

Blanqueo de capitales y regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea

Money laundering and programs of citizenship and residency by investment in the European Union

Georgios Pavlidis¹

¹ Universidad NUP de Pafos, Chipre

* Profesor de Derecho Económico Internacional

Cómo citar:

Pavlidis, G. (2022). Blanqueo de capitales y regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea. *Revista Estudios Jurídicos*. Segunda Época, 22, e7536. <https://doi.org/10.17561/rej.n22.7536>

Recibido: 02 marzo 2022 / Aceptado: 18 marzo 2022

Resumen

El reciente escándalo en la República de Chipre concerniente a los regímenes de ciudadanía para inversores (“pasaportes de oro”) y residencia para inversores (“visados de oro”) ha puesto de manifiesto temores relacionados al blanqueo de capitales. Este estudio examina críticamente los desarrollos y propuestas recientes para la regulación y supervisión de los regímenes de “pasaportes de oro” y “visados de oro” en la Unión Europea (UE). Si los regímenes en los Estados miembros de la UE no se terminan por completo como inherentemente defectuosos, entonces existe la necesidad de un enfoque integral común para la regulación y supervisión de tales programas. Se argumenta que los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional constituyen una respuesta apropiada para los riesgos de blanqueo de capitales que son asociados a tales planes de inversión, pero la UE tiene que introducir nuevas normas comunes, garantías y mecanismos de control a la luz del reciente escándalo en Chipre.

Palabras clave: Blanqueo de capitales, corrupción, inversión, pasaportes de oro, Grupo de acción financiera

Abstract

The recent scandal in the Republic of Cyprus has highlighted fears about money laundering risks and other risks associated with schemes of citizenship by investment (“golden passports”) and residency by investment (“golden visas”). This study critically examines recent developments and proposals for the regulation and supervision of the “golden passport” and “golden visa” programs in the European Union (EU). If such programs in the EU Member States are not terminated as inherently flawed, then there is a need for a common comprehensive approach to the regulation and supervision of such programs. It is argued that the Financial Action Task Force standards constitute an appropriate response to the money laundering risks that are associated with such investment plans, but the EU needs to introduce new common standards, guarantees and control mechanisms in light of the recent scandal in Cyprus.

Keywords: Money laundering, corruption, investment, golden passports, Financial Action Task Force

Sumario

I. Introducción. II. Dame tus ricos y privilegiados: regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea. III. Haciendo la vista gorda: riesgos graves de blanqueo de capitales y otras actividades delictivas. IV. El contraejemplo del programa de inversiones chipriota. V. ¿Cómo mejorar el cumplimiento ALD y los mecanismos de control de la UE? VI. Observaciones finales. VII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El reciente escándalo en la República de Chipre, que involucra a los llamados “pasaportes de oro” y “visados de oro”, ha puesto de manifiesto temores sobre la práctica de la venta de ciudadanía y residencia en la Unión Europea (UE), temores que van desde burbujas inmobiliarias locales al blanqueo de capitales. La idea de otorgar ciudadanía y permisos de residencia a las personas que invierten en la economía del país correspondiente se remonta a la década de 1980. El pionero de estos regímenes de ciudadanía por inversión (“citizenship by investment”, CBI) y residencia por inversión (“residency by investment”, RBI) ha sido San Cristóbal y Nieves (1984 Saint Christopher and Nevis Citizenship Act), y su ejemplo fue seguido por otros países, incluidos los Estados Unidos (EE.UU.), que introdujo su visa EB-5 en 1990 (US Immigration Act). Además, varias jurisdicciones han experimentado con regímenes especiales relacionados con la migración y la inversión para atraer a migrantes calificados o empresarios innovadores. Este es el caso de programas de visados “start-up” (Patuzzi, 2019), tales como el de Dinamarca, el cual beneficia a personas con potencial empresarial y facilita la creación de empresas innovadoras con un fuerte componente tecnológico. También es el caso de los programas de “pasaportes para talentos” (“talent passports”), como el de Francia (“Tech Visa”), que beneficia a investigadores y empleados cualificados (De Lange, 2018). Similares regímenes empresariales ponen énfasis en el capital humano, al contrario de los programas de inversión pasiva, en la que el solicitante simplemente escribe un cheque y parque de dinero en el Estado de acogida, invirtiendo en bienes raíces, depósitos bancarios, y bonos del gobierno, sin otras obligaciones impuestas al inversor (Surak, 2022).

