciones que las promueven o implementan.

Primero: el foco de la investigación fueron las propuestas, normas, políticas e instituciones centradas en la acción del Estado. En ese sentido, quedaron fuera aquellas propuestas cuyas medidas implican exclusivamente a actores distintos al Estado (por ejemplo, iniciativas de seguridad comunitaria o ciudadana que no pretendan tener un respaldo o marco legal estatal). Ello responde al interés por entender qué se puede y debe promover desde las instituciones públicas para virar el abordaje de la seguridad hacia marcos más allá de lo penal.

Segundo: la investigación se enfocó en normas, instituciones y políticas no penales. Por ello se entiende, cuando menos, aquellas que no se asocian, dependen de o giran en torno a delitos, penas y procesos relacionados con instituciones del sistema penal (como fiscalías, juzgados penales, cárceles, policías o fuerzas armadas). Aplicado al problema de la violencia derivada de

grupos que se organizan para realizar actividades hoy clasificadas como delitos, ello significa que interesaban más leyes de convivencia cívica, que códigos penales; las secretarías de bienestar, trabajo, educación, salud o economía, más que las fiscalías o secretarías de seguridad conformadas por policías o militares; procesos de justicia cívica o del ámbito administrativo, más que procesos penales; medidas de reparación o, en su defecto, sanciones no penales, en lugar de cárceles.

¿Por qué lo no penal? Este interés obedece a una realidad detectada, al menos, en México, país en el que Intersecta opera: en territorios con alta presencia de estos grupos, las respuestas puramente penales o militarizadas han sido, en el mejor caso, insuficientes³ o, en el peor, contraproducentes.⁴ Por eso la importancia de ir más allá.

La delimitación del estudio se concentró en el periodo 2016-2026, a fin de privilegiar propuestas, normas y políticas contemporáneas y relevantes para el contexto regional actual. Asimismo, se adoptó una aproximación interseccional que reconoce, cuando la evidencia lo permite, las formas específicas en que esta

³ En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la mayoría de los delitos que ocurren ni siquiera se denuncian. Si bien la cifra negra –la proporción de delitos que no se denuncian, ni se investigan– varía ligeramente por delito y año, suele estar por encima del 90%. En 2024, el último año para el cual hay datos, fue del 93.2%. Véase: Inegi, [Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2025 \(ENVIPE\)](#), 2025. De los delitos que se denuncian ante fiscalías, muchos casos simplemente no llegan a nada. Véase, por ejemplo, la última investigación de México Evalúa sobre las fiscalías en México y los problemas que persisten en su operar, incluida la sobreutilización del “archivo temporal” (la figura bajo la cual las investigaciones quedan sin avances, archivadas) y la baja judicialización de casos (son pocos los casos que llegan a los tribunales penales): México Evalúa, [Radiografía de las fiscalías en México: evaluar para fortalecer la procuración de justicia](#), 2026.

⁴ Para una recapitulación de las distintas investigaciones sobre los problemas con la militarización en México y cómo ha resultado contraproducente, véase: Intersecta, México Unido Contra la Delincuencia y Programa de Política de Drogas, [Informe sobre el Inventario Nacional de lo Militarizado](#), 2024, pp. 89-91 y Said, Ximena, Fernanda Torres & Estefanía Vela Barba, “¿Por qué es problemática la militarización? Razón tres: la evidencia mexicana”, Nexos, 10 de junio de 2024. Sobre el problema de la militarización de la policía, véase: Ley, Sandra & Céline González, [La otra militarización: Fuerzas Armadas al frente de instituciones de seguridad pública en México, 2011-2024](#), 2025. Para una crítica al sistema penal en México desde los feminismos y las distintas formas en las que puede ser contraproducente, véase: Balance, EQUIS Justicia para las Mujeres, Fondo Semillas, GIRE, ILSB, Intersecta, [Efectos inesperados. Feminismo y apuestas penales en México](#), 2023; para una crítica proveniente de distintos países de América Latina, véase: Intersecta, [Deshabitar el castigo: conversaciones feministas sobre el punitivismo y la justicia desde los sures](#), 2025.

violencia afecta a mujeres con distintas condiciones y trayectorias, como mujeres indígenas, migrantes, racializadas, con discapacidad, jóvenes, trans, o con una orientación sexual disidente.

El trabajo documental permitió reunir y sistematizar informes, reportes, estadísticas públicas, comunicados y evaluaciones sobre políticas no penales relacionadas con la violencia de género vinculada al crimen organizado que permitieron identificar a actores clave en este ecosistema. Esta fase fue central no sólo para construir el marco general del estudio, sino también para seleccionar los países foco de la investigación, considerando la disponibilidad y calidad de información existente en cada caso. A partir de ese proceso se definieron cinco países prioritarios: Colombia, Chile, Honduras, Ecuador y México. Sin embargo, debido a riesgos relacionados con la seguridad y la falta de respuesta de los perfiles contactados para las entrevistas, no fue posible pasar de la etapa de revisión documental en Honduras, por lo que dicho país se excluyó del análisis. A su vez, durante la implementación de las entrevistas se decidió sumar a Costa Rica, país en el que se contaba con una cantidad considerable de contactos de confianza especializados en este tema.⁵

La selección de personas entrevistadas se realizó mediante una estrategia de bola de nieve, entendida como un mecanismo de muestreo no probabilístico orientado a ampliar progresivamente la red de contactos a partir de vínculos previos y referencias de confianza.⁶ En una primera etapa se identificaron contactos clave vinculados con Intersecta o redes personales y profesionales en

⁵ Esta investigación se enmarca en un proyecto más amplio que también busca explorar normas, instituciones y políticas públicas no penales relacionadas con la violencia de género contra las mujeres en las universidades y en el mundo del trabajo; para estas temáticas se seleccionaron otros países como Costa Rica y Argentina. En el caso de Costa Rica, al momento de la investigación de gabinete, así como durante la implementación de las entrevistas presenciales, se contó con varios contactos de confianza que brindaron un panorama amplio de actores de este país enfocados en este fenómeno. Es por esa razón que, aunque Costa Rica no se consideró de manera inicial para la investigación, finalmente se incluyó en la implementación del instrumento y el análisis de los hallazgos.

⁶ Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, Metodología de la investigación, Mc Graw Hill España, 2014.

los países seleccionados. Posteriormente, estos contactos permitieron ubicar perfiles adicionales y facilitar la confirmación de entrevistas, ampliando así el alcance del mapeo.

Las entrevistas a profundidad son un instrumento cualitativo de recolección de información que tiene como objetivo profundizar en un tema a partir de temáticas de análisis. Se elaboraron preguntas guía para brindar un eje de articulación a la conversación, sin embargo cada espacio de diálogo estuvo abierto y se adaptó dependiendo del perfil de las personas participantes; esto con el fin de retomar la experiencia y perspectiva de cada una. Las entrevistas tienden a ser instrumentos más flexibles, íntimos y abiertos temáticamente en comparación con otros instrumentos como los cuestionarios cerrados.⁷

Las entrevistas se realizaron de manera presencial y virtual en los países seleccionados; se priorizó que los encuentros fueran presenciales para propiciar una mayor cercanía, favorecer un intercambio de información más profundo y obtener mayor contexto del panorama político en cada localidad. Este instrumento permitió que las personas pudieran aportar sus experiencias, reflexiones e inquietudes sobre el tema, así como proponer enfoques desde dónde analizar el fenómeno y brindar contexto histórico de su localidad.

Para el proceso de convocatoria, se enviaron 111 cartas de invitación personalizadas mediante correo electrónico y, en algunos casos, a través de *WhatsApp*. Es importante mencionar que durante esta etapa se contó con el apoyo de contactos de confianza que nos brindaron perfiles clave después de compartirles los objetivos y criterios de esta investigación —razón por la cual algunos perfiles fueron contactados vía *WhatsApp*. En total, **44 invitaciones fueron aceptadas** entre Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador y México. Considerando las **111 invitaciones enviadas**, esto representa una **tasa de aceptación del 39.64%**. Por su parte, se registraron **67 invitaciones rechazadas o sin respuesta**, equivalentes al **60.36%** del total.

⁷ Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado & Pilar Baptista Lucio, *Metodología de la investigación*, McGraw Hill Interamericana, 2014, pp. 404-405las.

Tabla 1. Invitaciones enviadas, rechazadas y aceptadas

Invitaciones	Número
Enviadas	111
Rechazadas o sin respuesta	75
Aceptadas	44
Aceptadas de Colombia	13
Aceptadas de Costa Rica	7
Aceptadas de Chile	6
Aceptadas de Ecuador	10
Aceptadas de México	8

La investigación incorporó criterios de responsabilidad, reciprocidad, cuidado y rendición de cuentas. Para ello, se establecieron procedimientos claros para solicitar información, pedir autorizaciones y resguardar la diversidad de perspectivas y contextos de las personas participantes. La estructura argumentativa del producto final se compartió con las personas participantes para que pudieran elegir de manera informada cómo aparecer en este documento. Esto se realizó por medio de un formulario sobre uso y protección de datos, en el que cada persona pudo definir el grado de identificación con el que deseaba aparecer en el producto final, desde el anonimato total hasta la mención de nombre, cargo e institución.

La información fue tratada de manera anónima y confidencial durante todo el proceso de sistematización. Además, se contempló la devolución del producto final y de los avances de la investigación como parte de un ejercicio de transparencia y cuidado con las personas y organizaciones que colaboraron en la investigación.

A manera de resumen, se entrevistó a un total de 44 personas en los cinco países: 13 de Colombia, 7 de Costa Rica, 6 de Chile, 10 de Ecuador y 8 de México.

De ellas, 7 se encuentran vinculadas con instituciones públicas: 3 con instituciones del poder legislativo, 3 con instituciones del poder judicial y 1 con un organismo institucional perteneciente al poder ejecutivo; adicionalmente, 3 están vinculadas con secretarías o ministerios relacionados con temáticas de género y 1 con una secretaría o ministerio relacionado con temáticas de seguridad. Además, 6 personas pertenecen a universidades públicas y 2 a universidades privadas; 3 forman parte de colectivas feministas; 6 de organizaciones civiles interesadas en el tema y 5 de organizaciones civiles enfocadas en seguridad; 2 de organizaciones dedicadas a la defensa del territorio; 4 de organismos internacionales, de los cuales 2 son organismos académicos internacionales; 2 de observatorios especializados en el fenómeno; 2 de centros de estudios enfocados en seguridad; 1 de una red universitaria nacional; 1 de una institución educativa regional; y 1 de un medio periodístico.⁸ Las categorías no son excluyentes, ya que algunas personas se adscriben simultáneamente a más de una.

La información obtenida en las entrevistas se transcribió⁹ de manera paralela a su implementación y posteriormente se sistematizó para la elaboración del producto final. El análisis se organizó en torno a seis temáticas principales: trayectoria y rol de cada perfil; relaciones de poder; conceptos, discursos y narrativas; estrategias y retos; argumentos a favor de las vías no penales; y espacios de articulación entre actores. Estas categorías permitieron ordenar la información, identificar patrones y construir una lectura comparada entre países y tipos de actores. La información seleccionada no solo permitió

⁸ En el Anexo 1 se encuentra la tabla que detalla perfiles entrevistados por tipo de actor y por país.

⁹ La transcripción de las entrevistas se elaboró a través de la plataforma Sonix, que cuenta con cláusulas de protección de datos que consideran la confidencialidad y el uso responsable de la información.

identificar ejemplos concretos de normas, políticas e instituciones, sino también ofrecer un panorama amplio de los retos e inquietudes compartidos por los países seleccionados.

A lo largo de esta investigación se señalan las características necesarias para ubicar y contextualizar a las personas cuyos testimonios permitieron construir este análisis. Sin embargo, en algunos casos la información se presenta de manera general para varios o incluso para todos los países, por lo que no se menciona explícitamente a todas las personas involucradas. El resultado final se presenta en un mapa de actores y narrativas que representa la diversidad de actores clave, sus posiciones, relaciones, reflexiones, obstáculos y sus posibilidades de incidencia.

Hallazgos

Se identificaron diversos sectores que promueven iniciativas orientadas a mejorar la respuesta frente a las violencias del crimen organizado en los países analizados. Es posible detectar tanto objetivos compartidos, como características particulares y estrategias diferenciadas entre estos sectores.

En la primera sección de este apartado se describe el ecosistema de actores involucrados en las iniciativas gubernamentales, así como las particularidades de cada país; posteriormente, se examinarán los procesos relevantes para el diseño, la implementación y la evaluación de las normas, instituciones y políticas públicas identificadas en el conjunto de los países. Al final, se enumeran algunos retos relacionados con la forma en que se nombra, se comprende y se socializa la violencia de género contra las mujeres vinculada a los grupos relacionados con el crimen organizado.

¿Quiénes trabajan en este tema?

En esta sección, se describe el ecosistema de actores involucrados en las iniciativas gubernamentales, así como las particularidades de los países en los que operan. En esta sección de actores se incluyen ejemplos de personas, organizaciones, instituciones y espacios mencionados por las personas entrevistadas, cuyo trabajo y cuya información son de carácter público. Estos ejemplos no necesariamente corresponden a personas entrevistadas ni permiten identificar a quienes participaron en el estudio; su inclusión tiene como propósito contextualizar los principales actores y ámbitos institucionales, sociales y organizativos relacionados con el fenómeno analizado.

Sociedad civil organizada

Organizaciones civiles enfocadas en seguridad

Se identificó una amplia variedad de organizaciones, tanto nacionales como regionales, que trabajan temas relacionados con la seguridad y la justicia y que abordan las violencias vinculadas al crimen organizado. Estas organizaciones se caracterizan por generar informes, diagnósticos, encuestas y propuestas de política pública en materia de seguridad. Entre ellas existen diferencias en la manera de entender y nombrar el fenómeno del crimen organizado; sin embargo, entre los enfoques que emplean para aproximarse al tema están la seguridad humana, la justicia, la seguridad ciudadana, la prevención del delito y la violencia en contextos de alta conflictividad.

Estas variaciones también se encuentran en el resto de actores descritos en esta sección, sobre todo en personas dentro de instituciones gubernamentales. De acuerdo con personas entrevistadas que forman parte de organizaciones civiles interesadas en el tema, la relevancia del trabajo de estas organizaciones radica en su capacidad para generar evidencia que alimente el diseño de políticas de

seguridad, evaluar su implementación y proponer ajustes basados en datos. Cabe señalar que, al producir información, algunas de estas organizaciones no excluyen cifras ni indicadores vinculados al sistema penal. Además, los distintos enfoques desde los cuales operan dan lugar a la generación de diferentes tipos de datos, según sus aproximaciones metodológicas y objetivos. Por ejemplo, mientras algunas consideran que la mejora del desempeño del cuerpo policial en una localidad es un indicador clave, para otras lo prioritario es desarrollar mecanismos de medición que capturen cambios de comportamiento en una población focalizada.

Algunas de estas organizaciones también se dedican a temáticas específicas de prevención, como es el caso de Fundación Paz Ciudadana, de Chile, que evalúa políticas de prevención del delito —incluyendo las que abordan la violencia de género contra mujeres— en zonas con alta presencia de grupos del crimen organizado, y genera estudios para proponer intervenciones comunitarias en comunidades vulnerables. En México, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH) defiende y promueve los derechos humanos mediante el acompañamiento integral a víctimas, la documentación de violaciones graves de derechos, el litigio estratégico y la incidencia nacional e internacional en materia de desaparición forzada y protección a personas activistas. También en México se encuentra LAB-CO, definido como un laboratorio de innovación y soluciones en materia de políticas públicas. Esta organización cuenta con amplia experiencia en temas de seguridad y colaboración con distintas instituciones públicas.

