



DEJAR A LOS CORRUPTOS EN LA PUERTA: DE LA DENEGACIÓN DE ENTRADA A LA VENTA DE PASAPORTES.

Para algunas personas, las fronteras nacionales constituyen una barrera insalvable. Para otras, representan una vía cómoda para ocultar riqueza obtenida de manera ilícita y evitar rendir cuentas por sus acciones.

Es necesario cerrar los vacíos legales que permiten a individuos corruptos y sus ganancias escapar de la justicia.

La corrupción es un fenómeno mundial. Los individuos corruptos muchas veces aprovechan las fronteras para blanquear sus ganancias adquiridas ilícitamente en jurisdicciones extranjeras¹ y, de esta manera, evitar ser procesados.² Los pasaportes diplomáticos, las cuentas en bancos extranjeros y las lagunas en las leyes de inmigración pueden permitirles una vida cómoda en otros países. Hay que actuar para impedir que disfruten de los ingresos de sus actividades ilícitas. Ser corrupto debe tener un coste dentro y fuera de un país.

La denegación de entrada es un intento para disuadir y sancionar a los corruptos más allá de las fronteras nacionales. Ha ganado impulso desde que se incluyera en varias declaraciones regionales de Latinoamérica y el Caribe,³ así como en el plan de acción de 2010 del Grupo de Trabajo contra la Corrupción del G20 (ACWG por sus siglas en inglés).⁴ Según este grupo, la denegación de entrada debe enviar “el mensaje contundente a los individuos corruptos de que la corrupción y la impunidad son inaceptables.”⁵ El G20 ha adoptado principios comunes para contribuir en el avance de esta herramienta.

Transparencia Internacional propone medidas para maximizar los beneficios de la denegación de entrada que impidan la libre circulación de los corruptos respetando al mismo tiempo sus derechos jurídicos. Primero, la denegación de entrada debería evaluarse de acuerdo con las políticas de inmigración, anticorrupción y estándares de derechos humanos. Segundo, habría que introducir consideraciones en materia de anticorrupción en las políticas de inmigración que conceden visados, pasaportes y permisos de residencia como incentivos para inversores extranjeros. De esta manera, los procedimientos de denegación de entrada podrían impedir efectivamente la movilidad de los corruptos.

TEMA

DENEGACIÓN DE ENTRADA: LA PUERTA DELANTERA.

Con frecuencia, los ingresos adquiridos ilícitamente se ocultan fuera del país donde se ha producido la acción ilegal. El envío de fondos al exterior dificulta la localización del dinero y suele proporcionar mayor rentabilidad. Estos activos se blanquean a través de actividades legítimas, inmuebles, bienes de lujo, inversiones y otros pagos (como gastos de matrícula).

Un nuevo enfoque para abordar el blanqueo de capitales es limitar que los corruptos viajen y residan en los países donde guardan sus activos. Se trata de una medida punitiva y disuasoria: la denegación de entrada les impide desplazarse libremente, disfrutar de la riqueza amasada y disuade de blanquear activos en el extranjero. Más importante, si se adopta con rapidez puede enviar un mensaje contundente: los corruptos no son bienvenidos.

Como parte del esfuerzo para impedir refugios a los corruptos, el Grupo de Trabajo contra la Corrupción del G20 (ACWG) introdujo en su primer plan de acción el principio de denegación de entrada “a funcionarios corruptos y a aquéllos que los corrompen”. Este compromiso aprobado en 2010 por los líderes del G20 fue renovado en 2012 cuando el ACWG desarrolló los “Principios de Acción Comunes”, que instan a los estados miembros a:⁷

- Adoptar políticas de denegación de entrada ad hoc, marcos jurídicos y medidas de cumplimiento;
- Determinar la definición de conducta corrupta según la legislación nacional y los compromisos jurídicos anticorrupción internacionales;
- Denegar la entrada sin necesidad de condena previa si existe suficiente información para tomar una decisión;
- Considerar la ampliación de la denegación de entrada a familiares y colaboradores cercanos;
- Cooperar entre ellos intercambiando información.