Regímenes de “pasaportes de oro” y “visados de oro” caen en la categoría de los programas de inversión pasiva, alejándose del talento y de las habilidades, así como de las características culturales, los lazos familiares, y otros vínculos de larga data con el Estado, que han sido los criterios claves para la ciudadanía o la residencia en el pasado (Cerna, 2014). Los defensores de los programas CBI / RBI señalan las prometedoras ventajas económicas, en particular,

el aumento de los flujos de capital, la inversión del sector privado y los ingresos fiscales para el Estado de acogida. También argumentan que el Estado emprendedor tiene que poner énfasis en la competitividad económica (Parker, 2017) que se ve reforzada por la inversión extranjera robusta. No obstante, el criterio clave de elegibilidad en los regímenes CBI / RBI es una contribución financiera predefinida que se realiza una sola vez sin el requisito de un nexo sustancial o de largo plazo entre el inversionista y el Estado de acogida. En ese sentido, los regímenes de pasaporte de oro y visado de oro constituyen una forma controvertida de mercantilización del derecho público (Grell-Brisk, 2018; Shachar, 2017; Dzankic, 2018), y han sido criticados, entre otras razones, por ser productos del neoliberalismo y de la presión indebida de los mercados al Estado (Mavelli, 2018; Boatca, 2015). Otras críticas exponen las cuestiones de justicia, de equidad, y de transparencia en el diseño e implementación de estos programas (Mau et al., 2015).

La proliferación de regímenes CBI / RBI (sección II) también se ha dado en la UE. Tentados por la perspectiva de ganancias económicas rápidas, los políticos no siempre toman en consideración los riesgos asociados con este modelo de desarrollo económico. En primer lugar, si los regímenes CBI / RBI están mal diseñados e implementados, pueden alimentar un desarrollo insostenible (Xin et al., 2015; Williams & Hosein, 2019), así como burbujas de mercado, en particular en el sector inmobiliario. Más concretamente, la vida económica se vuelve demasiado dependiente de los flujos de inversión volátiles, en particular en economías no diversificadas. En segundo lugar, se ha establecido que los regímenes CBI / RBI dan lugar a graves problemas de cumplimiento y riesgos de blanqueo de capitales, corrupción y evasión fiscal (sección III), que deben abordarse mediante la introducción de controles y salvaguardias.

Recientemente, varios escándalos serios, como el de Chipre (sección IV), han puesto en tela de juicio la eficacia de las garantías de diligencia debida existentes, así como los mecanismos de cumplimiento y supervisión. El Parlamento Europeo ha incluso instado a los Estados miembros *“para que dejen expirar lo antes posible todos los programas de ciudadanía para inversores o de residencia para inversores, especialmente cuando no se disponga de una verificación suficiente y falte transparencia, con miras a minimizar la amenaza a menudo conexas de blanqueo de capitales, de menoscabo de la confianza mutua y contra la integridad del espacio Schengen, además de otros riesgos políticos, económicos y de seguridad para la Unión y sus Estados miembros”* (Parlamento Europeo, 2020, par. 31). La perpetuación del marco ineficiente existente sin tener en cuenta los recientes escándalos y

los riesgos evidentes de blanqueo de capitales podría ascender a intencionada ceguera e incluso el blanqueo de capitales patrocinado por el Estado. Por esta razón, la UE tiene que desarrollar normas comunes sobre los regímenes de CBI / RBI que aborden las deficiencias y las disparidades en los mecanismos de lucha contra el blanqueo de capitales a nivel nacional (sección V).

II. DAME TUS RICOS Y PRIVILEGIADOS: REGÍMENES DE CIUDADANÍA Y RESIDENCIA PARA INVERSORES EN LA UNIÓN EUROPEA

“Give me your tired, your poor, your huddled masses yearning to breathe free” (“Dame tus cansados, tus pobres, tus masas amontonadas anhelando respirar libremente”). Estas son las emotivas palabras del famoso soneto de Emma Lazarus (“The New Colossus”) de 1883 que están inscritas en la base de la Estatua de la Libertad en Nueva York. Desde entonces, ha corrido mucha agua bajo el puente y el enfoque ha cambiado hacia uno menos humanista y más xenófobo en los EE.UU. y en muchos otros países. Sin embargo, algunas jurisdicciones han estado dando la bienvenida selectivamente a inmigrantes privilegiados, haciendo un llamado a los súper ricos de todo el mundo y promoviendo sus regímenes de residencia y ciudadanía por inversión.

A pesar de los riesgos para la seguridad, la lucha contra el blanqueo de capitales y los valores que sustentan la integración europea, los regímenes de pasaportes y visados de oro han florecido en la UE, como en todo el mundo. En los últimos 20 años, estos programas siguen siendo populares, evolucionando en forma, amplitud y criterios de elegibilidad. Algunos Estados miembros de la UE han estado compitiendo para atraer a personas de alto poder adquisitivo y sus familias, especialmente a raíz de la crisis financiera mundial de 2008-2009, la cual ha aumentado el atractivo de este tipo de planes para los países que afrontan problemas presupuestarios. Como resultado, en la actualidad existe una amplia gama de opciones para los nacionales ricos de terceros países a la UE que quieren vivir en la UE con sus familias. El coste de residencia puede ser tan bajo como 250.000 €, como en los casos de Letonia y Grecia.

