

"El Estado está en la obligación de que la vida económica del país no se altere por la presencia de capitales ilícitos"

Ana Linda Solano, consultora privada, fue la primera Directora de la Policía Económica y Financiera de la Fiscalía de la Nación de Colombia.

© Idehpucp



Luego de un tiempo de crisis, un momento para pensar con más calma. La VIII Cumbre de las Américas, que se celebrará en Lima en marzo de 2018, podría ser esta primera oportunidad del año para reorganizarnos luego de la turbulencia democrática que estamos afrontando en Perú. Como visionaria, que ha demostrado ser, Ana Linda Solano, penalista colombiana especializada en casos de corrupción y delitos financieros, no halla en esta oportunidad de reunir a 35 estados independientes americanos para debatir sobre la 'Gobernabilidad democrática frente a la corrupción' en Perú -el primero al que acudió la compañía Odebrecht para implementar su estructura de pagos de coima y sobrecostos- una mera coincidencia.

Con voz autorizada, Solano, quien fuera elegida la primera Directora de la Policía Económica Financiera en 2014, es determinante al reconocer que las acciones del Estado "deben ser preventivas y no solo reactivas", asegura. Su gestión como Fiscal Especializada, asesora del Despacho de la Fiscalía de la Nación de su país y Directora de Articulación de Policías Especializadas, hasta el 2016, lleva impresa la innovación. Su lucha contra el crimen organizado ha sido tomando en cuenta que este es multictiminal y multidimensional. Verlo de otra manera es permanecer en tiempos previos a Copérnico.

Fue con esa visión que al liderar la Policía Económica Financiera convocó un equipo con más de 250 miembros, de los cuales los primeros 21 en ser elegidos fueron los analistas: "administradores, economistas, financieros, agentes de cumplimiento de bancos, auditores fiscales y hasta politólogos", describió en su momento la Revista Dinero. Ana Linda apuesta por la capacidad de análisis y las metodologías especializadas de trabajo, componentes esenciales para la lucha contra una problemática que se haya enraizada en la región.

A mediados de año, el Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Ricardo Luna, indicó que se harían todos los esfuerzos necesarios para que la Cumbre "contribuya a fortalecer los mecanismos existentes [locales y transnacionales], haciéndolos más eficaces y, de ser el caso, institucionalizar aquellos nuevos que hagan falta ante este desafío fundamental". Tal vez algunas de las ideas que Solano tiene en mente sean proicias.

Entrevista: Gabriela Quevedo Castañeda

Los escándalos transnacionales de corrupción, como Lava Jato o los Panama Papers han obligado a los Estados y a las agencias a cargo de estos a cambiar su metodología y forma de trabajo, ¿qué falta mejorar para fortalecer lo que se viene haciendo en estas instancias?

Frente a esos fenómenos transnacionales de corrupción, se requiere cooperación y más cooperación. A nivel transnacional, cada vez hay más compromiso frente al tema de intercambio de información. Por ejemplo, Colombia se comprometió a entrar en el grupo de países que tendrá acceso y va a dar información de manera automática para fines tributarios en el 2008, y así evitar temas de doble tributación. Yo sé que Perú también suscribió esta Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia tributaria. Entonces, ese es un tema relevante en términos de cooperación hacia el que estamos creciendo. Pero creo que esa cooperación, tiene que transformarse a un nivel un poco más estructural o institucional, generar estructuras que permitan que ese flujo

"(...) todavía nos falta construir mucho en términos de confianza a nivel transnacional"



A lo largo del 2016, Ana Linda Solano fue asesora de Despacho de la Fiscalía General de la Nación, el año previo fue Directora de Articulación de Policías Especializadas de la misma institución.

sea más dinámico y no necesariamente sobre la base solo de casos puntuales. De hecho, deben existir esos sistemas de cooperación, independientemente de esos casos puntuales que permitan generar reacciones institucionales más coordinadas y más rápidas. Hay muchas ideas que son interesantes, por ejemplo, en materia de comercio ilícito están las unidades de inteligencia en dicha materia. Esta es una propuesta a nivel internacional muy importante porque es un fenómeno global. Grupos de tareas especiales transnacionales, es decir, que fiscales de un país puedan trabajar con fiscales de otros países o con investigadores, pero no sobre la base del intercambio, sino sobre casos conjuntos, como si fueran un único grupo, es decir, poder de alguna manera sobrepasar ciertos límites y articularnos como un único grupo frente a fenómenos que son los mismos en últimas, pero eso se basa sobre la confianza, todavía nos falta construir mucho en términos de confianza a nivel transnacional.

