



PROYECTO CEREU: Countering Extortion and Racketeering in EU

La extorsión en el ámbito de la delincuencia organizada: el enfoque de análisis de vulnerabilidades

La extorsión se ha venido reconociendo desde hace tiempo como una actividad definitoria del crimen organizado. También se identifica como una de las herramientas más efectivas para las organizaciones criminales para la acumulación de fuentes de financiación e infiltración de la economía legal. Aunque en los últimos años no haya sido considerado entre las principales amenazas del crimen organizado en los informes políticos-estratégicos, todavía constituye un problema para los países de la UE. La gravedad del fenómeno se ha reconocido a nivel europeo en diversas normativas relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.

La extorsión es un tipo de delito latente, poco conocido dado el bajo índice de denuncias que se produce por parte de las víctimas. Hay una serie de factores que obstaculizan la denuncia de las víctimas a los cuerpos policiales como, por ejemplo: tener deudas financieras, operar en la economía sumergida, temer posibles venganzas, la falta de confianza en las autoridades públicas debido a sus limitadas capacidades o a su posible corrupción. La presencia de estos factores fomenta una tasa muy baja de denuncias y el consiguiente desconocimiento por las autoridades de la dimensión real de la extorsión en sus respectivos países. Las encuestas de victimización de empresas, ampliamente aceptadas como alternativa a las estadísticas policiales y judiciales, también cuentan con dicha limitación, la baja tasa de respuesta, especialmente cuando medimos fenómenos como la extorsión. Por lo tanto, no resultan fiables para la medición completa del mismo. Por ejemplo, un informe reciente sobre una encuesta europea para medir el nivel y el impacto de delitos contra las empresas puso de manifiesto que "la protección a cambio de dinero, junto con el soborno, la corrupción, la extorsión y la usura son parte de un grupo de delitos con menor tendencia a hacerse públicos o a que los encuestados manifiesten. Por esta razón, la información obtenida sobre este tipo delictivo podría infra estimar su magnitud real".

Dugato, M., Favarin, S. Hideg, G.& Illyes, A. (2013) The crime against businesses in Europe: A pilot survey. Brussels: European Commission.

PUNTOS CLAVE

- La extorsión es un tipo de delito latente, poco conocido dados los bajos ratios de denuncias por parte de las víctimas, lo que impide a las autoridades conocer la dimensión real del problema en su país.
- El enfoque reactivo típico de las fuerzas policiales, donde la policía comienza una investigación por extorsión únicamente cuando la víctima denuncia el caso, no puede combatir de forma efectiva este delito.
- Las evaluaciones de vulnerabilidad de los sectores económicos pueden ayudar a las autoridades a identificar analizar y por lo tanto, a comprender los riesgos relacionados con la extorsión sobre empresas en un sector concreto.
- El enfoque de vulnerabilidad pone énfasis en el estudio de las oportunidades que suponen los negocios legales para los grupos de crimen organizado y un entorno socio-económico más amplio.
- La evaluación de vulnerabilidades sobre sectores económicos y comunidades migrantes específicos puede ser una herramienta útil para facilitar la prevención e investigación de la extorsión del crimen organizado a través de la detección y la disuasión.
- El objetivo final de esta evaluación es facilitar la prevención y la investigación de la extorsión a través de la mejora de la disuasión y la detección. Los objetivos específicos de tal evaluación incluyen: a) asegurar una mejor asignación de recursos por parte de las autoridades competentes; b) informar sobre la elaboración de nuevas medidas políticas o legislativas específicas; c) evaluar y ajustar las regulaciones específicas existentes o herramientas de justicia penal y por lo tanto, adaptarlas a los riesgos identificados.

El enfoque reactivo típico de las fuerzas policiales, en el cual la policía comienza una investigación por extorsión únicamente cuando la víctima denuncia el caso, no puede combatir de forma efectiva este delito. Un enfoque alternativo, actualmente adoptado sólo en Italia, incluye medidas policiales proactivas de prevención y apoyo centradas en la víctima, lo que facilita la colaboración de las víctimas con las autoridades e incrementa su resiliencia ante las demandas de extorsión. No obstante, es necesario conocer más ampliamente este fenómeno con el fin de implementar dichos enfoques proactivos así como ciertas medidas de protección.

