

CUADERNO DE TRABAJO

MANUAL DE RESPUESTAS COMUNITARIAS PARA HACER FRENTE A LA EXTORSIÓN

DEBORAH BONELLO
TUESDAY REITANO
MARK SHAW



**GLOBAL
INITIATIVE**
AGAINST TRANSNATIONAL
ORGANIZED CRIME

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.

La mediación pedagógica del documento fue elaborada en colaboración con Rebeca Barrera de Corporate Learning Guatemala, con el apoyo del Gobierno de Canadá.

© 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

CUADERNO DE TRABAJO

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

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.

MÓDULO 1 ¿Cómo funciona la extorsión? ... 8

MÓDULO 2 El ciclo de vida de la extorsión ... 16

MÓDULO 3 Un crimen colectivo que requiere una respuesta colectiva ... 24

SECCIÓN 2:

CREAR MEDIDAS PREVENTIVAS ... 30

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

MÓDULO 1 Vigilancia y conocimiento ... 32

MÓDULO 2 Medidas de prevención ... 40

SECCIÓN 3:

CASOS DE ESTUDIO ... 45

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

MÓDULO 1 Respuestas del sector privado ... 47

MÓDULO 2 Respuestas del Estado ... 50

MÓDULO 3 Respuestas de la sociedad civil ... 55

Referencias ... 61

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.

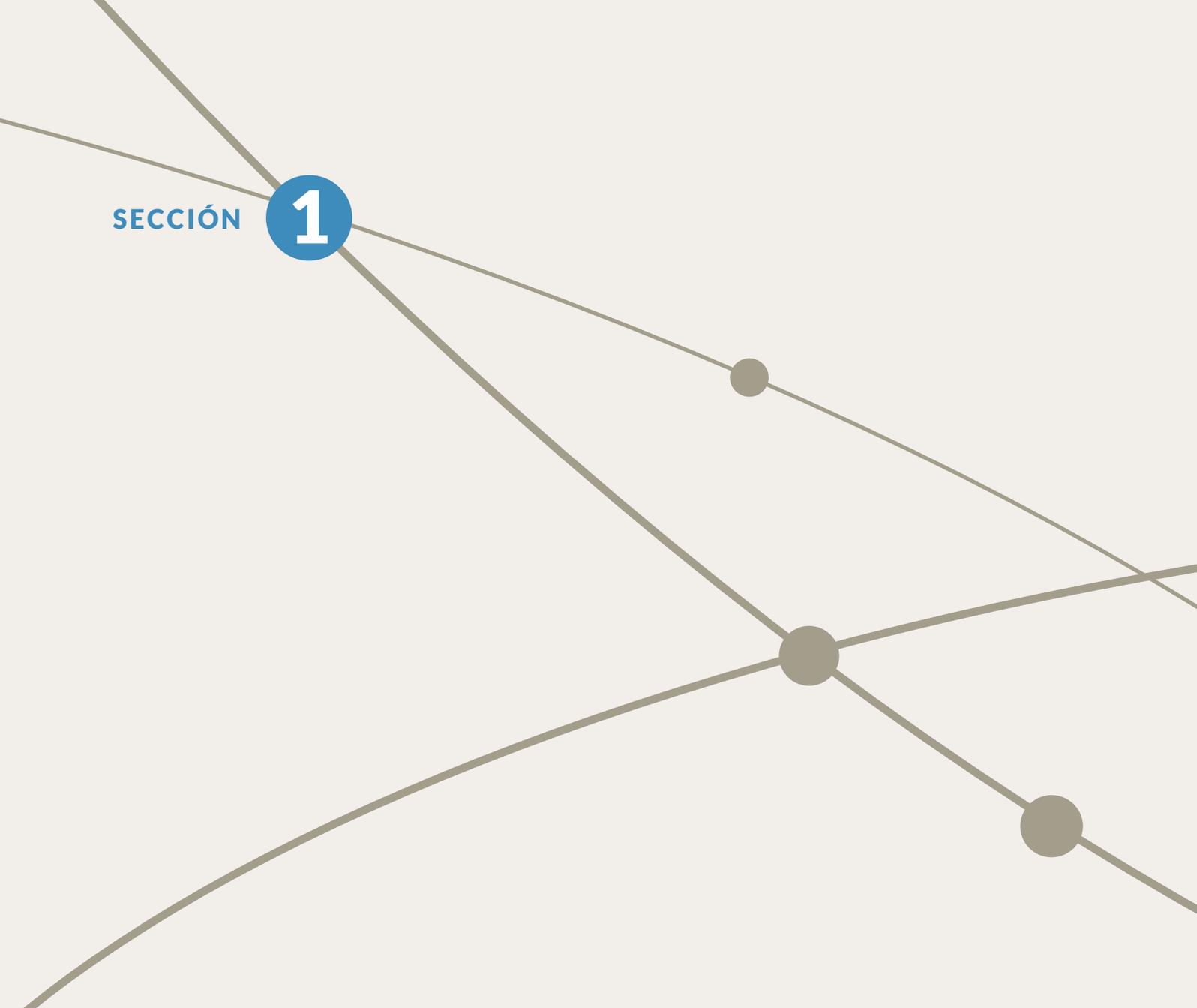
El manual aplica una mezcla de teoría, análisis práctico y casos de estudio reales de intervenciones (exitosas y no) contra la extorsión en diferentes entornos de todo el mundo para contextualizar la economía política de la extorsión y proporcionar formas prácticas de entender esta amenaza mundial creciente.