Organizaciones civiles o redes enfocadas en la construcción de paz

Estas organizaciones y redes trabajan en la promoción de la cultura de paz, el diálogo, la reconciliación y la transformación de conflictos en territorios afectados por la violencia. En las entrevistas, integrantes de organizaciones de la

sociedad civil de México, Colombia y Ecuador señalaron que la relevancia de este tipo de agrupaciones para las normas, instituciones y políticas públicas relacionadas con el crimen organizado reside en su capacidad para articular a una amplia diversidad de actores locales, generar confianza en instituciones y proponer mecanismos de participación en procesos de paz y seguridad.

Entre los países analizados destaca el caso de Colombia, donde existe una amplia diversidad de actores relacionados con este sector. Esto incluye a la Red Nacional de Iniciativas Ciudadanas por la Paz y contra la Guerra (REDEPAZ Colombia), que articula campañas como la “Semana por la Paz” para promover la movilización ciudadana alineada con estrategias nacionales de convivencia y prevención de la violencia. Otro ejemplo es la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, que forma parte de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil y busca la inclusión civil en diálogos de paz. En México, DIPAZ México, A. C. fomenta la cultura de paz en contextos de alta conflictividad en el sureste del país, mediante el acompañamiento y la promoción del desarrollo integral de personas, grupos e instituciones.

Es importante mencionar que dentro de este sector se identificó una colaboración y liderazgo importante de distintos actores religiosos. En todos los países analizados, estos grupos tienen una voz relevante en relación con las políticas de seguridad. En Colombia y México, por ejemplo, estas figuras establecen relaciones directas y sostenidas con el gobierno en esta materia. Por su parte, en Ecuador se identificó que los actores religiosos también han operado como mediadores en localidades donde las violencias del crimen organizado son severas. Un ejemplo de su capacidad de articulación es El Diálogo Nacional por la Paz,¹⁰ espacio organizado por diversas instituciones religiosas y civiles que busca transitar de la escucha a la exigencia de corresponsabilidad en la construcción de paz en todo el país.

¹⁰ Diálogo Nacional por la Paz, [Diálogo Nacional por la Paz](#), 2024.

Colectivas de personas buscadoras

Estas organizaciones se enfocan en la búsqueda de personas desaparecidas en contextos de múltiples violencias, incluyendo las vinculadas a la actuación del crimen organizado, así como en la documentación de casos, el acompañamiento psicosocial a familias y la incidencia para la creación de normas, instituciones y políticas públicas de búsqueda y atención a víctimas. Personas que integran organizaciones civiles enfocadas en seguridad en Chile y México indicaron que su relevancia radica en su papel como actores clave en la visibilización de la crisis de desapariciones, la presión para la creación de mecanismos estatales de búsqueda y la participación en mesas de trabajo con instituciones gubernamentales. En el caso de México, por ejemplo, las colectivas de madres buscadoras han tenido un papel fundamental para visibilizar¹¹ la crisis de desapariciones que el país padece desde hace varios años.

Aunque para esta investigación no se entrevistó directamente a colectivas de personas buscadoras, personas entrevistadas en México y Colombia señalaron su importancia como agentes que han impulsado la creación de protocolos de búsqueda, la armonización de marcos normativos en materia de desaparición forzada y la implementación de mecanismos de justicia transicional que reconocen el derecho a la verdad y la reparación integral. Por ejemplo, en el caso de Colombia, las familias de personas afectadas por los grupos armados, entre quienes se incluye a familiares de personas desaparecidas en el contexto de la violencia armada, han sido clave en la implementación de los distintos mecanismos institucionales que forman parte del Acuerdo de Paz.

¹¹ Durante los eventos de la Copa Mundial llevados a cabo en México, estos colectivos tuvieron una presencia importante en la agenda pública por sus esfuerzos para impulsar la toma de postura y acciones concretas por parte del gobierno ante la crisis de desaparición forzada en México. Véase: Víctor Martínez Landez, [*Madres buscadoras exhiben crisis de desapariciones en el Mundial 2026*](#), *Corriente Alterna*, 16 de junio de 2026.

Organizaciones dedicadas a la defensa del territorio

Estas organizaciones se enfocan en la protección y defensa de comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes ante distintos tipos de violencia territorial vinculada a megaproyectos y actividades asociadas al crimen organizado. Desde la perspectiva de sus propias integrantes, su relevancia reside en la capacidad para documentar violencias sistemáticas por parte de estos grupos y del Estado, promover mecanismos de gobernanza autónoma, incidir en políticas que afectan a comunidades y articular redes de protección territorial. Un elemento identificado en todos los países analizados es que las personas pertenecientes a estas organizaciones suelen ser criminalizadas por su trabajo y llegan a vivir distintos tipos de persecución política, tanto por el gobierno como por los grupos del crimen organizado. Un ejemplo mencionado al respecto, que se repite en Ecuador y en Colombia, es el de las organizaciones y activistas que denuncian las afectaciones de proyectos transnacionales en reservas naturales protegidas y, en consecuencia, se les fabrican carpetas de investigación o reciben amenazas de secuestro o similares.

Algunas organizaciones de este tipo son la Fundación Aldea en Ecuador, que se define como una organización enfocada en la defensa de los derechos humanos, colectivos y de la naturaleza en todos los territorios; la Alianza Sierra Madre¹² en México, que protege a comunidades indígenas contra distintos tipos de violencia territorial, promueve gobernanza autónoma y desarrollo sustentable, y realiza incidencia en políticas que afectan a comunidades en Chihuahua, defendiendo territorios tarahumaras; y Otros Mundos Chiapas¹³, también en México, que aboga por derechos indígenas y ambientales frente a megaproyectos extractivos, documenta casos de violencias sistemáticas y forma parte de iniciativas como el Seminario internacional “Entre los Pueblos”.¹⁴

¹² Véase: Alianza Sierra Madre A.C., “[Nosotros](#)”, s.f.

¹³ Véase: Otros Mundos Chiapas, “[Quiénes somos](#)”, s.f.

¹⁴ Otros Mundos Chiapas participó como organización convocante del Seminario Internacional “Entre los Pueblos”, espacio virtual compuesto por cuatro sesiones dedicadas a analizar el impacto del T-MEC y del

Organizaciones con enfoque de género

Las personas entrevistadas señalaron de manera reiterada la importancia de organizaciones que abordan la violencia de género en distintos contextos, incluyendo aquellos en los que operan grupos del crimen organizado. Para las personas que integran observatorios especializados, las organizaciones enfocadas en género y violencia de género son relevantes porque visibilizan los impactos diferenciados de la violencia en mujeres y poblaciones LGTBIQ+, proponen intervenciones con enfoque de género y participan en la implementación y evaluación de políticas de paz y seguridad. En los países en los que el fenómeno del crimen organizado es mucho más reciente, como Ecuador y Chile, las organizaciones civiles que abordan temas relacionados con la violencia de género han tenido que especializarse en esta materia para poder entender y atender las necesidades asociadas a este fenómeno.

Entre los países analizados, destaca el caso de Colombia, donde existe una amplia red de organizaciones feministas que impulsaron la integración de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación del Acuerdo de Paz. Entre ellas se encuentra el Grupo Género en la Paz, conformado por varias organizaciones, que se encarga de monitorear las medidas de género del Acuerdo de Paz y publica informes anuales sobre el avance de políticas relacionadas a la construcción de paz desde un enfoque de género. El Observatorio de Asuntos de Género del Norte de Santander genera información relevante para la toma de decisiones sobre la implementación de políticas de seguridad en territorios al norte de Colombia, visibilizando los impactos diferenciados de la violencia de género. Otros ejemplos son la Ruta Pacífica de las Mujeres, también de Colombia, que trabaja con la Defensoría del Pueblo y la Jurisdicción Especial para la Paz en la documentación de violencias contra

Acuerdo Global/TLCUEM en los derechos de los pueblos, la defensa comunitaria del territorio y la biodiversidad, así como las estrategias y proyectos compartidos entre los pueblos. Véase: Otros Mundos Chiapas, [“Seminario Internacional Entre los Pueblos”](#), febrero 2026.

mujeres, participando en mesas de reparación integral y justicia transicional; mientras que Caribe Afirmativo y Colombia Diversa generan información y recomendaciones con perspectiva LGTBIQ+ para el gobierno, y participan en procesos de justicia transicional para visibilizar la persecución a esta población en el conflicto armado.

Organizaciones internacionales y de cooperación internacional

Las personas entrevistadas también señalaron la relevancia de organizaciones internacionales y de cooperación internacional que apoyan al diseño e implementación de políticas de paz y seguridad con enfoque de derechos humanos y género. Se mencionó de manera reiterada que estas organizaciones son un punto de encuentro entre gobiernos de distintos países de la región. En estos espacios se generan intercambios de experiencias que fortalecen la cooperación entre países latinoamericanos que viven condiciones similares relacionadas a la actuación del crimen organizado. Personas entrevistadas que pertenecen a organismos institucionales del poder ejecutivo de Costa Rica y Colombia señalan que su papel es relevante porque aportan recursos técnicos, financieros y metodológicos, además de facilitar el diálogo entre actores locales, nacionales e internacionales.

Uno de los retos identificados relacionados a estos actores es que, en ocasiones, los apoyos financieros brindados pueden aplicar por periodos cortos, lo que dificulta el sostenimiento y las posibilidades de evaluación de estas políticas. También dependen de la postura ideológica de los gobiernos a los que pertenecen estas iniciativas o, en ciertos casos, de personas en posiciones de poder, sobre todo las que están vinculadas a empresas transnacionales privadas.

Instituciones de educación superior y organismos enfocados en la investigación

Universidades

Las universidades son actores clave en la generación de conocimiento sobre violencias relacionadas con el crimen organizado, así como en la formación de personas especializadas y en la articulación de redes académicas e interinstitucionales. Para esta investigación se entrevistó a integrantes de universidades públicas, de las cuales, aquellas de Colombia y México señalaron que su relevancia radica en su capacidad para producir evidencia, proponer marcos conceptuales y metodológicos, y evaluar políticas públicas desde una perspectiva crítica y multidisciplinaria. A lo largo de la región, y en los países analizados, existe una amplia variedad de actores relacionados con este sector. Sin embargo, se identificó una diferencia significativa entre países como México y Colombia en comparación con Chile y Ecuador. Esta diferencia radica en el tiempo y la historia de cada país en relación con este fenómeno. Mientras los dos primeros se caracterizan por una historia larga y compleja, que les ha obligado a generar mecanismos de análisis para poder enfrentar las implicaciones de la actuación de los grupos vinculados al crimen organizado, los otros dos lo señalan como un fenómeno relativamente reciente que no ocupaba un lugar tan importante en la agenda pública.

En Colombia, la Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) lidera estudios sobre gobernanza criminal y prevención de la violencia relacionada con grupos del crimen organizado, contribuyendo con análisis sobre dinámicas locales relacionadas al proceso de paz en el país. La Universidad del Rosario, a través de su Observatorio Colombiano de Crimen Organizado (OCCO), genera información y espacios de investigación interinstitucional para fortalecer las políticas estatales enfocadas en la construcción de paz. En Chile, la Universidad

de Chile, en colaboración con el gobierno, impulsó un sistema de seguimiento y monitoreo del crimen organizado en dicho país. También cuenta con el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), desde el cual se realizan investigaciones relacionadas con la violencia de género contra las mujeres en contextos de crimen organizado.

En México, se identificaron diversas instituciones académicas con producción relevante del tema. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) genera información relacionada con los distintos tipos de violencia basada en género, así como violencias relacionadas con el crimen organizado, y además cuenta con iniciativas para atender estos fenómenos, como los Laboratorios de Paz, proyecto enfocado en promover la cultura de paz comunitaria. Por su parte, la Universidad Iberoamericana Ciudad de México (IBERO) lidera el Programa de Derechos Humanos (PDH IBERO), una iniciativa creada para impulsar la vigencia de los derechos humanos en México mediante investigación aplicada, la incidencia política y la promoción de la justicia social. Este programa tiene coordinación con colectivas y organizaciones de mujeres afectadas por la violencia relacionada al crimen organizado. Dentro de esta misma institución se encuentra el Programa de Seguridad Ciudadana, que desarrolla actividades de investigación, docencia, vinculación e incidencia pública orientadas a promover un paradigma de seguridad basado en los derechos humanos, la prevención de las violencias, el acceso a la justicia y la construcción de paz.¹⁵ Por su parte, la Universidad Autónoma de Querétaro desarrolla investigación enfocada en herramientas educativas para la cultura de paz, que se centran en la prevención de violencias y la construcción de entornos inclusivos mediante programas académicos y de intervención social, y en diciembre de 2025 aprobó su Plan Universitario de Promoción y Acción para la Cultura de Paz, impulsado por la Dirección de Inclusión e Igualdad de Género para la Cultura de Paz (DIIGEPaz).

¹⁵ Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, “[La Universidad Iberoamericana CDMX, casa universitaria de la seguridad ciudadana](#)”, IBERO Prensa, 21 de agosto de 2023.

Finalmente, la Universidad de Guadalajara, a través del Centro Universitario del Sur, promueve la formación en cultura de paz mediante foros, programas educativos e investigaciones que buscan una amplia variedad de políticas e iniciativas no penales para prevenir la violencia.

Personas académicas especializadas

Las personas académicas especializadas en violencias, violencia basada en género y crimen organizado —de Ecuador, México y Colombia— son relevantes porque, de acuerdo a sus propios testimonios, aportan marcos conceptuales, diagnósticos territoriales y evaluaciones de políticas que permiten entender las dinámicas de la violencia y proponer intervenciones más efectivas. Su trabajo trasciende el ámbito universitario, ya que algunas también participan en organizaciones, colectivos, consultorías o espacios de incidencia política. También se mencionó a personas académicas que participan en seminarios, observatorios y centros de estudios enfocados en seguridad, paz y género (como los mencionados anteriormente) y que colaboran con instituciones públicas y organismos internacionales en el diseño y evaluación de políticas.

Organismos académicos internacionales

De acuerdo con personas integrantes de organismos académicos internacionales y regionales, su relevancia radica en que facilitan la circulación de conocimiento, la comparación entre países y la articulación de redes de investigación que alimentan el diseño de políticas públicas en los distintos países. Su papel es clave para generar marcos conceptuales comunes, metodologías comparadas y espacios de diálogo entre academia y gobierno. Las personas entrevistadas de organizaciones y de instituciones públicas señalan que estos espacios también son relevantes porque, a pesar de que existan cambios en los gobiernos de los países o dentro de las universidades, pueden mantener cierto grado de autonomía en sus líneas de investigación e incidencia.

En el caso de Ecuador, se encontró que los organismos y alianzas internacionales también tienen un papel relevante para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas. Un ejemplo de esto es la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en Ecuador, que genera información relevante para el análisis de la crisis de violencia del crimen organizado y para la implementación de políticas relacionadas con el género en ese país.

Seminarios interinstitucionales enfocados en el tema

De acuerdo con personas entrevistadas de universidades públicas, los seminarios interinstitucionales son espacios de encuentro entre academia, gobierno, sociedad civil y organismos internacionales en los que se genera conocimiento aplicado y se proponen soluciones integrales a la violencia del crimen organizado. Su relevancia radica en su capacidad para articular actores diversos y producir recomendaciones de política basadas en evidencia.