El acuerdo reconoce que “en última instancia, las decisiones de denegación de entrada serán tomadas por las autoridades nacionales relevantes según su criterio”.

ESCOLLOS Y RIESGOS DE IMPLEMENTACIÓN

La falta de información sobre el número y los motivos de denegación de visados dificulta la evaluación de la efectividad y equidad de la denegación de entrada por sospechas de corrupción. A pesar de sus peticiones reiteradas, las evaluaciones externas sugieren que el cumplimiento de este compromiso está entre los más bajos de los realizados por el G20.⁸ La base jurídica y aplicación de estas medidas difieren enormemente entre los estados miembros. La coordinación entre los gobiernos es insuficiente⁹ y no se ha canalizado a través de organismos internacionales encargados del cumplimiento de la ley como Interpol. Para mejorar la cooperación e intercambio de información internacional, el G20 estableció una “red de expertos” sobre denegación de entrada en 2013 pero, hasta la fecha, no se publicado su identidad e información de contacto.

Debido a que la denegación de visado y entrada a funcionarios extranjeros es un asunto delicado, hay que establecer garantías de procedimiento y criterios claros para prevenir abusos y negligencia por motivos políticos. Por ejemplo, varios países han elaborado listas de personas que tienen prohibida la entrada que, de no publicarse, pueden ser objeto de abuso. Otros posibles riesgos provienen de los criterios formales que dan lugar a la denegación de entrada. Según los principios del G20, la ausencia de condena previa no debería impedir la actuación contra personas sospechosas de corrupción si pueden aportarse evidencias creíbles. Esta disposición intenta abordar el problema de que, con frecuencia, los funcionarios corruptos logran eludir la justicia de su país.

DENEGACIÓN DE ENTRADA EN LA PRÁCTICA

La denegación de entrada implica la negativa a conceder un visado o, de no necesitarse, la prohibición de acceso a un país, por ejemplo, al cruzar una frontera o estar en tránsito. Si el visado ya se ha emitido, se anulará. Las denegaciones no pueden aplicarse a personas que, en el momento de la prohibición, ya se encuentran en territorio nacional.

Como regla general, el instrumento jurídico que impone tales restricciones permite exenciones por motivos humanitarios o en cumplimiento con las leyes internacionales.⁶ Finalmente, las denegaciones de entrada pueden emitirse sin que formen parte de las sanciones formales contra un país.

Se necesitan criterios claros y disponibles públicamente para evitar la implementación arbitraria; éstos deberían incluir una definición del comportamiento corrupto que ha desencadenado la denegación de entrada. Por ejemplo, en ausencia de condena, las autoridades deberían remitirse al estándar civil de prueba para decidir sobre una denegación de entrada. Las garantías de procedimiento son esenciales, así como la posibilidad de responder a las acusaciones, el derecho de acceso a documentos relevantes y, si se ha denegado la entrada, a ser informado de los motivos. También es necesario un mecanismo de revisión efectiva que evalúe las garantías principales frente a abusos por motivos políticos. Finalmente, las autoridades podrían fijar un umbral de delitos de corrupción que justifiquen la denegación de entrada.

Por otro lado, la denegación de entrada puede impedir el enjuiciamiento de funcionarios extranjeros. Esta restricción se fundamenta en que reduce la probabilidad de huir y evitar procesos.¹⁰ Sin embargo, en algunos casos, permitir que los corruptos viajen al país donde guardan su riqueza puede ser la única forma de descubrir los activos que de lo contrario permanecerían ocultos (y de aportar así las pruebas necesarias para su procesamiento).

El tratamiento que debe darse a los funcionarios de alto rango acusados de corrupción constituye un escollo adicional. Las visitas oficiales de estado como presidentes o ministros representarían una excepción aceptable para conceder visados a pesar de que existan sospechas de corrupción. Sin embargo, es necesario acordar internamente qué se considera “alto rango” para garantizar que los desplazamientos de personas conocidas por sus actividades corruptas no sea visto como una señal de impunidad por la comunidad internacional.

CIUDADANÍA EXPRÉS: LA PUERTA TRASERA.