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

Esta mediación pedagógica ofrece un recurso al grupo objetivo para replicar el contenido en su comunidad. Se busca fortalecer su potencial como contenido de difusión masiva utilizando una metodología pedagógica que facilita su comprensión, análisis y asociación con los diferentes contextos latinoamericanos.





SECCIÓN

1

COMPRENDER LA EXTORSIÓN

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



SECCIÓN 1

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Comprender la extorsión, qué es, cómo funciona, su ciclo de vida y que requiere de una respuesta colectiva para combatirla.

MÓDULO 1 ¿Cómo funciona la extorsión?... 8

MÓDULO 2 El ciclo de vida de la extorsión... 16

MÓDULO 3 Un crimen colectivo que requiere una respuesta colectiva... 24

¿CÓMO FUNCIONA LA EXTORSIÓN?

Objetivo: Conocer cómo funciona la extorsión, las variables en las estrategias, tipologías y el impacto que tiene.

► Lección 1

¿Qué es 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.¹

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.

La extorsión opera tanto en los mercados legales como en los ilegales y en algunos casos va más allá de las actividades económicas.

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».

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.

El objetivo de los extorsionadores es **controlar algún aspecto de la vida económica, social o política** y eliminar o suplantar 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.²

La rápida expansión de los teléfonos móviles baratos y, posteriormente, de los teléfonos inteligentes ha sido el principal impulsor de la extorsión.

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.

Tipologías de la extorsión

A continuación, se presentan las diferentes tipologías de 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 controlada 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.

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.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. ¿Cómo se define la extorsión?

- a Como la extracción de dinero, bienes, servicios o lealtad mediante la amenaza de la fuerza.
- b Como la extracción de algunos servicios o lealtad mediante una leve amenaza, sin causar algún daño a otros.
- c Ambas opciones son correctas.

2. 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»

- a Impuesto
- b Protección
- c Peaje

3. 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

- a Impuesto
- b Protección
- c Peaje

4. Se exige una tasa para permitir el paso de personas o mercancías por un territorio, un punto de acceso o una infraestructura controlada 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

- a Impuesto
- b Protección
- c Peaje

Respuestas correctas: 1A 2B 3A 4C

¿CÓMO FUNCIONA LA EXTORSIÓN?

Objetivo: Conocer cómo funciona la extorsión, las variables en las estrategias, tipologías y el impacto que tiene.

▶ Lección 2

¿Qué impacto tiene la extorsión?

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.³ 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.⁴

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.⁵ 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 exigencias.

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**.⁶

El impacto de la extorsión

La extorsión 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.

A continuación, analizaremos el impacto que tiene la extorsión.



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.



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 de Guatemala, El Salvador y Honduras, las amenazas suelen ser más brutales y el valor de la vida disminuye.



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

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.

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.

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.

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.⁷ En abril de 2018, se desplegó a las fuerzas policiales en 53 escuelas de todo el país para combatir la extorsión.⁸

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.⁹

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.

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.

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. **Resistir no suele ser una respuesta viable.**

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 dismantelar 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.

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.**

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. 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

- a Verdadero b Falso

2. ¿Cuál es una de las principales consecuencias de la extorsión?

- a El desplazamiento y la migración de las víctimas hacia otros países.
 b Restringen el acceso de los residentes a servicios sociales vitales.
 c Ambas opciones son correctas.

3. 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

- a Verdadero b Falso

Respuestas correctas: 1.B 2.C 3.B

Objetivo: Aprender sobre el ciclo de vida de la extorsión.

► Lección 1

Ciclo de la extorsión parte 1

El ciclo 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

Condiciones previas: necesidad financiera y reservorios de violencia

Cuando las **oportunidades de ganarse la vida** están muy limitadas, la **extorsión puede convertirse** en una **fuentes 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.¹⁰ A continuación, se presenta un ejemplo:

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».¹¹

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.¹²

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.