La concesión de un permiso de residencia permanente permite a los candidatos no sólo a residir en un país de la UE, sino también a viajar a otros Estados miembros. La ciudadanía viene con derechos y privilegios adicionales, en particular los derechos políticos y el derecho a obtener un pasaporte nacional. A diferencia de la residencia, la ciudadanía no tiene limitaciones de tiempo, es válida para toda la vida, y es heredable. Se revoca sólo en casos raros y excepcionales, y se mantiene incluso si la inversión realizada en el contexto del régimen CBI se vende después de un período determinado (generalmente

cinco años). Lo más importante, en el caso de los Estados miembros de la UE, es que los candidatos seleccionados para los regímenes CBI gozan de los amplios derechos y privilegios que la ciudadanía de la UE otorga, incluyendo la libre circulación de personas en la UE en virtud del artículo 3(2) del Tratado de la Unión Europea (TUE), el artículo 12, títulos IV y V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Como un estudio de 2018 de Transparencia Internacional (TI) ha ilustrado, 6.000 nuevos ciudadanos y cerca de 100.000 nuevos residentes se han beneficiado de planes similares para entrar en la UE en el periodo 2008 – 2018 (Transparency International, 2018). Chipre y Malta se enfrentan actualmente a una tormenta de críticas por sus planes de CBI / RBI. Sin embargo, otros Estados miembros de la UE, como Hungría, Letonia, y Portugal, han aprobado cada uno más de 10,000 visados de oro en el mismo período, según este estudio de la TI. El tamaño exacto de este fenómeno es difícil de evaluar, ya que la opacidad reina en este segmento de mercado en todo el mundo. En la UE, la mayoría de los Estados miembros no publican estadísticas detalladas, ni listas de beneficiarios. Una falta de transparencia similar existe con respecto al volumen total de inversión recaudado en estos regímenes. El estudio de TI antes mencionado intenta una estimación aproximada y coloca el número en alrededor de 25 mil millones de euros en una década para todos los Estados miembros de la UE. Estas estimaciones e informes esporádicos en la prensa nos permiten suponer que estos programas han traído beneficios sustanciales a los países de acogida y por lo tanto se han vuelto muy populares.

III. HACIENDO LA VISTA GORDA: RIESGOS GRAVES DE BLANQUEO DE CAPITALES Y OTRAS ACTIVIDADES DELICTIVAS

El origen del fenómeno de los pasaportes y visados de oro radica en la demanda insaciable de una categoría muy particular de inversores. A medida que la inversión en bienes raíces se globaliza y desterritorializada, una nueva “clase transnacional de compradores de viviendas super-ricos” emerge y desafía el funcionamiento del mercado local de la vivienda (Pow, 2017), así como la eficiencia del marco jurídico ALD. Para esta clase emergente de inversores, el valor principal de la ciudadanía reside en los derechos de movilidad asociados a los pasaportes. El potencial retorno de la inversión es otro factor que los inversores consideran, aunque la entrada de inversiones puede provocar expectativas engañosas y una burbuja de activos.

Concerniente al cumplimiento con la legislación ALD, nacionales de terceros países no siempre tienen motivaciones legítimas para aplicar a regímenes CBI / RBI. Ha habido casos de solicitantes que se enfrentaban a procesos penales por blanqueo de capitales en su país de origen o intentaban blanquear los productos ilícitos y protegerlos contra medidas de congelamiento y decomiso. Existe una serie de problemas con los pasaportes y visados de oro:

En primer lugar, la competencia entre los países que ofrecen regímenes CBI / RBI puede degenerar en una carrera hacia el abismo ("race to the bottom") en lo que respecta a las salvaguardas ALD. En varias jurisdicciones, incluyendo los EE.UU., con su programa EB-5, han sido preocupantes los casos de la mala utilización, blanqueo de capitales, uso de documentos falsos y aplicaciones por personas que tienen vínculos con servicios de inteligencia extranjeros (Nixon, 2016). Esto podría deberse al torpe procesamiento, la falta de transparencia, los mecanismos de control ineficientes y, en algunos casos, la voluntaria ceguera o la complicidad de los guardianes del sistema. La raíz del problema es la falta de una evaluación exhaustiva de los riesgos de blanqueo de capitales, lo que dificulta la atenuación eficaz de esos riesgos (Council of Europe/MONEYVAL, 2019).

En segundo lugar, es necesario prevenir prácticas corruptas por parte de las autoridades públicas encargadas de la concesión de pasaportes y visados de oro. Con respecto al diseño de los regímenes CBI / RBI, los funcionarios implicados en el proceso de construcción de normas han demostrado efectivamente su preferencia por ganancias rápidas sobre el impacto que tales visados puedan tener a más largo plazo (Transparency International, 2018). También se ha criticado que intereses privados movilicen y entrenen a los legisladores en el diseño de los programas (Dzankic, 2012; Carrera, 2014). El sector privado con fines de lucro a menudo ha cabildeado a favor de los políticos y partidos que apoyan tales programas, presionándolos políticamente y respaldando el apoyo financiero. Con respecto al proceso de selección en los regímenes CBI / RBI, el problema clave ha sido el uso de amplios poderes discrecionales por parte de las autoridades nacionales que revisan las solicitudes. Los conflictos de intereses, reales o percibidos, también han aumentado, ya que algunos políticos, sus asociados, y / o sus familiares han efectuado transacciones y asociado sus intereses comerciales con los solicitantes en los regímenes CBI / RBI.

