

MANUAL DE
**RESPUESTAS
COMUNITARIAS**
PARA
**HACER FRENTE
A LA EXTORSIÓN**

DEBORAH BONELLO
TUESDAY REITANO
MARK SHAW



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

MAYO 2021

AGRADECIMIENTOS

Este manual ha sido redactado por Deborah Bonello, Tuesday Reitano y Mark Shaw de The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, GI-TOC). Se basa en una amplia investigación y en información producida por la organización en el marco de proyectos realizados en Centroamérica (Honduras, El Salvador, Guatemala, Panamá y Costa Rica) con la financiación del Gobierno de Canadá y en colaboración con InSight Crime. También se basa en investigaciones realizadas en México y Sudáfrica, financiadas por la GIZ, y en trabajos anteriores en Pakistán.

El manual también se beneficia significativamente de las aportaciones de un grupo de expertos convocado en Viena en noviembre de 2018, que contó con la participación de 22 expertos que presentaron su experiencia de los cinco continentes. Gracias a David Danelo y Mariana Mora Gómez por su apoyo en la investigación y coordinación del proyecto.

La elaboración de este manual ha sido financiada por el gobierno de Noruega, al que agradecemos enormemente su continuo apoyo.

© 2021 Global Initiative Against Transnational Organized Crime.
Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida de forma alguna o por medio alguno sin el permiso escrito de The Global Initiative.

Portada: © *Photodisk/Getty Images*

Dirija sus consultas a:
The Global Initiative Against Transnational Organized Crime
Avenue de France 23
Ginebra, CH-1202
Suiza

www.globalinitiative.net

MANUAL DE
**RESPUESTAS
COMUNITARIAS**
PARA
**HACER FRENTE
A LA EXTORSIÓN**

DEBORAH BONELLO
TUESDAY REITANO
MARK SHAW

MAYO DE 2021

ÍNDICE

Acerca de este manual ... 4

SECCIÓN 1:

COMPRENDER LA EXTORSIÓN ... 6

Definir la extorsión y su funcionamiento, y por qué comprender el crimen es fundamental para combatirlo

- 1.1 ¿Cómo funciona la extorsión? ... 8
- 1.2 El ciclo de vida de la extorsión ... 13
- 1.3 Un crimen colectivo que requiere una respuesta colectiva ... 19

SECCIÓN 2:

CREAR MEDIDAS PREVENTIVAS ... 24

Lecciones de casos de estudio clave sobre cómo ayudar a prevenir la extorsión y la gobernanza criminal

- 2.1 Introducción ... 26
- 2.2 Vigilancia y conocimiento ... 27
- 2.3 Prevención ... 29

SECCIÓN 3:

CASOS DE ESTUDIO ... 34

Ejemplos de respuestas que muestran cómo las partes interesadas han logrado interrumpir eficazmente el ciclo de vida de la extorsión

- 3.1 Respuestas del sector privado ... 36
- 3.2 Respuestas del Estado ... 40
- 3.3 Respuestas de la sociedad civil ... 44

Diez preguntas para identificar el patrón de la extorsión, diez preguntas para construir una respuesta ... 47

Referencias ... 49

SOBRE ESTE MANUAL

La extorsión es un problema mundial generalizado que amenaza tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. Definida como el proceso de extracción de pagos monetarios o de otro tipo mediante la violencia o la amenaza de violencia, en la actualidad la extorsión abarca todos los niveles y aspectos del comercio y llega a todas las esferas de la sociedad alrededor del mundo. Desde las grandes empresas hasta las pequeñas pasando por los negocios informales, pocos se salvan de sus garras.

La extorsión se ha impuesto en multitud de contextos, desde las redes de transporte público y los vendedores informales hasta los servicios públicos como la educación y la distribución de agua, además de afectar la vida de los particulares. Los países en los que la extorsión se ha impuesto varían enormemente. Los países frágiles del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), asolados por la violencia, se han visto particularmente afectados por esta actividad criminal. Pero no son en absoluto los únicos que se han visto perjudicados por este problema de alcance mundial: los centros urbanos de África y Asia (como Ciudad del Cabo, Karachi, Lagos y Hong Kong), así como partes considerables de Estados Unidos y Europa, también se enfrentan a graves problemas de extorsión.

Las dinámicas que permiten que la extorsión se arraigue en un determinado contexto o geografía pueden variar, pero sus impactos tienden a ser similares. La extorsión ataca el orden y los sistemas de gobierno y erosiona la confianza social en el Estado. En última instancia, reduce la calidad de vida, la productividad de las personas y su derecho a ser libres.

El propósito de este manual es proporcionar una comprensión clara de lo que es la extorsión y cómo se manifiesta en diferentes regiones y comunidades de todo el mundo. Identifica prácticas comunitarias exitosas diseñadas para prevenir la extorsión y propone recomendaciones, planes de acción y directrices para combatirla.

La **primera sección** examina en detalle la definición de extorsión y explica las variables y tipologías de sus estrategias. Evalúa las repercusiones de la extorsión y los retos a los que se enfrentan las respuestas regularmente adoptadas por los Estados. También explica la trayectoria, o ciclo de vida, de la economía de la extorsión y cómo un enfoque colectivo es fundamental para la sostenibilidad y solidez de cualquier respuesta eficaz.

Más vale prevenir que curar, por eso, la **segunda sección** examina por qué se recomienda a las comunidades y empresas amenazadas por la extorsión tomar medidas colectivas preventivas para contribuir a mitigar los riesgos potenciales a los que se enfrentan, antes de que la economía de la extorsión se arraigue y, peor aún, se normalice.

La **tercera sección** ofrece ejemplos reales de medidas y programas adoptados por empresas, autoridades y comunidades de todo el mundo para hacer frente al impacto de la extorsión y ayudar a disminuir sus efectos.

El manual aplica una mezcla de teoría, análisis práctico y casos de estudio reales de intervenciones (exitosas y no) contra la extorsión en diferentes entornos de todo el mundo para contextualizar la economía política de la extorsión y proporcionar formas prácticas de entender esta amenaza mundial creciente.

Concebido como un recurso para líderes comunitarios que se enfrentan al flagelo de la extorsión en todo el mundo, presenta un marco para (re)conceptualizar la extorsión y comprender cómo evoluciona y se afianza. También propone estrategias y soluciones para contribuir a contrarrestar esta forma generalizada de crimen organizado.

El análisis comparativo de la extorsión en diversos contextos mundiales que se ofrece en este documento ayudará a las comunidades a crear capacidades y formular soluciones que puedan reproducirse en otros lugares. Dada la vulnerabilidad de las víctimas de extorsión, la aplicación de las lecciones aprendidas de casos en los que los esfuerzos por reducir o eliminar la extorsión han sido exitosos es fundamental para establecer directrices para contrarrestar el problema.¹






SECCIÓN

1

COMPRENDER LA EXTORSIÓN

Definir la extorsión y su funcionamiento y por qué comprender el crimen es fundamental para combatirlo

- 
- 1.1** ¿Cómo funciona la extorsión? ... 8
 - 1.2** El ciclo de vida de la extorsión ... 13
 - 1.3** Un crimen colectivo que requiere una respuesta colectiva ... 19

¿CÓMO FUNCIONA LA EXTORSIÓN?

La extorsión puede definirse como la extracción de dinero, bienes, servicios o lealtad mediante la amenaza de la fuerza. Para los responsables políticos, la extorsión se entiende mejor como un pago forzado realizado por un individuo o una institución, ya sea en dinero o en servicios, en respuesta a la amenaza de violencia física.

Para que la extorsión tenga éxito como actividad delictiva, debe haber una persona o un grupo con la capacidad y la voluntad demostrable de infligir violencia a sus objetivos.² La extorsión se basa en la violencia periódica, y a menudo simbólica, para garantizar el cumplimiento de lo solicitado y demostrar de lo que es capaz el extorsionador individual o el grupo de extorsionadores. Esto crea un clima de terror dentro de las comunidades y entre las víctimas. El solo conocimiento de que los grupos que perpetran la extorsión son capaces de tal violencia implica que las personas pagarán bajo amenaza, sin que se hayan producido necesariamente actos de violencia.

La extorsión opera tanto en los mercados legales como en los ilegales y en algunos casos va más allá de las actividades económicas. En algunas regiones donde la extorsión es frecuente, los extorsionadores eligen como blanco a grupos étnicos y minorías. Es un crimen esencialmente territorial: los grupos criminales que la imponen a veces utilizan su control sobre una zona determinada para llevar a cabo otras empresas criminales. Las víctimas se ven obligadas a pagar por «protección» cuando viajan en los sistemas de transporte, cuando entran o pasan por territorios controlados por las bandas o cuando cruzan fronteras internacionales. Las trabajadoras sexuales, los negocios dedicados a la vida nocturna y las transacciones callejeras relacionadas con las drogas también «tributan».

1.1.1 Las variables en las estrategias de extorsión

La extorsión tiene tres variables principales:

- La estructura de la organización criminal
- La presencia y el dominio territorial de la organización
- La relación entre la víctima y el extorsionador

La extorsión puede ser sistémica u oportunista, dependiendo del peso de estas variables. Cuando un grupo criminal puede controlar y administrar la violencia en un territorio, lo más probable es que tenga una capacidad sostenible para extorsionar y, en esos casos, la extorsión se convertirá en algo sistémico.³

El objetivo de los extorsionadores es controlar algún aspecto de la vida económica, social o política y eliminar o suplantarse las formas legítimas de gobierno. Algunas actividades de extorsión se limitan a lugares geográficos

y también se aplican como «impuesto» a la circulación de mercancías y personas en puntos forzosos de paso.⁴ Esto último puede considerarse como un caso de gobierno criminal que sustituye o desafía la autoridad gubernamental legítima. La extorsión también puede dirigirse a partes específicas de una economía, incluso en Estados fuertes con sistemas eficaces de regulación y cumplimiento.⁵

La rápida expansión de los teléfonos móviles baratos y, posteriormente, de los teléfonos inteligentes ha sido el principal impulsor de la extorsión. El uso generalizado de estos dispositivos en todo el mundo abrió nuevas oportunidades criminales. Los extorsionadores llaman a los teléfonos de sus objetivos para amenazarlos o se comunican con ellos a través de aplicaciones de mensajería ampliamente disponibles, como WhatsApp y Facebook

Messenger, a menudo enviando amenazas e imágenes, lo que refuerza la cultura del miedo y les permite amenazar a las personas sin hacer contacto físico. Antes de la llegada de la tecnología de los teléfonos móviles, los extorsionadores dejaban notas escritas o amenazaban a sus víctimas cara a cara, métodos que requerían más tiempo y eran menos sistemáticos que la extorsión telefónica.

Plataformas como Facebook, Twitter y WhatsApp también permiten a los extorsionadores dar a conocer sus actividades y promover su capacidad de violencia. Esta práctica es habitual en países como México, donde el uso de vídeos de propaganda difundidos de forma viral es una herramienta terrorista clave utilizada por grupos como el Cartel de Jalisco Nueva Generación.

TIPOLOGÍAS DE LA EXTORSIÓN

PROTECCIÓN: Los grupos violentos exigen un pago a cambio de «protección». Esto puede comenzar como una tarifa por proporcionar seguridad frente a una amenaza legítima por parte de un actor externo, pero la investigación indica que puede evolucionar rápidamente. Los que proporcionan la protección se convierten en la amenaza principal: «paga y te protegeremos de ellos» en «paga o te haremos daño».

IMPUESTO: Un pago regular, ya sea una cuota fija o un porcentaje de la facturación de una empresa, que el grupo exige a cambio de permitir que la empresa siga funcionando. Se amenaza a los propietarios de las empresas, o a sus clientes, para que boicoteen determinados negocios y las cantidades suelen calcularse de forma que sean sostenibles para que la empresa pueda pagar sin quebrar.

PEAJE: Se exige una tasa para permitir el paso de personas o mercancías por un territorio, un punto de acceso o una infraestructura controlados o para utilizar un servicio. Por ejemplo, los viajeros que tienen que pagar un peaje por utilizar un puente o una estación de autobuses o los niños que se ven obligados a pagar para poder entrar a la escuela.

Estas diferentes formas de extorsión tienden a imitar las tasas recaudadas por el Estado para obtener ingresos.

La práctica de la extorsión se entrecruza con el Estado de alguna manera, ya sea por su ausencia, su debilidad o su disposición a llegar a un acuerdo o incluso a colaborar con los extorsionadores. Cuando el Estado está ausente, por ejemplo en las zonas afectadas por las bandas, las empresas y los hogares locales pueden percibir los pagos de protección como esenciales para mantener su seguridad. En algunos casos, el Estado puede ser consciente de la existencia de estrategias de extorsión; en otros, pueden estar implicados individuos o incluso partes del

aparato de seguridad del Estado o de las fuerzas del orden, que se llevan una parte. Pueden existir acuerdos entre las autoridades y los autores de la extorsión, sobre todo en las grandes ciudades y cuando la extorsión afecta a los mercados ilícitos. El Estado tolera este tipo de planes criminales con la condición de que la violencia se reduzca al mínimo o de que solo se ataque a las víctimas que operan en economías ilícitas, dejando indemnes a las empresas legítimas.

1.1.2 La extorsión como «servicio»

La extorsión es una práctica que solo sirve a los extorsionadores y a quienes colaboran con ellos; es un fraude que se utiliza para enriquecerse.⁶ Sin embargo, los extorsionadores también pueden buscar legitimidad y capital social como parte de su estrategia. Por ello, para justificar sus prácticas, los grupos criminales hacen hincapié en cómo la inseguridad pone en riesgo a los ciudadanos y demuestran la incapacidad del Estado para proporcionar protección a la población, ofreciendo su propia «protección» a cambio de una cuota.⁷ La lógica retorcida es que, si el Estado, que tiene el monopolio de la protección y el cumplimiento, no puede o no quiere proporcionarlos, entonces, por necesidad, deben ser contratados. La diferencia entre un auténtico servicio de protección o seguridad y la extorsión

radica en el hecho de que, en el caso de esta última, la gente no tiene más remedio que pagar.⁸

En algunos contextos, los grupos que cobran un impuesto de extorsión también proporcionan beneficios sociales a las partes a las que exigen dinero, lo que aumenta la normalización del «impuesto», ya que las víctimas también reciben ciertos beneficios.⁹ En muchos países, existe una percepción favorable de los extorsionadores en relación con las fuerzas del orden o las instituciones judiciales del Estado, cuyas actividades también suelen ser abusivas.