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.

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).

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 intentan 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**.

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**.

A continuación, se presenta un caso:

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.¹³ 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.¹⁴ 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».¹⁵

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 2016.¹⁶

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. La extorsión puede convertirse en una fuente de ingresos

- a Verdadero b Falso

2. ¿Cuál es el factor que diferencia a un grupo para practicar la extorsión de una forma sistemática?

- a Expansión de territorio.
 b Identidad
 c Lealtad

3. ¿Quiénes son víctimas de formar parte de estos grupos delictivos?

- a Personas desprotegidas por el estado
 b Personas que trabajan en el estado
 c Estudiantes universitarios

Respuestas correctas: 1.V 2.B 3.A

Objetivo: Aprender sobre el ciclo de vida de la extorsión.

► Lección 2

Ciclo de la extorsión parte 2

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.

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 períodos de transición, las fuerzas armadas y policiales del Estado pueden volverse abusivas y depredadoras de la población local.¹⁷

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.

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». ¹⁸ 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.

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.

A continuación, se presenta un caso:

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 se 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.¹⁹

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.

Otro efecto negativo de las respuestas es que a menudo pueden tener consecuencias no deseadas. El encarcelamiento masivo de miembros de bandas en países como Guatemala, Honduras y El Salvador 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.

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**.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. 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

- a Verdadero b Falso

2. 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

- a Verdadero b Falso

3. La extorsión cometida de forma habitual se convierte en extorsión organizada cuando un grupo criminal establece un monopolio sobre el territorio

- a Normalización
 b Infiltración institucional
 c Competencia y perturbación

Respuestas correctas: 1.V 2.V 3.A

UN CRIMEN COLECTIVO QUE REQUIERE UNA RESPUESTA COLECTIVA

Objetivo: Aprender sobre las características comunes de la extorsión.

► Lección 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?* 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». ²⁰

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. ²¹

Lo más importante es que el crimen organizado contemporáneo es protagonizado por todas las clases sociales y que los grupos de crimen organizado abarcan a:

- Miembros marginados y empobrecidos
- 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 como Guatemala, Honduras y El Salvador 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.²²

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.²³

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

Ciber extorsión

Una excepción notable a la naturaleza colectiva de la extorsión es la ciber extorsión.²⁴

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



Acceso a datos privilegiados que difundirá si no se cumple una determinada demanda.²⁵

A diferencia del caso de la extorsión física o fuera de Internet, la ciber extorsión suele ser efectiva para una sola instancia y no durante un período de tiempo sostenido.²⁶

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.



Mensajes de chat o de texto, para enviar una amenaza si no se realiza el pago.²⁷

La forma en que se presenta la amenaza no cambia el patrón de la extorsión y 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.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. Según la ONU se considera que un grupo está implicado en el crimen organizado si está estructurado por tres o más personas, que durante un periodo de tiempo se dedican a cometer varios delitos tipificados en ley, encaminados a su propio beneficio

- a Verdadero b Falso

2. El crimen organizado está constituido única y exclusivamente por una sola clase social

- a Verdadero b Falso

3. ¿Cuáles son las estrategias de extorsión que suelen utilizar en medios virtuales para enviar una amenaza si no se realiza el pago?

- a Llamadas telefónicas
 b Correos electrónicos
 c Mensajes de chat o de texto
 d Todas las opciones son correctas

Respuestas correctas: 1.V 2.F 3.D

UN CRIMEN COLECTIVO QUE REQUIERE UNA RESPUESTA COLECTIVA

Objetivo: Aprender sobre las características comunes de la extorsión.

► Lección 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**.

Por ejemplo, en El Salvador, 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.

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.

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 denunciar deben protegerse y ampliarse mediante una respuesta de toda la comunidad.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. El crimen organizado podría superar a las fuerzas de seguridad de un país o estado