En el caso de México, un espacio relevante es el Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México, que fue creado en 2014 para generar conocimiento aplicado sobre la naturaleza del fenómeno en el país. El supuesto central del Seminario es que este problema es un asunto que trasciende ideologías o lealtades partidistas y que para su solución requiere de un diálogo y una convergencia entre Estado, sociedad y comunidad internacional. Otro ejemplo es el Seminario de Seguridad y Paz en el Noroeste, coordinado por el Colegio de Sonora (COLSON), que se creó en 2015 y estudia la violencia regional promoviendo la convergencia entre instituciones locales, sociedad y personas expertas transnacionales para impulsar soluciones integrales sin sesgos políticos.

Uno de los elementos mencionados por parte de las personas entrevistadas de todos los países es que, en ocasiones, este tipo de espacios se enfocan en instancias pertenecientes al ámbito nacional, mientras que las instituciones que suelen necesitar más este tipo de conocimientos técnicos en los gobiernos más locales —como los municipales— no suelen integrar estos espacios. Las personas relacionan esto a varios factores, entre ellos la centralización de los espacios de toma de decisiones en las ciudades capitales, la falta de mecanismos de integración de este tipo de instancias a espacios de toma de decisión y las asimetrías de recursos asignados que generan capacidades limitadas en el personal que conforma estas dependencias públicas.

Observatorios especializados en el fenómeno

Los observatorios especializados son relevantes porque abarcan una amplia cantidad de actividades relacionadas con el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Las personas integrantes de algunos observatorios especializados señalan que su papel es monitorear la implementación de legislación, generar indicadores, producir informes periódicos y emitir recomendaciones para mejorar las políticas públicas relacionadas con las violencias y el crimen organizado. Su trabajo es clave para la rendición de cuentas y la toma de decisiones basadas en evidencia. Algunos de estos observatorios se enfocan en temáticas particulares, como la economía o geopolítica, y permiten cruces entre disciplinas que contribuyen a la elaboración de análisis más profundos. Estos observatorios suelen pertenecer a las instituciones de educación superior previamente descritas o a iniciativas de cooperación internacional.

Instituciones públicas y redes interinstitucionales

Organismos institucionales del poder ejecutivo

Los organismos del poder ejecutivo son actores centrales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la violencia derivada del crimen organizado. Algunas personas integrantes de organizaciones civiles señalan que su relevancia radica en su papel como responsables de traducir marcos normativos en programas concretos, articular acciones interinstitucionales y garantizar o entorpecer la continuidad de las estrategias más allá de los ciclos electorales. Estos organismos institucionales también están a cargo de generar mecanismos de socialización de estas normas, instituciones y políticas públicas. Tomando esto en cuenta, las personas entrevistadas mencionan que el poder ejecutivo tiene un papel fundamental en el establecimiento de las narrativas para el abordaje de este fenómeno.

Por ejemplo, en Colombia, desde la administración de Gustavo Petro (2022-2026) se han creado instituciones enfocadas en la construcción de paz, con énfasis en una estrategia basada en la “Seguridad Humana”, que prioriza inversiones institucionales en zonas de conflicto para erosionar la base de apoyo de grupos del crimen organizado. Otro de los pilares de estos esfuerzos son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que forman parte del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el gobierno colombiano y los grupos involucrados en el conflicto armado. Si bien estas estrategias tienen componentes particulares que al momento de aplicación y adaptación por parte de instituciones específicas involucran el tema de género, parten de un abordaje general del fenómeno.

De acuerdo con las personas entrevistadas en Ecuador, en ese país existe un incremento importante de la violencia relacionada al crimen organizado. Ante este escenario, una de las respuestas por parte del gobierno ecuatoriano ha sido la coordinación con organismos internacionales para el análisis y la creación de estrategias de actuación para enfrentar las violencias derivadas de este fenómeno. Sin embargo es importante recalcar que muchas de las posturas del poder ejecutivo en los países analizados se centran en el fortalecimiento del sistema penal como mecanismo para afrontar la actuación de estos grupos.¹⁶

Las secretarías o ministerios de seguridad son actores clave en la formulación e implementación de políticas de prevención, persecución y sanción de actividades relacionadas con el crimen organizado, así como en la coordinación de fuerzas de seguridad y sistemas de inteligencia. Su relevancia radica en su capacidad para operacionalizar estrategias nacionales de seguridad, articular acciones con otros ministerios y niveles de gobierno, y generar información para la toma de decisiones.

En Chile, la creación del Ministerio de Seguridad Pública en 2025 representó un esfuerzo por profesionalizar las políticas de seguridad y garantizar su continuidad más allá de los gobiernos en turno, en el marco de la Política Nacional contra el Crimen Organizado y la Estrategia Nacional de Seguridad. En Colombia, instituciones como la Unidad para las Víctimas, la Defensoría del Pueblo y la Jurisdicción Especial para la Paz cumplen funciones relacionadas con la protección de víctimas, el monitoreo de violaciones a derechos humanos en zonas de conflicto y la administración de justicia transicional, lo que las vincula directamente con la agenda de seguridad humana y construcción de paz estipuladas por el poder ejecutivo.

¹⁶ Véase: UNODC, [“Ecuador prepares its National Strategy against Organized Crime through a participatory and inter-institutional process”](#), 9 de febrero de 2023,

Es importante mencionar que muchas de estas instituciones no dejan a un lado el marco penal para la generación de estrategias de incidencia en el fenómeno. Esto es relevante ya que, aunque se mencionaron varias iniciativas que contemplan la protección de las personas afectadas por la violencia desde un marco integral, se suele dejar en manos del sistema carcelario a quienes generan el daño y a las personas de su entorno.

En México, la Comisión Nacional de Búsqueda impulsa el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (PHB), aplicable a contextos de crimen organizado, y que cuenta con una sección dividida por enfoques, incluyendo el de género. Este mecanismo considera contextos de peligrosidad, como el control territorial por grupos armados, y prioriza acciones como las búsquedas de mujeres desaparecidas en actividades laborales vulnerables, además de contar con Comisiones Locales de Búsqueda para dar atención de manera más directa en distintos territorios del país.

De acuerdo con las personas entrevistadas de Colombia, las secretarías o ministerios de economía son relevantes porque inciden en el diseño de políticas de desarrollo territorial, inversión pública y formalización económica que pueden debilitar las bases de apoyo de grupos del crimen organizado. Se mencionó que su trabajo es clave para integrar enfoques de prevención multidisciplinarios de la violencia en estrategias de fomento económico.

En Colombia, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son un ejemplo de cómo las instituciones con competencias económicas y de desarrollo territorial se articulan con la agenda de paz y seguridad, al priorizar inversiones en municipios afectados por el conflicto armado. Por ejemplo, Prosperidad Social, aunque no es un ministerio de economía en sentido

estricto¹⁷, implementa programas con componentes económicos y sociales para comunidades afectadas, promoviendo transparencia y paz territorial en distintos municipios.

Instituciones del poder legislativo

De acuerdo con personas entrevistadas que forman parte de organismos académicos internacionales, las instituciones del poder legislativo son relevantes porque están a cargo de aprobar lineamientos normativos, asignan presupuestos y ejercen funciones de control político sobre las políticas de seguridad, paz y atención a víctimas. También se encargan de generar propuestas de normas, instituciones y políticas públicas que puedan ayudar a enfrentar este fenómeno desde distintas perspectivas. Personas entrevistadas pertenecientes a este sector señalan que las discusiones dentro de estos espacios son clave para empujar nuevas narrativas y enfoques para entender y atender las violencias del crimen organizado.

Instituciones del poder judicial

Las instituciones del poder judicial son relevantes porque, de acuerdo con los testimonios de algunas de sus integrantes, se encargan de administrar procesos de justicia en casos de violaciones graves de derechos humanos, garantizan los derechos de personas afectadas y, en algunos casos, suelen contribuir a la construcción de verdad, justicia y reparación en contextos de violencia. Su trabajo es clave para desarticular a grupos del crimen organizado y generar precedentes que orienten políticas públicas relacionadas al tema. Entre los países analizados, Colombia es el único en el que se identificó un ecosistema de instituciones judiciales con atribuciones independientes al sistema penal. La

¹⁷ Según su página oficial se define como un organismo del Gobierno Nacional encargado de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social. Véase: Prosperidad Social, “[La Entidad](#)”, s.f.

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es un ejemplo destacado de institución judicial especializada en justicia transicional que administra procesos para la evaluación de crímenes graves del conflicto armado, establece vías para la restauración del tejido social y garantiza derechos de las víctimas en el tránsito a la paz.

Otras organizaciones

Grupos religiosos

Los grupos religiosos son actores relevantes en el ecosistema de respuesta a la violencia relacionada con el crimen organizado. Como se mencionó previamente, estos grupos están estrechamente vinculados a los procesos de construcción de paz y en muchos casos incluso lideran estas agendas. Un elemento mencionado en relación con estos grupos es que muchas veces llegan a territorios a los que las entidades de gobierno u organizaciones civiles no. Asimismo, cuentan con legitimidad social, y muchas personas, tanto funcionarias públicas como de organizaciones civiles, mencionan que las comunidades les perciben como un punto de encuentro y seguridad, sobre todo en aquellas zonas en las que las violencias del crimen organizado son severas. Algunas organizaciones civiles entrevistadas en México, Colombia y Costa Rica comentaron que su relevancia radica en la capacidad para movilizar redes de distintos sectores, brindar espacios de diálogo y negociación política.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación son actores clave en la generación y difusión de información sobre las violencias relacionadas con el crimen organizado, así como en la visibilización de sus impactos diferenciados en distintas poblaciones, incluyendo mujeres. De acuerdo con personas periodistas entrevistadas en Ecuador, su relevancia radica en su capacidad para investigar

casos, documentar patrones de violencia, generar presión a las autoridades y crear conciencia pública sobre la magnitud del problema. Es relevante recalcar que las personas relacionadas a este sector, así como personas de la academia, mencionan que los medios de comunicación tienen la posibilidad de crear y reproducir narrativas que habiliten el fortalecimiento de las herramientas penales y, por lo tanto, también tienen posibilidades de cuestionarlas y reducir su popularidad.

Algunas personas mencionan que los medios de comunicación pueden tener sesgos que impactan en las narrativas con las que las personas nombran y se aproximan al fenómeno. También se señala que, en algunos casos, estos sesgos pueden nacer de su pertenencia a redes empresariales. Otro aspecto mencionado es que existen tendencias mediáticas de posicionar al sistema penal como el aspecto más relevante en las noticias relacionadas a la actuación de los grupos del crimen organizado. También se identificaron esfuerzos de medios regionales por articular coberturas en distintos países, con el objetivo de socializar información sobre el tema. Un ejemplo de esto es **El Hilo**, un podcast producido por Radio Ambulante Estudios que analiza distintos temas relevantes en la región de América Latina y que ha generado información específica sobre el impacto de los grupos del crimen organizado en distintos países de la región.

Periodistas

Las personas periodistas, especialmente aquellas que se especializan en temas de seguridad, crimen organizado y violencia de género, son relevantes porque producen investigaciones de fondo, documentan casos emblemáticos y exponen nexos entre estos grupos, instituciones y violencias estructurales. Las periodistas entrevistadas señalan que su trabajo es clave para la rendición de cuentas, la protección de víctimas y la incidencia en políticas públicas. Además, señalan que en muchas ocasiones tienen que trabajar de manera

independiente, ya que no encuentran el respaldo de medios de comunicación —sobre todo los que cuentan con cobertura nacional o internacional—. Esto también genera riesgos de seguridad y, en algunos casos, han tenido que dejar su localidad ante amenazas por parte de gobiernos o los grupos relacionados al crimen organizado. También se identificaron redes regionales e internacionales que agrupan a estas personas, como la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor), que genera publicaciones como la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

A partir de la información identificada en esta investigación, se puede señalar que existe una diversidad amplia de actores que interactúan en este ecosistema. La violencia, incluyendo la de género contra las mujeres, que es resultado de la actuación de grupos del crimen organizado genera retos y afectaciones en distintas esferas de la vida pública y son muchas las personas que buscan entender este fenómeno y crear estrategias para afrontarlo. Desde los tres poderes de gobierno, las instituciones de educación superior —nacionales e internacionales—, los grupos religiosos, los organismos de cooperación internacional, los diferentes tipos de organizaciones civiles —locales y nacionales— y las personas enfocadas en la labor periodística, el panorama de actores involucrados en este fenómeno es amplio.

Lo penal y lo no penal

El propósito original de la investigación era identificar normas, instituciones y políticas públicas no penales para abordar la violencia del crimen organizado, particularmente la de género contra las mujeres, así como los actores que las impulsan. En este breve apartado se abordan dos de los hallazgos más relevantes de la investigación: la existencia de actores que están impulsando medidas no penales para esta violencia y la compleja relación entre lo penal y lo no penal.

Nombrar desde lo penal

En términos generales, casi todas las personas entrevistadas en los distintos países nombran el fenómeno del “crimen organizado” a partir de la distinción entre la legalidad y la ilegalidad. Las personas se refieren al fenómeno con términos que se enmarcan en la conceptualización penal, por ejemplo: “delincuencia organizada”, “macrocriminalidad”, “redes criminales”, “grupos criminales armados” y similares. La excepción es Colombia, donde los conceptos más comunes para identificar a estos actores son “grupos armados” o “guerrillas”¹⁸, nomenclaturas que responden a factores históricos sobre el desarrollo del conflicto en este país.

En algunas de las entrevistas a personas académicas y de instituciones legislativas de México y Colombia se reconoció que los conceptos con los que nombran el fenómeno suelen limitar la imaginación política necesaria para analizarlo como un proceso sociológico que va más allá de un problema relacionado con el incumplimiento de la ley penal.

¹⁸ Para más contexto sobre el caso de Colombia véase: Gobierno Nacional de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Bogotá, 24 de noviembre de 2016. Ministerio de Justicia y del Derecho & Ministerio del Interior de la República de Colombia, Abecé del proyecto de ley “Marco Jurídico para la Paz Total y la Seguridad Ciudadana”, Bogotá, julio de 2025.; Congreso de la República de Colombia, Ley 1908 de 2018: Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones, Bogotá, Diario Oficial, 9 de julio de 2018 ; Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, Mi cuerpo es la verdad: experiencias de mujeres y personas LGBTIQ+ en el conflicto armado, tomo 7, Bogotá, Comisión de la Verdad, 2022.

Sin embargo, en el caso de México algunas de las personas académicas entrevistadas mencionaron que es importante no perder de vista el marco de análisis penal para señalar las mismas deficiencias con las que este sistema nombra y tipifica actos que atentan contra la vida. En este sentido, las personas entrevistadas señalaron que cuando las acciones que atentan contra la vida y el bienestar de las personas son ejercidas por cuerpos racializados y pertenecientes a cierta clase social, se les categoriza y procesa bajo las figuras de crimen organizado o delitos derivados de grupos criminales. A la par, otras acciones que también atentan contra la vida, como los daños medioambientales o las condiciones de precarización que provocan las empresas transnacionales, no pasan por procesos penales o se mantienen en el marco de lo legal. A partir de esto, las personas señalaron que existe una apertura a pensar y nombrar el fenómeno de maneras más profundas, que van más allá del marco penal.