Los grupos de extorsión tratan de encontrar un equilibrio entre ganar cierto grado de aceptabilidad («prestamos un servicio») con la amenaza siempre presente de que ejercerán la violencia contra quienes no cumplan sus

La rápida expansión de los teléfonos móviles baratos y de los teléfonos inteligentes ha sido uno de los principales impulsores de la extorsión.

exigencias. El lenguaje y el simbolismo de la extorsión como servicio, o de un servicio público paralelo para apoyar a las autoridades, a menudo surgen en las entrevistas tanto con las víctimas como con los extorsionadores. Las actividades que prometen seguridad, como las empresas de seguridad privada, los negocios de protección de clubes nocturnos y las fuerzas de tipo miliciano a menudo disfrazan sus exigencias con el lenguaje de la prestación legítima de estos servicios. La seguridad privada, en particular, es un sector que ha demostrado ser propenso a convertirse en un caldo de cultivo para la extorsión, posiblemente debido a la regulación insuficiente de esta actividad.

1.1.3 El impacto de la extorsión

La extorsión es muy perjudicial en una multitud de aspectos diferentes pero interconectados. Es uno de los ejemplos más corrosivos de los efectos del crimen organizado en la sociedad y, sin embargo, las formas complejas en que se manifiesta hacen que a menudo sea subestimada o ignorada por los responsables políticos.

Los estudios han tendido a centrarse en las repercusiones económicas de la extorsión, examinando, por ejemplo, cómo frena el crecimiento económico y el desarrollo. En las economías de extorsión estables, las tasas de pago parecen estar cuidadosamente calculadas por quienes las exigen, lo que permite cierto espacio para la negociación. Pero cuando las tasas de extorsión están mal calculadas, es sabido que las empresas se ven obligadas a declararse en quiebra o a cerrar. Es comprensible que las empresas duden en instalarse en zonas donde se sabe que existe extorsión.

Pero el impacto va más allá de la mera esfera económica. La extorsión produce y mantiene una cultura de inseguridad que repercute en las sociedades a muchos niveles. La naturaleza y la complejidad de la práctica a menudo afecta a los más vulnerables, incluidos los niños. La extorsión afecta a los medios de subsistencia de las personas, limita su movilidad y socava el tejido de confianza dentro de las comunidades y con las autoridades. Cuando la extorsión se dirige a personas que viven en comunidades empobrecidas, como es el caso de algunas zonas del Triángulo Norte, las amenazas suelen ser más brutales y el valor de la vida disminuye.¹¹ En algunas comunidades, la extorsión es una causa de homicidio tan importante como las muertes relacionadas con el tráfico de drogas.¹²

Las organizaciones criminales que perpetran la extorsión suelen tratar de controlar zonas y comunidades enteras,

La extorsión es una extensión de la gobernanza criminal, en el sentido de que el extorsionador busca mantener el control territorial mediante la amenaza persistente de la violencia. Se diferencia de las formas de gobierno no convencionales o alternativas, en las que las autoridades tribales o locales mantienen el poder político o las estructuras de seguridad que gozan de legitimidad popular.¹⁰ Por lo tanto, estos grupos criminales pueden rivalizar con el Estado y convertirse ellos mismos en árbitros de las funciones que este normalmente proporciona, a pesar de que también perpetúen abusos.

lo que hace que el impacto de este delito esté arraigado y muy extendido en ciertas regiones. Si un individuo decide resistirse a las demandas de extorsión, a menudo se despliegan represalias violentas para sembrar el miedo en otras personas que también pueden estar considerando hacer frente a los extorsionadores. De este modo, la extorsión se basa en sembrar un miedo colectivo y comunitario a la capacidad de violencia de los autores.

El despliegue de la extorsión es una práctica sistémica que frustra la capacidad del Estado para gobernar y proteger a una comunidad. La gobernanza criminal suele crecer en medio de la desconfianza hacia las instituciones estatales o cuando la presencia del Estado es débil. La incapacidad de los individuos o las comunidades para resistirse a la extorsión alimenta entonces la violencia y dificulta aún más la presencia del Estado y las personas atrapadas en este tipo de entorno viven en un miedo constante. Es un ciclo que se perpetúa. Los grupos armados y las organizaciones criminales están atentos a la protección de la fuente de sus fondos y se apresuran a tomar represalias contra los que no cooperan. El incentivo financiero, junto con la amenaza de violencia, suele obligar a los funcionarios del gobierno o del Estado a hacer la vista gorda o a convertirse en cómplices de la economía de la extorsión.

La extorsión es también uno de los principales motores del desplazamiento y la migración, lo que constituye otra razón por la cual los responsables políticos deberían preocuparse por su existencia y tomar medidas para abordarla. Amenazados, los residentes se ven obligados a escapar de sus hogares ante las exigencias de extorsión y se desplazan internamente. En algunas regiones gravemente afectadas, como el Triángulo Norte, intentan emigrar a los Estados Unidos. Su viaje



Pedro Pardo/AFP vía GettyImages

EL IMPACTO EN LA EDUCACIÓN

La extorsión y el control territorial vinculado a esta restringen el acceso de los residentes a servicios sociales vitales, un factor que perjudica en su gran mayoría a las mujeres y los niños. En Honduras, por ejemplo, las escuelas se han visto obligadas a cerrar debido a las extorsiones y la asistencia a las mismas ha disminuido debido a que los alumnos son víctimas de extorsiones.¹³ En abril de 2018, se desplegó a las fuerzas policiales en 53 escuelas de todo el país para combatir la extorsión.¹⁴

Esto también ocurrió en El Salvador, donde las extorsiones y amenazas de las bandas se habían apoderado, al parecer, del 60 % de las escuelas del país solo en 2016, provocando que unos 3 000 niños abandonaran su educación.¹⁵

a través del corredor de Centroamérica y México es peligroso en el mejor de los casos y, en el peor, puede ser fatal. Además, los migrantes que consiguen llegar a la frontera de Estados Unidos se encuentran con que cada vez es más difícil cruzar ilegalmente o ser admitidos legalmente.

De este modo, se establece y mantiene un equilibrio en el entorno de la extorsión: se ignora la extorsión mientras permanezca oculta y se contiene la violencia relacionada con ella. Esto significa que, aunque la extorsión es claramente un problema que hay que abordar, está poco investigado. Pocos están dispuestos a hablar sobre el funcionamiento de estos acuerdos, por lo que existen pocas pruebas fiables sobre

las cuales basar la política. La denuncia y la divulgación de la extorsión son las principales respuestas posibles a la misma y por eso los grupos criminales implicados hacen todo lo posible para evitar que las víctimas hablen de ella.

Las respuestas comunitarias para abordar las raíces sociales de la extorsión son tan importantes para interrumpir el ciclo como las medidas legales.

1.1.4 Los retos de hacer frente a la extorsión

Los riesgos de denunciar la extorsión son altos, el proceso es oneroso y las penas impuestas a los individuos por los actos de extorsión denunciados son generalmente menores. Además, detener a un solo autor tiene poco efecto en el ciclo completo de la extorsión y sus repercusiones sobre la organización criminal que está detrás son limitadas.

Es difícil, por no decir imposible, enjuiciar la extorsión en su conjunto, pero responder a ella como una mera serie de delitos individuales y aislados es frustrante para las comunidades que viven continuamente bajo su sombra. Este enfoque no aborda la naturaleza colectiva del miedo y el control a manos de las redes de extorsión. A medida que se consolida un grupo extorsionador, los casos individuales de violencia pueden disminuir, ya que la amenaza general de represalias se vuelve lo suficientemente poderosa como para garantizar el cumplimiento de los pagos. Mientras la sociedad se acostumbra cada vez un poco más a vivir y trabajar bajo esta forma de gobierno criminal, las comunidades se vuelven más sumisas a la realidad omnipresente de la extorsión.

La imposición de redes de extorsión y el cobro de pagos constituyen una poderosa forma de control político-económico a nivel local. Los pagos de protección son un elemento importante de una gobernanza criminal de mayor alcance: al ceder a las demandas de pago, los individuos y las empresas acaban rindiéndose ante los jefes criminales que los imponen. Dada la naturaleza del control de las bandas y el poder que ejercen, así como la debilidad o ausencia de la aplicación de la ley estatal en dichas comunidades, las víctimas se ven incapacitadas y no les queda más opción que cumplir. Resistirse no suele ser una respuesta viable.

Otro problema de respuesta es que la extorsión suele coexistir con el fenómeno más amplio de la cultura de las bandas, el crimen organizado o el terrorismo y, en consecuencia, los responsables políticos pueden

considerarla una preocupación secundaria en la lucha por reducir o prevenir la violencia. Sin embargo, teniendo en cuenta las múltiples repercusiones negativas señaladas anteriormente, los responsables políticos deberían hacer de la lucha contra la extorsión una prioridad absoluta. En las regiones con altos niveles de delincuencia y violencia, los efectos socioculturales de la extorsión contribuyen a sostener la gobernanza criminal. Por lo tanto, la eliminación de los grupos criminales sería un paso valioso para desmantelar su poder social y económico.

Las respuestas del Estado a la extorsión suelen ser restringidas e ineficaces. A veces, implican a las instituciones gubernamentales de seguridad (fuerzas policiales, divisiones antiextorsión y servicios de inteligencia) que a su vez forman parte del ciclo de la extorsión. Por esta razón, los ciudadanos suelen desconfiar de los organismos gubernamentales y de sus mensajes, y no recurren a los canales estatales. La corrupción dentro del Estado obstaculiza el proceso de encontrar soluciones institucionales exitosas para detener la práctica. Esto se ve agravado por la escasa capacidad jurídica y la debilidad del sector judicial en algunos países en desarrollo, lo que limita la capacidad de los Estados para reaccionar de forma integral ante las redes de extorsión.

La pregunta clave que se plantea es: cuando las respuestas del Estado son inadecuadas o su capacidad es limitada, ¿pueden las comunidades encontrar soluciones alternativas para hacer frente a la extorsión en lugar de confiar en el conjunto de herramientas del Estado para abordar el problema? Las respuestas comunitarias para abordar las raíces sociales de la extorsión son tan importantes para interrumpir el ciclo como las medidas legales. Identificar la forma en que las comunidades han respondido a la extorsión y han generado iniciativas para hacerle frente es esencial para que los responsables políticos comprendan mejor sus necesidades y prevean una solución.

EL CICLO DE VIDA DE LA EXTORSIÓN

Las economías de extorsión suelen seguir una trayectoria cíclica que los responsables políticos pueden observar para identificar, analizar y anticipar cómo podría evolucionar su contexto local de extorsión. También puede ayudar a las partes interesadas a elaborar respuestas en función de la fase en la que se encuentre su comunidad dentro del ciclo de vida de la extorsión.



Ciclo de vida de la extorsión.

1.2.1 Condiciones previas: necesidad financiera y reservorios de violencia

El acceso limitado al mercado de trabajo legal, o las situaciones en las que dichas oportunidades están distribuidas de forma desigual, son una de las condiciones previas más comunes para la extorsión. Cuando las oportunidades de ganarse la vida están muy limitadas, la extorsión puede convertirse en una fuente de ingresos a la que las personas recurren para generar una renta. Estas condiciones suelen darse en contextos que no están regulados o bien atendidos por el Estado.

Asimismo, las personas marginadas o desprotegidas por el Estado suelen ser algunas de las víctimas habituales de este delito. Las minorías étnicas y económicamente marginadas, por ejemplo, o las poblaciones estigmatizadas son víctimas frecuentes debido a su vulnerabilidad y a la falta de protección estatal.¹⁶

DONACIONES DUDOSAS

En Karachi, las colectas se hacían inicialmente en nombre del *zakat* —las donaciones a los pobres, que constituyen uno de los cinco pilares del Islam— o como donación política. A partir de la década de 1990, el Movimiento Muttahida Qaumi (MQM), un partido político falto de fondos, comenzó a impulsar el concepto de forma más agresiva, exigiendo apoyo financiero en un sistema que pasó a ser conocido como *bhatta*, que significa «protección».¹⁷

Según las estimaciones, a finales de la década de 1990, el MQM recaudaba unos 765 millones de rupias paquistaníes (unos 4,8 millones de dólares) al año. El dinero se utilizaba para la adquisición y el almacenamiento de armas, el entrenamiento con armas, los funerales y la asistencia social a las familias de los trabajadores que habían muerto trabajando para el partido, los tratamientos médicos de los trabajadores heridos, las relaciones públicas, así como la defensa legal y el soborno de testigos en casos legales contra el partido.¹⁸

El otro ingrediente esencial es el fácil acceso a un reservorio de violencia. Lo proporcionan actores experimentados, como antiguos combatientes, grupos de crimen organizado, personal militar o policial, o bandas callejeras, según el contexto. A veces, estas fuentes de violencia desplegable son los autores de la extorsión, a veces se les convoca para que ejerzan la fuerza.

1.2.2 Éxito inicial de la extorsión

La extorsión suele comenzar con peticiones legítimas o casi legítimas de recursos para apoyar una causa concreta. A medida que este sistema evoluciona, los particulares y las empresas se acostumbran a hacer contribuciones financieras que se recaudan inicialmente de forma extraordinaria, pero que pueden normalizarse en un impuesto permanente con el tiempo.

