



# Ciudadanía *en venta*

Los programas que ofrecen pasaportes a cambio de inversiones plantean riesgos de integridad financiera que deben controlarse

**Francisca Fernando, Jonathan Pampolina y Robin Sykes**

**M**ientras los países cerraban sus fronteras para frenar la propagación de la COVID-19, contar con un segundo pasaporte se volvió un bien cada vez más preciado por quienes podían permitirse tal lujo. Pese a no ser un fenómeno nuevo —varios países han adoptado programas de “pasaportes dorados” a lo largo de los años— el estallido de la pandemia generó un renovado interés. El precio de una segunda ciudadanía —en ocasiones, en tan solo 30 días— oscila entre USD 100.000 y USD 2,5 millones. Antigua y Barbuda, Chipre, Granada, Jordania, Malta, Saint Kitts y Nevis y Vanuatu están entre los muchos países que han ofrecido tales programas.

Hay pocas cifras sobre el comercio de pasaportes debido a la poca transparencia de estos programas. Sin embargo, las empresas que ofrecen tales servicios informaron que hay una demanda creciente de segundos pasaportes en medio de la pandemia. Las solicitudes de parte de individuos acaudalados en economías avanzadas han aumentado considerablemente. La demanda se ha visto alimentada, asimismo, por los descuentos que ofrecen algunos países.

Un segundo pasaporte tiene muchos beneficios, entre ellos la posibilidad de viajar libremente sin visas y eludir la persecución política, los conflictos o los disturbios civiles. También puede ofrecer beneficios atractivos en materia tributaria y de gestión patrimonial. Normalmente, los ciudadanos de países autocráticos, donde el Estado de Derecho es débil, son los más ávidos por obtener un pasaporte dorado.

Pero cuando el coronavirus amenazó con colapsar los servicios sanitarios antes de que las vacunas estuvieran disponibles, las personas acaudaladas de democracias desarrolladas también buscaron una ruta de escape. Para los países que buscan reconstruir economías golpeadas por la pandemia, la venta de pasaportes puede parecer una vía fácil para captar ingresos e inversiones. En el pasado, esos programas han generado grandes entradas de capital, lo que puede tener un impacto económico y fiscal significativo; tomemos como ejemplo los ingresos generados por tales programas en el Caribe (véase el documento de trabajo del FMI No. 20/8). Algunos países han usado estos programas para reponer las arcas públicas después de desastres naturales (por ejemplo, la disminución de la recaudación tributaria después de que el huracán María azotara a Dominica fue compensada, en parte, por ingresos provenientes de pasaportes dorados).

En última instancia, el otorgamiento de la ciudadanía es una decisión soberana del gobierno. Sin embargo, los riesgos de vender ciudadanía pueden ser elevados. Hay amplia documentación sobre abusos; entre ellos, el facilitar la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y otros delitos. Si no se controlan adecuadamente los riesgos, los países que ofrecen estos programas pueden ver dañada su reputación, lo que puede afectar la estabilidad económica y financiera y profundizar la desigualdad.

La nueva ciudadanía puede ocultar un perfil de alto riesgo. Los delincuentes y terroristas pueden buscar un país que ofrezca un refugio para eludir el cumplimiento de la ley o una extradición. Estos podrían dejar atrás otras identidades para tener acceso a productos financieros o evadir sanciones y listas de seguimiento. Podrían usar la segunda ciudadanía para ocultar una cuenta bancaria que de otro modo debería declararse conforme a las normas tributarias internacionales o podrían tratar de obtener la ciudadanía de países que no han suscrito convenios de intercambio de información fiscal.

Además, los riesgos de estos programas pueden trasladarse a otros países. Miembros del crimen organizado pueden usar los nuevos pasaportes adquiridos para circular libremente entre países y establecer empresas ilegales. La Comisión Europea ha instaurado procedimientos legales contra dos Estados miembros (Chipre y Malta) por ofrecer pasaportes dorados a personas sin un “vínculo genuino” con el bloque; afirma que esto amenaza la integridad de la ciudadanía de la Unión Europea en su conjunto, dado que un ciudadano de cualquier Estado miembro de la UE tiene derecho a circular, vivir y trabajar libremente en cualquier de los otros 26 Estados miembros.

La ciudadanía por inversión puede generar corrupción y la búsqueda de rentas. Sin una supervisión adecuada, los funcionarios públicos pueden aceptar sobornos o incentivos. Los programas vinculados con sectores específicos pueden provocar una dependencia

### ¿Qué son los pasaportes dorados?

Los programas de pasaportes dorados permiten que una persona y sus familiares compren una nueva ciudadanía a través de inversiones o contribuciones específicas.

**Inversiones y contribuciones:** Estas incluyen contribuciones monetarias directas, la compra de instrumentos de deuda pública (por ejemplo, inversión en acciones, bonos, títulos del gobierno), inversiones en sectores específicos (por ejemplo, inmuebles, construcción) o el establecimiento de empresas. Las sumas de dinero normalmente oscilan entre USD 100.000 y USD 2,5 millones (sin comisiones) y tienen varios términos y condiciones de financiamiento (por ejemplo, pagos iniciales, cuotas, préstamos bancarios).

**Administración:** Habitualmente, un organismo del gobierno supervisa el programa y puede contratar a terceros para comercializar el programa, facilitar la presentación de solicitudes y realizar un procedimiento de diligencia debida. Algunos programas tienen cupos fijados por ley que limitan la cantidad de solicitudes.