Relacionado con esto, las personas entrevistadas en Costa Rica, Colombia, México, Ecuador y Chile reconocieron que la conceptualización del fenómeno desde el marco penal también ha limitado las acciones gubernamentales para atender este problema. Sumado a esto, se señaló que otra de las implicaciones de estas limitantes es la creación de una expectativa social respecto a este mecanismo gubernamental como el único capaz de resolver el problema.

Trabajar entre lo penal y lo no penal

A pesar de que durante esta investigación sí se detectaron muchas medidas por fuera de lo penal que los distintos actores conocen o impulsan, uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación es que muchas de esas medidas no se presentan explícitamente como alternativas a lo penal. Estas acciones suelen formularse en términos de prevención del delito, garantía de derechos, atención de las necesidades de las víctimas, protección de adolescentes frente a su incorporación a grupos criminales, promoción de los derechos sexuales y reproductivos, reparación o fortalecimiento comunitario, entre otros.

La investigación permitió mapear iniciativas que van desde la descarceración activa con enfoque de género —como la Ley de Utilidad Pública en Colombia, que sustituye la prisión por servicios comunitarios para mujeres en condiciones de extrema vulnerabilidad—, hasta la justicia restaurativa aplicada de manera tangible en lo local, como la Oficina de Justicia Transformativa en Costa Rica, donde personas que cometieron delitos menores asumen su responsabilidad construyendo mobiliario escolar para las escuelas de sus propias comunidades. Asimismo, el informe identifica políticas de prevención estructural que buscan disputarle las juventudes al reclutamiento de los grupos del crimen organizado mediante el arte, la cultura y el tejido social, como las Casas de Paz en Colombia o las Casas de Cultura en Costa Rica.

Lejos de limitarse a programas locales o comunitarios, estas medidas no penales también abarcan sofisticadas herramientas de búsqueda, análisis territorial y bienestar que desafían la inercia de las fiscalías y los ministerios de seguridad. Ejemplos de esto son la Comisión Nacional de Búsqueda y el Protocolo Homologado de Búsqueda en México, que incorpora un enfoque de género y de contexto para rastrear desapariciones en escenarios de alta peligrosidad sin depender de los nudos burocráticos del sistema penal, o el uso de herramientas de análisis catastral en Colombia para monitorear el control territorial y facilitar la restitución pacífica de tierras a las poblaciones afectadas. La existencia de este ecosistema demuestra que la transición hacia la paz y la seguridad no es una utopía teórica, sino un conjunto de prácticas institucionales, administrativas y de salud pública que ya están en marcha y que urge recuperar, coordinar y fortalecer.

Bajo la definición adoptada por este informe —políticas estatales que no se articulan a través del código penal, las policías, las fuerzas armadas, las fiscalías o la cárcel—, todas estas son iniciativas no penales. Sin embargo, quienes las

impulsan no necesariamente se reconocen como constructoras de alternativas a lo penal y, en muchos casos, continúan considerando indispensables las respuestas penales. Esto revela que, en sentido estricto, lo no penal sigue estando limitado y convive con lo penal dentro de las mismas instituciones, políticas e iniciativas. Esto se verá reflejado en el siguiente apartado, en el que se ofrecen lecciones sobre los procesos que este grupo de actores ha atravesado y reflexionado en la construcción de alternativas no penales, así como en su trabajo con lo penal. Por hoy, salve decir que lo penal y lo penal se encuentran imbricados. A pesar de ello, la idea es dar pistas para seguir fortaleciendo normas, instituciones y políticas públicas que vayan más allá de lo penal.

Procesos para la construcción de normas, instituciones y políticas públicas

¿Cómo hacemos para trabajar en la causa y no en la consecuencia?

A partir de esta pregunta, mencionada por una persona funcionaria pública de Colombia, surgen algunas otras. ¿Qué buenas prácticas existen para el diseño, impulso, implementación y evaluación de normas, instituciones y políticas públicas que puedan alejarse de lo penal y materializar cambios en la vida de las personas afectadas por este fenómeno? ¿Cuáles han sido algunas de las referencias y aprendizajes de las personas que están en este camino? ¿Cómo podemos fortalecer, replicar y sumar a estos esfuerzos? En esta sección se describirán distintas acciones, reflexiones y consideraciones identificadas en los países foco en relación con los procesos de diseño, implementación y evaluación de iniciativas no penales para la eliminación de las distintas violencias relacionadas con la actuación de los grupos del crimen organizado, incluyendo la de género contra las mujeres.

La información de esta sección se divide en distintos procesos ligados a la construcción de alternativas no penales. En el primer apartado se desarrollan algunos ejemplos y distintas aproximaciones a los procesos de análisis y focalización del problema. El segundo se enfoca en elementos y reflexiones sobre los procesos de implementación de estas iniciativas. En el tercero se describen algunas reflexiones y referencias sobre procesos de articulación entre los distintos actores involucrados. Posteriormente, en el cuarto apartado se enuncian algunas consideraciones relacionadas a los procesos de socialización que buscan comunicar a la ciudadanía las acciones implementadas, así como sus objetivos y resultados. Por último, se describen algunas consideraciones sobre los procesos de rendición de cuentas y sostenibilidad de las iniciativas.

Procesos de análisis y focalización

En las entrevistas realizadas se identificó la importancia de fomentar herramientas que permitan analizar el contexto en el que se reproducen las violencias vinculadas con los grupos del crimen organizado. Las personas relacionadas a organismos del poder ejecutivo en Colombia destacan que las herramientas que se retoman en este apartado son indispensables no sólo durante las fases de planeación y diseño, sino también para sustentar la definición de objetivos de las políticas, normas e instituciones, así como la selección de los grupos hacia los cuales se orientarán las intervenciones. Asimismo, se les reconoce como un componente que las instituciones deben sostener durante todo el proceso de implementación y que debe servir como base para evaluar dichas estrategias.

Personas entrevistadas que forman parte de organizaciones de la sociedad civil en todos los países analizados mencionan que muchas de las iniciativas para hacer frente a este fenómeno suelen construirse en periodos cortos de tiempo ante la necesidad de respuesta a eventos coyunturales. Según su perspectiva, este ritmo acelerado suele disminuir el tiempo de análisis que se tiene para entender a profundidad el fenómeno, así como sus transformaciones. Por lo tanto, se necesitan mecanismos que sostengan los procesos de análisis y actualización y tengan la capacidad y los canales de comunicación suficientes para brindar insumos relevantes a los procesos de diseño, implementación y evaluación de normas, instituciones y políticas públicas, incluso en situaciones coyunturales. De acuerdo con personas académicas, esta propuesta podría materializarse a través de una alianza entre instituciones públicas con observatorios nacionales, regionales e internacionales dedicados a investigar el fenómeno.

Por otra parte, de manera general, se identificaron distintos mecanismos de análisis en las entrevistas. Entre ellos, se encuentran aquellos orientados a comprender las violencias vinculadas al crimen organizado como un fenómeno político que está atravesado por diversas capas de complejidad que articulan elementos políticos, culturales, institucionales, económicos e históricos. Por lo tanto necesita de herramientas de análisis de diversas disciplinas que permitan identificar y dimensionar sus distintos entramados así como los actores, factores culturales y sus dinámicas de poder. Por otro lado, personas académicas en México destacaron que dotar al análisis de un carácter político desde múltiples disciplinas es fundamental para reconocer la necesidad de transformar un número importante de estructuras, en lugar de centrarse exclusivamente en el aislamiento y castigo de las personas señaladas como culpables —por lo general, personas en situación de pobreza.

Las personas académicas especializadas de Ecuador, México y Colombia también señalaron que el género desempeña un papel central en la comprensión del fenómeno, pues los roles de género y la división sexual del trabajo inciden en las dinámicas internas de los grupos del crimen organizado. En este sentido, se mencionaron diversas estrategias para fortalecer procesos analíticos que incorporen esta dimensión. Un ejemplo proporcionado por personas integrantes de organizaciones de la sociedad civil es el caso de Colombia, en donde al integrar una perspectiva de género en la comprensión y aplicación del Acuerdo de Paz, se estableció que las historias de las mujeres no se limitaban a las de personas que reciben violencia, sino que también incluían las experiencias de mujeres armadas que pertenecían a estos grupos.

En ese sentido, personas entrevistadas integrantes de organismos del poder ejecutivo mencionaron que es fundamental romper con la dicotomía que asocia a los hombres con la victimización y a las mujeres con la condición de víctimas, pues ello contribuirá a comprender con mayor profundidad la complejidad del

fenómeno, reconocer sus impactos diferenciados y diseñar estrategias más focalizadas. Estas herramientas analíticas permitirían, además, construir políticas capaces de responder a una gama más amplia de necesidades. Por ejemplo, se mencionó que en Colombia las políticas enfocadas en refugios para mujeres que viven en entornos de violencia son necesarias y, en su mayoría, requieren un fortalecimiento de recursos; sin embargo, de acuerdo con integrantes de colectivas feministas, no constituyen la única forma de atender las necesidades de las mujeres que viven en contextos atravesados por violencias relacionadas al crimen organizado. Esto también responde a que las mujeres pueden tener distintos papeles en el ecosistema de actores y por lo tanto se necesita de una diversidad amplia de herramientas para analizar las necesidades diferenciadas de cada una de estas posibilidades.

En el caso de Colombia se abordó cómo la perspectiva de género también debería ser transversal en el análisis contextual de los grupos armados que se establecen en un territorio, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o grupos relacionados al crimen organizado. Un ejemplo mencionado por diversas personas académicas especializadas de ese país fue que el análisis contextual con perspectiva de género es importante para entender el papel que las personas pertenecientes a estos grupos tienen dentro de la comunidad.¹⁹ Esto derivado de que, ante la disolución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se identificó que existían núcleos organizados en los territorios que también funcionaban como mediadores de casos de violencia doméstica y al momento de disolverse este tipo de violencia incrementó. En la misma línea, en Ecuador se señaló un ejemplo importante relacionado con efectos no previstos de la expansión del

¹⁹ En el mismo ejemplo se mencionó que la integración de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo de Paz implicó que los movimientos feministas tuvieran que articularse con una diversidad amplia de agendas. Ello porque, al identificar algunas de las afectaciones diferenciadas de las mujeres en este factor, se necesitaban conocimientos especializados en temáticas como políticas de drogas, distribución y planeación territorial, así como aspectos relacionados a la salud.

crimen organizado. Algunas personas entrevistadas que son parte del observatorio de violencias de género de la FLACSO Ecuador comentan que conforme los grupos del crimen organizado han adquirido mayor alcance y poder en el territorio ecuatoriano, especialmente en comunidades rurales pequeñas, se han generado impactos diferenciados para las mujeres, entre ellos, en el acceso al aborto. Esto ocurre porque existen poblados que no cuentan con clínicas o centros de salud donde puedan obtener atención médica o medicamentos, por lo que las personas deben desplazarse entre comunidades. Sin embargo, el incremento del control territorial²⁰ ejercido por estos grupos ha reducido las posibilidades de traslado de un poblado a otro y, por lo tanto, el acceso a dichos servicios de salud.

A pesar de que existen inquietudes y ejemplos sobre cómo el género puede aportar herramientas importantes de análisis en la planeación e implementación de normas, instituciones y políticas públicas enfocadas en atender este fenómeno, se encontraron pocos ejemplos de respuestas no penales que integren esta perspectiva. En el caso de Colombia se identificó la Ley de Utilidad Pública²¹, enfocada en contextualizar el caso de mujeres involucradas en actividades ilícitas para reducir sus penas ante el sistema penal. El objetivo de esta norma es identificar a mujeres que, ante necesidades derivadas de contextos de precariedad y violencia, se vieron involucradas en este tipo de actividades, a fin de reducir las posibilidades de que el tiempo dentro del sistema penal profundice dichas condiciones. Este constituye uno de los pocos ejemplos encontrados en los países seleccionados en donde la apuesta es reducir el alcance del encarcelamiento.

²⁰ El control territorial 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. Véase: Intersecta, *Controlar cuerpos, controlar territorios. El crimen organizado y la violencia de género contra las mujeres desde una perspectiva comparada en América Latina*, agosto 2026.

²¹ Ley 2292 de 2023, [“Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adiciona el Código Penal, la Ley 750 de 2002 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”](#), 8 de marzo de 2023, arts. 1–2, 5 y 7.

Otro aspecto mencionado fue el fortalecimiento de herramientas de análisis económico. Durante las entrevistas a personas académicas especializadas en México, se señaló de manera reiterada que los análisis políticos y sociales del fenómeno suelen carecer de una identificación y reconocimiento del papel que desempeñan los proyectos económicos transnacionales. Estas herramientas de análisis buscan brindar un panorama más claro sobre cómo este tipo de proyectos económicos trastocan las dinámicas sociales de los territorios, muchas veces cambiando los sectores económicos pero también los productos culturales y creando nuevas configuraciones sociales y económicas.

Un ejemplo compartido por las personas que integran organizaciones dedicadas a la defensa del territorio es el papel de las empresas relacionadas con los distintos desarrollos tecnológicos y el papel de la región como proveedor de materias primas y personas trabajadoras precarizadas. Dentro de este ejemplo se mencionaron fenómenos recientes como la colocación de centros de procesamiento de datos en distintas partes de América Latina por parte de empresas como Amazon y Google,²² lo que se ha relacionado con la precarización de empleos y la profundización de desigualdades económicas; elementos clave para la reproducción de la violencia asociada al crimen organizado. En este sentido, las personas académicas especializadas entrevistadas en México, Ecuador y Colombia señalan que es necesario contar con herramientas de análisis económico para mapear cómo la estructura y expansión de proyectos económicos transnacionales están estrechamente vinculadas con las relaciones de poder que facilitan e incentivan las condiciones de violencia en los países latinoamericanos.

Siguiendo esta lógica, algunas personas pertenecientes a instituciones educativas regionales mencionaron la intervención económica de agentes extranjeros como uno de los elementos históricos y políticos a tener en cuenta en la región. Esto porque suelen obstaculizar la implementación de las estrategias orientadas a mitigar o contrarrestar las violencias del crimen organizado con el objetivo de sostener y fortalecer su control sobre los territorios y recursos de distintos países de la región. Un ejemplo de esto sucede

²² Una persona que ha desarrollado información relacionada a este tema en la región es Cecilia Rikap. Cecilia Rikap, *Teoría de la dependencia digital. Soberanía y desarrollo en el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Caja Negra Editora, colección Futuros Próximos, núm. 72, 2026.

en Costa Rica, en donde se mencionó que diversos actores —como empresas y personas del gobierno que provienen de Estados Unidos— generan alianzas y proyectos de intervención con distintos actores gubernamentales y con cámaras de comercio, particularmente con las del sector turismo. Estas alianzas buscan sostener su incidencia en la gestión territorial de las playas costarricenses, por donde ingresan y salen distintos productos catalogados como ilícitos.

Otro ejemplo de la importancia de analizar las estructuras económicas territoriales se identificó en Chile. Personas entrevistadas expertas en políticas públicas e integrantes de organismos del poder ejecutivo señalaron que es necesario impulsar procesos que permitan identificar y dimensionar el poder de las empresas vinculadas con el sistema penal, como aquellas encargadas de los sistemas de seguridad de las cárceles e incluso de su limpieza. Mencionaron que algunas de estas empresas utilizan a las personas privadas de la libertad como mano de obra, sin brindarles ningún tipo de protección laboral y señalan que existen sospechas que indican que estos sectores puedan incidir de manera activa en la criminalización, sobre todo de personas en situación de pobreza. Personas de este país y de Costa Rica y Colombia reconocieron que este tipo de empresas puede tener influencia directa en espacios de toma de decisión a través de cámaras de comercio o negociaciones informales que busquen su protección y beneficio económico. Sin embargo, también se mencionó que no existen muchas iniciativas estatales enfocadas en generar análisis que brinden herramientas para identificar los riesgos reales de este fenómeno. Por esta razón, personas entrevistadas de Chile, México y Colombia destacaron la importancia de impulsar este tipo de investigación a través de la articulación con instituciones académicas y de la sociedad civil.