En tercer lugar, los regímenes CBI / RBI tienen el potencial de socavar la eficacia del intercambio automático de información entre las autoridades fiscales, que ha sido una tendencia prometedora en la lucha contra la evasión fiscal transfronteriza (Ahrens & Bothner, 2020). Los individuos ricos

adquirían la ciudadanía de una jurisdicción extranjera que no es el centro de sus intereses vitales y de este modo pueden eludir el tener que reportar su información financiera a las autoridades fiscales de su país de origen. Esta forma de arbitraje regulatorio constituye una tendencia que parece ir en aumento con el tiempo, aunque aún no está muy extendida en el campo de la planificación fiscal (Ahrens et al., 2020; Menkhoff & Miethe, 2019; OECD, 2018).

Para finalizar, el tema de la protección de los inversores también tiene que ser abordado. Los candidatos para el pasaporte de oro o visado de oro pueden ser víctimas de fraude. La prisa en las decisiones de inversión atrae a los estafadores, que a menudo se dirigen a los solicitantes de regímenes de CBI / RBI (Sheng, 2016). En los EE. UU., ha habido investigaciones criminales del FBI (Wamsley, 2017), y la Comisión de Bolsa y Valores ha iniciado numerosas acciones de ejecución, incluidos varios casos de alto perfil, contra personas o empresas por uso indebido de proyectos EB-5 y apropiación indebida de fondos de los inversores (Securities and Exchange Commission, 2018).

IV. EL CONTRAEJEMPLO DEL PROGRAMA DE INVERSIONES CHIPRIOTA

El reciente escándalo, relacionado con el programa de inversión de Chipre (Cyprus Investment Program, CIP), ilustra los riesgos y las deficiencias de los regímenes CBI / RBI. Bajo este programa, los nacionales de terceros países podrían pagar € 2 millones en bienes raíces y proyectos de infraestructura a cambio de la ciudadanía y un pasaporte de Chipre. El programa ha tenido gran éxito, y se estima que ha atraído a más de €6 mil millones en desarrollo inmobiliario, por mucho el tipo más común de inversión: en promedio €900 millones por año. Esta cantidad constituye una parte considerable del PIB nominal del país de € 24-25 mil millones por año.

En el 2019, el gobierno reforzó las salvaguardas del programa, en particular los mecanismos ALD, como respuesta a las críticas académicas, políticas y mediáticas, pero esta reforma fue demasiado poco y llegó demasiado tarde. Bajo el régimen de Chipre, los proveedores de servicios registrados, personas físicas o jurídicas, podían presentar aplicaciones al Ministerio del Interior de Chipre, en nombre de los solicitantes. En el momento en que se suspendió el CIP, el registro contenía 611 personas físicas y jurídicas (abogados, bufetes de abogados, promotores inmobiliarios, etc.). Las solicitudes tenían que incluir una autodeclaración por parte del solicitante y el proveedor de servicios, así como un informe de los resultados de la revisión de la diligencia debida con respecto al cada solicitante, bajo el Código de Conducta que fue adoptado en

mayo de 2019. En ese momento, el gobierno chipriota estableció un Comité de Supervisión y Control, con la participación de representantes del Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Interior para mejorar las salvaguardias ALD del programa.

Sin embargo, en el verano del 2020, una investigación periodística sacó a la luz documentos confidenciales del gobierno y reveló que varias personas expuestas políticamente (PEP) y sus familias habían recibido la ciudadanía con poca consideración a la diligencia debida. Una comisión independiente fue establecida para examinar los archivos de aplicación e identificar casos donde los criterios y los procedimientos no han sido respetados. En ese momento, la legislación chipriota sobre ciudadanía (Census Bureau Law, No 141(I)/2002, secciones 110-113) no preveía un proceso para revocar la ciudadanía otorgada bajo el CIP, que fue uno de los varios defectos del CIP. El golpe final a la CIP cayó a finales del 2020, antes de que la comisión hubiera completado su investigación. Reporteros *encubiertos* de una importante red internacional de noticias hicieron contacto con políticos en Chipre, así como con abogados y agentes, y les pidieron a facilitar la aplicación de una persona natural ficticia con antecedentes penales en la República Popular de China. Los videos tomados durante esta operación *encubierta* mostraron al presidente de la Cámara de Representantes chipriota, así como a un miembro de la Cámara, ofreciendo sus servicios para facilitar y acelerar el proceso. Ante la indignación pública, ambos políticos renunciaron a sus cargos, a pesar de que ambos aún niegan las acusaciones. La renuncia no logró detener la avalancha de reacciones, que finalmente han conducido a la suspensión de la CIP, al 1 de noviembre de 2020. No es sorprendente que haya habido llamados inmediatos a favor de renovar y restablecer el programa expresados por desarrolladores inmobiliarios y otras industrias que se estaban beneficiando de las inversiones en la última década.