La metodología de la evaluación de las vulnerabilidades frente a la extorsión en sectores económicos y grupos sociales específicos constituye una herramienta útil que puede ofrecer un asesoramiento más ajustado a posibles medidas legislativas y policiales.

EL ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN DE VULNERABILIDADES

El enfoque de evaluación de vulnerabilidades se ha desarrollado y empleado como una herramienta útil para identificar y proponer medidas sociales y situacionales de reducción de la delincuencia. Al contrario que las evaluaciones de la amenaza del crimen organizado tradicionales, que habitualmente se centran en los autores y mercados ilegales, el enfoque de evaluación de vulnerabilidad parte de una visión holística del entorno y de las actividades criminales con el fin de identificar factores de vulnerabilidad dentro de los sectores económicos – estructuras, relaciones, interdependencias, mecanismos y condiciones que juegan un papel crucial en relación al delito.

La evaluación de vulnerabilidades suele centrarse en tres elementos clave: a) exploración del entorno (p.ej. análisis micro-nivel del entorno que rodea al sector económico); b) análisis del sector lícito e ilícito (p.ej. análisis meso-nivel del sector); c) análisis de las organizaciones y contra estrategias (p.ej. análisis micro-nivel de la entidad económica individual y sus procesos empresariales). De este modo, además del análisis de características de los autores, el enfoque propuesto pone el énfasis en el examen de las oportunidades que se ofrecen para los grupos de crimen organizado desde los negocios legítimos y el entorno socio-económico más amplio.

El Equipo de Trabajo de Acción Financiera (FATF, por sus siglas en inglés Financial Action Task Force) hace tiempo que ha adoptado la evaluación de vulnerabilidades como herramienta para analizar varios sectores (p.ej. servicios legales, casinos y apuestas, sector aurífero, zonas de libre comercio, etc.) que permiten el blanqueo de capitales y la financiación terrorista. El FATF define vulnerabilidades como: “factores que representan debilidades en sistemas o controles de AML/CFT o ciertas características de un país. También pueden incluir características de un sector particular, un producto financiero o un tipo de servicio que sea más atractivo para propósitos vinculados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo”.

Los elementos de este enfoque también se integraron en el último informe SOCTA de Europol, que entre otras cosas, analizó los factores delictivos relevantes, que se definen como “factores facilitadores y vulnerabilidades en el entorno que tienen influencia en oportunidades actuales o potenciales barreras para las áreas de OCO y OCG”.

¹ En la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, por sus siglas Anti-Money Laundering /Counter Terrorism Financing.

Se trata del llamado método MAVUS, ver: Vander Beken, T. & Daele, S. Van. (2008). Legitimate businesses and crime vulnerabilities. *International Journal of Social Economics*, 35(10), 739-750.

FATF (2013). *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*.

² Grupos de crimen organizado y crimen organizado grave, por sus siglas Organised Crime Groups and Serious and Organised Crime.

EL MÉTODO DISEÑADO PARA EVALUAR LAS VULNERABILIDADES A LA EXTORSIÓN EN SECTORES ECONÓMICOS ESPECÍFICOS

El estudio *La extorsión del crimen organizado en la Unión Europea - factores de vulnerabilidad* o su título original en inglés *Extortion racketeering in the EU - vulnerability factors*, llevó a cabo y dirigió un método para evaluar la vulnerabilidad de un sector/comunidad ante la extorsión, fue inspirado el modelo de evaluación de riesgos sugerido por FAFT (2013). El método elaborado sigue tres fases de evaluación: identificación, análisis y valoración (ver imagen 1).

La etapa de identificación es descriptiva y concluye con una lista de factores de vulnerabilidad potenciales que permiten o facilitan la extorsión del crimen organizado sobre empresas dentro de un sector económico o una comunidad concretos. La segunda etapa (análisis) aporta una comprensión holística de la naturaleza, dimensión e impacto de los factores de vulnerabilidad identificados. La tercera etapa es la valoración, donde los riesgos analizados se consideran como un todo, con el fin de determinar las prioridades para señalar el riesgo y las medidas a adoptar para prevenir o reducir los riesgos.

ETAPA 1: IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS POTENCIALES Y VULNERABILIDADES

Una vez que el objetivo y en enfoque de la evaluación de vulnerabilidad se han establecido, el primer paso consiste en identificar los factores de vulnerabilidad.