Un elemento transversal mencionado por personas de todos los países fue la necesidad de llevar a cabo un análisis contextual de los territorios, no sólo para conocer a detalle las necesidades de las comunidades en las que los grupos del crimen organizado tienen presencia e impacto, sino también para generar procesos de cercanía con quienes habitan esos territorios. Personas de organismos del poder ejecutivo en Colombia señalaron que los procesos analíticos pueden constituir un primer punto de partida para establecer contacto con las personas afectadas por este fenómeno.

En este sentido, para las personas que integran instituciones del poder ejecutivo en Colombia resulta relevante identificar espacialmente los impactos y las formas de reproducción de las violencias relacionadas con el fenómeno, así como ubicar y evaluar territorialmente los procesos enfocados en la regeneración del tejido social de una localidad. La espacialización, término que se refiere a la forma en que las normas, políticas, instituciones y prácticas estatales se materializan, distribuyen y producen efectos diferenciados en territorios y escalas concretas, permite medir si las estrategias implementadas inciden en la vida de las personas y determinar si tal impacto es beneficioso o si, por el contrario, profundiza desigualdades ya existentes.²³

Desde esta perspectiva, se señaló que la justicia que se enfoca en el fortalecimiento del sistema penal se materializa mediante la expansión y el endurecimiento de los espacios penitenciarios, así como a través de la reducción del espacio público disponible para desarrollar la vida social. De acuerdo con personas del poder ejecutivo, este enfoque se basa en la individualización de los espacios de seguridad. En contraste, una justicia orientada a la reconstrucción del tejido social en territorios que han experimentado altos niveles de violencia parte de la expansión de la vida comunitaria, la reapropiación del espacio público y la reconstrucción de vínculos de confianza entre las personas que integran una comunidad.

²³ Véase: Lucas A. Cardoso y otros, Estudios sobre la espacialización de los Estados: políticas, prácticas y representaciones, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2022; y Mireia Bayona-i-Carrasco, [La dimensión espacial en la práctica y análisis de las políticas sociales, tesis doctoral](#), Universitat de València, 2023,

En este sentido, personas funcionarias públicas señalaron varios ejemplos de herramientas técnicas que permiten fortalecer los procesos de análisis y atención de normas, políticas e instituciones. Por ejemplo, en Colombia se mencionó la necesidad de desarrollar capacidades técnicas de análisis catastral en distintos niveles de gobierno para identificar necesidades poblacionales diferenciadas, detectar cambios en el uso de suelo relacionados con el desplazamiento de población derivado de la actuación de los grupos del crimen organizado, reconocer la monopolización de tierras vinculadas con distintas actividades productivas y dar seguimiento a iniciativas que recuperen el tejido social, como la restitución de tierras a poblaciones afectadas. Desde la perspectiva de integrantes de organizaciones de la sociedad civil en Ecuador y Colombia, estas herramientas también permitirían identificar las asimetrías entre hombres y mujeres en la adquisición de tierras y en el tipo de actividades económicas que desempeñan.

Asimismo, estos mecanismos son importantes para identificar posibles asimetrías o sesgos en los territorios a los que se destinan recursos durante los procesos de reparación. Por ejemplo, personas funcionarias públicas especializadas en análisis catastral mencionan que la inversión destinada a mejorar la infraestructura pública suele concentrarse en entornos urbanos y no en poblaciones rurales, que con frecuencia son afectadas de manera desproporcionada por las violencias relacionadas con la actuación de los grupos relacionados con el crimen organizado. En ese sentido, personas de la sociedad civil de México, Ecuador y Colombia recalcaron la importancia de que el Estado asigne más recursos a los gobiernos locales y de que se impulse la creación de espacios como universidades o centros de capacitación técnica, de modo que las personas de las propias localidades sean quienes gestionen el análisis de su contexto.

Lo anterior resulta especialmente relevante porque uno de los aspectos más mencionados, sobre todo por integrantes de colectivas feministas en Colombia, fue que las herramientas de análisis deben sostenerse a lo largo de las distintas etapas de diseño, implementación y evaluación, y contar con capacidad de actualización. Debido a sus conexiones nacionales y transnacionales, la violencia vinculada a la actuación de grupos relacionados con el crimen organizado se encuentra en constante transformación y genera nuevos retos y necesidades.

Dentro de estos procesos, las personas entrevistadas integrantes del poder ejecutivo en Colombia señalaron la necesidad de contar con herramientas de focalización territorial y poblacional que permitan identificar necesidades diferenciadas relacionadas con la reproducción y las afectaciones de las violencias vinculadas con la actuación de los grupos del crimen organizado. Por ejemplo, se mencionaron reiteradamente procesos de análisis enfocados en comprender las necesidades de adolescentes que habitan territorios con alta presencia de estos grupos.

Personas académicas especializadas de México, Ecuador, Colombia y Costa Rica señalaron a la perspectiva de género como una herramienta importante en esta dimensión analítica, tanto para entender impactos diferenciados como para identificar las formas en que la construcción de la masculinidad refuerza y articula dinámicas de violencia que permiten y facilitan la reproducción y expansión del control que estos grupos ejercen sobre los territorios y las personas, en particular sobre hombres jóvenes en situaciones de vulnerabilidad económica.

Otro ejemplo mencionado por personas entrevistadas dedicadas a la implementación de políticas y normas relacionadas con el fenómeno en Colombia se refiere a una de las que consideran es de las principales

limitaciones de los mecanismos penales: en territorios donde la violencia alcanza niveles graves, resulta difícil generar mecanismos de trazabilidad que permitan atribuir responsabilidades individuales. Cuando el número de personas involucradas en los grupos del crimen organizado es amplio y su poder abarca extensiones territoriales considerables, el sistema penal enfrenta dificultades para identificar con claridad el desarrollo de los hechos y las personas involucradas.

En relación con ello, se mencionó que en Colombia se ha creado una serie de normas, políticas e instituciones para brindar mayores herramientas de análisis y contextualización de cada caso. El ejemplo más destacado es la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya conformación se abordará con mayor profundidad en la siguiente sección. En México, por su parte, se mencionaron las Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto²⁴ que forman parte de las fiscalías y podrían ser una dependencia que brinde información relevante para la contextualización de casos. Sin embargo, de acuerdo con personas entrevistadas expertas en seguridad, al formar parte del sistema de fiscalías, estas instituciones constituyen uno de los principales nudos y puntos de tensión para la atención del fenómeno.

Finalmente, a partir del caso colombiano, se identificó que la construcción de normas, instituciones y políticas públicas no penales para atender las violencias relacionadas con los grupos del crimen organizado requiere, desde la perspectiva de personas que integran organizaciones de la sociedad civil, transformar los objetivos desde los cuales se analiza el fenómeno. De acuerdo

²⁴En México, las Unidades de Análisis Estratégico y de Contexto forman parte de la estructura de las fiscalías. De acuerdo con el artículo 49 de la Ley de la Fiscalía General de la República, tanto las fiscalías especializadas como la Coordinación de Investigación y Persecución Penal deben contar con estas unidades. Entre sus objetivos se encuentran identificar patrones de actuación reiterada, sistemática o generalizada; establecer niveles de responsabilidad de las personas y de las estructuras delincuenciales; y analizar los factores múltiples relacionados con los fenómenos criminales. Véase: Ley de la Fiscalía General de la República, publicada en el [Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2021](#), última reforma publicada el 20 de mayo de 2024, art. 49.

con estas personas, es necesario repensar los parámetros que permiten identificar cómo debería materializarse un cambio en la realidad, con el propósito de construir iniciativas que respondan a dichos parámetros. En muchos análisis se busca eliminar o contener la violencia de manera inmediata, por lo que las respuestas penales pueden parecer una solución viable. Sin embargo, si el objetivo consiste en transformar el comportamiento de las personas que reproducen y ejercen este tipo de violencias, las herramientas penales dejan de resultar suficientes desde la propia etapa de análisis. Un ejemplo de ello, identificado tanto en México como en Colombia, son los estudios centrados en la creación e implementación de terapias cognitivo-conductuales y contextuales²⁵ dirigidas a hombres que ejercen violencia relacionada con el crimen organizado.

La priorización de la información sobre los resultados; retorno efectivo y territorialización de las iniciativas.

Uno de los aspectos más relevantes señalados por las personas entrevistadas es la necesidad de construir indicadores específicos para evaluar las políticas para la violencia vinculada al crimen organizado. Personas entrevistadas que trabajan con metodologías vinculadas a estos indicadores señalan que estos deberían permitir estimar no solo el alcance de una intervención, sino también los recursos destinados a ella y el retorno que produce en términos sociales, económicos y comunitarios. De acuerdo con las participantes de organizaciones civiles, la medición del retorno permite valorar si los costos de una estrategia se corresponden con los resultados obtenidos y contribuye a fortalecer los argumentos para sostener o ampliar las intervenciones que muestran efectos positivos.

²⁵ Véase: Laboratorio de Cambio Social, Lab-Co, [“CORE —Construyendo Relaciones—: Modelo de prevención”](#), s.f.

Las personas entrevistadas de organizaciones civiles en Colombia cuestionaron particularmente los modelos centrados en el encarcelamiento, al señalar que los recursos destinados a su sostenimiento no necesariamente generan un retorno positivo para las personas afectadas, las comunidades o la prevención de nuevas violencias. Sin embargo, también reconocieron que existen pocos mecanismos estandarizados en la región para comparar de manera rigurosa los costos y resultados de las estrategias penales con los de las intervenciones no penales. Esta ausencia de herramientas comparables dificulta demostrar el valor de medidas preventivas, restaurativas y comunitarias ante la opinión pública, las instituciones gubernamentales y las instituciones financiadoras.

Entre los ejemplos mencionados por organizaciones civiles en Colombia y México se encuentra la aplicación focalizada de terapias cognitivo-conductuales contextualizadas con personas involucradas con el crimen organizado. Según las entrevistas, este tipo de intervención requiere recursos relativamente limitados y cuenta con evidencia que sugiere resultados positivos en relación con su costo. Una de las personas entrevistadas mencionó el documento *CORE: Construyendo relaciones. Modelo de prevención de violencia de pareja y relacional dirigido a hombres ofensores*,²⁶ que es un ejemplo de estrategia que articula la modificación de comportamientos violentos, la construcción de habilidades relacionales y la prevención de la reincidencia.

Una persona experta en la materia entrevistada en Colombia señaló una métrica denominada *Welby*, que permite aproximarse a la medición del bienestar humano. Según explicó, esta herramienta estima el bienestar a partir de una escala de satisfacción de cero a diez durante un año y permite asignar un costo aproximado a cada punto de bienestar generado. La persona entrevistada indicó que el Happy Life Institute cuenta con una tabla para calcular el valor monetario de un punto *Welby*. Desde esta perspectiva, las intervenciones

²⁶ Se puede consultar el documento en el siguiente [enlace](#).

cognitivo-conductuales pueden representar una alternativa de bajo costo en comparación con otras políticas si se utilizan parámetros de medición como el punto *Welby*; no obstante, persiste la falta de estimaciones comparables con los costos sociales y económicos asociados al encarcelamiento.

Las personas entrevistadas expertas en temas de género y seguridad en Colombia también destacaron la utilidad de indicadores relacionados con el desarrollo de habilidades socioemocionales en las poblaciones focalizadas. Entre los indicadores que las personas entrevistadas utilizan se encuentran la autopercepción y la agencia, la regulación emocional, la metacognición o reestructuración cognitiva, la resolución de conflictos y la capacidad de planificación a largo plazo. De acuerdo con la perspectiva de la persona entrevistada, estos indicadores permiten reconocer resultados que no siempre son inmediatamente visibles, pero que pueden ser fundamentales para prevenir la reproducción de violencias, ampliar las capacidades de las personas y fortalecer sus vínculos comunitarios.

Por último, para personas de organismos institucionales del poder ejecutivo de Chile y Colombia, un elemento relevante de los procesos de análisis es que, al ser un primer acercamiento con las personas y sus necesidades, también brinda elementos que pueden fortalecer los lazos de confianza entre el gobierno y las personas. Se mencionó de manera reiterada la creciente desconfianza que existe entre las personas y los gobiernos, producto de fenómenos como la corrupción, la negligencia y la falta de canales de comunicación y rendición de cuentas. En palabras de una persona entrevistada de Chile, “los procesos involucrados en el análisis fortalecen un círculo virtuoso de confianza entre las instituciones y las personas”.

Procesos de diseño e implementación de normas, instituciones y políticas públicas

En cuanto a los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, el elemento más mencionado por las personas entrevistadas es la presupuestación. El diseño y fortalecimiento de las normas, instituciones y políticas públicas requieren herramientas fiscales capaces de asegurar recursos suficientes, sostenidos y flexibles para su implementación, monitoreo y ajuste. Sin embargo, de acuerdo con personas de organismos institucionales del poder ejecutivo de Colombia, uno de los principales obstáculos identificados de las iniciativas no penales para atender este fenómeno es la dependencia de organismos internacionales, cuyas agendas, prioridades institucionales y esquemas de financiamiento pueden modificarse con relativa rapidez. Esta dependencia puede afectar la continuidad de iniciativas que requieren plazos amplios para consolidarse, particularmente aquellas dirigidas a transformar prácticas, creencias, relaciones sociales y dinámicas institucionales.

De manera general, las personas entrevistadas consideran que las políticas orientadas a cambios culturales y sociales no suelen producir resultados inmediatos ni lineales. Por ello, señalan que se requieren esquemas de financiamiento de largo plazo que permitan sostener la implementación inicial, realizar evaluaciones periódicas e incorporar ajustes derivados de la experiencia. Las personas entrevistadas señalan que es fundamental que la planeación presupuestaria reconozca estas temporalidades y no condicione la permanencia de las intervenciones a resultados de corto plazo que difícilmente pueden reflejar transformaciones profundas. En este sentido, se planteó la necesidad de modificar las estructuras fiscales para priorizar proyectos de política pública de largo aliento y de transparentar los periodos necesarios para diseñar, implementar, fortalecer y evaluar cada iniciativa.

Asimismo, personas académicas y funcionarias públicas de Chile y de Colombia destacaron la importancia de dotar a las políticas de categorías claras que permitan comunicar con honestidad la etapa en la que se encuentran. Por ejemplo, se mencionó que cuando una política implica la creación de una institución desde cero, es necesario reconocer públicamente que el tránsito desde el análisis del contexto y el diseño normativo hasta una implementación plena puede requerir, al menos, periodos de diez años. Del mismo modo, es necesario explicar las razones de estas temporalidades, establecer metas graduales y distinguir entre indicadores de instalación institucional, cobertura, calidad de la implementación, cambios en prácticas y transformaciones sociales de largo plazo.