Estas revelaciones en la prensa y la evaluación del régimen ALD chipriota (Council of Europe/MONEYVAL, 2019) contribuyen al aumento de las legítimas preocupaciones sobre el diseño y la aplicación de salvaguardias ALD en el CIP. Un informe elaborado por el Auditor General de Chipre ha detectado posibles abusos de poder en la concesión de la ciudadanía chipriota a decenas de inversores, entre ellos ejecutivos de un proyecto de casino (Audit Office of the Republic of Cyprus, 2020). Entre varios otros hallazgos inquietantes, el informe también identifica una “posible intervención del exministro del Interior para acelerar el tiempo de examen de ciertas solicitudes”. El informe identifica casos de solicitantes que no incluyeron un certificado de antecedentes penales claro y casos en los que “no se garantizó

adecuadamente el origen del dinero desde el extranjero”. En otros casos, se ha concedido la naturalización a familiares de solicitantes extranjeros "sin que ello esté previsto en la ley pertinente" (Census Bureau Law, No 141(I)/2002, sección 111A(2)). Finalmente, el Auditor General lamenta “la ausencia de mecanismos de control satisfactorios que reduzcan la posibilidad de inversiones ficticias”. El informe, publicado a pesar de la interdicción del Procurador General de Chipre, ha provocado una disputa institucional entre este último y el Auditor General, quien ha declarado que “la transparencia es el principal enemigo de la corrupción. (...) Las tasas de corrupción están aumentando en lugar de aumentar la transparencia, estamos tratando de evitar que [la Auditoría General] publique sus informes”.

¿Fue el escándalo del CIP un caso de salvaguardias insuficientes, ceguera intencional o blanqueo de capitales habilitado por el Estado? Es evidente que las salvaguardias han sido mal diseñadas e implementadas. Pueden también haber sido políticos, intermediarios financieros y los desarrolladores de bienes raíces los que se mantenían intencionadamente ignorantes de los hechos cuyo conocimiento podría hacerlos sujetos pasivos de procesos criminales o civiles. Si las salvaguardas hubieran sido diseñadas cuidadosamente y aplicadas rigurosamente, se habrían evitado casos de mal uso de la CIP y, en última instancia, se habría evitado la suspensión del programa en estas circunstancias desconcertantes. Las impactantes revelaciones sobre la magnitud del problema, la insuficiencia de los mecanismos de control, y la participación de los principales responsables políticos en el escándalo CIP implican que el gobierno de Chipre necesita abstenerse de establecer un marco jurídico viciado. En el caso contrario, su conducta equivaldría a ceguera intencionada o incluso a blanqueo de capitales habilitado por el Estado. Esta observación se aplica a otros Estados miembros de la UE, que deben aplicar las lecciones aprendidas del escándalo CIP y trabajar para mitigar los riesgos significativos de blanqueo de capitales, corrupción y evasión fiscal en los programas CBI / RBI.

V. ¿COMO MEJORAR EL CUMPLIMIENTO ALD Y LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA UE?

Inmediatamente después del escándalo del CIP, la Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra Chipre y Malta en virtud del artículo 258 del TFUE, argumentando que los planes de inversión en estos dos países socavan la esencia de la ciudadanía de la UE, que no puede derivarse únicamente de inversiones o pagos predeterminados. Como afirmó claramente la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en el discurso sobre el

estado de la Unión de 2020, «los valores europeos no están en venta». La falta de verdaderos vínculos entre los solicitantes y la ciudadanía de los Estados miembros es, para la Comisión, problemática (European Commission, 2020). También existen críticas a la compatibilidad de los regímenes con el principio de cooperación leal y el estatus de ciudadanía de la UE en virtud del artículo 4 (3) del TUE y el artículo 20 del TFUE, respectivamente. La Comisión sostiene además que los programas de pasaportes de oro tienen implicaciones para la UE en su conjunto. De hecho, cuando una persona se beneficia de un programa CBI, esta persona se convierte automáticamente en un ciudadano de la UE y goza de todos los derechos vinculados, tales como el derecho a circular, residir y trabajar libremente en la UE, o el derecho a voto en las elecciones municipales, así como las elecciones al Parlamento Europeo. Como consecuencia, los efectos de los programas CBI para inversores no se limitan a los Estados miembros que los ofrecen, ni son neutrales con respecto a otros Estados miembros y la UE en su conjunto. Tras la fase previa al litigio, estos asuntos se llevarán en última instancia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la cual juzgará la compatibilidad de los planes de inversión de Chipre y Malta con la legislación de la UE (Comisión Europea, 2021). Según la Comisión Europea, “aunque Chipre ha derogado su programa y dejó de recibir nuevas solicitudes el 1 de noviembre de 2020, sigue tramitando las solicitudes pendientes. Por consiguiente, la Comisión ha decidido hoy dar el siguiente paso en el procedimiento contra Chipre y enviarle un dictamen motivado. La Comisión considera que el país no ha abordado las preocupaciones que se le expusieron en la carta de emplazamiento”.

Además de este recurso por incumplimiento, un nuevo y robusto marco de la UE tiene que desarrollarse con miras a mejorar los programas CBI/RBI. Existen varias opciones; en primer lugar, la Comisión Europea puede formular líneas de guía para sus Estados miembros. También se podría adoptar un instrumento vinculante y armonizar aspectos clave del proceso para otorgar la residencia y la ciudadanía en la UE. Este nuevo instrumento puede aumentar la transparencia y la diligencia debida para los funcionarios públicos y las entidades privadas, en particular los miembros de la industria de los visados de oro, que es necesario para poner en práctica el enfoque basado en el riesgo (RBA) de forma consecuente.