Los factores que deberían ser considerados en esta etapa son aquellos relacionados con el entorno que rodea al sector o a la comunidad, el sector/comunidad en sí mismo, y las entidades económicas individuales y sus negocios. Para poder tener en consideración todos estos aspectos se necesita una aproximación que incluya la recopilación de una serie de datos.

El método para evaluar la vulnerabilidad del sector o la comunidad ante la extorsión sugiere como punto de partida de la fase de identificación la recogida de información sobre incidentes existentes y conocidos de extorsión

que afecten a empresas en el sector objeto del análisis. La información de tales incidentes puede ser analizada para identificar características recurrentes de los autores o empresas afectadas (p.ej. tamaño de la empresa, número de empleados) así como especificidades recurrentes geográficas (p.ej. zonas de puntos calientes o "hot spots"), temporales (p.ej. comportamiento de las víctimas en las diferentes etapas de la extorsión), entre otras.

Los datos sobre tales incidentes se pueden obtener de casos policiales o judiciales, que contienen resultados oficiales de investigaciones llevadas a cabo anteriormente (ej. de intervenciones telefónicas, testimonios de colaboradores con la justicia, testigos y víctimas, investigación patrimonial y análisis de documentos requisados a los grupos criminales). La información sobre estos incidentes podría ser ampliada a través de entrevistas con policías y fiscales que han formado parte del caso así como de la revisión de información pública disponible en los medios de comunicación. Los directores y propietarios victimizados así como las asociaciones empresariales pueden ser también una fuente útil de información. Esta aproximación de abajo hacia arriba es especialmente útil para la identificación de vulnerabilidades relacionadas con el sector económico y las entidades económicas individuales y sus procesos empresariales.

El segundo paso en la identificación de factores de vulnerabilidad debería consistir en examinar los factores relacionados con el sector objeto del análisis, así como el contexto social, político, legal y económico más amplio a nivel nacional. Una vez que los incidentes han sido identificados y se han determinado las regiones más afectadas (puntos calientes) se podría buscar información complementaria para examinar el contexto regional o local específico también. Las fuentes posibles zona analizar son los informes, estadísticas públicas y consultas con autoridades legales relevantes y asociaciones empresariales.

Sobre todo, se deben explorar cuatro grupos de factores para obtener una serie de indicadores de vulnerabilidad globales: a) el entorno político, económico, social y legal; b) las características del sector o de la comunidad; c) las características

específicas de las empresas victimizadas y el modus operandi de los autores (ver tabla 1).

TABLA 1.- MUESTRA DE FACTORES DE VULNERABILIDAD

<p>FACTORES RELACIONADOS CON EL ENTORNO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puntos calientes o “hot spots”/ principales regiones afectadas • Medidas de protección adoptadas por el gobierno, o asociaciones de empresas. • Nivel de economía sumergida • Nivel de corrupción • Tasas de empleo/desempleo • Tamaño de la población • Principales sectores económicos de la región • Historia y presencia del crimen organizado 	<p>FACTORES RELACIONADOS CON EL SECTOR ECONÓMICO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brechas o limitaciones en la regulación • Número de empresas que operan en el sector • Características estructurales (p.e. tamaño de las grandes compañías vs. PYMEs) • Asociaciones de empresas activas en el sector
<p>FACTORES RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES MIGRANTES ESPECÍFICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tamaño de la comunidad • Número de empresas operando en la comunidad • Presencia de asociaciones activas de empresas o de la comunidad • Historia y presencia del crimen organizado étnico dentro de la comunidad • Nivel de confianza en las fuerzas policiales del lugar • Tradiciones culturales que aíslan a la comunidad (o dificultan su integración) 	<p>FACTORES RELACIONADOS CON LAS EMPRESAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edad de las víctimas • Género de las víctimas • Nacionalidad de las víctimas • Papel en la empresa • Localización y tipo de entidad legal • Número de empleados • Principal actividad de la empresa victimizada • Pertenencia a una asociación de empresas • Uso de servicios de seguridad privada • Duración de la extorsión • Denuncia a las fuerzas policiales • Reacción ante la extorsión • Relación con los extorsionadores • Estatus económico de la compañía después de la extorsión

Fuente: FATF, 2013.