- a Verdadero b Falso

2. Una ley desactualizada y falta de reforma a la misma podría ser algo que beneficia a los grupos de crimen organizado

- a Verdadero b Falso

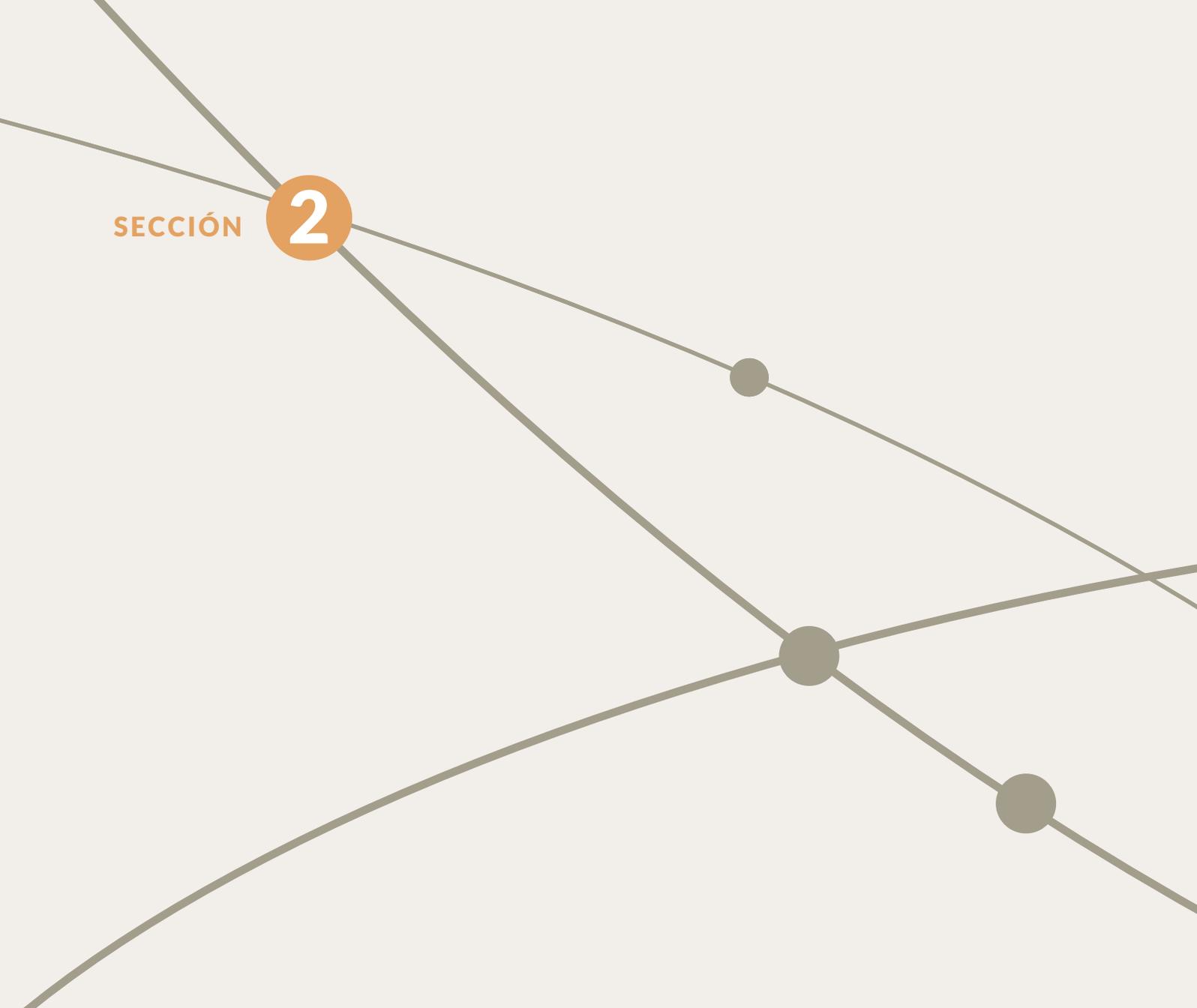
3. No importa el número de personas que se unan en contra del crimen organizado ya que las represalias siempre serán las mismas sea uno o más los que se les oponen

- a Verdadero b Falso

Respuestas correctas: 1.V 2.V 3.F

Notas y reflexiones:

A large, empty white rounded rectangle with rounded corners, occupying most of the page. It is intended for the user to write their notes and reflections.



SECCIÓN

2

CREAR MEDIDAS PREVENTIVAS

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



SECCIÓN 2 OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Comprender la extorsión y sus medidas preventivas para ayudar a prevenir la gobernanza criminal.

MÓDULO 1 Vigilancia y conocimiento... **32**

MÓDULO 2 Medidas de prevención... **40**

VIGILANCIA Y CONOCIMIENTO

Objetivo: Aprender sobre supervisar, cartografiar y comprender la economía de la extorsión y la importancia de prevenirla.

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, informen la respuesta a la misma.

Al igual que los actores de base, como por ejemplo:

-  Los conductores de autobuses y taxis
-  Los propietarios de pequeñas tiendas
-  Los vendedores de alimentos

Quienes son los que a menudo soportan la peor parte de la violencia relacionada con las estrategias de extorsión.

Las comunidades que incluyen a:

-  Los residentes y propietarios.
-  Los líderes locales.
-  Las figuras religiosas,
-  Los que trabajan en organizaciones sin ánimo de lucro.
-  Los activistas.

También son parte de la solución.