Hay también ideas sobre bloques conjuntos de búsqueda de bienes transnacionales, el tema de ocultamiento de los bienes y de los activos. Eso implica un trabajo al que yo llamo “bloque de búsqueda”, pero imagina si fuera un bloque de búsqueda transnacionales y que equipos de distintos países trabajaran de manera integrada. Eso es un poco lo que veo, pero debe haber una integración mucho más estructurada sobre fines puntuales, basada en la confianza. Sobre este punto, todavía nos falta construir mucho en términos de confianza a nivel transnacional. A nivel interno, la cooperación también es esencial. La OCDE tiene un documento¹ que me parece interesante donde compara modelos de trabajo interagenciales o interinstitucional.

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. OCDE América Latina y Caribe. Programa Regional 2016. Disponible en: <https://www.oecd.org/latin-america/OECD-LAC-Regional-Programme-Information-Note-SP.pdf>, acceso: 5 de dic. de 2017.

Hay otros modelos que son interesantes, por ejemplo, bases de datos compartidas, difusión de productos de inteligencia, comités conjuntos para coordinar políticas en temas de responsabilidad compartida, en fin, hay muchos espacios, pero creo que necesariamente es cooperación y más cooperación, pero pensarla sobre bases distintas.

¿Cómo aplicaría su concepto de Cooperación 2.0 en este proceso de combate a la corrupción en el que se han conformado alianzas entre países de Latinoamérica?

Tu pregunta me hizo reflexionar mucho porque claro uno usa 2.0 sobre todo en términos de tecnología, y ahí hay una dimensión frente a eso. Los cambios en crímenes organizados nos hacen pensar en 2.0. Por ejemplo, para mí es claro que el crimen organizado se transforma cada vez más. La internet se vuelve en un lugar de crecimiento y de expansión de la comunidad criminal, no solo en término de drogas, sino también en venta de armas, contrabando, uso de tarjeta, documentos robados; hay una mutación, el crimen organizado pasa a ser cibercrimen y a cambiar el negocio con mayor libertad. Entonces hay una transformación que vemos en nuestra amenaza criminal al entrar en esa dimensión 2.0. Pero lo interesante es que cambia el negocio, y eso afecta la manera sobre cómo conducimos la investigación criminal, eso, por un lado, es una forma de aproximarnos a esa cooperación 2.0 porque el fenómeno criminal también está siendo de alguna manera 2.0. Frente al delito económico y la investigación económica como dices, es necesaria esa visión porque la dinámica de los delitos económicos financiero del futuro está atendiendo a la desmaterialización de esos flujos financieros, entonces ese progresivo desarrollo de los medios de pago electrónico, monedas virtuales, todo eso es prueba de ello, y muchas de las pruebas relevantes, ya hablando en términos procesales, van

“(...) el crimen organizado para a ser cibercrimen y a cambiar el negocio con mayor libertad”

© Idehpucp





Se estima que el monto empleado para sobornos y transferencias ilegales en el caso Lava Jato asciende a US\$4.000 millones.

“(...) el Estado debe adoptar los recursos para que la vida económica de los países no se vea alterada por la presencia de capitales ilícitos”

a estar contenidos en servidores remotos, y la fiscalía va a necesitar siempre manejar de forma ágil, rápida y entendida, grandes volúmenes de información que están en lugares remotos, de hecho hoy se cuestiona donde se ejecuta el delito cuando estas transacciones se dan, no solo a nivel transnacional, sino que está en ese ambiente ciber y todo eso nos reta.