1.2.3 Mantener la identidad del grupo

Para practicar la extorsión de forma sistemática, el grupo que la lleva a cabo necesita una identidad reconocible y sostenible, básicamente una forma de «marca corporativa». Esto bien puede comenzar como parte de la segunda condición previa, en el sentido en que un grupo capaz de infligir violencia suele tener una identidad preexistente, pero puede surgir una identidad de grupo más amplia que sirva para agrupar a agentes dispares en una red reconocible que garantice su lealtad. Por ejemplo, cuando las maras de Centroamérica se formaron por primera vez, se tatuaron números y símbolos de la banda como señal de su lealtad a la «marca» del grupo (aunque dejaron de hacerlo en un intento de mantener un perfil más bajo). Los Zetas, cuando se formaron en México en los primeros años del nuevo milenio, se definieron por su entrenamiento militar y el uso brutal de la violencia, que luego fue imitado por otras organizaciones criminales.

Todos los miembros del grupo saben que su capacidad para extorsionar a sus objetivos sería mucho más limitada si operaran solos fuera de esta identidad de grupo. También saben que si intentaran burlar a su banda actuando de forma independiente es probable que se les ponga a raya de forma violenta.

El aspecto identitario de la economía de la extorsión es lo que la transforma en un fenómeno socioeconómico y en una forma de gobierno criminal.



© Paul Zinken/picture alliance via Getty Images

BANDAS DE MOTOCICLISTAS

Un caso de estudio de grupos de extorsión que operan en Alemania demostró que los grupos más poderosos utilizan la pertenencia a las denominadas bandas ilegales de motociclistas (OMG por sus siglas en inglés) como rasgo de identidad definitorio.¹⁹ Los miembros de las OMG manifiestan abiertamente su afiliación, a menudo vistiendo ciertos atuendos y mostrando insignias o tatuajes que denotan su afiliación y rango. El uso de nombres, símbolos, insignias y eslóganes se repite en múltiples organizaciones en todo el mundo y batallas entre grupos rivales tienen lugar en diferentes países.

El número de miembros de las OMG está creciendo en toda Europa²⁰ y en otros países desarrollados, como Estados Unidos, Canadá y Australia.²¹ Las OMG son una estructura social que comenzó en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial para dar identidad y propósito a muchos miles de soldados recientemente desmilitarizados²² y reflejan la condición previa de un reservorio de violencia. En Alemania, las OMG están muy implicadas en la protección de clubes y bares mediante extorsiones y cobros ilícitos.²³

1.2.4 Expansión y emulación

Como cualquier empresa que busca oportunidades de crecimiento, los movimientos de extorsión suelen intentar ampliar su alcance para aumentar sus beneficios. Al hacerlo, se expanden desde las áreas donde establecieron inicialmente sus operaciones hacia territorios donde su identidad y dominio aún no se han concretado del todo. Este proceso les hace entrar en conflicto con posibles rivales territoriales.

Otra tendencia que se ha identificado es que las prácticas de extorsión de un grupo que se consideran exitosas tienden a ser copiadas por otros grupos delictivos que trabajan en la misma zona. En los grandes espacios urbanos, establecer un monopolio del territorio es difícil para los grupos delictivos —el espacio sobre el que pueden ejercer control abarca solo unas pocas manzanas—, por lo que es inevitable y habitual que los grupos delictivos repitan las actividades de extorsión que resultan.

ORO VERDE

En México, la extorsión a los productores de aguacate se ha convertido en un problema crónico. A principios de la década de 1990, un grupo de crimen organizado pirateó los sistemas de datos del Ministerio de Agricultura y accedió a los registros de todos los productores de aguacate, el tamaño de sus explotaciones y su volumen de negocio, según el periódico mexicano *Reforma*.²⁴

El Cartel de Jalisco Nueva Generación utilizó esta información para identificar víctimas y calibrar adecuadamente las sumas que podían extorsionar a uno de los sectores más lucrativos de México.²⁵ Un informe del Ministerio Público señaló: «A los productores de aguacate se les cobraba una cuota y los que se resistían, o sus familias, eran secuestrados o asesinados [...] hasta que cedían».²⁶

Una vez que la estrategia dio buenos resultados, otros grupos criminales de México, incluidos los Caballeros Templarios de Michoacán, comenzaron a copiar la práctica. El impuesto de extorsión a la industria del aguacate se estimó en 2 200 millones de dólares en 2016.²⁷

1.2.5 Competencia y perturbación

Los grupos de extorsión suelen aumentar los niveles de violencia al competir por un mayor alcance territorial e influencia. Cuando la competencia entre grupos se intensifica, la perturbación del funcionamiento de los mercados de extorsión puede constituir una oportunidad crucial para el cambio. La perturbación de un mercado puede acabar provocando un conflicto.

El grado de exposición de dicho conflicto influye en el nivel de las respuestas estatales de aplicación de la ley. Si el conflicto es poco visible, es más probable que el Estado no intervenga o que lo haga en menor medida. Los grupos criminales que operan en los mercados turísticos, por ejemplo, suelen estar sometidos a la amenaza de controles estatales punitivos, lo que mantiene la violencia entre bandas al mínimo, independientemente del nivel de acritud y competencia que pueda existir entre los operadores.

Las democracias jóvenes o las economías en transición, especialmente aquellas que atraviesan una reforma del sector de la seguridad, son especialmente vulnerables al aumento de los niveles de extorsión. En periodos

de transición, las fuerzas armadas y policiales del Estado pueden volverse abusivas y depredadoras de la población local.²⁸ En toda transición política, es probable que el *statu quo* del poder político cambie y, con ello, pueden surgir oportunidades para que nuevos actores que ya tienen legitimidad social y económica, así como capacidad de violencia, se inserten en el proceso democrático. Los cambios de liderazgo también suelen requerir una renegociación entre los poderes políticos criminales locales.

Sin embargo, las transiciones también suponen una oportunidad para debilitar el dominio de los extorsionadores. Los responsables políticos requieren las herramientas necesarias para identificar y explotar esas oportunidades de perturbación positiva cuando surjan.

La alteración del funcionamiento de los mercados de extorsión puede ser en sí misma cíclica. Si se mantienen las mismas condiciones previas, es probable que el mercado se reconstituya con nuevos actores.



© Gallo Images/Brenton Geach

ROBO A PLENO DÍA

Hasta la entrada en vigor del régimen de confinamiento en el marco del COVID-19 en marzo de 2020, los negocios ilegales de protección en Ciudad del Cabo se centraban principalmente en extorsionar a los negocios de ocio de la economía nocturna. Cuando la pandemia golpeó a Sudáfrica, los clubes y otros locales nocturnos se vieron obligados a cerrar debido a las estrictas medidas implementadas en el país para frenar la propagación del virus en un intento de evitar una grave crisis de salud pública.

A medida que los ingresos por extorsión extraídos de los propietarios de clubes nocturnos empezaron a agotarse durante los meses de confinamiento, los jefes de las bandas llevaron sus tácticas intimidatorias a otros lugares, desmantelando una economía criminal establecida desde hace tiempo. Al parecer, varios propietarios de restaurantes, cafés y hoteles, a los que se les permitía comerciar en determinadas condiciones durante las horas en las que no había toque de queda, fueron abordados por hombres armados que les exigían cuotas de protección, algunos de los cuales se cree que estaban contratados por el presunto jefe de la banda del Cabo, Nafiz Modack. Modack ha negado las acusaciones. Según el propietario de un establecimiento nocturno del centro de Ciudad del Cabo —quien declara haber recibido amenazas de muerte en agosto de 2020 después de haber denunciado en su página de Facebook las tácticas intimidatorias de los extorsionadores—, a medida que los clubes nocturnos iban cerrando, los chantajes de protección parecían «intentar recuperar el volumen de negocio perdido y conquistar un nuevo sector». Señaló que varios negocios que nunca se habían visto obligados a pagar un seguro de protección a las bandas habían sido abordados para obtener sumas de dinero de hasta aproximadamente el equivalente a 1 200 dólares al mes.²⁹

1.2.6 Normalización

La extorsión cometida de forma habitual se convierte en extorsión organizada cuando un grupo criminal establece un monopolio sobre el territorio. Una estrategia de extorsión bien calibrada cobra un precio, pero no demasiado elevado, a la comunidad. Como dice el autor y experto en criminología Federico Varese, «los mafiosos no cobran de más a sus "víctimas"». ³⁰ De este modo, las empresas y la sociedad

aprenden a tolerar y absorber el impuesto, acostumbrándose a pagar regularmente y a tiempo.

La extorsión continua hace que las víctimas se acostumbren a ella paulatinamente. A medida que se desarrolla esta etapa del ciclo, los niveles de violencia suelen bajar y las interacciones con el crimen organizado y los actores violentos se normalizan.³¹

1.2.7 Infiltración institucional

Una de las últimas etapas del ciclo de la economía de la extorsión es cuando el grupo se infiltra en las instituciones públicas y privadas a todos los niveles.

Los grupos que han ejercido con éxito la extorsión como medio de control económico y social a menudo pueden trasladar su gobierno criminal callejero a la esfera legítima, comprando influencias o cargos políticos,

apoderándose de sectores enteros y expulsando a sus competidores. Una vez allí, pueden continuar con el proceso de normalización, consagrando su papel criminal-regulador en un contexto formalizado al ser reconocidos como partidos políticos oficiales, grupos de interés o actores económicos.

GOBERNANZA CRIMINAL DE LA SOCIEDAD

La Yakuza japonesa es uno de los grupos más avanzados y consolidados que practican la extorsión a nivel institucional. El grupo está bien arraigado en las instituciones sociales con fuertes vínculos históricos con el gobierno japonés. La extorsión es una de las muchas formas en que practica el control social y se ha convertido en una de las formas aceptadas para controlar las economías nocturnas e ilícitas del país, impidiendo la interrupción de las actividades y resolviendo conflictos.

La Yakuza también se ha introducido en puntos vulnerables de la economía legal, como en las negociaciones laborales, los acuerdos crediticios, la resolución de conflictos y los procedimientos de quiebra.³²

1.2.8 Cuando las respuestas desencadenan nuevos ciclos de criminalidad

Uno de los mayores retos a la hora de hacer frente a la extorsión, especialmente mediante las fuerzas de seguridad, es el grado en que las economías de extorsión son capaces de capturar y absorber a los mismos agentes que las vigilan. Cualquier funcionario en una posición de poder también puede extorsionar y es habitual que la policía, los militares o los funcionarios de justicia extorsionen tanto a las comunidades en las que trabajan como a las bandas locales y a los propios grupos delictivos.³³

Otro efecto negativo de las respuestas es que a menudo pueden tener consecuencias no deseadas. El encarcelamiento masivo de miembros de bandas en los países del Triángulo Norte es un ejemplo de ello. Los gobiernos centroamericanos recurrieron a la detención y encarcelamiento de miles de miembros de bandas a principios de la década del 2000 para combatir la presencia de las bandas. Pero esto exacerbó y consolidó el control de las bandas sobre la sociedad. Proporcionó a las «maras», como se conoce a las bandas a nivel local, su propio cuartel general seguro, desde el que pudieron formar estructuras nacionales, primero en El Salvador y luego en Honduras y Guatemala. Esta dinámica se vio reforzada por la segregación de los miembros de las bandas en las prisiones para mantenerlos separados de los demás reclusos. La extorsión acabó convirtiéndose en su principal fuente de ingresos.

Por ejemplo, con la adopción en 2004 de la «mano dura» en El Salvador, política que terminó siendo revocada por el Tribunal Constitucional, la policía tenía el poder de parar, registrar y detener a presuntos miembros de bandas.

Algunos expertos y agentes del orden creen que este tipo de instrumentos legales e intervenciones agravaron el fenómeno y condujeron a una mayor organización de las bandas.

Cuando las estructuras del Estado no responden o no ofrecen respuestas adecuadas a la extorsión, los residentes locales y los grupos de víctimas pueden tomar cartas en el asunto. Las comunidades abrumadas por la extorsión han creado ejércitos de vigilantes o contratado a las bandas para que las protejan, lo que a menudo ha aumentado los niveles de violencia. El vigilantismo termina creando un problema mayor.

VIGILANTISMO EN MÉXICO

En el estado mexicano de Michoacán, los grupos de vigilancia formados en 2010 para romper el ciclo de violencia del narcotráfico se han convertido en la siguiente generación del ciclo de protección/extorsión.

En 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México recomendó al gobierno investigar la integridad de estos grupos de autodefensa y su creciente infiltración por parte del crimen organizado. Sin un mecanismo de control claro o unificador, el creciente número de grupos de vigilantismo se politizó mucho y generó cada vez más conflictos entre ellos, lo que provocó un fuerte aumento de las tasas de homicidio.³⁴

UN CRIMEN COLECTIVO QUE REQUIERE UNA RESPUESTA COLECTIVA

La extorsión debe considerarse como un crimen colectivo. Aunque se comete *contra* individuos (así como contra grupos, como las empresas), es muy difícil que sea llevada a cabo o sostenida *por* un solo individuo. Para que la extorsión funcione y se mantenga es necesaria la amenaza de un colectivo violento.

Consideremos los dos ejemplos siguientes. Un hombre entra en un bar del estado mexicano de Sinaloa y se acerca a la dueña para decirle que matará a su hijo mayor si no le paga 5 000 pesos (230 euros) cada mes. La dueña le pregunta a quién representa. «A mí mismo», responde. Al día siguiente, otro hombre visita el bar con la misma demanda. Solo que, esta vez, dice que está cobrando en nombre del Cartel de Sinaloa, una de las mayores organizaciones de narcotraficantes de México.

Consideremos estos dos casos hipotéticos. Intuitivamente, reconocemos que la dueña del bar sopesará la situación de manera diferente si el hombre dice que quiere el pago para el Cartel de Sinaloa y no solo para él. Esto se debe a que la amenaza de violencia contra el hijo mayor de la dueña del establecimiento aumenta significativamente si emana de un grupo criminal grande y violento conocido en toda la comunidad y en todo el país. La presencia de un colectivo crea el equivalente a un efecto multiplicador. Es esta conciencia colectiva del potencial de violencia del grupo la que obliga al empresario a reservar una parte mensual de sus ingresos para el grupo. Este es un ejemplo ilustrativo: en otro escenario, el cartel criminal mexicano podría ser la Yakuza japonesa, o la 'Ndrangheta calabresa, o las Tríadas chinas o una banda de Numbers sudafricana.