Algunos países tienen “programas de inversores” diseñados para acelerar tramitaciones de visado, residencia y ciudadanía a empresarios adinerados que inviertan en la economía doméstica (ver barra lateral). Estas preferencias se obtienen comprando bonos del estado, propiedades, iniciando nuevos negocios o contribuyendo en un fondo gubernamental (p.ej., de desarrollo nacional).

Aunque la mayoría de países dispone de este tipo de programas para inversores de elevado patrimonio, algunos van más allá y ofrecen la ciudadanía a cambio de inversiones. Entre los que conceden un acceso rápido a la ciudadanía con periodos de residencia cortos o nulos se encuentran Austria, Australia, Albania, Antigua y Barbuda, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dominica, Macedonia, Malta, Panamá, Rumanía, Singapur, San Cristóbal y Nieves, Reino Unido y EE.UU. Según evaluaciones recientes de estos programas, los nacionales chinos y rusos son los principales beneficiados.¹¹

Los programas de inversores aportan capital humano y financiero pero también pueden representar una amenaza en la lucha contra la corrupción transfronteriza. Si no se realizan suficientes controles de integridad pueden abrir fácilmente una puerta trasera a individuos corruptos. Debido a las considerables sumas de dinero en juego es necesario que los gobiernos examinen minuciosamente el origen de los activos extranjeros para descartar vínculos con el blanqueo de capitales. Además, hay que asegurar la imparcialidad e integridad de los programas. Esto resulta preocupante, sobre todo si se han externalizado a compañías privadas¹² que también asesoran a sus clientes en la solicitud, ya que puede crear un conflicto de interés.

En algunos casos, el riesgo de abuso se ha convertido en una realidad. El programa de visados “EB-5” de EE.UU. ha sido investigado recientemente debido a la denuncia por mala gestión y corrupción de las compañías que lo promueven.¹³ Las críticas al EB-5 han llevado también a Canadá a revisar e interrumpir en 2014 su “Programa del inversor inmigrante”,¹⁴ aduciendo los escasos resultados económicos.¹⁵ El programa de ciudadanía a cambio de inversión de San Cristóbal y Nieves habría sido utilizado por agentes ilícitos de Irán para ocultar su nacionalidad con el propósito de eludir sanciones internacionales y participar en delitos financieros.¹⁶ En China, se calcula que

EL PRECIO DE LOS VISADOS Y LOS PERMISOS DE RESIDENCIA

Estados Unidos concede visados de inversor inmigrante a extranjeros que invierten al menos un millón de US\$ en la economía y crean diez empleos de jornada completa en los dos años siguientes a la llegada.

Un extranjero que invierta un millón de libras esterlinas en una compañía del Reino Unido puede solicitar la residencia permanente al cabo de cinco años. Las inversiones superiores a 5 millones de libras reducen el tiempo de espera a tres años y las superiores a diez millones a dos años.

Grecia y Chipre ofrecen permisos de residencia exprés a extranjeros que adquieran inmuebles por un valor mínimo de 300.000 y 200.000 euros respectivamente. En España y Portugal, la adquisición mínima para conseguir la residencia es de 500.000 euros y el tiempo de espera para la obtención es de cinco a seis años.

Hasta que se interrumpió el programa en febrero de 2014, el estado miembro de la UE Malta ofrecía la ciudadanía a cambio de una combinación de dinero en efectivo, adquisiciones de propiedades e inversiones por valor de 1,15 millones de euros. Bulgaria sólo requiere una inversión de 180.000 euros a cambio de la ciudadanía.

más de 18.000 funcionarios huyeron del país entre 1995 y 2008 a través de este tipo de programas, llevándose activos robados por valor de mil millones de Yuan (145 miles de millones de US\$).¹⁷ Se cree que el destino principal de estos individuos ha sido EE.UU., Canadá, Australia y el Reino Unido.¹⁸

RECOMENDACIONES

SOBRE LA DENEGACIÓN DE ENTRADA

Los gobiernos deben:

- Establecer criterios claros y disponibles públicamente para negar la entrada a un individuo.
 - Incluyendo la condena o presencia de evidencia creíble de su involucramiento en delitos de corrupción.
 - Aplicar el estándar civil de prueba al evaluar evidencias de involucramiento en actividades de corrupción.
 - La evaluación objetiva de casos particulares debería considerar el estado de derecho del país de origen y la naturaleza del delito.
- Establecer un set de garantías comunes para prevenir abusos.
 - Las medidas incluirían garantías de procedimiento (p.ej., la posibilidad de responder a las acusaciones) y un sistema de revisión justo y accesible.
 - Las leyes de inmigración que implementan el principio de denegación de entrada a funcionarios corruptos deben ser consistentes con el derecho humanitario internacional.
- Promover la comunicación efectiva entre países, como Interpol, para permitir intercambio oportuno de información sobre funcionarios corruptos.
- Designar y publicar los puntos de contacto para las autoridades relevantes y los métodos de trabajo utilizados por los gobiernos para denegar la entrada.
- Proporcionar oportunidades al público para dar y recibir información sobre puntos de contacto para denegación de entrada a solicitantes de visado presuntamente corruptos.
- Publicar estadísticas sobre visados y entradas rechazadas por corrupción.

La sociedad civil debe:

- Trabajar con los funcionarios de orden público y del gobierno para desarrollar criterios y umbrales adecuados de denegación de entrada a los corruptos.
- Exigir información sobre programas de implementación de denegación de entrada para asegurar su efectividad y prevenir abusos.
- Señalar públicamente errores de procedimiento, p.ej., la concesión de visado a funcionarios corruptos.

SOBRE LOS PROGRAMAS DE INVERSORES:

Los gobiernos deben:

- Alinear los procedimientos de denegación de entrada con los programas de inversores para asegurar coherencia en las políticas y prevenir que se conviertan en una puerta trasera para los corruptos.
- Incrementar umbrales y periodos de tiempo para la obtención de la residencia mediante programas de pago y asegurar al mismo tiempo coherencia entre los programas.

LA UE: UN VISADO PARA ABRIR FRONTERAS.

Cuando se abren las fronteras entre países, como en el caso de la UE, la integridad de los programas para inversores es esencial, sobre todo para asegurar que estos programas no se utilizan para blanquear flujos ilícitos.

Ante la difícil situación económica, algunos países del Sur de Europa han establecido programas que ofrecen visados de larga duración (y a largo plazo un permiso de residencia) a extranjeros adinerados que adquieran un bien inmueble residencial.

Tales programas conocidos como “los visados de oro”, deben complementarse con controles minuciosos e independientes sobre el origen de los fondos invertidos. De lo contrario, constituyen una oportunidad excelente para que los blanqueadores de capitales legitimen los fondos y obtengan el derecho a circular libremente por los estados miembros de la UE.

Ya se han destapado casos de abusos en Portugal, donde en marzo de 2014 un beneficiario del “visado de oro” fue arrestado tras emitirse una orden internacional. Este individuo estaba siendo buscado en China por delitos de fraude.¹⁹ En junio de 2014, varios funcionarios fueron investigados por haber recibido sobornos a cambio de conceder “visados de oro” a ciudadanos de fuera de la UE.²⁰

- Evitar la concesión por vía rápida de la ciudadanía mediante inversiones más elevadas.
- Asegurar que los “programas de inversores” desarrollan criterios comunes de integridad y diligencia debida en la concesión de permisos de residencia.
 - Esto es fundamental para los estados miembros de la UE que utilizan programas de visado individuales.
 - Los criterios deberían apoyarse en los principios “Conoce a tus clientes” de las instituciones financieras y otros organismos.
- Proporcionar suficientes canales de vigilancia y denuncia para prevenir y detectar actos indebidos u otros abusos en los programas.

La sociedad civil debe:

- Solicitar a los gobiernos información detallada sobre los programas de inversores y la utilización general por parte de los extranjeros.
- Exigir a los gobiernos el establecimiento de garantías adecuadas para examinar minuciosamente a los solicitantes, por ejemplo, condenas por corrupción o vínculos familiares con funcionarios de alto rango.