tres grupos de indicadores de riesgo o señales de alerta: a) indicadores de riesgo en el sector agrícola b) indicadores de riesgo en el sector turístico y c) indicadores de riesgo comunidades chinas (ver tabla 2). Los indicadores de riesgo generalmente se dividen en cuatro tipos:

ETAPA 2: ANÁLISIS

El segundo paso propuesto dentro de este método para la evaluación de las vulnerabilidades del sector hacia la extorsión es la etapa del análisis. El análisis examina las diferencias y similitudes entre los incidentes de extorsión identificados, los factores de resistencia y de permisividad, las medidas y estrategias existentes para proteger a las víctimas y combatir la extorsión. Posteriormente elabora una lista de los indicadores riesgo que podría ayudar a la identificación temprana y las contramedidas específicas orientadas a la extorsión del crimen organizado.

1) derivados del entorno socio económico, regulatorio y legal; 2) derivados de las características específicas del sector económico 3) relacionados con los procesos empresariales de los negocios victimizados y 4) derivados de las características de la comunidad.

Del análisis de los datos recogidos por el estudio La extorsión del crimen organizado en la UE – factores de vulnerabilidad, se desprenden

TABLA 2.- FACTORES DE VULNERABILIDAD EN LOS SECTORES HOSTELERÍA Y AGRICULTURA Y EN LA COMUNIDAD CHINA.

Tipo	Factores de vulnerabilidad	Hostelería	Agricultura	Comunidades chinas
Entorno	Áreas con gran densidad de pequeñas empresas	✓	✓	✓
	Cultura de ilegalidad/presencia tradicional de crimen organizado	✓	-	-
	Corrupción profundamente enraizada en instituciones	✓	✓	-
	Instituciones públicas débiles e ineficiente	✓	✓	-
	Legislación compleja y confusa/leyes poco desarrolladas	✓	-	-
	Regiones donde el sector es la única fuente de ingresos viable	-	✓	-
	Dispersión de prácticas de economía sumergida (evasión fiscal, empleados no contratados)	✓	✓	✓
Específica del sector	Gran número de PYMEs en el sector	✓	✓	✓
	Pocas barreras de entrada al mercado debido a la poca inversión, tecnología y conocimiento requeridos	✓	✓	✓
	Dinero en efectivo como principal forma de pago	✓	✓	✓
	Beneficios y gastos fácilmente monitorizables por parte de potenciales extorsionadores (p.ej. número de clientes, tamaño del terreno)	✓	✓	✓
	Lazos territoriales fuertes de las empresas (no se pueden cambiar de lugar fácilmente)	✓	✓	✓
	Leyes de financiación de Política Agraria Común	-	✓	-
	Restitución y privatización de terrenos	✓	✓	-
	Concentración del mercado alimenticio	-	✓	-
Específica de la comunidad	Desconfianza en las fuerzas policiales nacionales y en las autoridades del país	✓	-	✓
	Naturaleza hermética de las comunidades migrantes	-	-	✓
De cada empresa	Dependencia de las pequeñas y medianas granjas hacia la financiación externa	-	✓	-
	Falta de percepción y sensibilización en las instituciones y víctimas sobre las nuevas formas de extorsión	✓	✓	-

Fuente: CEREU, 2016.

Para poder evaluar el riesgo de extorsión del crimen organizado cuyo origen está en los indicadores identificados, la valoración debería también tener en consideración las consecuencias de la extorsión del crimen organizado. Por ejemplo, se han identificado en los sectores de agricultura y hostelería:

1) Sector de agricultura

- Incremento en la huida de pequeñas y medianas holdings de granjas del sector.
- Incremento del desempleo en regiones rurales.
- Despoblación de regiones rurales.
- Pérdida de tradiciones agrícolas.
- Detrimento de en la seguridad alimentaria nacional e incremento de la dependencia en alimentos importados.
- Impactos medioambientales negativos.

2) Sector de hostelería

- Reducción de inversiones.
- Incremento de la presencia de GCO/blanqueo de capitales.
- Detrimento de competitividad económica.
- Incremento en los niveles de corrupción.