1.3.1 Definir el crimen organizado: características comunes

El carácter colectivo de la extorsión plantea un problema conceptual en torno a este delito: ¿cómo definir el crimen organizado?

Como hemos mencionado, la extorsión es un crimen colectivo, aunque la naturaleza de los grupos que la perpetran es diferente. El debate con los expertos en torno a los resultados de nuestro trabajo de campo puso de manifiesto las diferencias de opinión sobre qué grupos deben considerarse grupos delictivos organizados y suscitó la preocupación de cómo esto podría influir en la naturaleza de las respuestas políticas a futuro.

Según la ONU, se considera que un grupo está implicado en alguna forma de crimen *organizado* cuando se trata de un colectivo estructurado de tres o más personas que

existe «durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados [...] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material».³⁵ Estos grupos pueden ser de ámbito nacional o transnacional.

Hay mucho debate en el mundo académico en torno a lo que constituye el crimen organizado, pero existe un consenso general en que estos grupos se asocian de forma periódica y se benefician de la producción de bienes ilícitos o del funcionamiento de mercados ilícitos, incluida la extorsión.³⁶

Lo más importante es que el crimen organizado contemporáneo es protagonizado por todas las clases

sociales y que los grupos de crimen organizado abarcan tanto a miembros marginados y empobrecidos como a la casta gobernante, incluidas las élites políticas y empresariales. El gobierno de los territorios en los que operan los grupos es otro de los principales factores que definen el crimen organizado.

Algunos podrían preguntarse si los grupos más tradicionales, como la mafia italiana, la Yakuza y el Cartel de Sinaloa de México pueden compararse con las jóvenes y violentas bandas callejeras que han surgido en los países del Triángulo Norte y que son los principales responsables de los mercados de extorsión en esa región. Sin embargo, tienen un rasgo común que los conecta: aunque la composición social y política de estos grupos, y su forma de operar, pueden variar considerablemente, todos ellos comparten las características del crimen organizado, tal y como se han definido anteriormente. Esto nos permite entender estas entidades criminales como fuerzas omnipresentes en todas las sociedades, tanto en el mundo legal como en el ilegal.³⁷

Puede que las maras de Centroamérica operen en un contexto y un entorno muy diferentes a los de la mafia italiana, pero no cabe duda de que las maras también son bandas grandes, organizadas y estructuradas

que ejercen un gobierno criminal. Tanto la Mara Salvatrucha (comúnmente conocida como MS-13) como Barrio 18 controlan los mercados ilícitos como la venta de drogas y la extorsión.

Además, el uso de la corrupción y la cooptación de funcionarios son rasgos omnipresentes y característicos de muchos tipos de grupos de crimen organizado.

Por último, junto a la gobernanza criminal están los vínculos culturales y comunitarios en los que se apoya el crimen organizado. Estos pueden verse claramente en la forma en que operan los grupos mafiosos en Italia y algunos carteles de la droga en México; también son muy pronunciados en los países del Triángulo Norte, donde las maras son tanto un grupo social que da un sentido de pertenencia a los jóvenes marginados y empobrecidos como una empresa criminal.³⁸

Creemos que todos estos tipos de grupos delictivos pueden englobarse en el término «crimen organizado».

CIBEREXTORSIÓN

Una excepción notable a la naturaleza colectiva de la extorsión es la ciberextorsión.³⁹ Un solo individuo, sin conexión con ningún grupo más amplio, puede extorsionar a alguien o a una organización por correo electrónico, chat o mensaje de texto, a menudo alegando que ha obtenido acceso a datos privilegiados que difundirá si no se cumple una determinada demanda.⁴⁰ A diferencia del caso de la extorsión física o fuera de Internet, la ciberextorsión suele ser efectiva para una sola instancia y no durante un período de tiempo sostenido.⁴¹

Sin embargo, aunque la amenaza de manipulación de datos por parte de un extorsionador virtual es una excepción en la tipología de la extorsión, el fenómeno general puede caracterizarse como un delito colectivo. De hecho, las estrategias de extorsión suelen utilizar medios virtuales, como llamadas telefónicas, correos electrónicos o mensajes de chat o de texto, para enviar una amenaza si no se realiza el pago.⁴² La forma en que se presenta la amenaza no cambia el patrón de la extorsión: solo puede mantenerse en el tiempo si está respaldada por una amenaza de daño que emana de un grupo que tiene los medios y la reputación para hacerla creíble.

A menudo existen considerables obstáculos legales para utilizar el sistema de justicia penal para enjuiciar la extorsión.

1.3.2 Los desafíos para la elaboración de políticas

Las maneras en que funciona la extorsión tienden a variar menos que las categorías de víctimas a las que se dirige. Por esta razón, a la hora de determinar respuestas adecuadas basadas en la investigación realizada para este informe, parecía pertinente elaborar recomendaciones definidas tanto por los diferentes grupos de víctimas como por los autores.

Como señalamos en la sección anterior sobre el impacto de la extorsión, las repercusiones son múltiples y no deben ser ignoradas por los responsables políticos. Abordar una práctica delictiva tan compleja y arraigada conlleva muchos retos.

Por un lado, la magnitud de muchos grupos de crimen organizado significa que la amenaza también es grande y generalizada. Las comunidades afectadas pueden estar formadas por miles o incluso decenas de miles de personas que corren el riesgo de convertirse en víctimas de una misma estrategia de extorsión. Los actores locales, como las familias de los miembros de los grupos delictivos, así como los propios grupos, suelen depender de los beneficios de la economía delictiva. Cualquier respuesta, por tanto, afectará a una gran franja de la población y puede incluso superar la capacidad del Estado.

Además, los agentes del orden también son miembros de las comunidades afectadas y tanto ellos como sus familias son igualmente susceptibles de recibir amenazas violentas, así como de ser cooptados por los grupos delictivos. Por lo tanto, cualquier acción emprendida podría cambiar todo el tejido socioeconómico y político de estas comunidades.

En El Salvador, por ejemplo, la capacidad de las fuerzas de seguridad es superada por los miembros de las bandas en una proporción de casi 2 a 1. Se calcula que el país cuenta con 23 000 agentes del orden y 52 000 miembros activos del crimen organizado. Se cree que las bandas de El Salvador también reciben ayuda de unos 91 000 familiares, lo que eleva el número de implicados a 140 000.⁴³

A menudo existen obstáculos legales considerables para el uso del sistema de justicia penal para enjuiciar la extorsión como delito colectivo. Para una serie de países, el primer paso para hacer frente a la extorsión debe ser una reforma de su código penal. Normalmente, solo se puede procesar a las personas por los delitos en los que se demuestra que han tenido una participación directa, lo que significa que solo la persona que realizó la demanda de extorsión puede ser procesada por el delito de extorsión. Mientras tanto, el grupo que proporcionó el peso detrás de la amenaza no es culpable por asociación en virtud los códigos penales de la mayoría de los países.

En los casos en los que se ha intentado solucionar esta laguna jurídica, ha sido necesario demostrar claramente la implicación del grupo en su conjunto en actividades delictivas. Esta estrategia resulta fácil de socavar: ramas individuales o grupos enteros pueden cambiar de marca, disolverse o volver a formarse con una configuración diferente, anulando la sentencia. Este ha sido uno de los principales desafíos a la hora de enjuiciar a las bandas de motociclistas por actividades delictivas, por ejemplo, así como a las bandas de la región del Triángulo Norte.⁴⁴

Por último, la legitimidad que muchos grupos han logrado cosechar en las comunidades los hace aún más difíciles de erradicar. Los límites difusos entre actividades legítimas e ilícitas, las ambigüedades en la pertenencia a las bandas o grupos delictivos y el apoyo político y social, a menudo considerable, del que gozan algunos grupos hacen que sea difícil desafiarlos y mucho más erradicarlos. La colusión institucional puede crear más obstáculos dentro del propio sistema de gobernanza, dificultando la capacidad de respuesta.

Para hacer frente a la extorsión de manera eficaz, es necesaria una respuesta colectiva adecuada, y no solo por parte de los responsables políticos y del Estado, sino también de otras personas afectadas por este delito, incluidos los propietarios de los negocios víctimas de extorsión y sus empresas, y otras partes interesadas en el tejido de la economía local, como los conductores de autobús y los propietarios de taxis, los residentes, los líderes comunitarios y los activistas.

Los casos de estudio y los datos muestran que las respuestas individuales a la extorsión rara vez son eficaces por la misma razón por la que la extorsión no puede llevarse a cabo en solitario: una sola persona no puede llegar muy lejos. Cuando un individuo se niega a pagar un soborno, a menudo ofrece a los extorsionadores una excelente oportunidad para dar un ejemplo del rebelde solitario ante el público, reforzando el incentivo colectivo de pagar o ser castigado. Pero si una comunidad se aplica a resistir la extorsión como acción colectiva, es probable que afecte más al grupo depredador: es poco probable que una banda o un grupo mafioso tome represalias contra un grupo del mismo modo que lo haría contra un individuo. El número hace la fuerza.

Es fundamental sacar a la luz esta práctica, pero los esfuerzos individuales por denunciarla deben protegerse y ampliarse mediante una respuesta de toda la comunidad.



Patrick Hertzog/AFP via GettyImages

#MeToo

Aunque no está específicamente relacionado con la economía de la extorsión, el conocido movimiento #MeToo demuestra cómo una respuesta de grupo en los espacios virtuales puede romper un yugo cultural. Aunque la agresión sexual no puede caracterizarse exclusivamente como un delito colectivo, el movimiento #MeToo surgió con el telón de fondo de la aceptación colectiva de comportamientos delictivos, en este caso, el llamado «sofá de reparto» de Hollywood.

Aunque el movimiento #MeToo fue más conocido a través de una serie de publicaciones en las redes sociales en octubre de 2017 que se hicieron virales a raíz de las múltiples denuncias de acoso y agresión sexual contra el productor de cine estadounidense Harvey Weinstein, la organización comunitaria en torno a la frase se había originado una década antes. En 2006, la activista social estadounidense Tarana Burke describió cómo al escuchar el relato de una adolescente que había sobrevivido a una agresión sexual, dijo que le hubiera gustado responder con las palabras «yo también» (*me too*).⁴⁵ A las pocas semanas de convertirse en una etiqueta, la comunidad en línea #MeToo había derribado a docenas de hombres poderosos por sus abusos sexuales mediante la humillación pública y redefinido las ideas de la conducta aceptable en el lugar de trabajo en todo el mundo.

SECCIÓN

2

CREAR MEDIDAS PREVENTIVAS

Lecciones de casos de estudio clave sobre cómo ayudar a prevenir la extorsión y la gobernanza criminal



2.1 Introducción ... 26

2.2 Vigilancia y conocimiento ... 27

2.3 Prevención ... 29

INTRODUCCIÓN

Como mencionamos anteriormente, para ser eficaces las respuestas a la extorsión tienen que ser colectivas. Los responsables políticos y las instituciones estatales son los agentes oficiales encargados de ello, pero una respuesta eficaz no recae únicamente en las autoridades: también deben participar las demás partes interesadas.

Los actores económicos que se ven afectados por la extorsión (empresas de todo tipo y tamaño) son fundamentales para el paradigma de respuesta. Es importante que los líderes empresariales, las cámaras de comercio y los organismos profesionales, al igual que los actores de base, como los conductores de autobuses y taxis, los propietarios de pequeñas tiendas o los vendedores de alimentos, por ejemplo, que son los que a menudo soportan la peor parte de la violencia relacionada con las estrategias de extorsión, informen la respuesta a la misma.

Las comunidades, incluyendo a los residentes y propietarios, a los líderes locales y las figuras religiosas, a los que trabajan en organizaciones sin ánimo de lucro y los activistas también tienen que formar parte de la solución.

Estos grupos de actores pueden trabajar individualmente para buscar soluciones, pero también deberían trabajar *juntos*, compartiendo información que ayude a construir estrategias eficaces que beneficien colectivamente a la comunidad expuesta a la extorsión. En contextos en los que el gobierno es legítimo y tiene las capacidades necesarias, las respuestas de la comunidad pueden ser beneficiosas para apoyar los esfuerzos del Estado; en los casos en que las autoridades locales son más débiles o ausentes, las respuestas de la comunidad pueden tener que intervenir más activamente.

La tecnología, como explicaremos más adelante, también tiene un papel importante que desempeñar.

Antes de exponer algunas de las formas en que se pueden formular respuestas adecuadas a la extorsión, es importante que todas las partes interesadas comprendan que es mejor prevenir que curar. Las comunidades amenazadas deben estar atentas y actuar antes de que las empresas delictivas se afiancen y se establezcan, asolando las comunidades y extendiéndose como un cáncer.

Sin embargo, eso no significa que haya que aprobar que los civiles hagan justicia por mano propia, al estilo de los justicieros. El uso de la violencia y la fuerza por parte de los civiles en respuesta a las prácticas criminales opresivas rara vez logra sus objetivos y a menudo solo engendra más violencia y corrupción.

Por último, es aconsejable que las partes interesadas establezcan objetivos realistas en sus respuestas para hacer frente a la extorsión. Cada contexto es diferente, pero es prudente establecer objetivos y expectativas que sean alcanzables y se ajusten a las realidades del contexto.

VIGILANCIA Y CONOCIMIENTO

2.2.1 Supervisar, cartografiar y comprender la economía de la extorsión

Comprender el alcance de los actores y del modo en que operan y funcionan los mercados de la extorsión es indispensable para formular respuestas adecuadas. Y cuanto más local, y por tanto relevante, sea esta información, más productiva será para generar respuestas eficaces.