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 sólo 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

Objetivo: Aprender sobre supervisar, cartografiar y comprender la economía de la extorsión y la importancia de prevenirla.

► Lección 1

Supervisar, cartografiar y comprender la economía de la extorsión

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**.

Este es el **primer paso para entender** cómo pueden resistir a la **extorsión con mayor eficacia**.

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.²⁸

Empresas

Las preguntas que los dueños de empresas o las autoridades deben plantearse:

- ¿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?

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**.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. ¿Por qué motivo las víctimas comparten de una mejor manera sus experiencias con las personas de su comunidad que con las fuerzas policiales?

- a Por la confianza
- b Por la clase social
- c Por no pertenecer a un cuerpo policiaco.

2. Los organismos policiales tienen prohibido compartir información sobre las vulnerabilidades de la comunidad a los miembros de esta misma?

- a Verdadero
- b Falso

3. La totalidad de las amenazas de extorsión ¿proviene de las cárceles?

- a Verdadero
- b Falso

Respuestas correctas: 1.A 2.F 3.V

VIGILANCIA Y CONOCIMIENTO

Objetivo: Aprender sobre supervisar, cartografiar y comprender la economía de la extorsión y la importancia de prevenirla.

► Lección 2

Prevención

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**.

Pequeñas empresas

Reconocemos que para los propietarios de pequeñas empresas, como por ejemplo:



Los taxistas independientes



Los conductores de autobuses



Los vendedores de comida



Los propietarios de tiendas

Encontrar fuerza en los números es importante.

Se insta a que los **propietarios de pequeñas empresas 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.

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.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. Selecciona una de las recomendaciones contra la extorsión para las pequeñas empresas

- a Unirse a organizaciones locales
- b Enfrentar a grupos criminales
- c Abrir un negocio fuera de la zona de riesgo

2. Los grandes empresarios deben animar a sus empleados a denunciar las amenazas de extorsión a sus directivos

- a Verdadero
- b Falso

3. Las empresas que contribuyen financieramente o aportando recursos de otras maneras demuestran

- a Egocentrismo
- b Solidaridad con los residentes locales
- c Manipulación a los residentes locales

Respuestas correctas: 1.A 2.V 3.B

Objetivo: Comprender cómo combatir la extorsión contribuyendo con las medidas comunitarias.

► Lección 1

Medidas gubernamentales de prevención

Grandes empresas

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 debe ser ignorada.**²⁹



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

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. La corrupción es uno de los principales motores del crimen organizado

- a** Verdadero
- b** Falso

2. Para proteger el proceso democrático la financiación de las campañas y las votaciones debe ser

- a** Agravar a las redes de extorsión
- b** Examinadas y supervisadas
- c** Protegidas por los miembros del comité

3. Seleccione las formas de impedir que los reclusos sigan ejerciendo el poder más allá de los muros de la prisión

- a** Prohibición de los teléfonos móviles
- b** Bloqueo de señal celular
- c** Limitación de visitas
- d** Todas las anteriores

Respuestas correctas: 1.V 2.B 3.D

Objetivo: Comprender cómo combatir la extorsión contribuyendo con las medidas comunitarias.

► Lección 2

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. 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:
 -  **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.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. Los programas sociales en las comunidades ayudan a mantener a las personas alejadas de grupos delictivos que extorsionan

- a Verdadero b Falso

2. Los miembros de las bandas que forman parte de los programas sociales y entablan relaciones con las comunidades pueden

- a Conocer más a sus víctimas
 b Conversar con los miembros del programa sobre la extorsión
 c Comprender el impacto de sus acciones