Ahora bien, otra manera de entender ese concepto 2.0 es que se viene utilizando el término o de hecho no sé si nació frente a un replanteamiento de lo que debe ser la cooperación internacional, o sea es un poco teoría de la cooperación internacional que tradicionalmente se ha entendido norte sur en materia de desarrollo, pero las crisis financieras han implicado replantear el tema de países donantes y países receptores, y si entendemos esa lógica norte sur donante-receptor, también nos vienen unas ideas en términos de cooperación 2.0 en este materia porque surgen nociones como cooperación sur-sur que es básicamente casi el punto que tenemos arriba, cómo nos integramos, eso aplicado a la investigación criminal creo puede ser una forma de entender la cooperación sur-sur, es decir, replantear el tema de países donantes y países receptores, y si entendemos esa lógica norte-sur donante-receptor.

Fomentar las capacidades de países receptores en tener otros mecanismos nuevos de transferencia de conocimiento, porque muchas veces nos fijamos, por usar ese lenguaje de cooperación internacional, en la experiencia del norte, cuando ver las experiencias y las buenas practicas a nivel regional sur-sur puede ser pertinente. También es una invitación a esa cooperación 2.0 a tener nuevamente como una coherencia en términos de política, planeamiento y acción.

Desde una mirada local ¿cómo luchar contra el crimen organizado si el gran enemigo puede estar en casa, en las oficinas de Fiscalía, en el Poder Judicial, en Contraloría o incluso en instancias previas como el OCMA (Oficina de Control de la Magistratura), en nuestro caso?

La corrupción en sus dos dimensiones, gran corrupción y pequeña, es instrumental para el crimen organizado en nuestro contexto. Eso significa que cobra

una dimensión distinta a la idea que tenemos de corrupción, implica acciones diferentes. Una palabra que me parece interesante para aproximarnos a esta pregunta es la de los facilitadores. La tendencia a nivel transnacional es que nos enfoquemos hacia ciertas figuras, o sea cuando uno entiende que el crimen organizado a nivel transnacional funciona como una red criminal te das cuenta que la estructura jerárquica que todavía existe y todavía funciona. No es la lógica de la estructura jerárquica donde si quitas al jefe la organización se destruye, sino que la organización en red donde hay otros roles. En ese caso, no son los de la cabeza visible a los que se tienen que apuntar porque son los nodos centrales frente a esa dinámica de red. Entonces, ahí entra el concepto de facilitador, este es pensado como el abogado, el revisor fiscal, la persona inclusive que trabaja en un banco que facilita que se den esos fenómenos actos criminales. Por eso, si tú enfocas tu estrategia investigativa contra esos facilitadores vas a tener resultados distintos. Para el caso colombiano, falta todavía que nuestro enfoque investigativo esté orientado hacia la figura del facilitador. Pero tú puedes ver que a grandes rasgos ese funcionario, por ejemplo, del puerto que te facilita el ingreso de la mercancía ilícita, ese funcionario corrupto que te pide dinero para el trámite, porque si tú ves cuando hablamos de crimen organizado y lo pensamos en términos de cadena de producción, no solo es la gran corrupción, es decir, casi que cada eslabón es un microsistema donde tiene su componente de corrupción inclusive su componente de tratar de ocultar o de lavar el dinero. Entonces cada uno es un microsistema que funciona en una red más grande. En otras palabras, entendiendo la dimensión instrumental de la corrupción frente al crimen organizado, se debe destacar el rol de los facilitadores y entender las figuras que cobran relevancia en ese contexto de red donde claramente son las redes subterráneas de corrupción. Lo que permite que el negocio se mantenga vivo, independientemente de la organización que lidera en un momento determinado. Otro elemento al que también se le ha prestado atención internacionalmente es a la protección del denunciante, que exista normativa práctica que le permita a la gente denunciar en libertad toda práctica en materia de corrupción.