NOTAS

¹ BAD/OCDE. “Denying Safe Haven to the Corrupt and the Proceeds of Corruption”. Manila, 2006.

² G20 Informe de seguimiento 2013.

³ Consulte: www.oas.org/juridico/english/ministry_of_justice_v.htm#CONCL%20AND%20RECOM, <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-%20final.pdf> y <http://culturadelalegalidad.org.mx/blog/page/3/>.

⁴ Consulte: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf.

⁵ G20, Principios de Acción Comunes: Denial of Safe Haven, disponible en: <http://en.g20russia.ru/load/781360536>.

⁶ Consulte, por ejemplo, Las directrices del Consejo de la UE sobre la implementación y evaluación de medidas restrictivas (sanciones) en el marco de la Política de Exterior y de Seguridad Común (15114/05).

⁷ G20, Principios de Acción Comunes: Denial of Safe Haven.

⁸ G20-B20 Dialogue Efficiency Task Force. “From Toronto to Saint Petersburg: Assessing G20-B20 Engagement Effectiveness”. Proyecto de informe. Junio de 2013.

⁹ Primer informe de seguimiento del Grupo de trabajo anticorrupción a los líderes del G20, 2011. Disponible en: www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex08.pdf.

¹⁰ Kathleen M Hamann, Observaciones en la “Reunión de expertos sobre cooperación con respecto a la denegación de refugio a funcionarios corruptos y los que los corrompen, su extradición, denegación de entrada, recuperación de ingresos de la corrupción y devolución a sus propietarios legítimos” Marzo 28-29, 2005.

¹¹ Tom Meltzer, “Want to buy citizenship? It helps if you're one of the super-rich”. *The Guardian*, 10 de diciembre de 2013; “No country for poor men.” *The Economist*. 1 de marzo de 2014; “Cash for passports”, *Financial Times*, 10 de diciembre de 2013.

¹² Por ejemplo, los programas de Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves y Malta están gestionados por la sociedad Henely and Partners con sede en Jersey.

¹³ David Sherfinski, “Issues of corruption, fraud in investor-visa program date back two decades”, *The Washington Times*, 18 de febrero de 2014. También: www.nytimes.com/2012/04/16/opinion/reform-the-eb-5-program.html?_r=0.

¹⁴ Jennifer Graham, “Loss of Immigrant Investor Program for all provinces except Quebec angers Wall”, *The Canadian Press*, 12 de febrero de 2014. Nota: el programa de inversores continuará en Quebec.

¹⁵ Sophia Yan, “Canada kills investor visa popular with Chinese”, *CNN*, 25 de marzo de 2014.

¹⁶ Departamento del Tesoro de EE.UU., Red para el cumplimiento de la ley sobre delitos financieros. “Passports Obtained Through St. Kitts and Nevis Citizenship-by-Investment Program Used to Facilitate Financial Crime.” 20 de mayo de 2014.

¹⁷ Philip Wen, “Corrupt Chinese officials flee overseas, some bound for Australia”, *The Sydney Morning Herald*, 25 de febrero de 2014.

¹⁸ Philip Wen, “Corrupt Chinese officials flee overseas, some bound for Australia”, *The Sydney Morning Herald*, 25 de febrero de 2014; Heather Timmons, “Beijing goes hunting for overseas real estate bought with dirty money”, *Quartz*, 5 de noviembre de 2013.

¹⁹ “Golden Visa’ Chinese man arrested for fraud”, *Portugal Resident*. 25 de marzo de 2014.

²⁰ Cristina Sambado, “Suspeitas de milhões em luvas nos vistos dourados”, *RTP*, 5 de junio de 2014.

Editores: Matteo De Simon, Craig Fagan.

Portada: ©iStockphoto, photographereddie.
ISBN: 1998-6432

Impreso en papel 100% reciclado.
© 2014 Transparency International.

Todos los derechos reservados.

Transparencia Internacional
Secretariado Internacional
Alt-Moabit 96
10559 Berlín
Alemania

Tel.: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

ti@transparency.org
www.transparency.org

blog.transparency.org
[facebook.com/transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)
twitter.com/anticorruption