Las redes comunitarias y las fuerzas policiales están bien posicionadas para medir las actividades de extorsión. Comprenden mejor sus propias comunidades que los agentes externos y tienen acceso a los testimonios de las víctimas. Por otra parte, la confianza puede ser un obstáculo al relacionarse con la policía, sobre todo si los agentes no son de fiar: en algunos casos, las víctimas pueden tener más confianza en las personas de fuera.

Las comunidades afectadas por la extorsión, que por lo general están menos acostumbradas a generar inteligencia e información que los servicios policiales y las empresas, deben tomarse en serio la recopilación de información: es el primer paso para entender cómo pueden resistir a la extorsión con mayor eficacia. La creación de bases de datos con información detallada sobre los sistemas de extorsión locales permite que la comunidad afectada conozca el problema. Los tipos de víctimas a los que se dirigen, las zonas afectadas (incluyendo detalles como las calles y manzanas de un barrio), las tasas de extorsión cobradas y su frecuencia, los métodos de recaudación de dinero en efectivo y los grupos criminales que están detrás: todos estos detalles son dignos de mención y proporcionan información vital para ayudar a informar una respuesta. La recopilación de información como esta es lo que nos permite identificar las vulnerabilidades de las víctimas de la extorsión.

Los organismos policiales suelen generar este tipo de información como parte de su oficio y deben compartirla con las comunidades y las empresas; también deben confrontar su inteligencia a la información que la comunidad ha reunido. El cruce de la información producida

a nivel estatal y comunitario puede sacar a la luz nuevas conexiones entre los grupos delictivos y las estrategias de extorsión, lo que podría ayudar a formular métodos de prevención para otras víctimas potenciales similares y crear una resistencia más eficaz.

Los agentes no estatales, como los observatorios de la delincuencia y las organizaciones sin ánimo de lucro, también tienen un importante papel que desempeñar en estos esfuerzos de inteligencia, al igual que los líderes de las comunidades municipales y las figuras religiosas, siempre que cuenten con la confianza de la comunidad.

La investigación también tiene un papel que desempeñar. GI-TOC coprodujo un estudio en 2019 sobre la extorsión en Centroamérica («Una cultura criminal: Extorsión en Centroamérica»). El informe traza un mapa de los mercados de extorsión en algunos de los países más afectados del mundo: El Salvador, Guatemala y Honduras. Esta investigación fue fundamental para generar información (incluyendo casos de estudio, respuestas políticas y testimonios) relacionada con este corrosivo mercado criminal. También sentó las bases de información para ayudar a desarrollar otras iniciativas que se utilizaron para apoyar a las comunidades que se enfrentan a formas de abordar y resistir la extorsión.⁴⁶

Empresas

Las preguntas que deben plantearse son: ¿A qué tipo de empresas se dirige y por qué? ¿Qué componente de una empresa es más vulnerable a la extorsión? (Las cadenas de distribución, por ejemplo, suelen verse muy afectadas) ¿Por qué algunas empresas están en el punto de mira y otras no? ¿Los impuestos de extorsión se pagan en efectivo? ¿Se investiga a los empleados para detectar posibles vínculos? ¿El procedimiento de investigación es eficaz? ¿Los empleados viven en barrios donde hay grupos delictivos? ¿Tener dinero en efectivo en el local supone un riesgo mayor?



Oliver James Davis/Getty Images

Infraestructura

Recopilar información sobre los mercados de extorsión habituales en las instituciones estatales ayuda a revelar las deficiencias cruciales de los sistemas institucionales. Un buen ejemplo es el sistema penitenciario de los países centroamericanos. Una proporción considerable de las amenazas de extorsión proviene de las cárceles, donde los miembros encarcelados de las bandas utilizan teléfonos móviles y reciben el dinero recaudado de sus familias y parejas. Las mujeres suelen abrir cuentas bancarias para depositar el producto de la extorsión y luego entregan ese dinero a sus parejas o familiares encarcelados.

Analizar los factores relacionados con la infraestructura, como el modo de funcionamiento de las fuerzas policiales y la corrupción y cooptación dentro de las mismas, contribuye a crear información sobre cómo los grupos delictivos que practican la extorsión podrían infiltrarse en las fuerzas policiales. También nos indica el alcance de la gobernanza criminal y la razón de ser de la misma. Por ejemplo, ¿la gobernanza criminal es más fuerte en las zonas donde la corrupción policial es endémica? Esta información puede ayudar a los responsables políticos a decidir si vale la pena crear unidades policiales especiales de élite centradas en los delitos de extorsión.

Comunidades

La información sobre la naturaleza de la extorsión proporciona una base para entender cómo operan los extorsionadores y los diferentes grados de vulnerabilidad de las personas dentro de la comunidad.

Deberíamos preguntarnos si las mujeres son más vulnerables que los hombres y, si es así, por qué. En el caso de las mujeres, ¿la violencia adquiere un carácter sexual? ¿Los grupos minoritarios son especialmente propensos? ¿Se victimiza a los escolares? ¿La edad es un factor de riesgo de extorsión? ¿Se ven afectadas las zonas de conflicto y cuáles son las principales dinámicas que contribuyen a ello? ¿La transición política ofrece una oportunidad para que la extorsión se arraigue? ¿Los grupos criminales que están detrás de la extorsión tienen raíces en la comunidad? ¿Están reclutando dentro de la comunidad? Si es así, ¿cómo?

Comprender estos factores debe ser el punto de partida para desarrollar estrategias de prevención y resistencia a la extorsión.

2,3

PREVENCIÓN

2.3.1 Grandes empresas

Las grandes empresas disponen de un gran capital social y político. No solo son grandes empleadores, sino que también suelen tener fuertes vínculos con el gobierno y, en consecuencia, cierta influencia sobre las fuerzas del

orden. Sus operaciones comerciales pueden verse afectadas por la extorsión, pero en algunos casos incluso la permiten, por lo que es vital que participen en las respuestas a la extorsión.

EL PAPEL DE LAS EMPRESAS Y DEL ESTADO PARA LIMITAR EL USO DE LOS TELÉFONOS MÓVILES PARA LA EXTORSIÓN

EL PROBLEMA: Los gobiernos de los países del Triángulo del Norte han intentado hacer frente a las extorsiones telefónicas realizadas desde el interior de las cárceles bloqueando las señales de los móviles en las instalaciones penitenciarias, pero para ello era necesaria la cooperación de las compañías telefónicas que proporcionaban esa cobertura.

LA RESPUESTA: En Guatemala, se aprobó una ley de telecomunicaciones en 2014 para obligar a los operadores de telefonía móvil a asumir la responsabilidad de bloquear la señal de los teléfonos móviles en las cárceles del país y sus alrededores. Los operadores gastaron unos 3,3 millones de dólares en instalar bloqueadores de señal en las cárceles.

En 2016 se implementaron iniciativas similares en El Salvador para limitar los servicios de telefonía móvil en las cárceles. La normativa salvadoreña establece que los operadores de telecomunicaciones que no corten los servicios en las cárceles y sus alrededores en un plazo establecido serán objeto de multas y que no se podrán instalar nuevas infraestructuras de telecomunicaciones, como torres de telefonía móvil, a menos de 500 metros de cualquier recinto penitenciario.

EL RESULTADO: En Guatemala, la medida fracasó: el gobierno afirmó que la tecnología no funcionaba, mientras que los operadores acusaron a los guardias penitenciarios corruptos de manipular los equipos. En marzo de 2016, la ley fue declarada inconstitucional y anulada debido a la presión de las empresas de telecomunicaciones y de varios grupos de derechos humanos y religiosos. Hoy en día, la comunicación por teléfono móvil entre las cárceles y el mundo exterior continúa, al igual que el debate sobre quién es responsable de bloquear la señal telefónica.

En El Salvador, las medidas han reducido las actividades de extorsión de los líderes de las bandas, pero a costa de las críticas internacionales. Las normas aprobadas en El Salvador en el marco de la política de medidas extraordinarias del país, que limitan severamente el contacto de los presos de alto perfil con el mundo exterior, han pasado a ser permanentes.⁴⁷

2.3.2 Pequeñas empresas

Reconocemos que para los propietarios de pequeñas empresas, como por ejemplo los taxistas independientes, los conductores de autobuses, los vendedores de comida o los propietarios de tiendas, las recomendaciones anteriores tienen poca relevancia. Para encontrar la fuerza en los números, instamos a los propietarios de pequeñas

empresas a que se unan a organizaciones locales, como sindicatos de taxistas o colectivos de pequeñas empresas. La cohesión y los esfuerzos comunitarios constituirán la mayor ayuda para estos actores, especialmente si operan en una zona limitada, como los taxistas o los propietarios de un único y pequeño negocio local.

2.3.3 Recomendaciones de prevención para las empresas

Fomentar una cultura empresarial de apoyo

Los grandes empresarios deben animar a sus empleados a denunciar las amenazas de extorsión a sus directivos. Los responsables de las empresas deberían adoptar un enfoque descendente al respecto, animando a los empleados de los niveles jerárquicos inferiores a romper el silencio y superar el miedo que conlleva la extorsión, y a hablar sin temor a las consecuencias.

Contribuir a las medidas comunitarias de lucha contra la extorsión

Las empresas que emplean a un gran número de miembros de la comunidad local no pueden sino beneficiarse contribuyendo a las medidas comunitarias para desalentar la extorsión, como la recuperación de espacios públicos y la creación de proyectos de divulgación para desincentivar la pertenencia a las bandas. Estas iniciativas cuestan dinero y las empresas podrían contribuir financieramente o aportando recursos de otras maneras. Contribuir de esta manera demuestra la solidaridad con los residentes locales,

y con los empleados, en sus esfuerzos por combatir la extorsión.

Cambiar las prácticas empresariales

Algunos cambios en los procedimientos operativos de las empresas pueden ayudar a prevenir la extorsión. Por ejemplo, no tener dinero en efectivo en los locales puede dificultar la ejecución de los pagos de extorsión. También puede servir modificar las redes de distribución si pasan por territorios gravados por grupos criminales, o encontrar otras rutas y medios de transporte de mercancías y suministros. Investigar a fondo a los empleados para averiguar si tienen conexiones con grupos de extorsión puede ayudar a evitar la contratación de extorsionadores, que pueden cooperar con agentes externos. También vale la pena considerar la posibilidad de controlar o limitar el uso de los teléfonos móviles durante actividades clave, como el transporte. A menudo, los extorsionadores cuentan con la colaboración de personas con información privilegiada para llevar a cabo planes dirigidos a las empresas.

2.3.4 Medidas gubernamentales de prevención

Combatir la corrupción

Es fundamental mejorar la calidad y la rendición de cuentas de quienes ocupan puestos de poder, incluidos los directores de las fuerzas del orden y de las instituciones judiciales, así como los agentes de policía en el terreno y los funcionarios penitenciarios. La corrupción es uno de los principales motores del crimen organizado y, sin ella, los mercados delictivos tendrían dificultades para desarrollarse. La lucha contra la corrupción es un reto enorme y el foco de millones de dólares de esfuerzo e investigación en todo el mundo. No por eso debe ser ignorada.⁴⁸

Subsanar la debilidad institucional

En las prisiones, esto podría incluir la prohibición de los teléfonos móviles o el bloqueo satisfactorio de la señal celular, así como la limitación de las visitas que podrían ayudar a facilitar la extorsión. Encontrar formas de impedir que los reclusos sigan ejerciendo el poder más allá de los muros de la prisión.

Considerar políticas y prácticas alternativas

Algunos observadores y organizaciones señalan que los procesos de justicia restaurativa podrían mejorar la perspectiva de reintegrar a los delincuentes en la sociedad y ofrecer alternativas viables al encarcelamiento, que a menudo agrava las redes de extorsión.

Proteger el proceso democrático

Los actores y grupos criminales suelen intentar influir en las elecciones y cooptar a los políticos para intentar ganar más capital político y control social. La financiación de las campañas debe ser examinada y el proceso de votación debe ser supervisado lo más estrechamente posible, tanto por actores estatales como no estatales.



CENTRO COMUNITARIO EN SAN PEDRO SULA, HONDURAS

EL PROBLEMA: La Colonia Rivera Hernández, en San Pedro Sula (Honduras), era un barrio famoso por la extorsión y la violencia y la zona era disputada por varias bandas.

LA RESPUESTA: Una iniciativa de 2016, liderada por un párroco de la ciudad y financiada en parte por USAID, consistió en recuperar espacios utilizados para las reuniones de las bandas y convertirlos en centros para actividades infantiles o reuniones comunitarias. Los miembros de las bandas fueron invitados a participar, por ejemplo, en actividades deportivas.

LOS RESULTADOS: El barrio se fue recuperando progresivamente con espacios recreativos para los niños y actividades para forjar lazos comunitarios, que también han funcionado como prevención de la violencia. Según los líderes de la comunidad, el efecto que tuvo la iniciativa fue disminuir la imagen de rivalidad entre los miembros de las bandas y la comunidad en general, al tiempo que se protegió a los jóvenes en riesgo. También permitió abordar el reclutamiento para las bandas, impidiendo hasta cierto punto la propagación de la delincuencia. Los líderes de la comunidad estimaron que el número de miembros de las bandas en el barrio se redujo en un 25 % en tres años.

© John Moore/Getty Images

Los actores económicos que se ven afectados por la extorsión (empresas de todo tipo y tamaño) son fundamentales para el paradigma de respuesta.

2.3.5 Medidas comunitarias de prevención

Construir espacios seguros

Fomentar programas sociales en las comunidades, que incluyan actividades unificadoras como el arte o el deporte. Estos proyectos han demostrado ser eficaces para mantener a las personas vulnerables a la extorsión o al reclutamiento alejadas de grupos delictivos que extorsionan. También ayudan a animar a los miembros de las bandas a entablar relaciones con las comunidades, lo que puede conducir a una mejor comprensión del impacto de sus acciones en su comunidad.

Fomentar el activismo

En ausencia de un Estado fuerte y fiable, lo que es habitual en muchos de los países en los que la extorsión está omnipresente, a menudo se deja la posibilidad de provocar un cambio efectivo en manos de los esfuerzos a nivel popular. Al cambiar la percepción y el tono de las conversaciones en las comunidades, la gente empieza a ver que sus acciones y experiencias pueden tener el poder de cambiar su entorno y crear un impacto positivo.