El diseño de las normas, instituciones y políticas públicas debe partir de una comprensión profunda del fenómeno que se busca atender. Algunos de los aspectos mencionados por personas funcionarias públicas en relación con esto son: documentar sus manifestaciones, analizar los contextos territoriales y sociales en los que ocurre, identificar a las poblaciones afectadas y delimitar las capacidades, responsabilidades y competencias de las instituciones involucradas. Las personas entrevistadas integrantes del poder ejecutivo en Colombia señalan que la asignación clara de responsabilidades evita duplicidades, vacíos institucionales y mecanismos de atención fragmentados. Asimismo, permite construir rutas de actuación coordinadas entre las entidades responsables de la prevención, documentación, atención, investigación, reparación y evaluación de las intervenciones.

La experiencia colombiana fue señalada como un ejemplo de construcción de un ecosistema institucional amplio para atender las consecuencias del conflicto armado y avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz. En este proceso, integrantes de colectivas feministas reconocieron que la documentación de los hechos, el análisis de contexto, los espacios de diálogo, la determinación de

responsabilidades y la reparación de los daños requieren instituciones especializadas, coordinadas entre sí y capaces de responder a distintas dimensiones del problema. Entre los mecanismos desarrollados se encuentran las comisiones de la verdad, los espacios de participación de organizaciones de víctimas y mujeres, y las instituciones de justicia transicional.

La participación de las mujeres y de las organizaciones de la sociedad civil fue especialmente relevante en este proceso. De acuerdo con las entrevistas en Colombia, la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, por ejemplo, contribuyó a la incorporación de más de cien medidas de género en el Acuerdo de Paz. Asimismo, la Instancia Especial de Mujeres, integrada por organizaciones de la sociedad civil, ha sostenido diálogos con entidades estatales encargadas de implementar el Acuerdo, con el propósito de fortalecer la incorporación del enfoque de género y vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte del gobierno.

Esta creación y articulación interinstitucional en Colombia incluye a entidades con atribuciones diferenciadas. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas coordina planes, programas y acciones para la atención y reparación de las víctimas del conflicto armado; la Unidad para las Víctimas brinda servicios y mecanismos de acompañamiento, además de participar en acciones de justicia restaurativa; y la Defensoría del Pueblo cumple funciones de defensa de derechos humanos y monitoreo de riesgos y violaciones en territorios afectados por el conflicto.²⁷ En conjunto, estas instancias muestran la

²⁷ La distribución de funciones entre estas instituciones se desprende de la Ley 1448 de 2011 y de la información institucional publicada por las propias entidades. El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) es el conjunto de entidades públicas y organizaciones encargadas de formular o ejecutar planes, programas, proyectos y acciones de atención, asistencia y reparación integral; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas coordina la política pública, articula la oferta institucional, brinda atención, asistencia y acompañamiento, y desarrolla acciones de reparación y de reconstrucción de proyectos de vida; por su parte, la Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción y protección de los derechos humanos y, mediante el Sistema de Alertas Tempranas, monitorea y advierte sobre situaciones de riesgo, amenazas y posibles violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en los territorios afectados por el conflicto armado. Véanse: Unidad para las Víctimas, “¿Qué es el

relevancia de contar con mecanismos que distribuyan responsabilidades y articulen las dimensiones de verdad, justicia, reparación, prevención, atención y transformación cultural.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es un mecanismo de justicia transicional creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las antiguas FARC-EP. Su objetivo es investigar y sancionar los crímenes más graves y representativos del conflicto armado, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. La información que se presenta a continuación fue proporcionada por personas entrevistadas que forman o han formado parte de la estructura institucional de la JEP, así como por integrantes del poder judicial y de organizaciones de la sociedad civil. Debido a la magnitud del conflicto, la JEP trabaja mediante la priorización de situaciones y la selección de máximos responsables, en lugar de investigar cada hecho de manera individual.

La JEP distribuye sus funciones entre distintas instancias: las salas determinan la situación jurídica de las personas comparecientes, investigan patrones de criminalidad, tramitan las conductas amnistiables y definen a quienes tuvieron una participación determinante; el Tribunal para la Paz adelanta los juicios y determina responsabilidades; la Unidad de Investigación y Acusación investiga los casos en los que no existe reconocimiento de verdad o responsabilidad; y la Secretaría Ejecutiva proporciona apoyo administrativo, técnico y logístico. La participación de las víctimas, el análisis territorial y el enfoque de género orientan la investigación de macrocasos y situaciones territoriales.

[Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas —SNARIV—](#)”s.f.; Unidad para las Víctimas, “Transparencia y acceso a la información pública”, sección “[Funciones y deberes](#)”, s.f.; y Defensoría del Pueblo, “[El Sistema de Alertas Tempranas —SAT— de la Defensoría: un instrumento de prevención humanitaria en el conflicto armado en el país](#)”, s.f.

Uno de los principales objetivos de la JEP es implementar medidas de justicia restaurativa. Cuando las personas responsables reconocen la verdad, aceptan su responsabilidad y cumplen con el régimen de condicionalidad, pueden recibir sanciones propias consistentes en trabajos, obras o actividades con contenido reparador, realizados durante un periodo de cinco a ocho años en las comunidades afectadas. Estas medidas buscan que la sanción contribuya al reconocimiento del daño, la reparación de las víctimas, la reconstrucción comunitaria y las garantías de no repetición, en lugar de limitarse al castigo carcelario. Las descripciones sobre el funcionamiento de estas medidas y sobre las experiencias de implementación fueron proporcionadas por personas entrevistadas vinculadas con la estructura de la JEP.

En Chile, la violencia del crimen organizado se ha expresado de manera distinta a la de Colombia y México. No obstante, en los últimos años se ha observado un incremento de este fenómeno, lo que ha llevado al Estado a impulsar nuevas estrategias institucionales. Entre ellas se encuentra la Política Nacional contra el Crimen Organizado, enmarcada en la Estrategia Nacional de Seguridad, así como la creación del Ministerio de Seguridad Pública, orientado a profesionalizar las políticas de seguridad y favorecer su continuidad más allá de los cambios de gobierno. Es importante recalcar que las personas de Chile pertenecientes a universidades privadas señalaron que la mayoría de las respuestas estatales ante este fenómeno se han concentrado en el fortalecimiento del sistema penal.

La cooperación con organismos internacionales también ha adquirido un papel relevante en las estrategias de seguridad chilenas. Un ejemplo es la iniciativa piloto desarrollada entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Asociación de Municipalidades de Chile. Esta última resulta particularmente relevante por su capacidad de vincular la normativa y las estrategias nacionales con el ámbito local, así como por herramientas como el

Observatorio Territorial de Seguridad y el Centro para la Gestión de Riesgos Locales. De acuerdo con integrantes de organizaciones civiles enfocadas en seguridad, estos mecanismos permiten generar información territorializada y análisis de seguridad pública a fin de orientar la toma de decisiones en los municipios.

De acuerdo con integrantes de organizaciones civiles de Chile y México enfocadas en seguridad, otro elemento esencial para el diseño e implementación de las normas, instituciones y políticas públicas es la documentación sistemática de todas las etapas del proceso. Según su perspectiva, esta documentación debe registrar obstáculos, decisiones, reflexiones, aprendizajes, ajustes y resultados, de modo que sea posible comparar experiencias, identificar transformaciones del fenómeno y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. La sistematización facilita, además, el intercambio entre instituciones, la socialización de buenas prácticas y la continuidad de las políticas frente a cambios administrativos o políticos.

En este sentido, personas del poder ejecutivo y de organizaciones civiles enfocadas en seguridad en Chile, señalaron la importancia de documentar también los procesos mediante los cuales se seleccionan los indicadores de evaluación. Los indicadores pueden modificarse conforme se transforma el fenómeno, se amplía el conocimiento disponible o se identifican resultados imprevistos de la implementación. Si bien la cobertura —entendida como el número de personas o territorios alcanzados por una política o institución— es uno de los indicadores más comunes, no puede equipararse automáticamente con el impacto. La cobertura permite conocer el alcance de una intervención, pero no necesariamente informa sobre cambios en comportamientos, creencias, prácticas institucionales o condiciones de vida de las comunidades.

Por ello, las personas entrevistadas de Chile que pertenecen a organizaciones civiles enfocadas en seguridad señalan que los sistemas de documentación deben combinar herramientas cuantitativas y cualitativas. Las estadísticas son necesarias para identificar tendencias, frecuencias y distribución territorial de los fenómenos; sin embargo, por sí solas pueden ocultar los matices de las transformaciones culturales, las experiencias de las personas usuarias y las dificultades concretas de implementación. A su vez, de acuerdo con personas integrantes del poder ejecutivo en Colombia, las entrevistas, los grupos focales, las observaciones de campo, los registros comunitarios y las evaluaciones participativas permiten complementar los datos cuantitativos y producir una comprensión más amplia de los efectos de las políticas.

Finalmente, las herramientas de espacialización mencionadas anteriormente son transversales a los procesos de análisis, implementación y evaluación. De acuerdo con personas académicas en Colombia, los Instrumentos como el análisis catastral, los mapas de riesgos y los sistemas de información geográfica permiten identificar la distribución territorial de los fenómenos, las capacidades existentes de las instituciones locales y las condiciones materiales que pueden facilitar u obstaculizar la implementación. También contribuyen a fortalecer la articulación interinstitucional, pues permiten que las decisiones de política pública se adapten a las características, recursos y necesidades específicas de cada territorio.

Procesos de intercambio y articulación

Un elemento transversal identificado en las entrevistas es la importancia de los procesos de intercambio y articulación no sólo para la implementación a nivel local de las normas y políticas, sino también para el aprendizaje entre países y, en algunos casos, la replicación de algunas de estas iniciativas en otras localidades que comparten contextos similares. En este sentido, un hallazgo

relevante es la necesidad de generar espacios sostenidos de reflexión, intercambio y aprendizaje entre los países de la región. Las personas participantes que integran observatorios especializados señalaron que existen diferencias importantes entre los países analizados relacionadas con la temporalidad y profundidad con la que cada uno ha enfrentado la violencia vinculada con la actuación de los grupos del crimen organizado. Mientras algunos países han convivido con este fenómeno durante períodos relativamente prolongados, otros han comenzado a enfrentarlo de manera más reciente.

En países con una trayectoria más amplia de violencia y de construcción de respuestas institucionales, como Colombia y México, existen más experiencias sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas, normas e instituciones. También se ha desarrollado una red más amplia de actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organismos internacionales involucrados en el análisis y atención del problema. Esta experiencia ha permitido identificar con mayor claridad algunos de los retos asociados con la coordinación interinstitucional, la atención a víctimas, la prevención de la violencia, la construcción de capacidades locales y el sostenimiento de las intervenciones a largo plazo.

Por el contrario, en países donde la problemática es relativamente reciente, como Ecuador o Costa Rica, las primeras tareas consisten en reconocer el fenómeno, identificar sus manifestaciones, dimensionar sus impactos y comprender sus consecuencias en la vida cotidiana de las personas y las comunidades. De acuerdo con las entrevistas de Ecuador y México, esta diferencia no debe entenderse como una jerarquía entre países, sino como una oportunidad para construir diálogos regionales que reconozcan las particularidades de cada contexto y, al mismo tiempo, permitan identificar problemas compartidos. En este sentido, las personas que integran

organizaciones civiles enfocadas en seguridad comentan que los países con menor experiencia en la problemática buscan pautas a seguir con el objetivo de aprender de la experiencia y los errores de otros contextos y así fortalecer sus estrategias y asegurar mejores resultados.

Las personas entrevistadas también destacaron la diversidad de voces, instituciones y procesos que intervienen en la creación e impulso de normas, instituciones y políticas públicas relacionadas con la violencia vinculada al crimen organizado. Se trata de un fenómeno que ha adquirido relevancia regional e internacional, por lo que existen múltiples espacios de articulación entre gobiernos, organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, observatorios especializados y actores comunitarios. Entre estos vínculos se encuentran las colaboraciones entre instituciones académicas regionales e internacionales —como la FLACSO, distintos observatorios de seguridad y organismos como el Banco Mundial— y los gobiernos nacionales o subnacionales para el diseño, análisis y evaluación de estrategias. Se identificaron tres modalidades principales en relación con estas articulaciones.

La primera modalidad identificada corresponde a los procesos derivados de coyunturas nacionales. Estos se activan ante situaciones de emergencia en materia de seguridad o hechos específicos cuya gravedad atrae la atención pública nacional e internacional. Un ejemplo mencionado es la toma de las instalaciones principales de TC Televisión en Guayaquil, Ecuador, por integrantes del grupo Los Tiguerones²⁸. De acuerdo con personas periodistas entrevistadas, este tipo de acontecimientos suelen generar mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel nacional y, en ciertos casos, internacional. A pesar de que las respuestas a este tipo de incidentes suelen

²⁸ AFP Factual, [“Implicados en el asalto al canal TC Televisión en Ecuador fueron investigados y sentenciados”](#), 16 de diciembre de 2024.

enfocarse en el impulso de herramientas penales, personas de organizaciones civiles en México mencionan que también pueden abrir espacios para la participación de la sociedad civil organizada mediante mesas de trabajo, consultas u otros mecanismos de diálogo, lo cual puede permitir la diversificación de estrategias.

Una segunda modalidad corresponde a los procesos derivados de articulaciones entre gobiernos a nivel regional. Según las personas entrevistadas que pertenecen a organismos internacionales, estas iniciativas buscan fortalecer el intercambio entre países afectados por fenómenos similares, promover el aprendizaje mutuo y compartir experiencias sobre el diseño de estrategias. Entre los ejemplos referidos se encuentra la “Conferencia Internacional: Estrategias para la comprensión y abordaje del crimen organizado”, organizada por la Fundación por la Paz en Chile, así como la campaña global *She Builds Peace*, impulsada por la International Civil Society Action Network, que tiene presencia en América Latina. Estos espacios permiten intercambiar enfoques y experiencias, aunque también enfrentan el reto de incorporar de manera más activa a los gobiernos locales.

De acuerdo con las personas entrevistadas del poder ejecutivo de Colombia y México, la toma de decisiones en este tipo de procesos suele concentrarse en los niveles más altos de gobierno, como los gobiernos federales o nacionales. En contraste, la implementación de las estrategias ocurre principalmente a escalas territoriales más cercanas a la población, como los municipios y las comunidades, cuyos gobiernos suelen tener una participación limitada en los espacios de discusión. Esta desconexión puede producir políticas que no reflejan plenamente las capacidades, necesidades y obstáculos de los territorios encargados de ejecutar las acciones. Una persona ex funcionaria pública entrevistada en Colombia, por ejemplo, mencionó la existencia de una red internacional orientada al fortalecimiento financiero de políticas públicas de

seguridad integral, lo que evidencia la relevancia de crear mecanismos de cooperación que no solo compartan conocimiento, sino que contribuyan a ampliar las capacidades financieras e institucionales de los gobiernos responsables de implementar las políticas.

La tercera modalidad es la articulación entre instituciones académicas y gobiernos. Las universidades, centros de investigación, observatorios y organizaciones especializadas impulsan espacios de análisis, formación y discusión crítica sobre la violencia vinculada con los grupos del crimen organizado. Estos esfuerzos se materializan en seminarios internacionales, diplomados, especializaciones, congresos, observatorios y publicaciones, entre otros formatos. Además de producir conocimiento, algunos de estos espacios buscan incidir en la toma de decisiones públicas y fungir como instancias de apoyo para las autoridades encargadas de atender la problemática. Personas expertas en la materia que fueron entrevistadas mencionaron, por ejemplo, al Observatorio Latinoamericano de Geopolítica de la UNAM, que emite recomendaciones periódicas en materia de seguridad dirigidas a instituciones como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de México.