“(…) las capturas e incautaciones no llevan a que los fenómenos criminales se acaben, (…) sino que muten y se adapten”

© Run Run



El caso de corrupción de Odebrecht en Perú abarcó los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Dos de ellos tuvieron orden de prisión preventiva.



La corrupción es uno de los problemas más importantes del Perú en la actualidad.

A su ingreso a la Dirección de la Policía Económica y Financiera, un medio citó un concepto suyo que imprimiría una mirada innovadora en el combate de la corrupción: “la multidimensionalidad de la seguridad”, ¿a qué se refiere esta mirada?

Tuvimos que pensar de cero la policía económica financiera, fue un proceso de diagnóstico de creación, de entendimiento de la institucionalidad del Estado Colombiano, en términos de investigación, de las ventajas y desventajas que teníamos en la persecución criminal. Vino de un proceso de entendimiento y de diagnóstico. A partir de ahí se creó un diseño especial que no es sofisticada en su esencia básica, sino más bien un trabajo estratégico y operativo, a manera de ciclo de información, donde uno retroalimenta al otro, pero digamos que con muchos más componentes. Entonces uno de nuestros fundamentos conceptuales fue la idea de la seguridad multidimensional. Esto parte de un concepto interesante de la OEA², la cual en algún momento dice que ya no es suficiente la idea de seguridad simplemente militar y basada en esa amenaza externa, sino que la seguridad hay que entenderla en una combinación de problemáticas políticas, económica, medioambientales y sobre todo de seguridad humana. Esa idea de protección de la persona humana es la que hace pensar en estos niveles diferentes de seguridad y ahí entra la seguridad en una dimensión económica, que fue el fundamento que tomamos. Se trata de amenazas nuevas y no tradicionales, ahí entraba la seguridad económica, esa era la justificación de la política económica financiera y la importancia que tenía en el contexto colombiano. Entonces había que entenderla no solo como una garantía de acceso a los ciudadanos en forma libre a los medios de subsistencia, sino también como una obligación del Estado el cual deba los recursos para

2 Organización de los Estados Americanos (OEA). Declaración sobre Seguridad en Las Américas 2003. Disponible en: <http://www.geopolitica.ws/media/uploads/geopolitica53.pdf>, acceso 5 de dic. de 2017.

que la vida económica de los países no se vea alterada por la presencia de capitales ilícitos, o por la actuación de la delincuencia organizada en la realidad económica del país. Esto nos dice que las acciones del Estado en relación con este tipo de seguridad deben ser preventivas y no solo reactivas teniendo la obligación de proteger de esas amenazas multidimensionales incluyendo esa dimensión económica que se ve como la presencia de capitales ilícitos en la realidad económica del país, eso afecta de muchas maneras incluyendo el tema de los objetivos de desarrollo, toda la dinámica de un Estado.

Seguimos pensando que la desactivación de bandas organizadas puede ser sinónimo de éxito en la lucha contra la corrupción. Y así, bajo esta óptica es posible que estemos fallando en cómo medir el éxito de las acciones desplegadas para atacar este fenómeno. ¿Cuál considera usted que debe ser esta medida para el sistema?

Frente a tu pregunta si la desactivación de las bandas organizadas es sinónimo de éxito en la lucha contra la corrupción, en efecto no es suficiente. Lo que se ha dicho es que las medidas tradicionales de investigación han dado respuestas inmediatas. Colombia, por ejemplo, en materia de lucha contra las drogas, las capturas han sido ciertamente un éxito, pero no es suficiente porque eso ha llevado no a que los fenómenos criminales se acaben, sino que estos se muten y se adapten. Entonces si hacemos un diagnóstico frente a esta dinámica criminal lo que sabemos es que, si yo lo ataco en un país, por ejemplo, si pongo más control en la ruta USA - México, reactivo la ruta del Caribe³, ese movimiento nos dice que no estamos apuntando a acabar con el fenómeno de la droga. Se necesita un enfoque que entienda ese mercado ilícito o esa economía criminal en la lógica de esos flujos ilícitos.