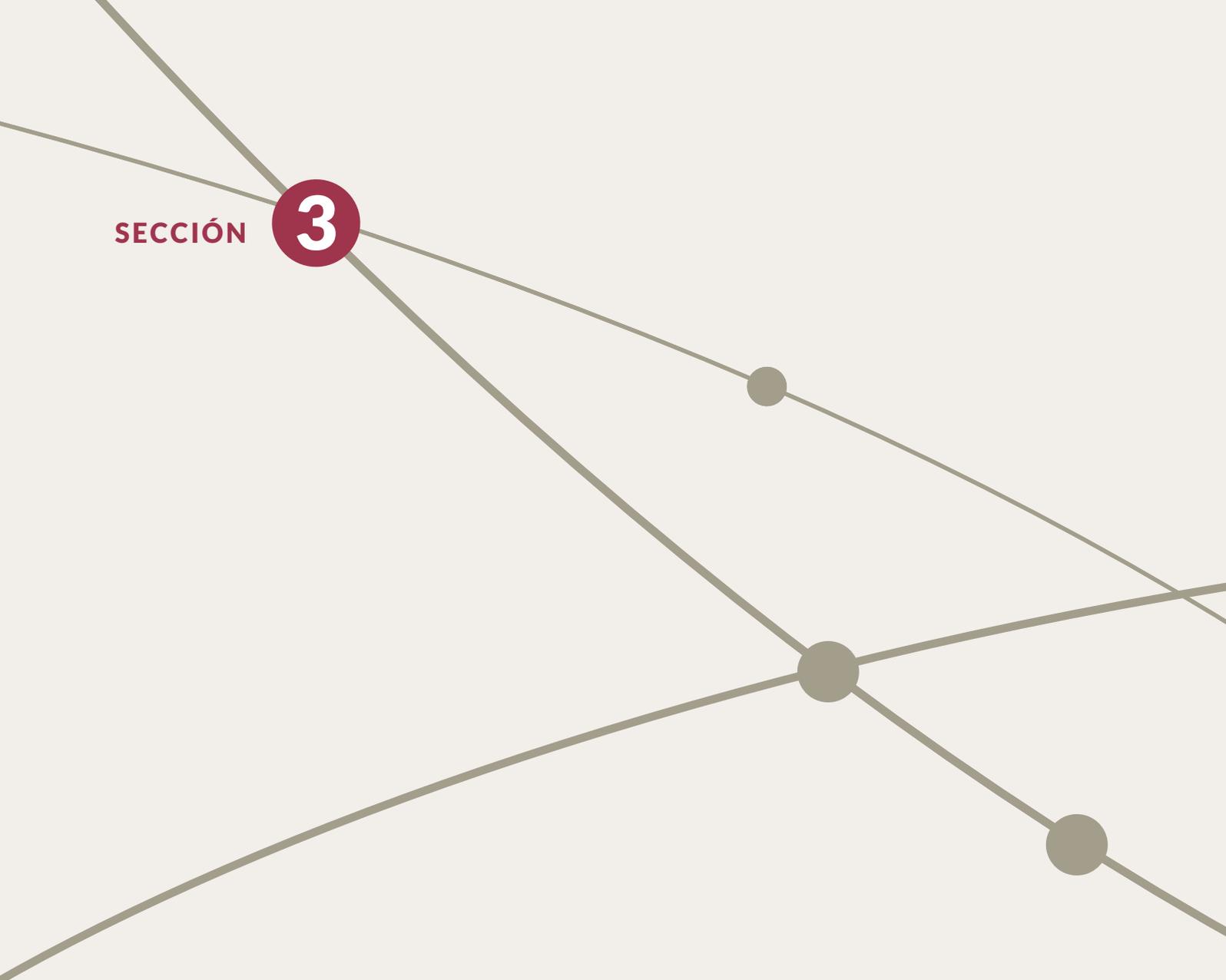
3. Los talleres son espacios designados para generar aprendizajes en las comunidades teniendo contenido que puedan compartir con los demás miembros de la comunidad

- a Verdadero b Falso

Respuestas correctas: 1.V 2.C 3.V

Notas y reflexiones:

A large, empty white rounded rectangle with rounded corners, occupying most of the page. It is intended for the user to write their notes and reflections.



SECCIÓN

3

CASOS DE ESTUDIO

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



SECCIÓN 3

OBJETIVO DE APRENDIZAJE

Comprender la extorsión y sus medidas preventivas para ayudar a prevenir la gobernanza criminal.

MÓDULO 1 Respuestas del sector privado... 47

MÓDULO 2 Respuestas del Estado... 50

MÓDULO 3 Respuestas de la sociedad civil... 55

Objetivo: Conocer sobre las respuestas del sector privado a la extorsión.

► Lección 1

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 este módulo.

Es fundamental que las **empresas**, tanto grandes como pequeñas, **pongan en marcha mecanismos de denuncia** preventiva que permitan el **seguimiento del delito**.

En países como **Guatemala, Honduras y El Salvador** se han utilizado **soluciones tecnológicas** para ayudar a **aumentar los índices de denuncia**.³⁰

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 el primer caso, se da 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.

Otro caso, se presenta 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.³¹

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.

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 indica el caso de estudio que te mostraremos en este módulo.

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.

A continuación te presentamos un caso de una alianza público - privada.

El Salvador, la industria azucarera se une a la policía nacional

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.

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.³²
- La alianza, formalizada en un acuerdo firmado, resultó exitosa en la lucha contra la extorsión en la zona.

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.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. Algunas empresas de la Ciudad de Guatemala acabaron consintiendo el sistema de protección/extorsión

- a Verdadero b Falso

2. Es recomendable que los propietarios de pequeñas empresas se alíen con los grupos comunitarios locales

- a Verdadero b Falso

3. ¿Por qué las pequeñas empresas no pueden hacer acuerdos económicos con bandas??