El RBA, desarrollado y monitoreado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), implica una comprensión y evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en varios niveles, incluidas las autoridades estatales y el sector privado. Esta comprensión debe evolucionar hacia la adopción e implementación de medidas apropiadas por

parte del individuo, entidad, o segmento de mercado involucrados. Mediante la aplicación del RBA, la UE y sus Estados miembros deben tener en cuenta el riesgo de blanqueo de capitales y corrupción en el régimen CBI / RBI, para evaluar el programa en su conjunto, así como el perfil de riesgo de los solicitantes. Este ejercicio debe realizarse con regularidad, en forma de reevaluaciones periódicas. También, la aplicación de la RBA debería tener en cuenta los riesgos a la totalidad de los espacios de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), no sólo los que hay en el país de acogida. La evaluación supranacional de riesgos, llevada a cabo por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2019a), se debe utilizar como documento de referencia en este contexto, así como el trabajo del GAFI sobre RBA. Teniendo esto en cuenta, la UE y sus Estados miembros deberían reformular los regímenes CBI / RBI y los aspectos clave del proceso para otorgar la residencia y la ciudadanía.

Los Estados miembros tienen que asegurarse que la exactitud y la veracidad de las aplicaciones y de la documentación en los regímenes de CBI / RBI estén verificadas. Esta verificación es la quintaesencia del cumplimiento ALD. Para evitar conflictos de interés, el legislador debe confiar esta tarea no únicamente a las entidades privadas, sino a una autoridad pública, que debe tener la capacidad administrativa, los recursos, y la independencia funcional para resistir las intervenciones informales de personas privadas y de altos cargos gubernamentales. La documentación pertinente debe ser mantenida y fácilmente accesible para las auditorías, para facilitar eventuales intercambios de información e investigaciones criminales y administrativas. Esto garantizaría la rendición de cuentas, incluso si se descubren pruebas de corrupción, blanqueo de capitales y otras actividades delictivas en una etapa posterior. Para mejorar aún más la prevención y detección de abusos de los regímenes de CBI / RBI, los Estados miembros de la UE deben establecer mecanismos para recibir informes, en particular de denunciantes, así como un mecanismo para revisar los casos de acuerdo con el análisis de RBA (Transparency International, 2018).

Además, todas las fases del proceso de toma de decisiones por las autoridades involucradas en los regímenes de RBI / CBI deben estar sujetas a rigurosas salvaguardias y supervisión, en el cumplimiento de la RBA. La diligencia debida debe traducirse en controles policiales y de seguridad en profundidad, que cubran los procedimientos civiles o penales pendientes. Las fuentes de ingresos del solicitante y la relación de estas fuentes con su volumen de riqueza también deben estar sujetas a verificación. Cuando la riqueza es desproporcionada, la solicitud debe ser rechazada, y adicionalmente se debe entregar denuncias de actividades sospechosas a la

unidad de inteligencia financiera, también haciendo uso de los mecanismos de cooperación internacional disponibles (Pavlidis, 2020). La diligencia debe centrarse tanto en el solicitante y sus miembros de familia, que disfrutaban de los derechos de reunificación bajo la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE). De acuerdo con la práctica actual, los Estados miembros de la UE no aplican una diligencia debida mejorada a los miembros de la familia de los solicitantes seleccionados (Comisión Europea, 2019b). Esto aumenta los riesgos de seguridad y ha permitido a los delincuentes eludir controles y salvaguardias haciendo que sus cónyuges o hijos soliciten el pasaporte o visado, beneficiándose posteriormente de las disposiciones relativas a la reagrupación familiar.

En cuanto a las sanciones, estas deben ser eficaces y proporcionadas, para disuadir del abuso de los programas CBI/RBI. Las sanciones pueden ser de carácter administrativo (revocación de los derechos de ciudadanía y residencia) y / o penal (procesos penales por blanqueo de capitales, decomiso de inversiones, etc.). Por su parte, la UE debería promover mecanismos de colaboración internacional para facilitar el intercambio de información entre las autoridades nacionales involucradas en los programas RBI / CBI. Dichos intercambios de información, con la ayuda de la Europol, ayudarían a identificar casos sospechosos, personas que presentan riesgo de corrupción y solicitantes rechazados que vuelven a presentar una solicitud en otras jurisdicciones.

Para aumentar la transparencia del proceso, las autoridades administrativas competentes deben publicar, como mínimo, los datos oficiales concernientes a las solicitudes aprobadas y rechazadas. Hasta ahora, la información estadística relevante disponible es muy limitada, lo que crea un mercado opaco que necesita más transparencia. En un modelo más avanzado, la información sobre los nombres de los candidatos seleccionados también podría publicarse como parte de estadísticas oficiales. Tal difusión de los datos personales puede justificarse con base en un interés público fuerte (es decir, la necesidad de mejorar la transparencia de un proceso que ha sido hasta ahora opaco y propenso a la corrupción).