El tema te lo voy a poner en dos dimensiones, una es un poco más preventiva y la segunda se comporta en términos investigativos. Ese tema de la economía criminal es global pero también es local. En lo local, esos lugares que viven en economía ilícita en gran parte viene acompañado con un déficit de la presencia estatal o de la oferta de servicios por parte del Estado, porque cuando pensamos en economía ilícita hay familias viviendo de dicha economía. Entonces el deber del Estado es lograr que haya un reemplazo no solo en términos de presencia institucional, sino también de economía ilícita por lícita. Ahí tienes una medición de éxito dada al medir la capacidad que tiene el Estado para reducir los niveles de violencia, presencia en zonas de ocurrencia de delitos, pero también a través de la parte investigativa entendiendo que solo las capturas y las incautaciones no son suficientes.

Entonces, hay que buscar unos mecanismos de medición de éxito distintos porque si mi estrategia no es suficiente, solo capturas e incautaciones pues medir las tampoco va a ser suficientes y tampoco es un buen incentivo frente a investigaciones que son más complejas como las de lavado de activo o cuando le apunto a metas más grandes como lo es romper esa lógica de mercado ilícito. Hay una cosa que termina afectando esa medición y es lo que decías cuando yo tuve ese resultado inmediato (una captura) casi que dejo tirado el caso, no lo llevo hasta el final y por eso se nos quedan muchas investigaciones en el sistema porque mi incentivo no es como policía judicial por ejemplo llevar un caso hasta el final porque ya mi medida de éxito la obtuve, entonces no tengo un incentivo para acompañar a ese fiscal y llevar ese caso hasta el final. Todo ello termina generando impunidad o percepción de impunidad.

“Hacer que nuestras fiscalías sean atractivas no solo para un joven abogado penalista que sueña ser fiscal, sino para cualquier otro tipo de disciplina”

3 Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza. Narcotráfico en la región Caribe. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2017. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13202.pdf>, acceso 5 de dic. de 2017.



“(...) las acciones del Estado (...) deben ser preventivas y no solo reactivas”

Para combatir este fenómeno desde una lógica preventiva ¿en qué recursos- más allá de los económicos- debe invertir el sistema?

Más que preventiva, yo diría proactiva. Las denuncias frente a casos de lavado de activos o corrupción, no te tocan a la puerta. Se requiere de cierta proactividad del equipo investigador para atender dichas denuncias. Para lograr esa proactividad ciertamente se requieren de recursos, no creo que no implique grandes inversiones de dinero; sin embargo, es más de hacer inversiones en recursos estratégico. Hablabas de la multidisciplinariedad, esta es importante porque te va a dar miradas distintas frente al fenómeno. Hacer que nuestras fiscalías sean atractivas no solo para un joven abogado penalista que sueña ser fiscal, sino para cualquier otro tipo de disciplina. No es solamente un tema de acceso de información, el tema más bien es el uso eficiente de esa información. Entonces no es solamente esa multidisciplinariedad sino traducir eso en capacidad de análisis. Cuando yo hablo de análisis estratégico hago referencia al entendimiento del fenómeno, es decir, entender la amenaza que estoy enfrentando para poder focalizar mis acciones. Para mí la noción de investigador moderno es el investigador de campo, pero también el analista operativo. Deben considerarse recursos de tecnología, por supuesto, como tú lo dices, para tener capacidad de análisis hoy día se requiere soporte tecnológico, capacidades en términos de cruce de información, pero muchas veces esa capacidad se desarrolla *in-house* con el equipo de trabajo porque eres quien sabe casi a la medida lo que necesita.