Por ejemplo, tras un proyecto de investigación en profundidad sobre los mercados de extorsión en Centroamérica, GI-TOC formuló una guía para las comunidades con el fin de ayudarlas a crear iniciativas y respuestas para combatir o mitigar la extorsión. La guía recomienda dos líneas principales de acción para las comunidades: talleres y diálogos. Los talleres son espacios designados para generar aprendizajes en las comunidades y contenidos que pueden ser compartidos con otros. GI-TOC proporciona documentos para ayudar en la planificación y ejecución de estas reuniones. Los diálogos, por su parte, son espacios colectivos en los que la gente se reúne para compartir sus experiencias de extorsión y sus respuestas a la misma. En muchos casos en los que las economías de extorsión ya se han afianzado, es demasiado tarde para tomar medidas preventivas. En la sección final, esbozamos recomendaciones para hacer frente a las estrategias de extorsión arraigadas y ofrecemos ejemplos de intervenciones y respuestas, algunas de las cuales han tenido un impacto positivo.



© iStock/Chris Babcock



SECCIÓN

3

CASOS DE ESTUDIO

Ejemplos de respuestas que muestran cómo diversas partes interesadas pueden interrumpir el ciclo de vida de la extorsión.



- 3.1** Respuestas del sector privado ... 36
- 3.2** Respuestas del Estado ... 40
- 3.3** Respuestas de la sociedad civil ... 44

RESPUESTAS DEL SECTOR PRIVADO

En ciertas regiones, pocas son las empresas que logran escapar de las garras de la extorsión. En la comunidad empresarial, las asociaciones público-privadas bien planificadas han tenido cierto éxito en las zonas afectadas por la extorsión, como muestran los casos de estudio de esta sección. Del mismo modo, las coaliciones entre consumidores y empresas locales para resistirse a pagar la extorsión pueden resultar eficaces. Es fundamental que las empresas, tanto grandes como pequeñas, pongan en marcha mecanismos de denuncia preventiva que permitan el seguimiento del delito. En el Triángulo Norte se han utilizado soluciones tecnológicas para ayudar a aumentar los índices de denuncia.⁴⁹

3.1.1 Grandes empresas

En Centroamérica, algunas empresas han reaccionado a la extorsión tratando de complacer las demandas de los grupos criminales, adjudicándoles contratos y en ciertos casos incluso empleando a miembros de las bandas. En uno de esos casos, cuando el Estado era incapaz de impedir la violencia y la extorsión, algunas empresas de la Ciudad de Guatemala acabaron consintiendo el sistema de protección/extorsión, realizando pagos regulares a las bandas para protegerse de rivales más abusivos, lo que perpetuó el ciclo de vida de la extorsión y normalizó la práctica. Durante las treguas de las bandas en El Salvador, algunas empresas y comunidades llegaron a acuerdos con estas para ofrecerles empleo, a veces a cambio de que les cobraran tasas de extorsión más bajas.⁵⁰

En los casos en los que se ha llegado a arreglos con las bandas, estos son de naturaleza muy localizada y no se extienden más allá del territorio inmediato controlado por una banda. Por lo tanto, estos acuerdos no abordan el daño a largo plazo que la gobernanza criminal causa a comunidades enteras. Aunque este tipo de respuestas arroja luz sobre cómo se puede influir en las bandas para que acepten incentivos económicos a cambio de aflojar el yugo de la extorsión, existen otras formas de respuesta que evitan la colaboración con los extorsionadores y que, por lo tanto, son más sostenibles y reproducibles (para un ejemplo de este tipo, véase el caso de estudio que figura a continuación sobre Addiopizzo, una iniciativa antimafia en Italia).

3.1.2 Asociaciones público-privadas

Del mismo modo que las empresas pueden aliarse con las comunidades para contribuir a las medidas de lucha contra la extorsión, asociarse con los gobiernos también puede dar

resultados. Sin embargo, estas alianzas también conllevan riesgos y dificultades, como indican los casos de estudio a continuación.

3.1.3 Pequeñas empresas

Las pequeñas empresas no pueden permitirse el tipo de soluciones mencionadas anteriormente. No tienen el presupuesto, el alcance ni el capital social y político de las grandes empresas. Recomendamos, al igual que en nuestras medidas preventivas, que los propietarios de pequeñas

empresas se alíen con los grupos comunitarios locales y adopten medidas conjuntas para mejorar su resistencia a la extorsión y reducir su vulnerabilidad a la misma.



Roberto Koltun/Miami Herald/Tribune News Service vía GettyImages

EN EL SALVADOR, LA INDUSTRIA AZUCARERA SE UNE A LA POLICÍA NACIONAL

EL PROBLEMA: Los productores de caña de azúcar eran presa de los miembros de las bandas MS-13 y Barrio 18 y eran asesinados por no pagar sus demandas de extorsión.

LA SOLUCIÓN: La industria azucarera aportó recursos a las patrullas de la Policía Nacional Civil: motocicletas, camionetas, radios y viviendas para los agentes de policía que participaron en el programa y que fueron desplegados para proporcionar seguridad durante la temporada de cosecha. La participación del gobierno en el esfuerzo conjunto fue proporcionar personal policial.⁵¹ La alianza, formalizada en un acuerdo firmado, resultó exitosa en la lucha contra la extorsión en la zona.

LOS RESULTADOS: La alianza logró frenar la extorsión en las zonas amenazadas gracias a una asociación público-privada que sirve de modelo potencial para los agentes económicos rurales en toda la región.

EN HONDURAS, LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO COMPARTEN INFORMACIÓN PARA LUCHAR CONTRA LA EXTORSIÓN

El problema: Las grandes empresas estaban siendo extorsionadas por las violentas bandas callejeras del país y necesitaban protección.

La solución: En las ciudades de La Ceiba y San Pedro Sula se inició en 2016 un programa de colaboración innovadora entre las grandes empresas y la policía antiextorsión, facilitada por las cámaras de comercio regionales, aunque terminó fracasando.

Las empresas que colaboraron proporcionaron información crucial a las autoridades. Esto resultó ser una mina de oro para la Fuerza Nacional Antiextorsión de Honduras, ayudándola a dismantelar las estructuras de extorsión. Mientras tanto, las autoridades prestaron servicios de seguridad personalizados al grupo de empresas que participaban en el programa, organizando convoyes en los territorios controlados por las bandas para proteger sus operaciones.

Los resultados: A pesar de sus éxitos iniciales, la participación del sector privado planteó el problema del acceso desigual a la justicia. Los recursos de la Fuerza Antiextorsión eran limitados, y la movilización de hombres y vehículos para los convoyes de protección de las empresas suponía un costo de oportunidad, ya que desviaba el tiempo y los recursos para otros (es decir, de los ciudadanos) que también necesitaban sus servicios.

Como se vio después, los beneficios no llegaron a otras personas más allá de las empresas implicadas, según admitió Eric Spears de la Cámara de Comercio de San Pedro Sula. En La Ceiba, un informe de junio de 2017 señaló que la unidad de la Fuerza Antiextorsión parecía atender sobre todo las necesidades de los empresarios y las élites económicas, mientras que la población en general quedaba al margen.

Además, el consenso de la población en general fue que la extorsión y la pequeña delincuencia aumentaron en términos generales.



John Moore/GettyImages

RESPUESTAS DEL ESTADO

Fortalecer la legislación contribuye a mejorar la confianza en las instituciones y a promover la denuncia de los delitos de extorsión. Las instituciones estatales débiles, corruptas y con escasa financiación son parte del problema que provoca la corrupción, la falta de transparencia y los bajos niveles de apoyo ciudadano. El encarcelamiento masivo de los miembros de las bandas, en lugar de ayudar a reformarlos, tiene el efecto contrario de reforzar su identidad como parias de la sociedad, lo que ha contribuido en algunas regiones a mantener el estatus de las bandas así como sus procesos de reclutamiento. En estas regiones, la política gubernamental debería abordar estos efectos indeseables del encarcelamiento en la economía de la extorsión.

3.2.1 Marcos legislativos y política

A la hora de redactar leyes, reformas o enmiendas, los legisladores deben tener en cuenta su adecuación a la realidad de cómo se comete el crimen. Es fundamental preguntarse lo siguiente: ¿Puede esta legislación o política dirigirse a un grupo, en lugar de a un individuo, dado que la extorsión es un delito colectivo? ¿Será posible el enjuiciamiento, dado el miedo asociado al delito? También es necesario considerar la importancia de la protección de testigos junto con las medidas penales.

Es importante ser cauteloso al considerar las leyes que criminalizan la afiliación a bandas y grupos o que califican de terroristas a las bandas que cometen extorsiones. Las leyes y políticas que abordan y juzgan la extorsión son imprescindibles para todos los gobiernos, pero también deben considerarse alternativas a la legislación.

El ejemplo de Ecuador, donde un proceso de legalización y legitimación de la pertenencia a determinadas bandas cambió el panorama de las bandas del país y redujo la violencia vinculada a las mismas, ofrece una alternativa prometedora y un posible modelo para reducir la violencia, la criminalidad y la gobernanza criminal.⁵² Los investigadores concluyeron que, en el programa de Ecuador, la estrategia de inclusión social «contribuyó a reducir drásticamente la violencia y la criminalidad». Argumentaron que, en términos políticos, «el enfoque de inclusión social de las bandas callejeras debería continuar y destacarse como modelo de buenas prácticas del Estado».⁵³

BULGARIA REGULA EL MERCADO DE LA SEGURIDAD PARA SACAR A LOS ACTORES DE LA EXTORSIÓN

EL PROBLEMA: Las raíces de la extorsión en Bulgaria se remontan a la aparición de las primeras empresas de seguridad privada a principios de los años 90, cuando se eliminó el monopolio estatal de la seguridad. La reducción del tamaño de las fuerzas nacionales de policía dejó sin seguridad suficiente a numerosas propiedades públicas y corporativas, instalaciones e infraestructuras. Esto vino acompañado de unos índices de delincuencia que se duplicaron en el país y de una sensación de impunidad generalizada, por lo que creció la demanda de servicios de protección extrajudicial para el cumplimiento de contratos, el cobro de deudas, la resolución de conflictos comerciales o la seguridad privada de las propiedades.

A principios de la década de 1990 se produjeron grandes despidos de personal de seguridad en la policía y el ejército: unos 30 000 agentes de seguridad fueron despedidos y muchos de ellos pasaron a encontrar empleo en el entonces no regulado sector de la seguridad privada. La falta de regulación del sector pronto atrajo a muchos actores criminales, que se aprovecharon de la situación y, bajo el pretexto de proporcionar protección privada, empezaron a extorsionar a las empresas utilizando tácticas intimidatorias como palizas, mutilaciones, bombardeos y asesinatos.

LA RESPUESTA: En 1994, el gobierno intervino para regular el sector de la seguridad privada, lo que hizo caer a la mayoría de las empresas de seguridad más conocidas.

LOS RESULTADOS: La normativa de 1994 resolvió la crisis, pero solo a corto plazo. Las empresas de seguridad privada que se disolvieron resurgieron un año después como grupos de seguros privados, transformando una trama de protección en una trama de seguros. Solo después de que se introdujera una nueva normativa en el sector de los seguros en 1998, acompañada de un compromiso más firme del gobierno por luchar contra el crimen organizado (como parte del proceso de adhesión de Bulgaria a la UE), la extorsión organizada y la violencia que la acompañaban empezaron a disminuir.⁵⁴

3.2.2 Respuestas paramilitares y policiales

El despliegue de unidades policiales, fuerzas armadas y otros organismos de seguridad para contrarrestar la extorsión debe considerarse y sopesarse con mucho cuidado. Los resultados han sido desiguales y este tipo de respuestas tienden a tener más éxito solo si están matizadas y adaptadas a un contexto local concreto.

La mano dura de la policía militarizada en América Latina puede haber aumentado la población carcelaria sumándole más miembros de bandas, lo que a su vez ha tenido una consecuencia no deseada, ya que las organizaciones criminales siguen dirigiendo las redes de extorsión desde detrás de las rejas.

Como hemos documentado, la extorsión sigue prosperando a pesar de estos esfuerzos de encarcelamiento.

Sin embargo, intervenciones policiales similares han dado resultados más satisfactorios en otras partes del mundo. En Grecia, respuestas de seguridad adaptadas a la extorsión en las economías nocturnas rompieron el ciclo de vida de la extorsión mediante la vigilancia, la regulación y la intervención del Estado. Y en Karachi (Pakistán), un enfoque antiterrorista contundente consiguió reducir la extorsión, aunque al mismo tiempo aumentó la violencia patrocinada por el Estado.

3.2.3 Unidades especiales de investigación

Implementar departamentos de policía dedicados a la lucha contra la extorsión es una opción tentadora para los Estados. Al fin y al cabo, la extorsión supone un reto especial para las fuerzas de seguridad y requiere habilidades y herramientas que otros tipos de investigaciones pueden no necesitar, como las escuchas telefónicas. Estas unidades son populares en los países centroamericanos, pero pueden tener efectos negativos. Si bien los enjuiciamientos tienden a aumentar, también pueden hacerlo las ejecuciones extrajudiciales y la población tiende a desconfiar de ellas, lo que dificulta los esfuerzos de investigación.

Es crucial que este tipo de unidades designen a funcionarios calificados con experiencia en la lucha contra la extorsión y que sus historiales profesionales sean investigados para detectar corrupción, uso de la tortura u otras prácticas abusivas, que son, por desgracia, habituales en muchas fuerzas de seguridad, especialmente en las de los países en desarrollo. Las estrategias operativas deben basarse en la dinámica criminal local. Los derechos humanos deben ser respetados para que estas iniciativas sean eficaces.