**Proceso de solicitud:** El proceso de solicitud normalmente exige que se realice una verificación de antecedentes (por ejemplo, antecedentes penales, investigación a cargo de terceros), pero los requisitos difieren. La tramitación de las solicitudes puede demorar desde 30 días hasta más de un año; muchos ofrecen opciones aceleradas a cambio de contribuciones más altas.

## Los países que ofrecen estos programas pueden ver afectada su reputación, lo que puede afectar la estabilidad económica y financiera.

excesiva que derive en desequilibrios económicos. A modo de ejemplo, algunos países ofrecen ciudadanía a inversionistas que compran un inmueble costoso. La moneda extranjera puede aumentar los precios de los inmuebles en el mercado nacional y dar origen a burbujas inmobiliarias.

En respuesta a los países que venden pasaportes sin una constatación adecuada de antecedentes, otros gobiernos pueden tomar medidas compensatorias como aumentar el control sobre los titulares de pasaportes de esos países. En algunos casos, se los puede etiquetar como países de alto riesgo. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos publica una lista de programas de alto riesgo que sospecha que permiten el ocultamiento de activos gravables fuera de los países de origen. Los bancos extranjeros pueden reaccionar ante estas percepciones negativas de riesgo, ejerciendo presión sobre las relaciones con bancos corresponsales. Esto puede tener consecuencias de amplio alcance para la estabilidad financiera.

### Evaluación de los programas

El FMI está trabajando con sus miembros a través del asesoramiento que brinda para poner en relieve los riesgos de estos programas, sin perder de vista el desafío de equilibrar adecuadamente los riesgos y beneficios y evitar un impacto económico negativo a largo plazo. Por ejemplo, el FMI ha asesorado a sus miembros sobre los riesgos para la integridad financiera de tales programas, tanto pasados como actuales, en las consultas del Artículo IV con Comoras, Chipre, Dominica, Granada, Malta, Saint Kitts y Nevis, y Santa Lucía. En términos más generales,

- *Los países deben comprender claramente los riesgos.* Antes de lanzar o continuar con programas de ciudadanía a cambio de inversiones, las autoridades deben evaluar atentamente los costos y beneficios, lo que incluye la capacidad de controlar los riesgos para su integridad financiera. ¿Son adecuados los procedimientos de solicitud, seguimiento y revocación? ¿Qué eficacia tienen la asistencia jurídica de apoyo, el intercambio de información fiscal y los marcos de prevención de lavado de dinero y lucha contra el financiamiento del terrorismo? Dichas evaluaciones de riesgo deben ser continuas para responder a los cambios en el entorno.
- *Las autoridades deben garantizar un proceso robusto de investigación de antecedentes de los solicitantes.* Los organismos de gobierno o responsables externos del procesamiento de solicitudes de pasaportes dorados deben realizar verificaciones rigurosas y continuas de antecedentes, lo que incluye consultas con las autoridades nacionales de los solicitantes y con bases de datos de personas sancionadas y políticamente

expuestas. Los agentes que procesan las solicitudes deben realizar procedimientos de debida diligencia respecto de sus clientes, establecer la legitimidad de las fuentes de riqueza y de ingresos e informar de toda actividad sospechosa. No se debe admitir a los solicitantes sin una investigación minuciosa de antecedentes. Debe supervisarse a todos los sectores y agentes para verificar que cumplen con los requisitos en materia de prevención del lavado de dinero y lucha contra el financiamiento del terrorismo.

- *Las autoridades deben evaluar la posibilidad de tomar medidas más rigurosas de transparencia y supervisión.* Una de esas medidas es publicar los nombres de los solicitantes aprobados. Esto, a su vez, puede ser útil para los bancos y otras empresas que realizan procedimientos de auditoría de sus clientes y para las autoridades que conducen las investigaciones. Otra forma consiste en garantizar que el pasaporte y otra documentación de ciudadanía emitidos indiquen que se trata de pasaportes dorados. Las autoridades deben también considerar la posibilidad de realizar auditorías públicas periódicas para garantizar que los fondos generados por el programa se utilicen para los fines pretendidos.
- *Los países podrían considerar un enfoque regional que cree condiciones equitativas.* Un enfoque coordinado entre países con programas de pasaportes dorados puede desalentar la búsqueda de ciudadanía por parte de delincuentes e impedir así una competencia perjudicial. Los mecanismos efectivos para el intercambio de información, la aplicación generalizada de las prácticas óptimas y la mayor transparencia de los procesos de concesión (y revocación) de la ciudadanía pueden fortalecer los mecanismos de salvaguardia. Mediante la mancomunación de recursos se puede reducir los costos y establecer prácticas regionales uniformes de debida diligencia, seguimiento y aplicación de las normas.

Los pasaportes dorados confieren todos los privilegios de la ciudadanía de un país. En última instancia, corresponde a cada país decidir si concede la ciudadanía. Sin embargo, la ciudadanía y las ventajas que de ella se derivan deben preservarse celosamente, ya que la concesión imprudente de un bien tan preciado conlleva riesgos financieros y de reputación. Los países deben tomarse el tiempo para evaluar si acaso los costos de otorgar un segundo pasaporte a no ciudadanos son mayores que los beneficios. En algunos casos, puede que no lo sean. **FD**

**FRANCISCA FERNANDO** y **JONATHAN PAMPOLINA** son Asesores y **ROBIN SYKES** es Asesor Principal del Departamento Jurídico del FMI.