- a No tienen el presupuesto
 b No tienen el alcance político
 c Ambas opciones son correctas

Respuestas correctas: 1.V 2.V 3.C

Objetivo: Aprender a promover la denuncia de los delitos de extorsión.

► Lección 1

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.



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.



Respuestas paramilitares y policiales: El despliegue de unidades policiales, fuerzas armadas y otros organismos de seguridad para contrarrestar la extorsión debe considerar y sopesar 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 Latinoamérica** 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**.



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 y 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 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.



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 a:

- 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 a 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

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.

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.

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.

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.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. El encarcelamiento masivo de los miembros de las bandas, en lugar de ayudar a reformatarlos, tiene el efecto contrario de reforzar su identidad como parias de la sociedad

- a Verdadero b Falso

2. Es importante fomentar los mecanismos de denuncia de la extorsión diseñados para:

- a Combatir la extorsión
 b Proteger a las víctimas
 c Crear confianza en las comunidades
 d «a» y «b» son correctas
 e «b» y «c» son correctas

3. Una de las estrategias más conocidas que recurren para la extorsión es:

- a Teléfonos móviles
 b Ingresar a las viviendas
 c Utilizar armas de fuego

Respuestas correctas: 1V 2E 3A

Objetivo: Aprender sobre cómo construir una comunidad que actúe con responsabilidad frente a la extorsión.

► Lección 1

Respuestas de la sociedad civil

Es importante 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,³³ aunque también hay que **considerar la necesidad** de que la **sociedad civil actúe por su cuenta**.

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.³⁴

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 les 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.

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 **acciones 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.

A continuación se presenta otro ejemplo:

Adiopizzo

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.³⁵

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.³⁶ La participación de las empresas locales en el plan fue crucial.

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»).

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 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 organizaron diversas actividades educativas y sociales.

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.

Los casos de estudio pueden inspirar a las organizaciones de la sociedad civil de otros países a replicar este tipo de actividades.

Preguntas de afianzamiento de aprendizaje

Lee la siguiente pregunta y selecciona la respuesta correcta.

1. 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

- a Verdadero b Falso

2. 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:

- a Denuncias
 b Redes
 c Ninguna opción es correcta

3. Los comités de este tipo sirven de puente entre la sociedad civil y las fuerzas del orden:

- a Verdadero b Falso

Respuestas correctas: 1.V 2.B 3.V

Objetivo: Aprender sobre cómo construir una comunidad que actúe con responsabilidad frente a la extorsión.

► Lección 2

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, 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.

Comprender el problema

Pregunta	Sección y módulo
1 ¿Quiénes son los actores criminales que se dedican a la extorsión? ¿Hay diferentes grupos en competencia?	Sección 1 Módulo 2 El ciclo de vida de la extorsión
2 Qué sectores son objeto de extorsión? ¿Por qué?	Sección 2 Módulo 1 Vigilancia y conocimiento
3 ¿Cuál es la extensión geográfica de la extorsión? ¿En qué medida está presente en esta zona?	Sección 2 Módulo 1 Vigilancia y conocimiento
4 ¿Cuáles son los principales impactos de la extorsión en la comunidad?	Sección 1 Módulo 1 ¿Cómo funciona la extorsión?

Pregunta	Sección y módulo
5 ¿Los grupos que se dedican a la extorsión también participan en otros sectores ilícitos o lícitos?	Sección 1 Módulo 2 El ciclo de vida de la extorsión
6 ¿El Estado también está implicado en la extorsión?	Sección 1 Módulo 2 El ciclo de vida de la extorsión
7 ¿Cuándo comenzó la extorsión? ¿Hasta qué punto está «normalizada»?	Sección 1 Módulo 2 El ciclo de vida de la extorsión
8 ¿La extorsión adopta la forma de un peaje, un impuesto o una «protección» (o una combinación)?	Sección 1 Módulo 1 ¿Cómo funciona la extorsión?
9 ¿Cómo se comete la extorsión (por ejemplo, en persona, por las redes sociales)?	Sección 1 Módulo 1 ¿Cómo funciona la extorsión?
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)?	Sección 2 Módulo 1 Vigilancia y conocimiento