Finalmente, en las entrevistas se identificaron procesos impulsados por organismos internacionales, como la ONU y el Banco Mundial. De acuerdo con integrantes del poder ejecutivo en Colombia, estas instituciones cuentan con recursos, capacidad de convocatoria y presencia regional, lo que les permite reunir a actores de distintos países y promover intercambios sobre políticas de seguridad, prevención de violencias y fortalecimiento institucional. Sus iniciativas suelen buscar la construcción de estrategias que puedan adaptarse a diversos territorios, aunque su implementación debe considerar las condiciones políticas, sociales e institucionales de cada contexto. Entre los ejemplos mencionados se encuentra la iniciativa Spotlight, impulsada por la ONU, cuyo propósito es promover estrategias para eliminar la violencia de género contra las mujeres, incluida aquella relacionada con la actuación del crimen organizado.

Por otra parte, integrantes de distintos ámbitos de gobierno en Chile y Colombia señalan que el fortalecimiento de los mecanismos de intercambio y articulación entre los distintos niveles de gobierno resulta fundamental para que estas iniciativas puedan sostenerse y responder a las realidades territoriales. Las instituciones públicas locales cumplen un papel central, ya que suelen encargarse de implementar las estrategias directamente en las comunidades. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron que estos gobiernos suelen disponer de menos recursos financieros, técnicos y humanos para sostener las intervenciones. Asimismo, con frecuencia tienen una participación limitada en las discusiones sobre la distribución de recursos, el diseño de programas o la definición de prioridades, pese a que enfrentan de forma directa los retos derivados de la implementación.

La experiencia de las Casas de Paz en Colombia ilustra esta tensión. Personas entrevistadas señalan que esta iniciativa busca habilitar espacios físicos para el desarrollo de actividades culturales en territorios con altos índices de violencia, particularmente en zonas donde las juventudes —sobre todo hombres jóvenes— enfrentan riesgos de reclutamiento por parte de los grupos relacionados con el crimen organizado. Personas entrevistadas que laboran en instituciones públicas y quienes son integrantes de organizaciones civiles señalaron que una de las principales limitantes de estas iniciativas es la insuficiencia o discontinuidad de los recursos asignados. La disponibilidad de financiamiento condiciona no solo la apertura de los espacios, sino también su mantenimiento, la contratación de personal, la continuidad de las actividades y la posibilidad de generar vínculos sostenidos con las comunidades.

Una persona del sector de organizaciones civiles de Costa Rica compartió una experiencia similar vinculada con la creación de una política para impulsar Casas de Cultura en poblaciones focalizadas. Estos espacios buscaban prevenir el reclutamiento de jóvenes y fortalecer los lazos comunitarios mediante

actividades culturales y de convivencia. De acuerdo con su testimonio, las Casas de Cultura produjeron resultados relevantes en ambos objetivos; no obstante, el corte ideológico del gobierno actual genera el riesgo de clasificarlas como una iniciativa no prioritaria e incentiva la reducción de recursos y el deterioro progresivo de los espacios. Este caso muestra que la sostenibilidad de las normas, políticas e instituciones depende no solo de la calidad de su diseño o de los resultados obtenidos, sino también de la existencia de compromisos institucionales y presupuestarios que trasciendan los cambios de administración.

Un elemento importante mencionado por personas pertenecientes a organizaciones civiles en Colombia es el desgaste y la presencia de conflictos internos en los movimientos sociales que se articulan con los gobiernos. En el caso de Colombia, la creación e implementación del Acuerdo de Paz ha involucrado una articulación importante entre distintos sectores; sin embargo, se mencionó que no se contemplaron mecanismos de relevo, financiamiento o cuidado comunitario que permitieran que las personas que conformaban estos espacios no llegaran a niveles altos de agotamiento. Integrantes de colectivas feministas también señalaron que existen tensiones que desgastan estas articulaciones y ante esto eran necesarios distintos mecanismos de prevención y atención de conflictos a nivel interno así como en la relación entre las organizaciones y el gobierno.

En conjunto, las entrevistas sugieren que los procesos de intercambio y articulación deben ir más allá de reuniones puntuales o transferencias unidireccionales de conocimiento. En ese sentido, requieren espacios permanentes de diálogo entre países, instituciones y comunidades; mecanismos que reconozcan las capacidades de los gobiernos locales; recursos suficientes para implementar y sostener las estrategias; y una participación efectiva de las organizaciones sociales y de las personas directamente afectadas por la violencia.

Procesos de socialización

Las personas entrevistadas en general señalaron de manera reiterada que la socialización de las normas, políticas e instituciones debe partir de una comprensión profunda de los sistemas de valores, creencias, prioridades y prácticas de las comunidades a las que se dirigen. Este conocimiento es necesario tanto para construir estrategias que resulten significativas para las poblaciones como para contrarrestar narrativas que puedan reforzar respuestas punitivas o normalizar determinadas formas de violencia.

Un ejemplo mencionado es la Oficina de Justicia Transformativa en Costa Rica.²⁹ De acuerdo con personas entrevistadas de ese país, este modelo busca que quienes han causado un daño participen en procesos de reparación contextualizados, vinculados con las localidades y poblaciones afectadas, en lugar de ser separados de sus comunidades y enviados automáticamente a centros penitenciarios. Para ello, se evalúan tanto el perfil de la persona como el tipo de daño cometido, y diseñan medidas de reparación conectadas con elementos sociales y culturales que permitan a la comunidad reconocerlas como pertinentes y significativas.

Una de las experiencias referidas en Costa Rica consistió en un programa dirigido a personas relacionadas con acciones consideradas delitos menores, quienes elaboraban bancas de madera destinadas a escuelas públicas de las localidades donde habían cometido el daño. Según lo señalado en la entrevista, esta actividad permitía que la comunidad identificara que dichas personas atravesaban un proceso de responsabilización y transformación de su comportamiento. La medida no se limitaba a la realización de una tarea material, sino que buscaba conectar la reparación con una necesidad colectiva y con un valor socialmente compartido.

²⁹ Es importante señalar que esta oficina no atiende casos catalogados como graves, por lo que no es una institución pública que tenga como objetivo atender de manera directa las violencias vinculadas a los grupos del crimen organizado.

En este sentido, las personas entrevistadas de Costa Rica subrayan que la educación es una preocupación central para la sociedad costarricense. Una funcionaria de ese país señaló que, tras la abolición del ejército, una parte importante de los recursos anteriormente destinados a ese rubro se asignó a la educación. Esta referencia permite observar que las estrategias de socialización y reparación pueden ser más efectivas cuando se vinculan con valores ampliamente reconocidos por la población y con instituciones que poseen una legitimidad social relevante en cada territorio.

Según las personas entrevistadas de organizaciones civiles y de instituciones de gobierno de Costa Rica, México y Colombia, una de las principales limitantes de las instituciones que impulsan alternativas a lo penal es la dificultad para comunicar públicamente el sentido, los alcances y los resultados de estos mecanismos. En particular, algunas personas de organizaciones civiles señalaron que existen resistencias sociales y políticas a la aplicación de alternativas no penales en casos relacionados con violencia sexual o con violencia vinculada a la actuación del crimen organizado, bajo el argumento de que estos daños no son reparables o no deberían ser objeto de medidas distintas al castigo penal.

Las entrevistas en Colombia indicaron que algunos movimientos sociales, incluidos ciertos sectores feministas, han cuestionado la inclusión de personas involucradas en estas violencias en programas alternativos a lo penal. Dado que en la discusión pública los feminismos suelen ser asociados con posiciones progresistas, sus demandas de castigo pueden contribuir a otorgar legitimidad a las respuestas penales. Esto no implica desconocer la gravedad de los daños ni las demandas de justicia de las víctimas; más bien, evidencia la necesidad de abrir discusiones públicas rigurosas sobre qué condiciones, salvaguardas, mecanismos de verdad, reconocimiento de responsabilidad y medidas de reparación se requieren para abordar estas violencias. De acuerdo con

integrantes de organizaciones de la sociedad civil, estas discusiones y medidas serían indispensables para que una alternativa no se equipare con la reproducción de la impunidad.

Las personas entrevistadas de instituciones de gobierno y de la sociedad civil también señalaron que la opinión pública suele interpretar la existencia de mecanismos no penales como una forma de dejar a las personas responsables “sin consecuencias”. De acuerdo con integrantes de organizaciones civiles enfocadas en seguridad de México y Chile, la narrativa de evitar que los delincuentes queden impunes tiene una presencia importante en los discursos de seguridad de diversos gobiernos de la región. Como resultado, algunas personas vinculadas con instituciones públicas que promueven alternativas no penales manifestaron temor de que una mayor visibilidad de sus programas pueda traducirse en exigencias para desmantelarlos, reducir su presupuesto o limitar su campo de actuación.

De acuerdo con las entrevistas, este rechazo se relaciona con una idea ampliamente extendida: que la única respuesta válida frente a un acto considerado grave es el castigo penal. Transformar esta percepción requiere revisar no sólo las estrategias de comunicación, sino también los criterios con los que se valoran los resultados de las políticas públicas. Mientras que el fracaso o los resultados limitados de las estrategias basadas en el encarcelamiento, el uso de las fuerzas armadas o el despliegue policial suelen utilizarse para justificar un aumento de recursos, las normas, instituciones y políticas de carácter no penal pueden perder legitimidad y financiamiento si no generan resultados visibles en periodos cortos. Las organizaciones de la sociedad civil en México señalan que esta diferencia en el estándar de evaluación dificulta la consolidación de intervenciones que requieren más tiempo para producir transformaciones individuales, comunitarias e institucionales.

La territorialización de las iniciativas es igualmente importante para comunicar y evaluar sus resultados. Un ejemplo mencionado fueron los ejercicios de identificación catastral vinculados a la recuperación de tierras de personas afectadas por la violencia relacionada con el crimen organizado. De acuerdo con personas funcionarias públicas en Colombia, las herramientas de valor catastral —que permiten identificar los cambios en el uso del suelo así como en las personas dueñas de las tierras— permiten observar cambios en la ocupación, control y uso del territorio, así como identificar avances o retrocesos en la disminución del control territorial de estos grupos. Por lo tanto, la información espacializada puede contribuir a demostrar los efectos de las intervenciones y a traducir procesos complejos en datos comprensibles para las comunidades, las instituciones públicas y los organismos responsables de financiar las políticas.

En conjunto, estos elementos muestran que la socialización de las normas, políticas públicas e instituciones de carácter no penal no debe limitarse a informar que una iniciativa existe. Requiere comunicar de manera clara qué problema busca atender, cómo fue diseñada, qué resultados pretende alcanzar, cuáles son sus límites y qué evidencia existe sobre sus efectos. Asimismo, exige construir mecanismos de evaluación que hagan visibles los beneficios sociales, comunitarios y económicos de las intervenciones, sin reducir su valoración a indicadores de corto plazo o a respuestas exclusivamente penales.

Retos para nombrar, entender y socializar el fenómeno

A partir de las entrevistas se identificaron algunos conceptos, narrativas y discursos mediante los cuales distintos actores nombran, entienden y socializan la violencia vinculada con el crimen organizado. Cada uno de los distintos enfoques y significados para entender e interpretar el fenómeno inciden en el impulso, diseño, implementación y evaluación de normas, políticas e instituciones de carácter no penal. Identificar los aspectos en común y las

discrepancias permite generar reflexiones sobre posibles alternativas para nombrar y comunicar el fenómeno de formas que permitan ampliar y fortalecer las respuestas no penales.

En este apartado, las narrativas se entienden como historias, relatos y mitos fundacionales sobre el origen, las causas y las formas de reproducción de la violencia, así como sobre las respuestas que se consideran legítimas para enfrentarla. Los discursos, en cambio, se refieren a ideas, expresiones y argumentos que se repiten en distintos sectores sociales y que pueden identificarse mediante el uso recurrente de frases, conceptos o marcos interpretativos similares. Cada una de las narrativas desarrolladas incluye ejemplos de discursos mencionados por las personas entrevistadas; algunos son citas o referencias textuales y otros sintetizan planteamientos que aparecieron de manera reiterada durante las entrevistas.

Las narrativas y discursos no son únicamente formas de describir la realidad, sino que también condicionan las posibilidades de impulsar estrategias no penales, pues influyen en las expectativas de la población, en los criterios con los que se valora la efectividad de las instituciones y en la legitimidad que se concede a determinadas respuestas frente a la violencia. En particular, inciden en la manera en que se perciben las iniciativas dirigidas a atender la violencia de género contra las mujeres relacionada con los grupos del crimen organizado, así como en la disposición social e institucional para sostenerlas en el tiempo.

La ruptura de las promesas democráticas

Esta narrativa permite identificar cómo el debilitamiento de las promesas democráticas genera retos importantes para la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en sus capacidades para responder a las necesidades de la población. Las personas entrevistadas relacionaron este quiebre con la precarización de las condiciones de vida, el incremento de la desigualdad, la

corrupción y la persistencia de formas de exclusión que afectan de manera diferenciada a distintos sectores sociales. Estos factores se vinculan, a su vez, con la profundización de la crisis de seguridad que atraviesa la región.

En este contexto, las normas, políticas e instituciones de carácter no penal deben considerar que la ciudadanía no las recibe en un vacío institucional ni social. Su legitimidad está atravesada por experiencias previas asociadas con abandono, incumplimiento, violencia estatal, corrupción o falta de respuestas efectivas frente a problemas cotidianos. Las personas integrantes de universidades públicas señalan que, por ello, las estrategias de socialización necesitan apelar a los sistemas de valores, creencias y necesidades concretas de las personas. En algunos casos, esto supondrá construir mensajes que hagan sentido dentro de los marcos culturales existentes; en otros, implicará reconocer la necesidad de cuestionar y transformar aquellos sentidos comunes que asocian la seguridad exclusivamente con el castigo, el control y la represión de las corporalidades señaladas como culpables de este fenómeno.

Las personas entrevistadas en Chile, Costa Rica y Ecuador también señalaron una regresión relevante de los discursos identificados como progresistas o favorables a los derechos humanos. Según colectivas feministas, esta regresión se relaciona en parte con la percepción de que los gobiernos que han impulsado el acceso a derechos no han logrado comunicar sus acciones de una manera capaz de regenerar la confianza entre la ciudadanía y las instituciones. Cuando las políticas públicas no se traducen en mejoras perceptibles en las condiciones de vida o cuando sus resultados no se comunican de manera clara y cercana, pueden ser interpretadas como promesas incumplidas o como iniciativas ajenas a las preocupaciones cotidianas de la población.

Desde la perspectiva de personas académicas en Costa Rica, la ruptura de las promesas democráticas no sólo expresa una crisis de confianza, sino que también crea un terreno propicio para que las respuestas punitivas se presenten como más claras, rápidas y efectivas. Frente a esta situación, las normas, políticas e instituciones no penales requieren estrategias de comunicación y participación que permitan demostrar su pertinencia, visibilizar sus resultados y vincularse con demandas concretas de seguridad, bienestar y dignidad.