La metodología investigativa vendría a ser el tercer punto. El primero es el tema multidisciplinario para generar capacidad analítica, el segundo es la tecnología que genere el soporte para la capacidad analítica. Yo creo en un concepto de especialidad que no invite a fraccionar, sino que invite a un entendimiento sistémico para focalizar las acciones operativas. Yo tengo una especie de fórmula en la que digo que para mí la especialidad es la sumatoria de capacidad de relacionamiento a nivel transnacional, capacidad de análisis con mul-

tidisciplinariedad, metodologías especializadas de trabajo. Eso creo que es una fórmula exitosa y la inversión en términos económicos, en términos de tecnología, en términos de tener que pagar mejor a los funcionarios porque son más capacitados, termina siendo menos costoso a un corto, mediano y largo plazo porque reducen los tiempos de respuesta, tienes capacidad instalada, eres más eficiente en la recuperación de activos. Y en las capacidades preventivas frente a la ocurrencia ahí sí creo que podemos volver a las capacidades preventivas frente a la ocurrencia de ciertos delitos. Cuando yo me enfoco en el entendimiento del fenómeno criminal, casi que puedo tener capacidad preventiva frente a la ocurrencia de otros tipos de delitos.

Un fenómeno tan profuso y arraigado como la corrupción afecta con mayor énfasis a la mujer. El acoso sexual, el abuso de poder y la discriminación social, política e institucional que las mujeres enfrentamos diariamente son algunos ejemplos ¿Qué mecanismos deberíamos activar para detectar estos casos o el origen de esto?

Por un lado, los temas de género y de mujer se están visibilizando, este es un momento importante para los temas de género y por otro, están estas problemáticas [tramas de corrupción] que sabemos que están ocurriendo a nivel transnacional. Es momento de políticas y de establecer soluciones para luchar contra la corrupción. Ahora, incipientemente, se están cruzando esas dos variables. Y es interesante que se haga porque hay estudios a nivel internacional de impacto diferenciado de la corrupción en la mujer.⁴ Hay mayor impacto de corrupción en la mujer pobre. Empiezan a ser visibles formas de corrupción que la afectan específicamente a la mujer, como es conocida la extorsión sexual (la moneda de pago es sexualizada). Esto visibiliza la necesidad de reformular el concepto de corrupción.

Lo primero que hay que hacer es visibilizar el problema, que empiece la gente a cruzar las variables. Un segundo paso es dimensionar el problema en nuestra región, entender cómo se manifiesta para tomar acciones que sean pertinentes a nuestro contexto.

La última medición de la percepción de la corrupción realizada por Transparencia Internacional (enero 2017)⁵ arroja que, de 19 países latinoamericanos, 11 han caído en su calificación, 4 permanecen estables y solo otros 4 han mejorado. ¿Cómo atender la autoestima del latino y latina frente a la corrupción? Y a la vez ¿cómo cambiar sus estructuras culturales en los que impera la corrupción más cotidiana?

Puede ser un problema endémico, puede ser cultural, aceptemos que todas esas acepciones son ciertas, pero eso no significa que estemos condenado a ello, no estamos condenados a vivir en corrupción. Y no creo que sea algo de nuestro ADN o de nuestra naturaleza. Segundo, estos casos se están dando en otros contextos en el globo, como España para el caso Lava Jato. Eso nos muestra que no somos los únicos que padecemos la corrupción. Tercero, la corrupción son dos caras de la moneda y se dan también en grandes y pequeños niveles, en ese momento de tomas de acciones para que, desde los colegios, yo sé que suena más de lo mismo, siempre se dice educar en ética, en transparencia, pero sí es necesario que empiecen desde allí la construcción, para que la transformación sea general, endémica y cultural, y que se afecten los cimientos mismos de la sociedad latinoamericana. Yo creo que este hastío colectivo puede conducirnos a algo mejor.

“puede ser un problema endémico y cultural de América Latina (...), pero no estamos condenados a vivir en corrupción”

4 Dirección Regional para América Latina y el Caribe - PNDU. Género y corrupción en América Latina ¿hay alguna conexión? Disponible en: [http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/undp_cl_genero_y_Corrupcion_2014%20\(1\).pdf](http://www.deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/undp_cl_genero_y_Corrupcion_2014%20(1).pdf), acceso 5 de dic. de 2017.

5 Transparencia Internacional. Informe de percepción de la corrupción 2016. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016, acceso 5 de dic. de 2017.