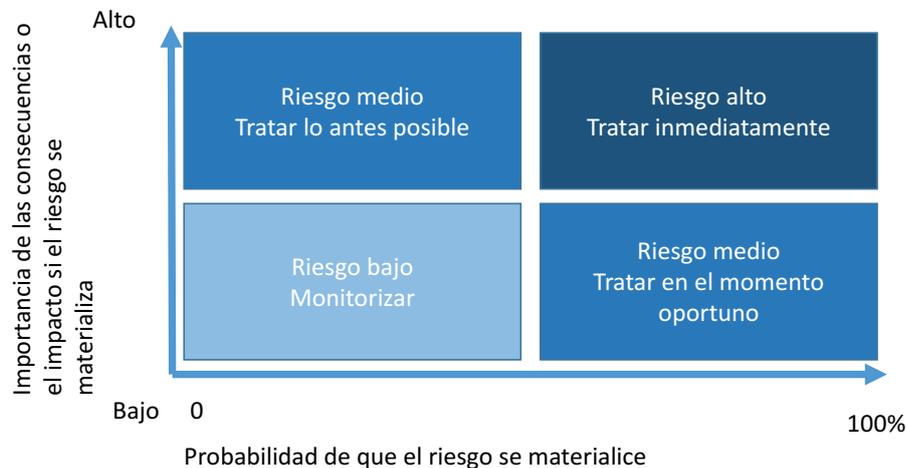
Los factores de vulnerabilidad identificados se podrían estudiar llevando a cabo un análisis través de una matriz de riesgo común por la probabilidad de que una vulnerabilidad fuera explotada por extorsionadores y las potenciales consecuencias que ello crearía. Por lo tanto, se pueden asignar valores en base al riesgo que suponen (p.ej. bajo, medio o alto).

ETAPA 3: VALORACIÓN

El último paso sugerido dentro del método para la evaluación de las vulnerabilidades de los sectores y comunidades hacia la extorsión es la valoración, que debe determinar las prioridades y medidas específicas para paliar los riesgos identificados

- Animar y apoyar a las empresas y organizaciones civiles que puedan aportar asistencia a las víctimas de extorsión y promover la resistencia colectiva a nivel local, incluyendo apoyo financiero a tales organizaciones.

IMAGEN 2.- MATRIZ DE EVALUACIÓN DE VULNERABILIDAD



y clasificados dentro de la segunda etapa. Esta valoración permite desarrollar una estrategia o plan de acción para prevenir o minimizar los riesgos identificados.

Dependiendo de la fuente, naturaleza, probabilidad y consecuencias de las vulnerabilidades a identificar, se pueden considerar y planificar una serie de medidas para hacer frente a los riesgos - incluyendo medidas de prevención, de minimización y de lucha. Algunas pueden estar orientadas a implementarse inmediatamente, otras a corto plazo y otras a largo plazo (ver imagen 2).

El informe La extorsión del crimen organizado en la UE - factores de vulnerabilidad propone la siguiente lista de medidas, basadas en las vulnerabilidades identificadas:

- Incrementar sensibilización sobre las nuevas formas de extorsión dentro de las fuerzas policiales y las autoridades de justicia penal a través de formación e intercambio de experiencias.
- Acercarse a negocios vulnerables a través de campañas de información y estableciendo puntos de ayuda o líneas telefónicas de emergencia.

- Dar apoyo y protección a las víctimas de extorsión estableciendo mecanismos de compensación económica y mejorando las medidas de protección.
- Cubrir las lagunas legales existentes y armonizar la regulación actual sobre sectores económicos específicos (p.ej. la regulación de subsidios agrícolas y normativa sobre sanidad alimenticia para la hostelería).
- Incrementar las medidas anticorrupción dentro de la policía y las instituciones públicas que controlan los sectores específicos.

Además de las recomendaciones generales sobre políticas concretas, el informe señala varias medidas específicas respecto de la lucha contra la extorsión del crimen organizado en las comunidad china. Dichas medidas son:

- Implementar estrategias de vigilancia de la comunidad dentro de estos grupos étnicos.
- Dar formación especializada a miembros de la policía para incrementar su sensibilidad cultural y un mejor entendimiento de la naturaleza de las extorsiones intra-étnicas.
- Reclutar y formar a miembros de la policía de diferentes nacionalidades.
- Intercambiar experiencias en la investigación de extorsiones intra-étnicas.



Financiado por el Programa específico de Prevención y Lucha contra la Delincuencia de la Unión Europea

Esta publicación únicamente refleja los puntos de vista de sus autores, no siendo la Comisión Europea responsable del uso que pudiera hacerse de la información contenida en el mismo.