Además de presentar normas comunes con respeto a los aspectos clave de los regímenes de RBI / ICC, la UE debería tener en cuenta la dimensión exterior del problema. En este contexto, la UE podría recurrir a las listas negras e imponer controles adicionales y una mayor diligencia debida con respeto a los documentos de viaje o pasaportes de terceros países que no hacen buen uso de regímenes de RBI / ICC sistemáticamente. La UE también debe trabajar en conjunto con el Consejo de Europa y la OCDE para aumentar la transparencia

mediante el desarrollo de normas comunes sobre la evasión de impuestos a través de la migración de inversores, así como para mejorar el intercambio de información (antecedentes penales, informes de actividades sospechosas, etc.) con terceros países en casos de migración de inversores.

VI. OBSERVACIONES FINALES

Las normas establecidas por el GAFI constituyen una respuesta adecuada a los riesgos de blanqueo de capitales (Pavlidis, 2021), pero la UE tiene que introducir nuevas normas comunes y garantías ya que los regímenes RBI / ICC tienen implicaciones para la UE en su totalidad. Las nuevas reglas comunes de la UE deben basarse en una evaluación exhaustiva basada en el riesgo de los regímenes RBI / CBI, de conformidad con los estándares del GAFI. La UE debe armonizar las obligaciones de diligencia debida, las salvaguardias para la transparencia y la rendición de cuentas, los mecanismos de supervisión y las sanciones en el ámbito de los regímenes RBI / CBI. También, la UE debe asegurarse de que no se convierta en un puerto de llegada para ingresos ilícitos (Pavlidis, 2022) y que la ciudadanía de la UE no se otorgue también a delincuentes de terceros países, que astutamente se presentan como inversores respetables.

La suspensión del CIP ha sido una medida del lado de la oferta, mientras que la demanda de los inversores ricos por pasaportes y visados de oro no se ha debilitado. No es sorprendente que otras jurisdicciones estén interviniendo para llenar el vacío, no solo los Estados miembros de la UE, sino también los países candidatos a la UE, como Montenegro, cuyo régimen de inversión promete acceso sin visado a la zona común de viaje del espacio Schengen (Peel, 2020). Si los regímenes CBI / RBI en los Estados miembros de la UE no se terminan por completo como inherentemente defectuosos, entonces existe la necesidad de un enfoque integral común para la regulación y supervisión de tales programas en la UE.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Ahrens, L., & Bothner, F. (2020). The Big Bang: Tax Evasion after Automatic Exchange of Information Under FATCA and CRS. *New Political Economy*, 25(6), 849-864. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1639651>
- Ahrens, L., Hakelberg, L., & Rixen, T. (2020). A Victim of Regulatory Arbitrage? Automatic Exchange of Information and the Use of Golden Visas

- and Corporate Shells. *Regulation and Governance*, EarlyCite. <https://doi.org/10.1111/rego.12363>
- Audit Office of the Republic of Cyprus (2020). *Audit of Granting of the Cypriot Citizenship within the Framework of the Cyprus Investment Programme* (Special Report no. YPES/01/2020). [http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/28701B451330DAE8C22585F8003DFC56/\\$file/Audit_MOI_FIN_01_2020.pdf](http://www.audit.gov.cy/audit/audit.nsf/28701B451330DAE8C22585F8003DFC56/$file/Audit_MOI_FIN_01_2020.pdf)
- Boatca, M. (2015). *Global Inequalities Beyond Occidentalism*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315584867>
- Carrera, S. (2014). *How Much Does EU Citizenship Cost? (CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, No. 64)*. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/how-much-does-eu-citizenship-cost-maltese-citizenship-sale-affair-breakthrough-sincere/>
- Cerna, L. (2014). Attracting High-Skilled Immigrants: Policies in Comparative Perspective. *International Migration*, 52(3), 69–84. <https://doi.org/10.1111/imig.12158>
- Comisión Europea (2019). *Informe sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas*. COM(2019) 370 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0370&from=EN>
- Comisión Europea (2019b). *Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea*. COM(2019) 12 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0012&from=EN>
- Comisión Europea (2021, 9 de junio). *Paquete de procedimientos de infracción de junio: principales decisiones* [Press Release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/INF_21_2743
- Council of Europe/MONEYVAL (2019). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Cyprus* (Fifth Round Mutual Evaluation Report). <https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/cyprus/documents/mutualevaluationreportofcyprus.html>
- De Lange, T. (2018). Welcoming Talent? A Comparative Study of Immigrant Entrepreneurs' Entry Policies in France, Germany and the Netherlands. *Comparative Migration Studies*, 6(27), 1-18. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0092-4>
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, Diario Oficial n° L 251 de 03/10/2003