La percepción de derechos categorizados desde el género

El panorama regional contempla diversos elementos que delimitan la capacidad y cobertura de las distintas políticas que buscan entender y atender el problema de la violencia. En general, las personas entrevistadas reconocen que en la región el miedo funciona como un mecanismo que articula la vida cotidiana de la mayoría de las personas. Señalan que la expansión de la violencia, la percepción de inseguridad y la incertidumbre sobre la capacidad de las instituciones para proteger a la población pueden dificultar la construcción de alternativas al enfoque penal. Para personas integrantes de universidades públicas en Costa Rica y México, en escenarios donde el miedo ocupa un lugar central, las respuestas inmediatas y punitivas pueden resultar más atractivas, incluso cuando no existan evidencias suficientes de su efectividad para reducir la violencia a largo plazo.

Además de la desconfianza hacia las instituciones públicas encargadas de garantizar condiciones de vida digna y el incremento del miedo en la sociedad, las personas funcionarias públicas de Chile y Colombia identificaron una forma adicional de desconfianza vinculada con las iniciativas, normas e instituciones categorizadas desde el género. Esta doble desconfianza afecta las políticas dirigidas a atender la violencia de género y plantea preguntas relevantes sobre la manera en que los movimientos sociales —incluidos los feminismos— han impulsado y socializado demandas, normas e instituciones al sobre este tema.

Durante las entrevistas, particularmente en las de personas pertenecientes a instituciones públicas, se señaló que existe un rechazo creciente hacia ciertas iniciativas agrupadas bajo el paraguas del género. En algunos contextos, este rechazo ha facilitado que gobiernos con posturas antiderechos dismantelen o debiliten la institucionalidad creada para atender la violencia de género, contando incluso con respaldo social. De acuerdo con las personas entrevistadas, una parte de este fenómeno se explica porque estas iniciativas no siempre son percibidas como capaces de producir mejoras materiales en la vida cotidiana de la población general. Las personas académicas y funcionarias públicas de México y Colombia señalan que pueden ser consideradas superficiales, insuficientes o desconectadas de problemas urgentes como la precariedad económica, la inseguridad, el acceso a servicios públicos o la falta de oportunidades.

Esta percepción se intensifica en contextos de pérdida generalizada de condiciones dignas de vida. Cuando los recursos públicos son escasos, se profundiza la tensión entre las demandas dirigidas a grupos específicos y la exigencia de responder a necesidades más amplias de la población. Las personas entrevistadas, principalmente de México y Colombia, señalaron que las políticas de género pueden llegar a percibirse, de forma errónea pero políticamente efectiva, como una prioridad ajena a las necesidades “reales” de la ciudadanía o incluso como una amenaza. Este escenario muestra la importancia de comunicar que la garantía de derechos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas no compite con el bienestar colectivo, sino que forma parte de las condiciones necesarias para construir comunidades más seguras, igualitarias y sostenibles.

La mano dura como respuesta al miedo que articula la vida en América Latina

En todos los países que formaron parte de esta investigación, las personas entrevistadas destacaron la popularización de figuras políticas, discursos e iniciativas de “mano dura” en la región. De acuerdo con sus testimonios, estas propuestas se caracterizan por presentar el fortalecimiento del sistema penal —mediante el aumento de penas, la expansión del encarcelamiento, el despliegue policial o militar— como la principal vía para enfrentar la crisis de seguridad. Se menciona que su creciente popularidad se vincula con la fragilidad de la confianza entre la ciudadanía y las instituciones estatales, así como con el miedo que estructura la vida cotidiana en distintos territorios de América Latina.

Según personas de organizaciones civiles en Chile y Ecuador, las respuestas de mano dura se posicionan como mecanismos aparentemente efectivos porque cumplen, al menos, con dos funciones. Por un lado, dan la ilusión de atención inmediata y prioritaria a los problemas de seguridad. Por otro, producen una percepción de eficacia y certeza: transmiten la idea de que el Estado está actuando de forma visible, contundente y rápida. Estas características pueden fortalecer temporalmente la cercanía entre las instituciones y la ciudadanía, a pesar de que no exista evidencia suficiente de que las medidas reduzcan las causas estructurales de la violencia o garanticen mejoras sostenidas en la seguridad.

Por ello, resulta necesario examinar los supuestos de eficacia, inmediatez y certeza que sostienen estas medidas. Las personas entrevistadas de organizaciones civiles en Chile y Ecuador, señalaron que los mecanismos penales cuentan con estrategias sólidas de legitimación, incluso en contextos donde los datos disponibles no demuestran que cumplan sus objetivos de

seguridad. La visibilidad de los operativos, las detenciones, la militarización de territorios o el aumento de penas puede producir una sensación de acción estatal que, en muchos casos, resulta más comunicable que los efectos graduales de las políticas preventivas, comunitarias o restaurativas.

Las personas que integran colectivas feministas de Colombia y Ecuador señalan que las características de las propuestas de mano dura también aparecen de manera parcial en los discursos de actores que no necesariamente se identifican con agendas antiderechos. Las entrevistas señalaron que, en algunos sectores feministas, la cárcel continúa considerándose una respuesta viable frente a actos percibidos como especialmente graves o irreparables, como la violencia sexual. Esto se refleja en los distintos esfuerzos regionales para tipificar, agravar sanciones o ampliar el uso del sistema penal frente a estas conductas. De este modo, aunque la prisión suele ser una herramienta prioritaria de figuras públicas antiderechos, también puede ser promovida por sectores gubernamentales progresistas y por movimientos sociales que buscan respuestas contundentes frente a violencias categorizadas como graves.

Reconocer esta convergencia no implica equiparar las motivaciones ni los horizontes políticos de estos actores. Más bien, de acuerdo con integrantes de colectivas feministas, permite identificar que el castigo penal conserva una legitimidad amplia y transversal, incluso entre quienes cuestionan otros aspectos de las políticas de mano dura. Esta situación plantea un reto para las normas, políticas e instituciones no penales: construir alternativas que no minimicen la gravedad de los daños, que incorporen mecanismos de responsabilidad y reparación, y que puedan comunicar con claridad por qué la respuesta penal no es la única vía posible ni necesariamente la más efectiva para prevenir nuevas violencias.

El factor temporal es central para comprender esta tensión. Las herramientas penales se legitiman, en parte, por su promesa de inmediatez: la detención, la condena o el despliegue de fuerzas de seguridad pueden presentarse como resultados visibles en plazos cortos. En contraste, algunas de las alternativas no penales requieren, bajo estas lógicas, periodos más amplios para diseñarse, implementarse, construir legitimidad, modificar prácticas, fortalecer capacidades comunitarias y evaluar sus resultados.

*Frase de persona entrevistada:
“No vamos a eliminar el conflicto
pero vamos a respetar la vida”*

Conclusiones

América Latina se ha caracterizado por las consecuencias y manifestaciones de las violencias vinculadas a los grupos relacionados con el crimen organizado. El miedo y la inseguridad se han convertido en elementos que articulan la vida cotidiana y delimitan las políticas que podemos imaginar e implementar para atender este fenómeno. A lo largo del informe se repasaron los complejos entramados que sostienen la violencia de los grupos relacionados con el crimen organizado en América Latina, con el objetivo de trazar una ruta crítica que nos permita transitar de las respuestas puramente reactivas a las transformaciones de fondo.

A partir de un análisis que recuperó las voces y saberes de personas de diversos sectores de Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador y México, esta investigación examinó el ecosistema de actores clave —desde colectivas feministas, buscadoras y defensoras del territorio, hasta funcionarias públicas y académicas— e hizo un análisis contextual con perspectiva de género del abordaje estatal de la violencia —particularmente la de género— vinculada con la actuación de los grupos relacionados con el crimen organizado. Asimismo, ahondó en el diseño y la implementación de respuestas estatales frente a este fenómeno, así como en la articulación y el intercambio regional de aprendizajes al respecto. Si bien prevalecen retos, este informe demuestra que el camino alternativo no es una hoja en blanco que se deba inventar desde cero; de hecho, en la región ya operan múltiples alternativas no penales que se deben recuperar, coordinar y fortalecer.

La urgencia de responder ha generado una inercia de respuestas que puedan brindar pequeños momentos de alivio a la población; sin embargo las consecuencias de este fenómeno siguen ahí y, en algunos casos, se están expandiendo y fortaleciendo su presencia en nuevos territorios. Es por eso que,

ante un panorama político complejo, es necesario reinventar las estrategias para socializar y dialogar sobre los caminos posibles para entender y atender este fenómeno. Es fundamental construir las rutas que aún no existen, así como fortalecer las iniciativas que buscan la materialización de una vida mejor no sólo en lo inmediato, sino de una forma que sea sostenible a futuro. Para ello, es imperativo empezar a discutir, asentir, disentir y difundir que, ante tanta violencia, más de un camino es posible y necesario.

El reconocimiento del camino avanzado y de los desafíos que aún persisten nos sitúan en la tensión entre el castigo y la construcción de paz. Mientras que las narrativas de "mano dura" instrumentalizan el miedo social legítimo para ofrecer la falsa certeza de una intervención contundente e inmediata, el diálogo con diversos actores de la región nos abre la posibilidad de mirar que la verdadera paz requiere esfuerzos sostenidos.

Para dejar de reaccionar únicamente a las consecuencias del fenómeno y empezar a incidir en sus causas, el Estado debe apostar por la reconstrucción del tejido comunitario, la redistribución territorial y la reparación integral del daño. Ante la magnitud de la crisis que vive América Latina, este informe no propone una solución única sino que apuesta a desmantelar el recurso al sistema penal como la única vía para la paz. El primer paso para habitar territorios más justos e igualitarios, es reconocer que más de un camino es posible y necesario.

Anexo 1. Descripción de los perfiles entrevistados por tipo de actor y por país

País	Tipo de actor
Costa Rica ▾	(1) Organizaciones civiles enfocadas en seguridad
Costa Rica ▾	(1) Secretarías o ministerios relacionados con temáticas de género
Costa Rica ▾	(1) Colectivas feministas (2) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos). (3) Secretarías o ministerios relacionados con temáticas de género
Costa Rica ▾	(1) Instituciones del poder legislativo
Costa Rica ▾	(1) Instituciones del poder legislativo
Costa Rica ▾	(1) Universidades públicas
Costa Rica ▾	(1) Universidades privadas
Colombia ▾	(1) Personas académicas especializadas
Colombia ▾	(1) Organismos institucionales del poder ejecutivo
Colombia ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Universidades privadas (3) Colectivas feministas
Colombia ▾	(1) Colectivas feministas (2) Organizaciones civiles interesadas en el tema
Colombia ▾	(1) Secretarías o ministerios relacionados con temáticas de género
Colombia ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Universidades públicas (3) Organismos institucionales pertenecientes al poder ejecutivo

País	Tipo de actor
Colombia ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Universidades públicas
Colombia ▾	(1) Instituciones del poder judicial
Colombia ▾	(1) Instituciones del poder judicial
Colombia ▾	(1) Redes universitarias nacionales
Colombia ▾	(1) Organizaciones civiles interesadas en el tema
Colombia ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Organismos internacionales
Colombia ▾	(1) Instituciones del poder judicial
Ecuador ▾	(1) Organizaciones civiles interesadas en el tema
Ecuador ▾	(1) Instituciones educativas regionales
Ecuador ▾	(1) Periodistas
Ecuador ▾	(1) Organizaciones dedicadas a la defensa del territorio
Ecuador ▾	(1) Organismos internacionales
Ecuador ▾	(1) Organismos internacionales
Ecuador ▾	(1) Organismos internacionales
Ecuador ▾	(1) Organismos académicos internacionales (2) Observatorios especializados en el fenómeno
Ecuador ▾	(1) Organismos académicos internacionales (2) Observatorios especializados en el fenómeno

País	Tipo de actor
Ecuador ▾	(1) Organizaciones civiles enfocadas en seguridad (2) Organizaciones dedicadas a la defensa del territorio
Chile ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Universidades públicas
Chile ▾	(1) Organismos institucionales pertenecientes al poder ejecutivo
Chile ▾	(1) Organizaciones civiles interesadas en el tema
Chile ▾	(1) Centros de estudios enfocados en seguridad
Chile ▾	(1) Centros de estudios enfocados en seguridad
Chile ▾	(1) Organizaciones civiles enfocadas en seguridad
México ▾	(1) Organizaciones civiles interesadas en el tema
México ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Universidades públicas
México ▾	(1) Personas académicas especializadas (en temas de género o temas jurídicos) (2) Universidades públicas
México ▾	(1) Instituciones del poder legislativo
México ▾	(1) Organizaciones civiles enfocadas en seguridad
México ▾	(1) Organizaciones civiles enfocadas en seguridad
México ▾	(1) Organizaciones civiles interesadas en el tema
México ▾	(1) Secretarías o ministerios relacionados con temáticas de seguridad

Créditos y agradecimientos

Esta investigación se logró gracias a la colaboración y confianza de personas que aportaron sus conocimientos, experiencias, reflexiones e inquietudes sobre cómo construir alternativas que permitan territorios libres de violencia en América Latina. Sabemos que son tiempos en los que el encuentro y la conversación cara a cara son escasos, por lo que agradecemos profundamente su tiempo y compromiso hacia esta investigación.

Distintas personas estuvieron involucradas en el proceso de construcción de esta investigación, tanto en aspectos logísticos como en el apoyo y acompañamiento durante los viajes para la implementación de las entrevistas, así como en la revisión, redacción y diseño del texto final.

Como se explicó en el apartado de metodología, cada persona entrevistada pudo definir el grado de identificación con el que deseaba aparecer en el informe final, desde el anonimato total hasta la mención de su nombre, cargo e institución de pertenencia. Las siguientes personas son quienes aceptaron ser nombradas de forma explícita, pero no representan al total de personas entrevistadas para esta investigación. Agradecemos la participación de todas en las entrevistas.

Nombre	Institución de pertenencia
Jairo García Guerrero	Exsecretario de Seguridad y Justicia de Cali y Bogotá en Colombia
Tonantzin Cárdenas	H. Congreso de Jalisco
Alejandro Novia	Comisión de Personas Desaparecidas del Congreso de Jalisco
Ana Arroyo	Coordinadora de Proyectos de Género e Inclusión Social en LAB-CO
Thomas Favennec	Cofundador y Director Ejecutivo de LAB-CO
Diana María Salcedo López	Liga Internacional de Mujeres por la paz y la Libertad LIMPAL Colombia

Nombre	Institución de pertenencia
Paula Salvo Del Canto	Corporación Humanas
Paulina Uribe Morín	Subdirectora de Transversalización de Políticas Universitarias en la Coordinación para la Igualdad de Género de la UNAM
Silvina Lico	N/A
Gloria V. Romero	N/A

Para la realización de las entrevistas se contó con apoyo de personas tanto en la facilitación de contactos de confianza como en el otorgamiento de hospedaje y cuidados relacionados con la seguridad. Agradecemos especialmente a Clemencia Echavarría y Abril Reyna por permitirnos habitar sus hogares para la realización de entrevistas en Ecuador y Argentina, respectivamente.

Este producto se construyó en el marco de un acompañamiento de escritura coordinado por Alejandra Eme Vázquez.

En cuanto al equipo de Intersecta, la planeación, implementación y sistematización de las entrevistas, así como la redacción de este documento estuvieron a cargo de Ana Calderón Salazar. Roberto Zedillo Ortega, Estefanía Vela Barba, Gabriela García y Constanza Carrasco estuvieron a cargo de las correcciones y revisiones editoriales. Pilar Eunice Medina Rosales realizó el diseño editorial de este documento. Damián López estuvo a cargo de la planeación y la logística de los viajes.

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



INTERSECTA