USO DE LA TECNOLOGÍA

La tecnología de los teléfonos móviles ha permitido a los extorsionadores amenazar con mayor eficacia a las personas dentro de una comunidad y perpetrar delitos con un menor riesgo de ser identificados o censurados. Pero, a su vez, la tecnología también puede ofrecer formas de cambiar la dinámica y poner más poder e información en manos de los ciudadanos y las fuerzas del orden.

También pueden aprovecharse otras formas de tecnología para ayudar a contrarrestar la extorsión, por ejemplo, el uso de transacciones sin dinero en efectivo en sectores especialmente vulnerables a la extorsión, como es el caso del sector del transporte. Se han implementado exitosamente modelos de gobierno electrónico (en los que las transacciones digitales sustituyen los pagos en efectivo por los servicios gubernamentales) para ayudar a reducir la corrupción limitando los contactos personales. El mismo principio podría aplicarse a la extorsión, por ejemplo con la implementación de tecnología de pago sin dinero en efectivo en los sistemas de transporte público, lo que reduciría el riesgo de que conductores y pasajeros sean extorsionados por el dinero que llevan.

3.2.4 Mejorar los mecanismos de denuncia y la regulación de la telefonía móvil

Es importante fomentar los mecanismos de denuncia de la extorsión diseñados para proteger a las víctimas y crear confianza en las comunidades, lo que conlleva una mejora tanto de las actuaciones judiciales como de la eficacia en la elaboración de políticas, y contribuir a generar soluciones bilaterales para combatir la extorsión.

Regular el uso de los teléfonos móviles imponiendo el registro de los nuevos teléfonos y aumentando los costes de adquisición de nuevos equipos puede constituir

un obstáculo para los grupos de extorsión. Hoy en día, muchas estrategias de extorsión dependen en gran medida en los servicios de mensajería instantánea de los teléfonos móviles y recurren a «teléfonos desechables» que pueden adquirirse fácilmente, usarse durante un corto periodo de tiempo y luego desecharse. Para poner fin esta práctica, para abrir una cuenta de telefonía móvil debería requerirse una dirección válida así como los datos del titular.

APLICACIONES EN GUATEMALA Y MÉXICO PARA DENUNCIAR LA EXTORSIÓN POR TELÉFONO MÓVIL

EL PROBLEMA: La extorsión está muy extendida en Guatemala y México desde hace mucho tiempo. En el primero, las actividades de extorsión están en manos de las bandas callejeras (*maras*) o los llamados grupos imitadores, mientras que en México son los grupos de crimen organizado involucrados en el tráfico de drogas quienes extorsionan a los residentes locales y a los propietarios de negocios.

LA RESPUESTA: En abril de 2015, las autoridades guatemaltecas crearon una división especial para combatir la extorsión y, como parte de estas unidades, diseñaron una aplicación para teléfonos inteligentes que la gente podía utilizar para denunciar las llamadas de extorsión para que las unidades de investigación hicieran su trabajo.

La aplicación, llamada «Denuncias MP Extorsiones», estaba conectada a una base de datos con cerca de 10 000 números de teléfono asociados a llamadas de extorsión que había creado el Ministerio Público. Se diseñó para alertar a los usuarios cuando recibían una llamada de un número que figuraba en la base de datos de extorsionadores y ofrecía un canal para denunciar esas llamadas.

En México, una organización sin ánimo de lucro formó lo que podría describirse como un consejo ciudadano, que en 2016 creó una aplicación para Android llamada «No Más Extorsiones». Basada en los mismos principios que la tecnología guatemalteca, la aplicación también estaba vinculada a una base de datos de números de teléfono que habían sido relacionados con llamadas de extorsión, y notificaba a los usuarios cuando una llamada entrante era realizada por un interlocutor sospechoso.

LOS RESULTADOS: En 2016, los datos recogidos a través de la línea directa y la aplicación en Guatemala dieron lugar a tres redadas que permitieron 200 detenciones. El mecanismo era útil tanto para las investigaciones como para las actuaciones judiciales. Mientras tanto en México, un año después de su lanzamiento la aplicación había ayudado a los usuarios a denunciar 119 545 llamadas de extorsión, más del 80% de ellas en la Ciudad de México, y a construir una base de datos de unos 100 000 números de teléfono relacionados en el proceso.

Sin embargo, en términos generales, ninguna de las dos aplicaciones resultó ser una solución milagrosa que pusiera fin a la extorsión, y la tecnología no abordó la necesidad de medidas preventivas. Pero estos ejemplos muestran cómo una tecnología inteligente como esta puede formar parte de una estrategia antiextorsión más amplia e integral. Al mismo tiempo, las respuestas a la extorsión por parte del Estado (en el caso del gobierno guatemalteco) contribuyen a crear fe y confianza dentro de las comunidades locales (que generalmente tienen miedo de denunciar la extorsión) y en las autoridades, cuya función es protegerlas.

No obstante, el hecho de que los teléfonos móviles sean tan fáciles de adquirir y no estén regulados en muchas partes del mundo puede limitar la eficacia de este tipo de iniciativas. Los extorsionadores pueden sustituir fácilmente los teléfonos o las tarjetas SIM para cambiar sus números, lo que hace que muchos de los números de estas bases de datos sean irrelevantes y obsoletos.

RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Queremos destacar que, aunque son un componente importante del conjunto de herramientas de respuesta para hacer frente a la extorsión, las respuestas comunitarias no deben eximir al Estado de sus responsabilidades para actuar contra la extorsión. Lo ideal es que la respuesta comunitaria se aplique en coordinación con las respuestas estatales, de modo que funcione en armonía con las intervenciones de seguridad autorizadas por el Estado,⁵⁵ aunque también hay que considerar la necesidad de que la sociedad civil actúe por su cuenta.

En el ejemplo italiano que presentamos a continuación, vemos cómo una respuesta de la sociedad civil a la extorsión de la mafia puede tener éxito en la comunidad empresarial con el apoyo de las acciones del Ministerio Público. En cambio, en El Salvador, los habitantes de un barrio obrero se levantaron en armas contra las bandas que intentaban extorsionarlos, estableciendo una línea muy fina entre la policía comunitaria y el vigilantismo.⁵⁶

Teniendo esto en cuenta, y basándonos en nuestro trabajo de campo y en nuestras observaciones, tenemos las siguientes recomendaciones para sustentar respuestas comunitarias exitosas y sostenibles:

Construir una comunidad y mejorar la cohesión

Reunir a las personas reduce el miedo y el aislamiento y las anima a compartir sus experiencias y a apoyarse mutuamente. Este proceso puede ser facilitado por líderes comunitarios clave y puede ser catalizado por algunas de las medidas preventivas que sugerimos, como la creación de centros culturales o deportivos y la recuperación de espacios públicos. Es fundamental crear diálogos y conversaciones que desafíen la percepción de que la extorsión es inevitable y la resistencia inútil, presentando una forma de pensar que sugiera que existe otro camino.

Crear redes

Establecer redes e iniciativas comunitarias activas que no solo fomenten la cohesión, sino que también combatan la extorsión. El ejemplo de la iniciativa Addiopizzo en Sicilia ofrece un modelo sólido y exitoso de cómo hacerlo y muestra el nivel de impacto que pueden tener estas respuestas. Las redes también sirven para dar la voz de alarma, especialmente en el caso de los grupos marginados, como las trabajadoras sexuales, que no tienen prioridad a ojos de los agentes del orden y, por lo tanto, son especialmente vulnerables a ser víctimas de los extorsionadores.

Crear conversaciones constructivas en torno a la extorsión a través de los medios de comunicación

Difundir el aprendizaje y los conocimientos en torno a la extorsión a través de los medios de comunicación

locales es un esfuerzo que vale la pena. En Centroamérica y México, por ejemplo, la cobertura del tema puede ser exagerada o tergiversada. Esto ofrece a las partes interesadas la oportunidad de buscar nuevas formas y nuevos foros para denunciar las extorsiones en las comunidades. Crear conciencia sobre el tema, sacarlo de la sombra y animar a la gente a normalizar los actos de denuncia, negarse a pagar y exigir que se tomen medidas son fundamentales en el esfuerzo por lograr la respuesta colectiva que requiere este delito si se quiere combatir eficazmente.

Crear grupos de enlace con los ciudadanos

Los comités de este tipo sirven de puente entre la sociedad civil y las fuerzas del orden. Estos organismos pueden actuar como árbitros entre las comunidades y las fuerzas policiales y pueden ayudar a implementar soluciones a los delitos otras que el encarcelamiento, como los procesos de justicia restaurativa. En Pakistán, el modelo del Comité de enlace policial ciudadano ofrecía una alternativa neutral a la denuncia directa de la corrupción o la extorsión y se ha utilizado como tercera parte para aumentar la comunicación entre las víctimas, los delincuentes y la policía sin necesidad de desplegar soluciones paramilitares.

LA RESPUESTA: Una ONG llamada Addiopizzo, que puede traducirse libremente como «adiós a la extorsión», fundó una iniciativa para luchar contra la extorsión y acabar con la complicidad y el proceso de normalización que conlleva su evolución.⁵⁸ La organización supervisa y certifica a los comercios y otras empresas como libres de extorsión y sensibiliza a la población para animar a los clientes a comprar solo en los comercios que tienen la certificación concedida. La estrategia intenta cambiar las estructuras de incentivos que llevan a la gente a pagar a los extorsionadores y construir una comunidad de ciudadanos que se opongan ideológicamente a la mafia y a la cultura de la extorsión.⁵⁹

La participación de las empresas locales en el plan fue crucial. La organización aboga por una economía sin mafias que se oponga a los pagos de extorsión o *pizzo* y ofrece apoyo legal y alternativas económicas a las empresas, promoviendo el consumo ético para hacer frente a la extorsión.

También generaron una relación de colaboración con los Carabinieri (un cuerpo de gendarmería italiano).

Actualmente existe una red de más de mil empresas sicilianas inscritas en el movimiento Addiopizzo que se niegan a pagar el dinero de protección (conocido como *pago chi non paga* o «pago a quien no paga»). Para potenciar la afiliación al movimiento, Addiopizzo fabrica pegatinas con su logotipo que pueden colocarse de forma visible en los locales comerciales, sirviendo de faro para atraer a los clientes y enviando un mensaje contra la cultura mafiosa.

Se crearon dos marcas, AddioPizzoTravel y AddioPizzoStore, para atraer a más clientes a la red y contribuir a la sostenibilidad del movimiento. El primero ofrece opciones de turismo sin mafia en Sicilia, el segundo proporciona una variedad de productos garantizados sin mafia que incluso durante la pandemia pueden ser entregados a la puerta del cliente.

EL RESULTADO: Addiopizzo se convirtió en un catalizador del apoyo comunitario a las empresas que se enfrentaban a las amenazas de la mafia. La red ha permitido que empresas que antes pagaban las cuotas de extorsión de las mafias se beneficien de la protección que ofrece la red. Los miembros de la mafia detenidos confirmaron que los negocios que pasaron a formar parte de la red Addiopizzo les hicieron pensárselo dos veces. «En Borgo Vecchio (una zona del centro de Palermo), todo el mundo pagaba *pizzo*, excepto las tiendas Addiopizzo. Solíamos saltárnoslas por completo, habría sido estúpido incluso intentarlo», comentó uno de ellos.

Con las donaciones de las empresas de la red, la organización comenzó a desarrollar actividades de inclusión social para los niños de la zona de Piazza Magione de Palermo. Construyeron un parque infantil y se organizan diversas actividades educativas y sociales.



© Martyn Vickery / Alamy Stock Photo

Estos ejemplos de buenas prácticas de respuesta a la extorsión, tomados de casos de estudio en Europa, Norte y Centroamérica y que abarcan una serie de sectores, proporcionan principios rectores útiles en los que otras comunidades pueden basarse para recuperar negocios y espacios físicos de los extorsionadores.

Muestran la importancia de fomentar el apoyo empresarial, estatal y comunitario en la respuesta a la extorsión a la que se enfrentan las industrias y comunidades locales. Los casos de estudio pueden inspirar a las organizaciones de la sociedad civil de otros países a replicar este tipo de actividades.

DIEZ PREGUNTAS PARA IDENTIFICAR EL PATRÓN DE LA EXTORSIÓN, DIEZ PREGUNTAS PARA CONSTRUIR UNA RESPUESTA

Estas preguntas están diseñadas para ayudar a evaluar la naturaleza y el alcance de la extorsión y articular una respuesta adecuada.

Responder estas preguntas puede ayudar a determinar la fase de la economía de extorsión local en el ciclo de vida de la misma (véase la página 13), lo que, a su vez, puede ayudar a determinar las respuestas. En todos los casos, las intervenciones dirigidas por el Estado deben tratar de trabajar en armonía con los esfuerzos de la comunidad, compartiendo información e ideas para garantizar que las iniciativas contra la extorsión tengan las mayores posibilidades de éxito. Aunque las respuestas en materia de seguridad son signos muy visibles de la lucha contra el problema, la unión de las personas, la mejora de la cohesión de la comunidad y el desarrollo de la resiliencia local son también formas poderosas de romper o aflojar el insidioso yugo de la extorsión.

Las referencias cruzadas al análisis pertinente en el informe principal se dan entre corchetes.