- p. 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32003L0086>
- Dzankic, J. (2012). *The Pros and Cons of Ius Pecuniae: Investor Citizenship in Comparative Perspective* (Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper). <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/21476>
- Dzankic, J. (2018). Immigrant Investor Programmes in the European Union. *Journal of Contemporary European Studies*, 26(1), 64–80. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1427559>
- European Commission (2020, October 20). *Investor citizenship schemes: European Commission opens infringements against Cyprus and Malta for “selling” EU citizenship* [Press Release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925
- Grell-Brisk, M. (2018). Eluding National Boundaries: A Case Study of Commodified Citizenship and the Transnational Capitalist Class. *Societies*, 8(2), 1-21. <https://doi.org/10.3390/soc8020035>
- Mau, S., et al. (2015). The Global Mobility Divide: How Visa Policies Have Evolved over Time. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(8), 1192–1213. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1005007>
- Mavelli, L. (2018). Citizenship for Sale and the Neoliberal Political Economy of Belonging. *International Studies Quarterly*, 62(3), 482–493. <https://doi.org/10.1093/isq/sqy004>
- Menkhoff, L., & Mieth, J. (2019). Tax Evasion in New Disguise? Examining Tax Havens’ International Bank Deposits. *Journal of Public Economics*, 176(1), 53–78. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.06.003>
- Nixon, R. (2016, March 15.). Program That Lets Foreigners Write a Check, and Get a Visa, Draws Scrutiny. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2016/03/16/us/politics/program-that-lets-foreigners-write-a-check-and-get-a-visa-draws-scrutiny.html#:~:text=The%20program%2C%20called%20EB%2D5,path%20to%20United%20States%20citizenship>
- OECD (2018). *Preventing Abuse of Residence by Investment Schemes to Circumvent the CRS* (OECD Consultation Document). <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/consultation-document-preventing-abuse-of-residence-by-investment-schemes.pdf>
- Parker, O. (2017). Commercializing Citizenship in Crisis EU: The Case of Immigrant Investor Programmes. *Journal of Common Market Studies*, 55(2), 332–348. <https://doi.org/10.1111/jcms.12462>

- Parlamento Europeo (2020). *La política global de la Unión para la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo - Plan de acción de la Comisión y evolución reciente* (P9_TA(2020)0204). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_ES.html
- Patuzzi, L. (2019). *Start-Up Visas: A Passport for Innovation and Growth* (Migration Policy Institute Working Paper). <https://www.migrationpolicy.org/research/start-visas-innovation-growth>
- Pavlidis, G. (2020). Financial Information in the Context of Anti-Money Laundering: Broadening the Access of Law Enforcement and Facilitating Information Exchanges. *Journal of Money Laundering Control*, 23(2), 369-378. <https://doi.org/10.1108/JMLC-10-2019-0081>
- Pavlidis, G. (2021). Financial Action Task Force and the Fight Against Money Laundering and the Financing of Terrorism: Quo Vadimus? *Journal of Financial Crime*, 28(3), 765-773. <https://doi.org/10.1108/JFC-09-2019-0124>
- Pavlidis, G. (2022). Asset recovery in the European Union: implementing a “no safe haven” strategy for illicit proceeds. *Journal of Money Laundering Control*, 25(1), 109-117. <https://doi.org/10.1108/JMLC-11-2020-0131>
- Peel, M. (2020, October 17). Cyprus Scandal Exposes EU Golden Passport Problem. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c834acfe-c053-4c8f-81db-61c0cbe29e68>
- Pow, C. (2017). Courting the ‘Rich And Restless’: Globalisation of Real Estate and the New Spatial Fixities of the Super-Rich in Singapore. *International Journal of Housing Policy*, 17(1), 56-74. <https://doi.org/10.1080/14616718.2016.1215964>
- Securities and Exchange Commission (2018). *SEC Charges Unregistered Sales of Securities Issued Under EB-5 Immigrant Investor Program* [Press Release 2018-208]. <https://www.sec.gov/news/press-release/2018-208>
- Shachar, A. (2017). *Citizenship For Sale? The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford Handbooks
- Sheng, E. (2016, August 1). Foreign Investors Defrauded Through U.S. EB-5 Visa Program, *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/ellensheng/2016/08/01/foreign-investors-defrauded-through-u-s-eb-5-visa-program/>
- Surak, K. (2022). Who Wants to Buy a Visa? Comparing the Uptake of Residence by Investment Programs in the European Union. *Journal of Contemporary European Studies*, 30(1), 151-169. <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1839742>

- Transparency International (2018). *European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas*. Transparency International & Global Witness, Berlin/London.
- US Immigration Act of 1990, Pub.L. 101–649. <https://www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2009/03/04/IMMACT1990.pdf>
- Wamsley L. (2017, April 5). Feds Raid Suspected \$50M Visa Fraud Ring Near Los Angeles. *National Public Radio*. <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/04/05/522773484/feds-raid-suspected-50m-visa-fraud-ring-near-los-angeles>
- Williams, I. & Hosein, R. (2019). Citizenship by Investment Program in the OECS: A Necessary Lifeline? *Journal of Eastern Caribbean Studies*, 44(1), 79-114. <https://www.jecsonline.com/journals/volume-44-no-1-april-2019/>
- Xin, X., El-Ashram, A., & Gold, J. (2015). *Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Programs* (Report No WP15/93). IMF Working Paper Series. <https://doi.org/10.5089/9781484353783.001>