Movilizar una respuesta

Pregunta	Sección y módulo
1 ¿Qué respuestas existen ya para hacer frente a la extorsión? ¿Han sido eficaces?	Sección 1 Módulo 1 ¿Cómo funciona la extorsión?
2 ¿Cuál es el nivel de confianza de la comunidad en el Estado? ¿Cuáles son los motivos de este nivel de confianza o desconfianza?	Sección 1 Módulo 1 ¿Cómo funciona la extorsión?
3 ¿Quiénes podrían ser posibles interlocutores?	Sección 1 Módulo 1 ¿Cómo funciona la extorsión?
4 ¿Qué información existe sobre el alcance de la extorsión? ¿Las bases de datos policiales se cruzan con la información comunitaria?	Sección 2 Módulo 1 Vigilancia y conocimiento
5 ¿En qué medida las instituciones policiales y judiciales son sólidas y responsables? ¿Qué información existe sobre el alcance de la corrupción?	Sección 2 Módulo 1 Vigilancia y conocimiento
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?	Sección 2 Módulo 2 Medidas de prevención
7 ¿Cuáles son los beneficios y los riesgos de una respuesta estatal contundente? ¿Han resultado eficaces estas respuestas en el pasado?	Sección 2 Módulo 2 Medidas de prevención

Pregunta	Sección y módulo
<p>8 ¿Qué legislación regula los sectores afectados? ¿Necesita ser reformada para abordar la extorsión?</p>	<p>Sección 2 Módulo 2 Medidas de prevención</p>
<p>9 ¿Puede el sector privado participar en la elaboración de una respuesta?</p>	<p>Sección 2 Módulo 2 Medidas de prevención</p>
<p>10 ¿Puede la tecnología ayudar a combatir la extorsión?</p>	<p>Sección 2 Módulo 2 Medidas de prevención</p>

Notas y reflexiones:

A large, empty white rounded rectangle with rounded corners, occupying most of the page. It is intended for the user to write their notes and reflections.

REFERENCIAS

- 1 V. Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- 2 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.
- 3 S. Skaperdas, The political economy of organized crime: Providing protection when the state does not, *Economics of Governance*, 2, 2001, p. 174.
- 4 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.
- 5 Federico Varese, Protection and extortion, en L Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- 6 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.
- 7 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>.
- 8 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->.
- 9 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/>.
- 10 *Ibid.*
- 11 J. Yusuf, Menace of extortion, *Dawn*, 2013, <https://www.dawn.com/news/1060326>.
- 12 N Khan, *Mohajir Militancy in Pakistan: Violence and Transformation in the Karachi Conflict*. New York: Routledge, 2010.
- 13 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>.
- 14 C. Ballesteros, Mexican cartels used government data to kidnap and extort avocado farmers, *Newsweek*, 2017, <http://www.newsweek.com/cartels-kidnap-avocado-farmers-696301>.
- 15 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>.
- 16 México, sacudido por la fiebre del 'oro verde', *RT*, 2017, <https://actualidad.rt.com/actualidad/234163-mexico-pais-oro-verde>.
- 17 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_nvLewpLfAhUE1BoKHRwwAaAQFjABegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.csd.bg%2FfileSrc.php%3Ffid%3D22866&usq=AOVvaw23x_2PF_Jchz2nQsbOzcrB.
- 18 Federico Varese, Protection and extortion, en L Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organised Crime*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- 19 D. Anzola, Basic dynamics of extortion racketeering, in C Elsenbroich et al (eds), *Springer: Social Dimensions of Organised Crime*, 2016.
- 20 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.
- 21 Joseph Albini y Jeffrey Scott McIlwain, *Deconstructing Organized Crime: An Historical and Theoretical Study*. London: McFarland, 2012.
- 22 Steven Dudley, Elites and organized crime: Conceptual framework – organized crime, *InSight Crime*, 23 marzo 2016, <https://www.insightcrime.org/investigations/elites-andorganized-crime-conceptual-framework-organized-crime/>.
- 23 Steven Dudley, Op-Ed: How to leave MS-13 slive, *The New York Times*, 26 abril 2018, <https://www.nytimes.com>.
- 24 Paul Peachey, Mafía 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-serviceindustry-says-study-9763447.html>.
- 25 Brian Posey, Cyber-extortion: Why it works and how to fight back, *Tech Genix*, 4 diciembre 2017, <http://techgenix.com/why-cyber-extortion-works/>.
- 26 Cyber extortion: An industry hot topic, *Center for Internet Security*, <https://www.cisecurity.org/cyber-extortion-anindustry-hot-top>.
- 27 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/>.
- 28 GI-TOC e InSight Crime, A criminal culture: Extortion in Central America, 2019, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Central-American-ExtortionReport-English-03May1400-WEB.pdf>.
- 29 The World Bank, *Anticorruption fact sheet*, 19 February 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>.
- 30 GI-TOC e InSight Crime, A criminal culture: Extortion in Central America, 2019, <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/05/Central-American-ExtortionReport-English-03May1400-WEB.pdf>.

- 31 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>.
- 32 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>
- 33 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.
- 34 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/>.
- 35 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>.
- 36 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