Comprender el problema

1. ¿Quiénes son los actores criminales que se dedican a la extorsión? ¿Hay diferentes grupos en competencia? [p. 16]
2. ¿Qué sectores son objeto de extorsión? ¿Por qué? [p. 27]
3. ¿Cuál es la extensión geográfica de la extorsión? ¿En qué medida está presente en esta zona?
4. ¿Cuáles son los principales impactos de la extorsión en la comunidad? [p. 10]
5. ¿Los grupos que se dedican a la extorsión también participan en otros sectores ilícitos o lícitos? [p. 18]
6. ¿El Estado también está implicado en la extorsión? [pp. 18, 28]
7. ¿Cuándo comenzó la extorsión? ¿Hasta qué punto está «normalizada»? [p. 17]
8. ¿La extorsión adopta la forma de un peaje, un impuesto o una «protección» (o una combinación)? [p. 9]
9. ¿Cómo se comete la extorsión (por ejemplo, en persona, por las redes sociales)? [pp. 9, 42]
10. ¿Existen diferentes grados de vulnerabilidad en la comunidad? ¿Cuáles son los factores de riesgo de extorsión (por ejemplo, socioeconómicos, de edad, de género)? ¿Afectan estos factores la naturaleza de la amenaza (por ejemplo, reclutamiento forzoso, violencia sexual)? [p. 28]

Mobilizar una respuesta

1. ¿Qué respuestas existen ya para hacer frente a la extorsión? ¿Han sido eficaces?
2. ¿Cuál es el nivel de confianza de la comunidad en el Estado? ¿Cuáles son los motivos de este nivel de confianza o desconfianza? [p. 12]
3. ¿Quiénes podrían ser posibles interlocutores?
4. ¿Qué información existe sobre el alcance de la extorsión? ¿Las bases de datos policiales se cruzan con la información comunitaria? [pp. 27, 38]
5. ¿En qué medida las instituciones policiales y judiciales son sólidas y responsables? ¿Qué información existe sobre el alcance de la corrupción? [pp. 28, 30]
6. ¿Qué programas sociales existen en la comunidad? ¿Existen grupos locales para los sectores afectados? ¿Qué se puede hacer para crear más espacios, talleres y diálogos seguros? [pp. 32, 35]
7. ¿Cuáles son los beneficios y los riesgos de una respuesta estatal contundente? ¿Han resultado eficaces estas respuestas en el pasado? [p. 41]
8. ¿Qué legislación regula los sectores afectados? ¿Necesita ser reformada para abordar la extorsión? [pp. 40-41, 43]
9. ¿Puede el sector privado participar en la elaboración de una respuesta? [pp. 29-30, 37, 45]
10. ¿Puede la tecnología ayudar a combatir la extorsión? [p. 30]

REFERENCIAS

- 1 Invitamos a todos los profesionales que encuentren de utilidad el contenido de este manual a unirse al proyecto de GI-TOC Coaliciones por la Resiliencia, un espacio de colaboración que reúne a todos aquellos que luchan contra la extorsión tanto a nivel estatal como desde autoridades locales y la sociedad civil. Para mayor información, ver <https://globalinitiative.net/initiatives/extortion-in-central-america/>.
- 2 V Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press. 2002.
- 3 Transcrime, Study on extortion racketeering: The need for an instrument to combat activities of organized crime, 2009, p. 12, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_extortion_racketeering_en.pdf.
- 4 Mark Shaw, 'We pay, you pay': Protection economies, financial flows, and violence, en H Matfess y M Miklaucic (eds), *Beyond Convergence: World Without Order*. Washington DC: National Defense University, 2016.
- 5 D P Hobbs et al, *Bouncers: Violence and Governance in the Night-time Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- 6 S Skaperdas, The political economy of organized crime: Providing protection when the state does not, *Economics of Governance*, 2, 2001, p. 174
- 7 Transcrime study on extortion racketeering – the need of an instrument to combat activities of organized crime, 2008, p. 23–24, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_extortion_racketeering_en.pdf.
- 8 Federico Varese, Protection and extortion, en L Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press, 2014 pp. 343–344.
- 9 Federico Varese, Protection and extortion, en L Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- 10 Este tipo de gobernanza criminal tiene un elemento social que va más allá de la extorsión y permite que los grupos criminales influyeran otros procesos, como procesos electorales o resoluciones de conflicto dentro de las comunidades.
- 11 Woodrow Wilson Center (2014). Crime and violence in Central America's Northern Triangle, Reports on the Americas #34, p 27, <https://www.wilsoncenter.org/publication/crime-and-violence-central-americas-northern-triangle-how-us-policy-responses-are>.
- 12 Ibid., p 35.
- 13 New humanitarian frontiers: Addressing criminal violence in Mexico and Central America, Internal Displacement Monitoring Center, octubre 2015, <https://www.justice.gov/eoir/file/815356/download>.
- 14 Estudiantes hondureños, en la línea de fuego de las maras, *La Prensa*, 19 April 2018, <http://www.laprensa.hn/honduras/1170435-410/pandillas-colegios-muertes-violencia-inseguridad-mara-escuela-droga-policias->.
- 15 Parker Asmann, Closing of private school in Honduras linked to extortion, InSight Crime, 16 febrero 2017, <https://www.insightcrime.org/news/brief/closing-private-school-honduras-linked-extortion/>.
- 16 Ibid.
- 17 J Yusuf, Menace of extortion, Dawn, 2013, <https://www.dawn.com/news/1060326>.
- 18 N Khan, *Mohajir Militancy in Pakistan: Violence and Transformation in the Karachi Conflict*. New York: Routledge, 2010.
- 19 D Anzola, Basic dynamics of extortion racketeering, en C Elsenbroich et al (eds). Springer: *Social Dimensions of Organised Crime*, 2016.
- 20 Europol, Europol hosts working conference 'Partners against outlaw motorcycle gang-related crime', 30 noviembre 2017, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-hosts-working-conference-partners-against-outlaw-motorcycle-gang-related-crime>.
- 21 Matt Herbert, Angels, outlaws, and Mongols, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 6 octubre 2013, <https://globalinitiative.net/angels-outlaws-and-mongols/>.
- 22 Michael E Miller, How the Bandidos became one of the world's most feared biker gangs, *The Washington Post*, 18 May 2015, https://www.washingtonpost.com/news/morning-mix/wp/2015/05/18/how-the-bandidos-became-americas-most-feared-biker-gang/?utm_term=.bd6c25feebdb.
- 23 Markus Deggerich y Holger Stark, Bandidos v. Hell's Angels: Biker turf war escalating in Germany, Der Spiegel Online, 3 April 2008, <http://www.spiegel.de/international/germany/bandidos-v-hell-s-angels-biker-turf-war-escalating-in-germany-a-545216-2.html>.
- 24 Crimen organizado usa bases de datos del gobierno federal para extorsionar y secuestrar, Puebla Online, 2017, <http://www.pueblaonline.com.mx/2017/portal/index.php/seguridad/item/59600-crimen-organizado-usa-bases-de-datos-del-gobierno-federal-para-extorsionar-y-secuestrar#.WfchtVtSzcs&panel1-1>.
- 25 C Ballesteros, Mexican cartels used government data to kidnap and extort avocado farmers, *Newsweek*, 2017, <http://www.newsweek.com/cartels-kidnap-avocado-farmers-696301>.
- 26 Mexican cartels extorting avocado producers raises price of guacamole, report says, Fox News, 2017, <http://www.foxnews.com/world/2017/11/03/mexican-cartels-extorting-avocado-producers-raises-price-guacamole-report-says.html>.

- 27 México, sacudido por la fiebre del 'oro verde', RT, 2017, <https://actualidad.rt.com/actualidad/234163-mexico-pais-oro-verde>.
- 28 Centre for the Study of Democracy, Extortion in Bulgaria, 2004, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwj_nvLewpLfAhUE1BoKHRwvAaAQFjABeg-QICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.csd.bg%2FfileSrc.php%3Fid%3D22866&usg=AOvVaw23x_2PF_Jchz2nQs-bOzcrB.
- 29 Aron Hyman, Cape protection rackets accused of casting wider net after lockdown kills nightlife, Times Live, 10 septiembre, <https://www.timeslive.co.za/news/south-africa/2020-09-10-cape-protection-rackets-accused-of-casting-net-wider-after-lockdown-kills-nightlife/>.
- 30 Federico Varese, Protection and extortion, en L Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- 31 Transcrime, Study on extortion racketeering: The need for an instrument to combat activities of organised crime, Comisión Europea, 2009, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_extortion_racketeering_en.pdf.
- 32 D Anzola, Basic dynamics of extortion racketeering, in C Elsenbroich et al (eds). Springer: *Social Dimensions of Organised Crime*, 2016.
- 33 Ibid.
- 34 J Caballero, 'New' vigilante groups keep a violent tradition alive in Michoacán, InSight Crime, 2016, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/new-vigilante-groups-in-michoacan-mexico-resemble-predecessors/>.
- 35 United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, United Nations, 2004, https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf.
- 36 Joseph Albin y Jeffrey Scott McIlwain, *Deconstructing Organized Crime: An Historical and Theoretical Study*. London: McFarland, 2012.
- 37 Steven Dudley, Elites and organized crime: Conceptual framework – organized crime, InSight Crime, 23 marzo 2016, <https://www.insightcrime.org/investigations/elites-and-organized-crime-conceptual-framework-organized-crime/>.
- 38 Steven Dudley, Op-Ed: How to leave MS-13 slive, *The New York Times*, 26 abril 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/26/opinion/ms-13-gang-religion.html>.
- 39 Paul Peachey, Mafia cybercrime booming and with it a whole service industry, says study, *The Independent*, 29 septiembre 2014, <https://www.independent.co.uk/news/uk/crime/mafia-cybercrime-booming-and-with-it-a-whole-service-industry-says-study-9763447.html>.
- 40 Brian Posey, Cyber-extortion: Why it works and how to fight back, Tech Genix, 4 diciembre 2017, <http://techgenix.com/why-cyber-extortion-works/>.
- 41 Cyber extortion: An industry hot topic, Center for Internet Security, <https://www.cisecurity.org/cyber-extortion-an-industry-hot-topic/>.
- 42 Christchurch man threatened with extortion by text message, Newshub, 11 mayo 2018, <https://www.newshub.co.nz/home/new-zealand/2018/05/christchurch-man-threatened-with-extortion-by-text-message.html>; RPD warns of new extortion scam involving Facebook, WhatsApp, WTVR, 24 marzo 2017, <https://wtvr.com/2017/03/24/rpd-warns-of-new-extortion-scam-involving-facebook-whatsapp/>.
- 43 GI-TOC e InSight Crime, A criminal culture: Extortion in Central America, 2019, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Central-American-Extortion-Report-English-03May1400-WEB.pdf>.
- 44 Serge F Kovaleski, How to crush an outlaw biker club: seize its ... logo?, *The New York Times*, 21 noviembre 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/21/us/mongols-motorcycle-club-government.html>.
- 45 Najja Parker, Who is Tarana Burke? Meet the woman who started the Me Too movement a decade ago, AJC, 6 diciembre 2017, <https://www.ajc.com/news/world/who-tarana-burke-meet-the-woman-who-started-the-too-movement-decade-ago/i8NEiuFHKalvBh9ucukidK/>.
- 46 GI-TOC e InSight Crime, A criminal culture: Extortion in Central America, 2019, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Central-American-Extortion-Report-English-03May1400-WEB.pdf>.
- 47 Ibid.
- 48 The World Bank, Anticorruption fact sheet, 19 February 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>.
- 49 GI-TOC e InSight Crime, A criminal culture: Extortion in Central America, 2019, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Central-American-Extortion-Report-English-03May1400-WEB.pdf>.
- 50 Ibid.
- 51 Tristan Clavel, How the private sector helped counter rural extortion in El Salvador, InSight Crime, 26 abril 2019, <https://www.insightcrime.org/investigations/how-private-sector-helped-counter-rural-extortion-el-salvador/>.
- 52 David C Brotherton y Rafael Gude, Social inclusion from below: The perspectives of street gangs and their possible effects on declining homicide rates in Ecuador, Inter-American Development Bank, 16 marzo 2018, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/08/Social-Inclusion-from-Below-The-Perspectives-of-Street-Gangs-and-Their-Possible-Effects-on-Declining-Homicide-Rates-in-Ecuador.pdf>.
- 53 Boris Miranda/BBC News Mundo, Ecuador 'legalizes' gangs and slashes murder rate, 29 noviembre 2018, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/ecuador-legalizes-gangs-slashes-murder-rates/>.
- 54 Caso de estudio proporcionado por el Center for the Study of Democracy, Extortion in Bulgaria, from Extortion racketeering in the EU: Vulnerability factors, 2016.
- 55 Este fue el caso no solo en el ejemplo italiano, sino también

en cierto modo en los casos de estudio sobre Bulgaria, Grecia y Ecuador. En todos estos casos, las respuestas del Estado abarcaron desde tratar la corrupción oficial hasta cambiar estructuras legales, pero se llevaron a cabo junto con, y no en contra de, el activismo comunitario.

- 56 Tristan Clavel, In El Salvador, a thin line between community policing and vigilantism, InSight Crime, 30 abril 2019, <https://www.insightcrime.org/investigations/el-salvador-thin-line-between-community-policing-and-vigilantism/>.
- 57 D Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1993.
- 58 Nino Dos Santos, Sicilians take a stand against the mafia by saying no to 'pizzo', CNN, 4 agosto 2017, <https://edition.cnn.com/2017/08/04/europe/sicilians-mafia-pizzo/index.html>.
- 59 A Székely, G Andrighetto y L Nardin, Social norms and extortion rackets, en C. Elsenbroich et al (eds), *Social Dimensions of Organised Crime*. Springer, 2016.

SOBRE LA INICIATIVA GLOBAL

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC) es una red mundial con más de 500 expertos en todo el mundo. GI-TOC proporciona una plataforma para promover un mayor debate y enfoques innovadores como elementos básicos de una estrategia global inclusiva contra el crimen organizado.

www.globalinitiative.net

#GI EXTORTION

GI-TOC ha puesto en marcha un proyecto que pretende luchar contra una cultura delictiva que se ha convertido, en algunas partes de Centroamérica, en un rasgo socioeconómico endémico y cotidiano en la vida de las naciones afectadas. GI-TOC pretende ayudar a combatir la cultura de la extorsión.

También estamos trabajando en la creación de una red de expertos, actores locales de los cinco países objetivo, para ayudar a combatir la extorsión y compartir las mejores prácticas en toda la región.

Mediante el desarrollo de actividades de formación de los agentes comunitarios y el apoyo a los proyectos locales, GI-TOC se esfuerza por fomentar la resiliencia local y las iniciativas destinadas a hacer frente a la extorsión a mediano y largo plazo.

Visite <https://globalinitiative.net/initiatives/extortion-in-central-america/>.



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME