

# **“Dokumenty!”**

## **Discriminación por motivos raciales en la Federación Rusa**



© Dmitry Lebedev/Kommersant

Se advierte a los lectores que algunas de las fotografías y casos expuestos en este informe pueden herir su sensibilidad.

Fotografía de la cubierta: Un policía armado lleva a cabo un control de documentos en Moscú, febrero del 2000.  
© Dmitry Lebedev/Kommersant



**Edición española a cargo de:**  
**EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)**  
**Valderribas, 13**  
**28007 Madrid**  
**España**  
**Teléfonos: (34) 914 33 41 16 / 914 33 25 20**  
**Fax: (34) 914 33 65 68**  
**<http://www.amnistiainternacional.org>**

Publicado originalmente en inglés en el 2003 con el título  
*'Dokumenty!' Discrimination on grounds of race in the Russian Federation*

**AMNESTY INTERNATIONAL PUBLICATIONS**  
**1 Easton Street**  
**Londres WC1X 0DW**  
**Reino Unido**

**Índice AI: EUR 46/001/2003/s**

**Impreso por**  
Artes Gráficas ENCO, S. L.  
Salaberry, 75  
28019 Madrid, España

I.S.B.N.: 84 - 86874 - 86 - 6  
Depósito legal: M - - 2003

© Copyright Amnesty International Publications. Reservados todos los derechos. La reproducción de cualquier apartado de esta publicación queda totalmente prohibida, así como su almacenamiento en la memoria de computadores, transmisión, fotocopia y grabación por medios electrónicos o mecánicos de reproducción, sin previa autorización de la editorial.

Amnistía Internacional es un movimiento de activistas voluntarios de todo el mundo, que trabaja para que se respeten y protejan los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

La visión de Amnistía Internacional es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Para hacer posible ese mundo, Amnistía Internacional ha adoptado como su misión realizar labores de investigación y acción destinadas a impedir y poner fin a los abusos graves contra el derecho a la integridad física y mental, a la libertad de conciencia y de expresión y a no sufrir discriminación.

Así, Amnistía Internacional:

- exige la libertad de todos los presos de conciencia, es decir, de las personas que han sido privadas de su libertad a causa de sus convicciones políticas, religiosas o cualquier otro motivo de conciencia, o en razón de su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento y otras circunstancias, y que no han recurrido a la violencia ni propugnado su uso;
- se esfuerza para lograr que se juzgue con prontitud e imparcialidad a todos los presos políticos;
- se opone sin reservas a la pena de muerte y a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- se esfuerza por poner fin a los homicidios políticos y las “desapariciones”;
- insta a los gobiernos a que no cometan homicidios ilegítimos en los conflictos armados;
- insta a los grupos políticos armados a que pongan fin a abusos tales como la reclusión de presos de conciencia, la toma de rehenes, la tortura y los homicidios ilegítimos;
- se opone a los abusos que cometen los agentes no estatales cuando los Estados han incumplido su deber de garantizar una protección efectiva;
- trata de lograr que se lleve ante la justicia a los autores de abusos contra los derechos humanos;
- presta ayuda a los solicitantes de asilo que corren peligro de ser devueltos a un país en el que pudieran sufrir abusos graves contra sus derechos humanos;
- se opone a ciertos abusos graves contra los derechos económicos, sociales y culturales.

Amnistía Internacional procura también:

- cooperar con otras organizaciones no gubernamentales, con las Naciones Unidas y con las organizaciones intergubernamentales regionales;
- conseguir que se controlen las relaciones internacionales militares, de seguridad y policiales para impedir los abusos contra los derechos humanos;
- organizar programas de educación y sensibilización en derechos humanos.

Amnistía Internacional es un movimiento democrático y autónomo, con más de un millón de miembros y partidarios en más de 140 países y territorios. Se financia en gran medida con las aportaciones de sus miembros de todo el mundo y con donaciones públicas.

Amnistía Internacional es independiente de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. No apoya ni se opone a ningún gobierno o sistema político, ni tampoco apoya ni se opone a las opiniones de las víctimas cuyos derechos intenta proteger. Su único interés es la protección imparcial de los derechos humanos.

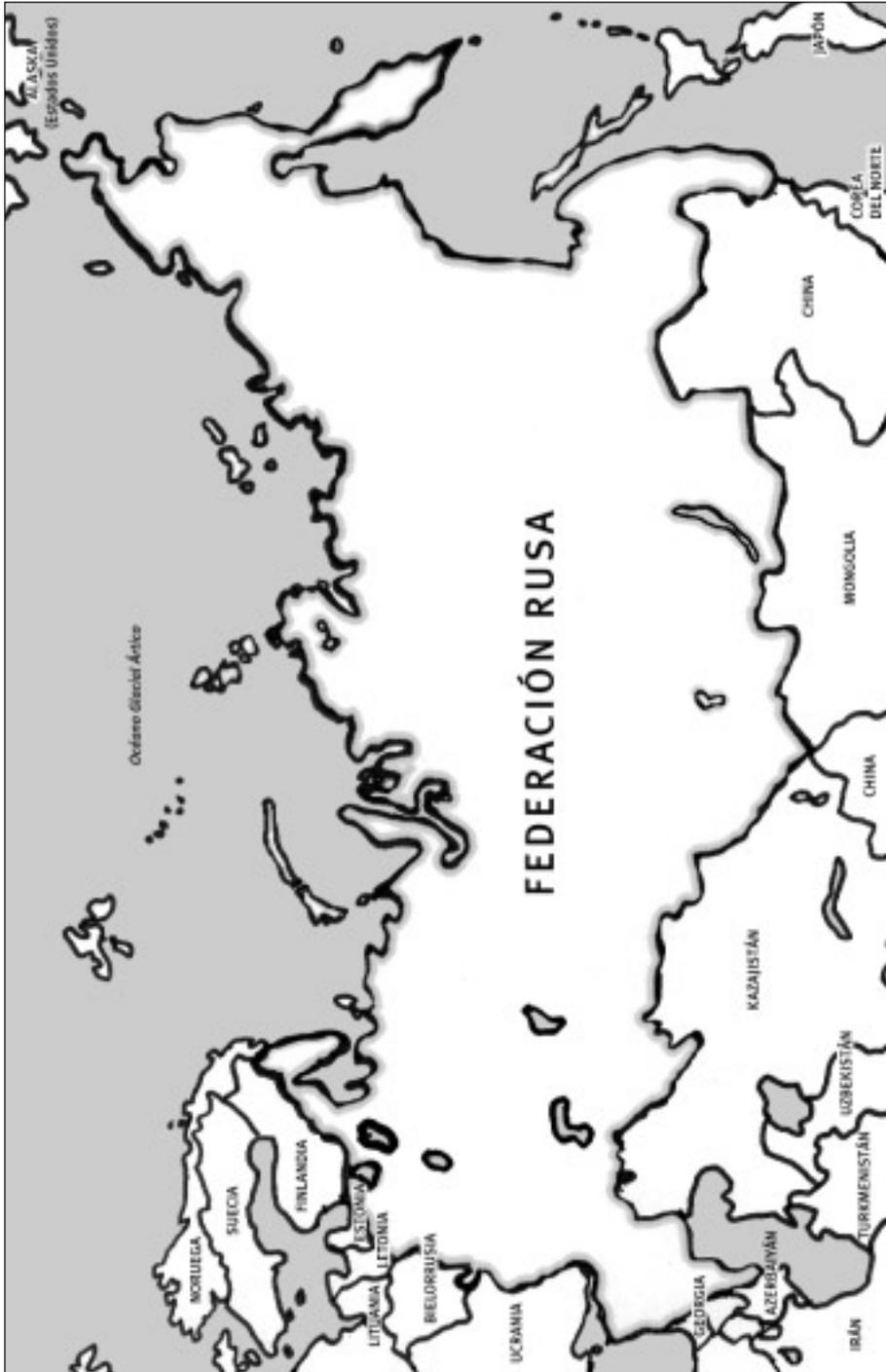


# Índice

1. Introducción	11
El trabajo de Amnistía Internacional contra el racismo	16
2. Etnia y nacionalidad en la Federación Rusa	19
3. Las normas internacionales	25
La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	27
Informes periódicos presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	28
Las normas regionales de derechos humanos	31
4. La inscripción en registro: un pretexto para los abusos	35
5. Prejuicios en la actividad policial	41
6. «Nadie a quien recurrir»: ausencia de protección	50
7. Aplicación racista de las leyes de ciudadanía	57
8. Solicitantes de asilo y refugiados	67
9. Recomendaciones al gobierno de la Federación Rusa	77

Apéndice 1. Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado	82
Apéndice 2. Programa de 12 Puntos para la Prevención de la Tortura a manos de Agentes del Estado	88

# MAPA DE LA FEDERACIÓN RUSA Y PAÍSES COLINDANTES



"DOKUMENTY!" DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS RACIALES EN LA FEDERACIÓN RUSA



Bondepadhai Suif (*derecha*), estudiante de Medicina de la India, fue uno de los tres estudiantes asiáticos que, según informes, fueron agredidos por cabezas rapadas el 10 de marzo del 2002 en Ivanovo, cerca de Moscú. Los tres tuvieron que ingresar en un hospital y uno de ellos, un estudiante de Bangladesh, murió tras pasar varias semanas en coma. Los informes indican que en este caso sí hubo una reacción policial y se inició una investigación criminal que dio lugar a varias detenciones. Sin embargo, con harta frecuencia, la violencia racista ni se investiga ni se castiga. © UCSJ

# 1. Introducción

*Putin dijo que aquí todos debemos sentirnos como en casa; eso es algo que agradecemos, claro. Pero lo que queremos es sentirnos seguros, no como en casa.*

Petrus Indongo, secretario general de la Asociación de Estudiantes Africanos de la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, Moscú.

**U**N picnic veraniego en el parque Troparevskii de Moscú debería haber brindado a los participantes unas horas de evasión de los quehaceres diarios. Sin embargo, el grupo de estudiantes africanos, refugiados y solicitantes de asilo fue objeto de un brutal ataque y de insultos racistas por unos 10 hombres rusos con las cabezas rapadas.

El ataque se produjo en el momento en el que los participantes se retiraban del parque, a las ocho de la tarde del 13 de julio del 2002. En vano pidieron a unos policías de tráfico situados en las inmediaciones que solicitaran ayuda. Hablaron con un agente sentado en el interior de su automóvil, que les dijo que se fueran de allí. Detuvieron un vehículo policial que circulaba por allí, pero los agentes les negaron su ayuda diciendo que esa zona estaba fuera de su jurisdicción.

Al cabo de media hora llegó por fin la policía. En ese momento, sólo quedaban allí dos de los presuntos atacantes, y habían acudido al lugar donde estaban las víctimas el reverendo John Calhoun y su esposa, la Dra. Noel Calhoun (que había organizado la excursión), así como mujeres y niños que habían participado también en el picnic.

Uno de los agentes, un policía de investigación criminal, acusó inmediatamente a los excursionistas de haber iniciado la reyerta, al ser éstos 20 y sólo dos los rusos. El

agente no prestó atención al relato de los sucesos que intentaron hacer testigos presenciales del ataque y empezó a interrogar a las víctimas acerca de su identidad y situación legal: de dónde eran; si residían legalmente en Moscú; cuál era la sede oficial de su iglesia y si estaba registrada; si estaban inscritos legalmente; y si eran africanos o afroamericanos. La Dra. Calhoun pidió al agente su nombre completo, pero éste no quiso proporcionárselo. Otros agentes examinaron los documentos de identidad de los presentes.

Algunos de los excursionistas con documentos expedidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ya habían abandonado el lugar. Por lo general, la policía no admite estos documentos como formas válidas de identificación. Siendo así, los refugiados y los solicitantes de asilo suelen evitar todo encuentro con la policía, puesto que a menudo estos encuentros acarrearían detenciones o multas arbitrarias (véase el capítulo 8).

Una de las víctimas, el estudiante camerunés Germain Soumele Kembou, sufrió graves heridas como consecuencia del ataque. Aunque precisaba atención hospitalaria, fue llevado a la comisaría de Teply Stan con los dos presuntos atacantes para ser interrogado.

Una persona que fue testigo del suceso relató a Amnistía Internacional que, cuando Germain Soumele Kembou llegó a la comisaría, tres jóvenes cuya descripción correspondía a los atacantes estaban esperando en la entrada. Uno de ellos gritó «¡poder blanco!» ante Germain Soumele Kembou y la policía.

Ante el empeoramiento del estado de Germain Soumele Kembou, y no pareciendo que fuese a llegar ninguna ambulancia, el reverendo y la Dra. Calhoun insistieron en llevarlo a un servicio de urgencias. Aunque la policía los detuvo por el camino para interrogarlos, finalmente llegaron a la unidad de accidentes y urgencias de Yasenovo a las diez y media de la noche, seguidos de varios agentes de policía, que al llegar al centro médico exigieron el retorno inmediato de Germain Soumele Kembou a la comisaría. Sólo mediante la intervención de un representante de la embajada de Camerún se logró el ingreso de Germain Soumele Kembou en el hospital de Botkin a las dos de la madrugada, varias horas después del ataque.

Este caso es singular en cuanto que recibió una considerable atención mediática y originó la apertura de una investigación criminal. Varios refugiados estuvieron dispuestos, con la ayuda de abogados del ACNUR, a presentar sus denuncias por escrito, incluidas las referentes a la falta de protección por parte de la policía. No obstante, el aspecto más infrecuente del caso es que el cargo<sup>1</sup> imputado menciona «circunstancias agravantes» que reconocían el carácter racista del ataque.<sup>2</sup>

La investigación se hallaba en curso en el momento de redactar el presente informe.

---

1 Vandalismo con circunstancias agravantes, artículo 213, parte 2 del Código Penal.

2 El artículo 63 del Código Penal establece una norma general según la cual los «motivos de odio o enemistad de carácter nacional, racial o religioso» de un delito constituyen circunstancia agravante.

La discriminación por motivos raciales es una realidad para muchos miembros de grupos étnicos o nacionales minoritarios de la Federación Rusa. Entre las víctimas cuyos casos han llegado a conocimiento de Amnistía Internacional predominan los estudiantes, solicitantes de asilo y refugiados de origen africano, pero también hay ciudadanos de la Federación Rusa (de etnia chechena y judíos, entre otros), así como personas procedentes del Cáucaso meridional, del sur, sudeste y centro de Asia, de Oriente Medio y de América Latina.

Las investigaciones de Amnistía Internacional revelan que hay funcionarios del Estado que a menudo aplican de forma discriminatoria la legislación que rige los requisitos para la inscripción en registro y la ciudadanía. En algunos casos, la policía somete a controles de documentos de identidad de forma desproporcionada a determinados grupos, práctica ésta que a menudo conduce a detenciones arbitrarias o a malos tratos (véase el capítulo 6). Los solicitantes de asilo y refugiados se encuentran con la dificultad añadida de que la policía no admite su documentación (véase el capítulo 8). En ciertas regiones, la legislación vigente impide a comunidades enteras disfrutar de toda una serie de derechos económicos, civiles y políticos, incluido el derecho a la ciudadanía (véase el capítulo 7).

A menudo, y como en muchos otros países, los órganos encargados de hacer cumplir la ley en la Federación Rusa reflejan las actitudes discriminatorias de la sociedad en general, en lugar de enfrentarse a ellas. Las investigaciones de Amnistía Internacional indican que muchos ataques racistas no se denuncian a la policía porque las víctimas temen que la propia policía las someta a nuevos abusos. Los ataques racistas se desestiman con frecuencia como actos de jóvenes ebrios, que la policía no hace constar como de motivación racista, o no procede a investigar. El resultado es que las víctimas de delitos racistas pocas veces consiguen que se haga justicia, la policía y la población en general tienen la impresión de que se tolera el racismo y los miembros de las minorías étnicas sienten que no tienen nadie a quien recurrir.

El racismo constituye un ataque a la propia noción de la universalidad de los derechos humanos. Despoja de forma sistemática a ciertas personas del ejercicio pleno de sus derechos humanos por el color, la raza, la etnia, el linaje o el origen nacional. El derecho a no sufrir discriminación racial es un principio fundamental de las normas de derechos humanos. En virtud de las normas internacionales de derechos humanos, los gobiernos están obligados a combatir la discriminación en todas sus formas y tienen el deber de garantizar que las leyes y las instituciones del Estado se ocupan de las causas fundamentales y las consecuencias de la discriminación.

Sin embargo, la discriminación racial persiste en prácticamente todas las sociedades, pese a todos los esfuerzos de la ONU y de las organizaciones de todo el mundo dedicadas a combatir el racismo y a los encomiables compromisos expresados en numerosas leyes y constituciones.

Sea a manos de funcionarios del Estado, o de particulares o grupos de la sociedad en general (lo que se denomina agentes no estatales), el racismo está estrechamente ligado a la posición social de subordinación o marginación de quienes son objeto específico de discriminación. La frecuente falta de rendición de cuentas de quienes cometen, fomentan o consienten abusos raciales agrava el problema y contribuye a crear un marco de impunidad para los autores de tales actos.

La Federación Rusa es un Estado Parte en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que obliga a las autoridades a tomar medidas efectivas para prohibir y eliminar la discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico y a garantizar a toda persona el derecho a la igualdad ante la ley.

El presente informe, redactado en septiembre del 2002, no pretende ser un estudio exhaustivo de todos los grupos nacionales, étnicos o raciales que son objeto de discriminación en la Federación Rusa. El informe se centra en los grupos particulares que Amnistía Internacional ha investigado, pero podría haber incluido igualmente muchos otros grupos, casos y cuestiones. Tampoco quiere dar a entender que todas o las principales víctimas de la discriminación racial pertenezcan a los grupos particulares mencionados, o que las situaciones vividas por otras víctimas susciten menor preocupación. La mención de una determinada manifestación de discriminación no quita la existencia de vinculaciones entre las diversas formas de discriminación. La identidad de todo ser humano es compleja y no puede ser reducida a un único factor como la raza, la etnia, el sexo, la orientación sexual o la posición social.

Las personas con el poder y el deber de iniciar cambios reconocen en la actualidad que el racismo constituye un problema grave en la Federación Rusa. Por ejemplo, el presidente, Vladimir Putin, y el fiscal general han declarado públicamente que no se tolerarán los delitos de carácter racista y que los responsables de tales actos serán tratados con «la máxima severidad que permita la ley».<sup>3</sup> El presidente Putin también ha hecho declaraciones que reconocían que se ha relacionado injustamente a ciudadanos rusos de Chechenia con el «terrorismo» y otras actividades delictivas.

Tales declaraciones contrastan de pleno con prácticas del pasado que siguen dándose en determinadas regiones de la Federación Rusa, protagonizadas por personas influyentes que enardecen los prejuicios contra miembros de las minorías étnicas por oportunismo político. Las elecciones parlamentarias y presidenciales convocadas para diciembre del 2003 y marzo del 2004 indicarán si la Federación Rusa puede escapar a esta tendencia, observada en muchos otros países, de sacar partido político atacando a las minorías étnicas.

Las autoridades están poniendo en práctica medidas positivas contra el racismo. En el año 2001, emprendieron un programa quinquenal auspiciado por el Ministerio de Educación (el Programa Federal de Tolerancia y Prevención del Extremismo en la Sociedad Rusa) que prevé una amplia serie de reformas para transformar actitudes y prácti-

---

<sup>3</sup> Declaraciones del fiscal general Vladimir Ustinov, en una entrevista concedida el 27 de mayo del 2002 a la agencia de noticias rusa Interfax, tras difundirse la noticia de que una mujer había resultado herida en una explosión cuando intentaba borrar un signo antisemita en la calle.



Un grupo de estudiantes extranjeros en Moscú se manifiesta contra el racismo. © *The Russia Journal*

cas que facilitan la discriminación por motivos raciales o religiosos. La institución de oficinas del Defensor de los Derechos Humanos en todas las regiones de la Federación Rusa contribuirá también potencialmente a impulsar cambios. La legislación está siendo reformada y se insta a los diversos ministerios a la creación, por ejemplo, de políticas efectivas que engloben todos los aspectos de inmigración y emigración.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la Federación Rusa, que sumaron fuerzas en la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (2001)<sup>4</sup> para manifestar sus preocupaciones, han seguido haciendo una importante labor de vigilancia en materia de discriminación racial, combatiendo el racismo por la vía judicial, apoyando a víctimas concretas del racismo y ejerciendo presión para lograr cambios.

El Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la ONU han expresado su preocupación por el racismo y la discriminación en la Federación Rusa y han hecho recomendaciones a las autoridades del país. El gobierno deberá mostrar un mayor compromiso en el cumplimiento de las normas internacionales y en la aplicación de estas recomendaciones para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

---

<sup>4</sup> La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia se celebró en agosto y septiembre del 2001 en Durban, Sudáfrica.

El presente informe finaliza con una serie de recomendaciones elaboradas por Amnistía Internacional para combatir el racismo en la Federación Rusa. El objetivo de estas recomendaciones, como el del informe en sí, es el de respaldar y contribuir a la actividad continuada de particulares y organizaciones, tanto en la Federación Rusa como dentro del movimiento internacional de derechos humanos, para conseguir que el derecho a no sufrir discriminación racial sea una realidad para todas las personas.

La publicación del presente informe forma parte de una importante campaña mundial de Amnistía Internacional para combatir los abusos que se cometen contra los derechos humanos en la Federación Rusa. Con esta campaña se pretende señalar el abismo que existe entre la protección de los derechos humanos, que el derecho internacional y la legislación nacional garantizan a quienes viven en Rusia, y la realidad de los abusos generalizados contra tales derechos que cometen con impunidad tanto agentes del Estado como agentes no estatales. Los miembros de Amnistía Internacional de todo el mundo instan al gobierno a cumplir con su obligación de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos para que haya *justicia para todos*.

## **EL TRABAJO DE AMNISTÍA INTERNACIONAL CONTRA EL RACISMO**

Amnistía Internacional combate el racismo mediante la promoción en todo el mundo de la totalidad de derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pide a los Estados que ratifiquen y apliquen los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos que prohíben la discriminación en todas sus formas. También se ocupa en todo el mundo de casos de discriminación racial y otras graves violaciones del derecho a la no discriminación.

Dentro de su actividad contra el racismo, Amnistía Internacional reclama la liberación de los presos de conciencia<sup>5</sup> reclusos sin más motivo que su raza, linaje u origen nacional o étnico y se ocupa de casos en los que el racismo es un factor integrante de abusos como la tortura, los malos tratos, la pena de muerte, las «desapariciones», los juicios injustos de presos políticos,<sup>6</sup> los homicidios ilícitos, el empleo excesivo de la fuerza, el exilio forzoso, las expulsiones en masa y la destrucción de viviendas, entre

---

<sup>5</sup> Los presos de conciencia son las personas privadas de libertad meramente a causa de sus convicciones políticas, religiosas o cualquier otro motivo de conciencia, o en razón de su origen étnico, sexo, color, idioma, origen nacional o social, situación económica, nacimiento u otras circunstancias, siempre que tales personas no hayan recurrido a la violencia ni propugnado su uso.

<sup>6</sup> Amnistía Internacional pide que todos los presos en cuyas causas haya algún componente político sean juzgados sin demora y con imparcialidad por delitos comunes reconocibles o, de lo contrario, que sean puestos en libertad. Asimismo, pide a las autoridades que los procesos judiciales no recurran a la imposición de la pena de muerte y respeten las normas internacionales de equidad como, entre otras, el respeto de la presunción de inocencia, el derecho a la celebración de un juicio justo ante un tribunal competente, independiente e imparcial, el derecho a disponer del tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa y el derecho a recurrir a un tribunal superior.

otros. La organización se opone asimismo a la legislación discriminatoria que propicia tales abusos. Asimismo, Amnistía Internacional interviene cuando la discriminación racial impide el resarcimiento de las víctimas y perpetúa la impunidad de los autores de abusos contra los derechos humanos, o bien obstaculiza el derecho de los solicitantes de asilo que huyen de la persecución.

El trabajo de Amnistía Internacional contra la discriminación por motivos de raza, linaje, color, etnia u origen nacional se basa en la definición del artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial:

*«En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.»*

En el año 2001, Amnistía Internacional contribuyó a la lucha contra el racismo y, en especial, al debate en el que se centró la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo,<sup>7</sup> con la publicación del informe *El racismo y la administración de justicia*.<sup>8</sup>

---

7 Véase <[http://193.194.138.190/pdf/Durban\\_sp.pdf](http://193.194.138.190/pdf/Durban_sp.pdf)>.

8 Índice AI: ACT 40/020/2001/s, que puede consultarse en <<http://www.edai.org>>.

Tumba armenia destrozada por cabezas rapadas, Krasnodar (Territorio de Krasnodar),  
abril del 2002. © AP

*«Al principio, ni siquiera nos considerábamos “en el extranjero”. Nos sorprendió mucho descubrir que la gente nos veía como “extranjeros”. [...]*

*Nosotros habíamos estudiado literatura rusa, música rusa. [...]*

*Desde el discurso que hizo [el gobernador] Tkachev en marzo, los funcionarios creen que nos pueden tratar como basura. Pero Tkachev asegura que no hay relación entre lo que él dice y lo que sucede. [...]*

*La gente dice que [el acto vandálico en el cementerio] fue obra de delincuentes, y que también se destrozaron otras tumbas. Eso no es cierto. [...]*

*Es muy curioso. Todos los rusos dicen: “Tú nos caes bien. Son los demás los que no nos gustan”. Seguro que todos los demás armenios conocen a alguien así.»*

Karina, armenia residente en Krasnodar, mayo del 2002.

## **2. Etnia y nacionalidad en la Federación Rusa**

**L**A población de la Federación Rusa está integrada por una amplia diversidad de grupos étnicos. Aunque cerca del 84 por ciento de la población se compone de personas de etnia rusa, en el territorio ruso se halla representado un centenar de etnias o nacionalidades distintas.

La Federación Rusa surgió como Estado soberano tras el desmembramiento en 1991 de la Unión Soviética, que en 1917 había heredado la rica diversidad de pueblos y culturas del territorio ocupado por el imperio zarista. Durante siglos, este imperio había luchado para ampliar y consolidar sus fronteras, empleando a menudo a comunidades eslavas semimilitares, conocidas como cosacos, que recibían ciertos privilegios a cambio de su servicio en primera línea de batalla. Hacia la segunda mitad del siglo XIX, el imperio de los zares había extendido sus dominios a los territorios del Cáucaso y Asia Central y sus habitantes.

La política soviética respecto a las nacionalidades adoptó formas distintas en diferentes periodos. En los años que siguieron a la revolución de 1917 (fecha del nacimiento de la Unión Soviética), se puso el acento en la autonomía cultural de las minorías, si bien podía detectarse el uso de la estrategia política de «divide y vencerás». Bajo el mandato del comisario de las Nacionalidades José Stalin, el derecho a la autodeterminación se vio menoscabado, hecho que se agravó con las detenciones generalizadas de personalidades políticas y culturales en todo el territorio soviético. Durante la Segunda Guerra Mundial, los dirigentes de la Unión Soviética emprendieron una política de traslados forzosos a gran escala de personas a las que se consideraba enemigos potenciales



**En octubre del 2001, un grupo de entre 150 y 300 jóvenes provistos de barras de hierro atacaron el mercado Tsaritsyno de Moscú, lugar en el que la mayoría de los trabajadores pertenecen a minorías étnicas. Tres hombres (un armenio, un indio y un tayiko) murieron a consecuencia del ataque y unas 30 personas tuvieron que ser hospitalizadas. Los informes iniciales de la policía se refirieron a los agresores como «vándalos del fútbol». Cinco jóvenes fueron acusados formalmente por participar en el ataque. © ITAR-TASS**

internos, sin más razón que su origen étnico o nacional, o políticamente «inconvenientes» a causa de su situación geográfica. La población afectada por las expulsiones a otros puntos de la Unión Soviética eran chechenos, inguches, karachayes, balkares, mesjetios, tártaros de Crimea, griegos pónicos, kurdos, coreanos y kalmukos, así como alemanes del Volga y de Ucrania.

Hasta la muerte de Stalin, en 1953, las personas deportadas estaban sometidas a severas restricciones a la libertad de circulación: estaban obligadas a personarse en comisarías de policía todas las semanas y recibían duras sanciones por cualquier desplazamiento fuera de la zona en la que estaban inscritas en registro. Aunque se eliminaron estas restricciones en 1953, la aplicación práctica de su derecho a regresar a sus lugares de origen resultó imposible para muchos de los desplazados y se reprimió el debate público sobre los traslados forzosos.

El antisemitismo se convirtió a menudo en la política oficial en la ex Unión Soviética, tanto durante el gobierno de Stalin como tras su muerte, en 1953. Esta actitud se

solía ocultar bajo la etiqueta de «antisionismo» y a menudo se servía de versiones modificadas del duro simbolismo de la Rusia zarista o incluso de la Alemania nazi.<sup>9</sup>

Durante las décadas de los setenta y los ochenta, muchas personas consideradas presos de conciencia por Amnistía Internacional habían sufrido el encarcelamiento o el exilio interno por su oposición a lo que consideraban una política oficial de «rusificación», que les impedía utilizar su propio idioma como forma pública de comunicación o celebrar sus propias señas de identidad nacional o cultural.

En 1989, en el periodo de liberalización conocido como *perestroika*, el gobierno de la Unión Soviética hizo pública una declaración sobre los «actos salvajes perpetrados por el régimen estalinista» de deportación y encarcelamiento de diversos pueblos y se crearon comisiones para resolver problemas prácticos relacionados con el restablecimiento de sus derechos.<sup>10</sup> Sin embargo, se interrumpió el proceso de rehabilitación para ciertos pueblos, como los mesjetios, cuando la Unión Soviética dejó de existir en 1991. Muchas otras cuestiones, como el derecho a regresar al lugar de origen, el derecho a poseer pasaporte ruso y el derecho de indemnización, siguen sin resolverse hasta la fecha.

El censo de 1989 de la ex Unión Soviética identificó 113 comunidades étnicas, o «nacionalidades», con poblaciones de 1.000 personas o más, así como varias decenas de grupos de un centenar de personas.<sup>11</sup> Casi todos contaban con su idioma, tradiciones religiosas y usos propios. Dentro de la Unión Soviética se concedieron sendas repúblicas a 15 nacionalidades (rusos, ucranianos, uzbekos, bielorrusos, kazajos, azeríes, armenios, tayikos, georgianos, moldavos, lituanos, turcomanos, kirguises, letones y estonios). A varias decenas de otros grupos se les asignaron regiones autónomas o territorios. Todos ellos eran ciudadanos de una sola entidad, la Unión Soviética.

Con la fragmentación de la Unión Soviética, las repúblicas que la conformaban se convirtieron en 15 Estados soberanos, siendo el mayor de ellos la Federación Rusa. En cada uno de ellos vivían minorías étnicas o nacionales. Todos los ciudadanos de la Unión Soviética tenían el mismo pasaporte, donde constaba el lugar de nacimiento y la «nacionalidad»<sup>12</sup> de la persona, pero indicaba una sola ciudadanía, la de la Unión Soviética. Estos pasaportes siguen vigentes, si bien han ido sustituyéndose gradualmente por pasaportes de los nuevos Estados o se anotó en ellos la ciudadanía de la república

---

9 *Union of Council for Jews in the Former Soviet Union*, organización que ha estado trabajando activamente con los judíos soviéticos desde 1970, que publica anualmente *Antisemitism, Xenophobia and Religious Persecution in Russia's Regions* (el estudio más exhaustivo del racismo y la xenofobia en la ex Unión Soviética) y que recientemente ha elaborado otro informe sobre este mismo tema, *Nationalism, Xenophobia and Intolerance in Contemporary Russia*, en colaboración con el Grupo Helsinki de Moscú.

10 *Reabilitatsiia Narodov Rossii: Sbornik Dokumentov* (Rehabilitación de los Pueblos de Rusia: Recopilación de documentos), Moscú, Insan, 2000.

11 No ha habido censo en 13 años, desde 1989. El primer censo de la Federación Rusa después de la desaparición de la Unión Soviética estaba previsto para octubre del 2002, y el anuncio de sus resultados para 2004.

12 Las autoridades consideraban a los judíos una «nacionalidad».



Una muchacha en la puerta de lo que fuera una granja avícola en la República de Ingushetia, utilizada para dar cobijo a personas que huyen de la guerra en Chechenia. © Paula Allen

La República de Chechenia ha sufrido más de seis años de conflicto armado caracterizado por abusos generalizados contra los derechos humanos. Más de 300.000 personas han quedado desplazadas por los combates; gran parte de ellas huyeron a la vecina Ingushetia.

Las autoridades rusas firmaron un plan de repatriación en mayo del 2002. Amnistía Internacional ha recibido informes fidedignos que indican que los chechenos desplazados a los campamentos de Ingushetia han recibido intensas presiones para volver a Chechenia.

En otras partes de la Federación Rusa, se suele denegar a los chechenos desplazados por el conflicto la condición de migrantes forzosos, por lo que no pueden recibir ayuda humanitaria del Estado.

Amnistía Internacional ha instado a las autoridades a garantizar que todas las personas que han sido desplazadas internamente a causa del conflicto reciben una protección adecuada y asistencia humanitaria hasta que puedan regresar voluntariamente y en condiciones de seguridad y dignidad a su lugar de origen o de elección. La situación actual en Chechenia no presenta las condiciones necesarias para el regreso duradero y seguro de los desplazados internos. Se reciben constantemente informes de agresiones a civiles, violaciones y otras formas de tortura, «desapariciones» y ejecuciones extrajudiciales perpetradas por las fuerzas rusas.

correspondiente. No obstante, en diciembre del 2003 terminará la validez legal de los antiguos pasaportes, lo que posiblemente dejará sin Estado a millones de personas por razones varias.

La disolución de la Unión Soviética trajo consigo diversos conflictos, tanto dentro de la Federación Rusa (donde el más duradero es el desencadenado en la República de Chechenia) como fuera de sus fronteras (por ejemplo, en Tayikistán, donde cientos de miles de personas quedaron desplazadas por los enfrentamientos de principios de la década de los noventa).

El primer conflicto en Chechenia (de 1994 a 1996) terminó con un acuerdo de paz que significó la retirada de las fuerzas federales rusas. Sin embargo, en septiembre de 1999, se enviaron nuevamente tropas rusas a Chechenia. El conflicto que tuvo lugar a continuación se ha caracterizado por violaciones generalizadas de los derechos humanos a manos de las fuerzas rusas. Según los informes, los combatientes chechenos también han cometido abusos contra los derechos humanos. Aunque el presente informe no aborda la cuestión de los abusos contra los derechos humanos perpetrados en Chechenia, Amnistía Internacional ha documentado casos de violación y otras formas de tortura, «desapariciones», ejecuciones extrajudiciales y ataques directos contra civiles en diversos informes publicados en los últimos años.<sup>13</sup> Las autoridades rusas afirmaron que los desencadenantes del envío de tropas a Chechenia en 1999 fueron la serie de atentados con bomba en bloques residenciales de Moscú y de otras dos ciudades, que causaron la muerte de cientos de personas y de los que las autoridades rusas responsabilizaron a los «chechenos», así como el ataque a varias ciudades y pueblos de la vecina República de Daguestán por un millar de combatientes chechenos.

Las economías de muchos de los Estados soberanos que surgieron de la Unión Soviética siguen siendo débiles, mientras las partes más prósperas de la Federación Rusa atraen aún a trabajadores migrantes y a pequeños comerciantes de muchas ex repúblicas soviéticas, como Tayikistán, Azerbaiyán, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia.

El legado de la política soviética hacia los países en desarrollo se hace patente en la importancia de Moscú como centro internacional de vuelos desde y hacia decenas de países de África, Asia y Oriente Medio. También se refleja en el gran número de estudiantes procedentes especialmente de África, que optan por estudiar en las instituciones de educación superior del país: se ha calculado que unos 1.000 estudiantes africanos cursan estudios en la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos, en Moscú, donde el personal y los estudiantes pertenecen a 450 etnias de más de 100 países.<sup>14</sup>

Una sociedad con una herencia tan compleja y diversa requiere tacto y consideración en las declaraciones de los dirigentes políticos, que deben demostrar tanto de palabra como de obra su compromiso de seguir el principio de tolerancia y respeto a

---

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, *Russian Federation/Chechnya: For the Motherland* (Índice AI: EUR 46/046/1999) y *Federación Rusa: Negación de justicia* (Índice AI: EUR 46/027/2002/s).

<sup>14</sup> Fuente: Asociación de Estudiantes Africanos de la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos (Moscú).

la diferencia. En cambio, las autoridades han empleado con demasiada frecuencia una retórica abiertamente discriminatoria para obtener influencia política y para justificar flagrantes violaciones de los derechos humanos.

Si bien el derecho nacional e internacional garantiza a quienes residen en la Federación Rusa equidad y protección contra la discriminación, tanto los procedimientos y conductas en la práctica como las leyes locales dan lugar a que la discriminación racial quede a menudo impune y sin constancia. En efecto, ocurre con frecuencia que las mismas autoridades e instituciones encargadas de hacer respetar los derechos humanos son cómplices de tales abusos.

Las voces de quienes pretenden acrecentar la hostilidad y las divisiones raciales en la sociedad rusa han sido cada vez más estridentes. Amnistía Internacional insta a las autoridades a hacer ver de manera inequívoca, con hechos que respalden a las palabras, que tomarán las medidas necesarias para cumplir con su obligación de promover y proteger del derecho de todas las personas a no sufrir discriminación.

### 3. Las normas internacionales

**U**SAM VAKHAEVICH BAISAEV, del Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial, voló a Moscú desde Ingushetia el 24 de marzo del 2001, respondiendo a la invitación de Amnistía Internacional para participar en su delegación, asistente al 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. El día siguiente iba a tomar otro vuelo hacia Suiza.

Había acordado visitar a su tía, Zainap Baisaeva, en Moscú y pasar la noche en su casa. En el momento de reunirse con ella, se detuvo junto a ellos un automóvil de la policía, del que salieron dos agentes.

Los agentes pidieron los papeles a Usam Baisaev, y éste les mostró sus documentos de identidad: su pasaporte con el visado suizo, su tarjeta de identificación como asistente de un diputado de la *Duma* Estatal y su pasaje de avión desde Ingushetia. Comunicó a los agentes que acababa de llegar a la capital y que el día siguiente volaba a Suiza.

Usam Baisaev relató a Amnistía Internacional que su explicación pareció satisfacer a uno de los agentes, pero que el otro empezó a insultarlo y a decir que el tiempo que había pasado en Chechenia matando a chechenos no iba a ser en balde. «No maté a chechenos para que pudieran viajar al extranjero.» Seguidamente, amenazó a Usam Baisaev con detenerlo y recluirlo durante al menos una semana.

Los agentes dijeron a Usam Baisaev que debía ir a la comisaría de policía local para que verificasen su identidad. Cuando él preguntó cuáles eran los motivos de su detención, ya que sus documentos eran válidos, por toda respuesta le dijeron que era checheno.

En su denuncia al Ministerio del Interior, Usam Baisaev declaró:

*«No uso reloj, por lo que no sé cuánto tiempo pasamos en el automóvil mientras nos llevaban por la ciudad. [...]*

*El teniente me dijo que podían meterme, según sus palabras, “una larga temporada en el albergue”<sup>15</sup> a pesar de la documentación que les había mostrado. Subrayó el hecho de la única sanción que podrían recibir por aquello sería un “¡bien hecho!” de sus superiores.*

*A continuación, me preguntó si tenía dinero. Yo le dije que una persona que va al extranjero tiene que llevar algo de dinero consigo. Me propuso que le diese 500 rublos [unos 16 dólares aproximadamente] para resolver el problema “amistosamente”. Yo dije que era demasiado, pero los agentes se negaron a “rebajar el precio” de nuestra libertad.*

*Accedieron a llevarnos de vuelta al lugar donde nos habían encontrado. [...]*

*Más tarde descubrí que los agentes habían obligado también a mi tía a pagar. Ella no sabía que yo ya había pagado el “rescate”.»<sup>16</sup>*

**En abril del 2001, el diputado de la Duma Sergei Kovalev escribió al ministro del Interior de la Federación Rusa para exponerle este caso. Ese mismo mes se le informó de que el expediente había sido trasladado a la Fiscalía Interdistrital Ziuzinskaia para que lo examinase. A finales de mayo, agentes enviados por este organismo interrogaron a Zainap Baisaeva acerca de este caso. En el momento de redactar el presente informe, no se conoce que la investigación haya avanzado más allá.**

El derecho al goce de los derechos humanos sin discriminación alguna es un principio fundamental subyacente a las normas internacionales de derechos humanos. La prohibición de la discriminación es parte fundamental de la Carta de la ONU y de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La Federación Rusa es Estado Parte en diversos tratados de derechos humanos especialmente pertinentes en materia de discriminación racial. Estos tratados son, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. La Federación Rusa ha presentado informes sobre la aplicación del PIDCP y el PIDESC a los correspondientes órganos de vigilancia de los tratados (el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respectivamente), que deberán examinar dichos informes en el 2003. Asimismo, es Estado Parte en el principal tratado de la ONU encargado de la eliminación y prohibición de esta forma de discriminación, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

---

<sup>15</sup> Refiriéndose, probablemente, al calabozo que la policía utiliza para la detención breve de vagabundos y otras personas sin documentos de identidad admitidos.

<sup>16</sup> Texto extraído de la denuncia enviada por Usam Vakhayevich Baisayev al ministro del Interior de Ingushetia el 16 de junio del 2001 e incluido como Apéndice 3 en el informe *Internally Displaced Persons from Chechnya in the Russian Federation* de S. A. Gannushkina, Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial, Migration Rights Network, Moscú, 2002.



El 27 de mayo del 2002, mientras circulaba por los alrededores de Moscú, Tatiana Sapunova vio esta pancarta antisemita junto a la carretera. Según informaron los medios de comunicación, detuvo su vehículo e intentó arrancar del suelo la pancarta, que resultó estar conectada a un artefacto explosivo. Al accionarse éste, Tatiana Sapunova sufrió quemaduras y lesiones faciales.

Según informes, unos días después del suceso, un jefe de policía de Moscú declaró a un periódico nacional que no consideraba que el contenido de la pancarta, donde se leía «¡Muerte a los judíos!», fuese explícitamente antisemita o una incitación al odio étnico.

El presidente Putin galardonó posteriormente a Tatiana Sapunova con la Medalla al Valor. © ucsj

## **LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACION DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACION RACIAL**

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1965 y entró en vigor en enero de 1969. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial por todos los medios apropiados y a garantizar el derecho de todas las personas, sin distinción alguna basada en la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico, a la igualdad ante la ley y al disfrute o ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad.

La Convención obliga asimismo a los Estados no sólo a acabar con la discriminación por parte de funcionarios públicos, sino también a proteger a las personas contra

todo acto de discriminación y violencia racial cometido por cualquier individuo, grupo o institución particular y a prohibir tales actos.<sup>17</sup>

El órgano creado para supervisar la puesta en práctica de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de la Convención es el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Este Comité examina los informes periódicos que presentan los Estados Partes y formula conclusiones y recomendaciones con el objetivo de reforzar la aplicación de la Convención por parte de los Estados. También examina las comunicaciones de personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de violaciones por los Estados Partes de cualquiera de los derechos estipulados por la Convención, siempre y cuando ese Estado haya reconocido la competencia del Comité para tal efecto y se hayan agotado todos los recursos internos disponibles.<sup>18</sup>

En 1992, el gobierno de la Federación Rusa declaró que proseguiría con la labor de «aplicar los derechos y cumplir con las obligaciones que se desprenden de los acuerdos internacionales que firmó la URSS».<sup>19</sup> Estos acuerdos son, entre otros, varios tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la ex Unión Soviética, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. La Federación Rusa ha reconocido también la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para examinar las denuncias de individuos o grupos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos garantizados por la Convención.<sup>20</sup>

### ***Informes periódicos presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial***

En 1995, la Federación Rusa presentó sus primeros informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, informes que debía haber presentado en 1992 y 1994. El Comité examinó este informe combinado, correspondiente a los informes periódicos 12 y 13, en febrero de 1996.<sup>21</sup> El Comité señaló como motivos de preocupación<sup>22</sup> la falta de aplicación de los principios y las normas de la Convención (especialmente en los ámbitos regional y local) y la intensificación de actitudes racistas (en particular de los sentimientos antichechenos) por parte de grupos nacionalistas, autoridades locales y la población en general, así como las muestras de antisemitismo por parte de un sector de la población.

---

17 Artículo 5.b de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

18 Artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

19 Comunicación del gobierno de la Federación Rusa a las misiones diplomáticas acreditadas en Moscú, enero de 1992.

20 La ex Unión Soviética formuló una declaración en aplicación del artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial que entró en vigor en 1991.

21 Los 11 primeros informes periódicos fueron presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial por la ex Unión Soviética. Doc. de la ONU HRI/GEN/1/REV.4. Véase <www.unhcr.ch.tbs>.

22 Doc. de la ONU CERD/C/304/Add.5, 28 de marzo de 1996.

En sus recomendaciones, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial instó al gobierno a: ejecutar la decisión del Tribunal Constitucional de abolir de forma efectiva el sistema de permiso de residencia; facilitar información al Comité respecto al número y los resultados de las denuncias y los procesos judiciales relacionados con la discriminación racial, y prestar formación sobre los derechos humanos a jueces, abogados, magistrados, al personal encargado de hacer cumplir la ley y al ejército, con arreglo a la Recomendación General XIII del Comité.<sup>23</sup>

En 1998, tras examinar el 14 informe periódico de la Federación Rusa,<sup>24</sup> presentado también con retraso, las Observaciones Finales<sup>25</sup> del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial acogieron con satisfacción las disposiciones del nuevo Código Penal, en vigor desde el 1 de enero de 1997.<sup>26</sup> Sin embargo, el Comité expresó su preocupación por el aumento de los casos de discriminación racial y de conflictos étnicos y por la situación en Chechenia. Indicó que había recibido información limitada acerca de las medidas adoptadas para investigar y sancionar los actos de discriminación racial, así como para ofrecer reparación por los daños sufridos. Repi-

---

23 En su Recomendación General XIII, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial relativa a la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley en cuanto a la protección de los derechos humanos (42 período de sesiones, 1993) dice:

1. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados Partes se han comprometido a que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, se abstengan de todo acto de discriminación racial; además, los Estados Partes se han comprometido a garantizar a toda persona los derechos enumerados en el artículo 5 de la Convención, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico.
2. El cumplimiento de estas obligaciones depende mucho de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley que ejercen poderes de policía, especialmente los poderes de detención o encarcelamiento, y del hecho de que esos funcionarios estén adecuadamente informados de las obligaciones contraídas por sus Estados en virtud de la Convención. Dichos funcionarios deben recibir una formación intensiva para garantizar que, en el cumplimiento de sus deberes, respeten y protejan la dignidad humana y mantengan y defiendan los derechos humanos de todas las personas sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico.
3. En aplicación del artículo 7 de la Convención, el Comité pide a los Estados Partes que examinen y mejoren la formación de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley a fin de aplicar plenamente las normas de la Convención y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979). Los Estados Partes deben también incluir la pertinente información al respecto en sus informes periódicos.

24 Doc. de la ONU CERD/C/299/Add.15.

25 Doc. de la ONU CERD/C/304/Add.43, 30 de marzo de 1998.

26 El artículo 282 tipifica como delito el dedicarse a actividades deliberadas para avivar el odio nacional, racial o religioso o la discordia, menoscabar el honor o la dignidad nacional, o fomentar la idea de exclusividad de la inferioridad de otros ciudadanos a causa de sus creencias religiosas, nacionalidad o raza, o restringir los derechos o crear privilegios para ciudadanos directa o indirectamente a causa de su raza, nacionalidad o actitud religiosa.

El artículo 63 define la norma general de que la comisión de un delito «por motivos de odio o enemistad nacional, racial o religiosa» constituye una circunstancia agravante.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial insta a los gobiernos a que resuelvan el problema del racismo en todas sus formas, incluida la incitación al odio racial. El artículo 282 del nuevo Código Penal, que entró en vigor en enero de 1997, tipifica como delito el dedicarse a actividades deliberadas para avivar el odio nacional, racial o religioso o la discordia. En su informe del 2002 al Comité, el gobierno proporcionó cifras sobre los procesamientos efectuados desde 1997 en virtud del artículo 282:

- 1997: 12 procesamientos;
- 1998: 16 procesamientos.

En 1999, la fiscalía tramitó 44 causas en virtud del artículo 282, de las que sólo nueve terminaron en juicio. Se sobreseyeron 18 causas por diversos motivos y se suspendieron otras tres porque la policía no encontró a los presuntos autores.

Las propias cifras oficiales dejan claro que rara vez se inician acciones judiciales en virtud de esta nueva legislación, y que de iniciarse casi nunca tienen un resultado satisfactorio.

tió su llamamiento para la plena aplicación de la legislación interna a fin de garantizar en la práctica el disfrute por todo el mundo del derecho a la libertad de circulación y residencia y el derecho a la nacionalidad. Asimismo, reiteró sus recomendaciones en el sentido que debería proseguirse y desarrollarse la formación de jueces y funcionarios encargados de aplicar la ley en lo que se refiere a la protección de los derechos de las minorías raciales.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial mostró preocupación asimismo frente a las violaciones graves del derecho humanitario en Chechenia, y recomendó que no quedaran sin castigar los autores de tales actos y que se ofreciera una reparación a las víctimas. También apremió a que se garantizaran «condiciones normales de vida» para las personas desplazadas por el conflicto.

En abril del 2002, la Federación Rusa presentó al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial un informe que abarca el periodo de enero de 1997 a febrero del 2002,<sup>27</sup> que respondía a observaciones anteriores del Comité y señalaba las iniciativas de promoción y prevención emprendidas en consecuencia. Está previsto que el Comité examine dicho informe a principios del 2003.

---

<sup>27</sup> En ese periodo, la Federación Rusa debía haber presentado tres informes: el 15, el 16 y el 17 (en 1998, 2000 y 2002 respectivamente).

## LAS NORMAS REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La Federación Rusa es Estado Parte en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), cuyo artículo 14 establece que el goce de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio ha de ser asegurado «sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación». El artículo 3 prohíbe la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes. La Comisión Europea de Derechos Humanos ha sostenido que la discriminación racial puede constituir en sí misma trato degradante en aplicación de este artículo.<sup>28</sup>

En noviembre del 2000, el Consejo de Europa adoptó un nuevo tratado, el Protocolo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe que las autoridades públicas discriminen a nadie por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra condición. Así pues, el Protocolo 12 amplía la protección contra la discriminación proclamada en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que sólo se aplica a los derechos reconocidos en el propio Convenio. Esto supone que las personas pertenecientes a Estados Partes en el Protocolo 12 deben recibir protección contra la discriminación en lo que se refiere a todos sus derechos, incluidos los que establece su legislación nacional y otros instrumentos del Consejo de Europa.<sup>29</sup>

La Federación Rusa ha firmado el Protocolo 12 pero aún no lo ha ratificado; como país signatario, está obligada a no emprender ninguna acción que esté en contradicción con el objetivo y la finalidad de este tratado. Amnistía Internacional sigue instando a la Federación Rusa a que ratifique este instrumento.<sup>30</sup>

La Federación Rusa es Estado Parte en el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, cuyo objetivo es el de proteger a las minorías nacionales y promover su plena y efectiva igualdad dentro de los territorios de los Estados Partes. Este tratado prohíbe la discriminación contra las minorías nacionales y establece el derecho de éstas a la igualdad ante la ley y a una protección igual por parte de la ley. Asimismo, obliga a los Estados a tomar las medidas apropiadas para proteger a las personas que puedan ser objeto de amenazas o de actos de discriminación, de hostilidad o de violencia a consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa.

La Federación Rusa es, además, Estado Parte en el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. El Convenio

---

<sup>28</sup> *East African Asians v the United Kingdom*, 14 de diciembre de 1973, Ap. núm. 4403/70 y otros, expediente reproducido en el sumario 3 EHRR 76.

<sup>29</sup> Consúltense el Protocolo núm. 12 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en inglés), <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprojets.htm>>.

<sup>30</sup> El Protocolo núm. 12 entrará en vigor tres meses después de que 10 Estados lo hayan ratificado. En el momento de redactar el presente informe, 29 de los 44 Estados miembros del Consejo de Europa habían firmado el Protocolo núm. 12; dos de ellos, además, lo habían ratificado.

establece la creación de un comité encargado de realizar visitas sin restricciones a todo lugar donde haya personas privadas de libertad por una autoridad pública para examinar «el trato dado a las personas privadas de libertad para reforzar, llegado el caso, su protección contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes».<sup>31</sup>

El Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) visitó la Federación Rusa en nueve ocasiones entre diciembre de 1998 y mayo del 2002 (véase el capítulo 8). Todos los Estados Partes en el tratado han dado su autorización a la publicación de los informes del CPT excepto la Federación Rusa,<sup>32</sup> de modo que, en el momento de redactar el presente informe, las conclusiones y recomendaciones del CPT sobre sus visitas siguen siendo una incógnita en su mayor parte. En vista de la falta de cooperación de la Federación Rusa, el CPT hizo una declaración pública sin precedentes respecto a su inquietud por la ausencia de medidas para aplicar las recomendaciones formuladas sobre los malos tratos infligidos entre diciembre de 1999 y principios de febrero del 2000 a personas detenidas en un centro de reclusión preventiva situado en Chernokozovo, una localidad de la República de Chechenia, así como por la falta de acción para investigar y procesar casos de malos tratos a personas detenidas en Chechenia durante el conflicto.<sup>33</sup>

Amnistía Internacional no ha dejado de instar a las autoridades a que permitan la publicación de los informes de todas las visitas del CPT a la Federación Rusa y a poner en práctica las recomendaciones del CPT.

En 1993, el Consejo de Europa creó la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia en todos sus Estados miembros. La ECRI desempeña su cometido revisando la legislación, las políticas y otras medidas de los Estados miembros para combatir el racismo, así como la eficacia de las mismas, y elabora recomendaciones respecto a las políticas y acciones de los Estados miembros.<sup>34</sup>

Hasta la fecha, la ECRI ha publicado dos informes sobre la Federación Rusa. En el más reciente del 2001, constató que las autoridades habían emprendido algunas medidas positivas para combatir el racismo y la intolerancia. También expresó su preocupación por la persistencia de discriminación, racismo y xenofobia, especialmente contra minorías étnicas y raciales como los chechenos, los mesjetios, los refugiados inguches y los miembros de las comunidades judía y romaní, así como contra solicitantes de asilo y refugiados. La ECRI recomendó a las autoridades que emprendieran más acciones para combatir el racismo, la xenofobia, la discriminación y la intolerancia en diversos ámbitos.<sup>35</sup> En concreto, la ECRI apremió a la Federación Rusa a:

---

31 Artículo 1 del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes.

32 La Federación Rusa permitió la publicación de las observaciones preliminares de la delegación del CPT que viajó a la región del norte del Cáucaso a finales de febrero del 2000.

33 Doc. del CPT: CPT/inf(2001)15, que figura en inglés en el sitio web del CPT <[www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int)>.

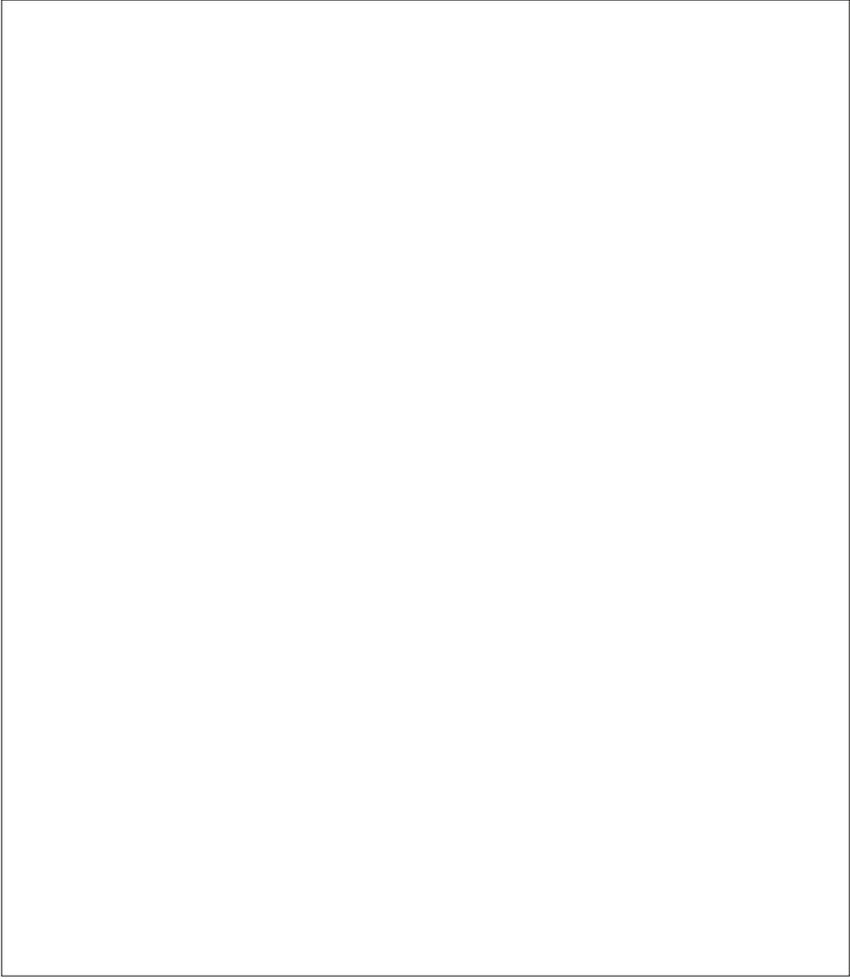
34 Véase <[www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri)>.

35 Véase el segundo informe sobre la Federación Rusa, ECRI, CRI (2001) 41.



En junio del 2002, 50 familias mesjetias residentes en Kievskaia (Territorio de Krasnodar) iniciaron una huelga de hambre en señal de protesta porque las autoridades no les conceden la ciudadanía rusa, a la que tienen derecho según la legislación federal. Los carteles que muestran dicen: «¡Denles un pasaporte a los niños!». La protesta va dirigida al ministro ruso del Interior, para recordarle la obligación del Estado de proteger los derechos de todas las personas que viven en la Federación Rusa. © School for Peace

- garantizar la puesta en práctica en la esfera regional y local de políticas y leyes federales encaminadas a proteger a las personas contra la discriminación;
- revisar el sistema de permiso de residencia y estancia temporal y su procedimiento de aplicación para garantizar que no sea discriminatorio en la práctica;
- contrarrestar conductas ilícitas por parte de funcionarios encargados de aplicar la ley, especialmente contra grupos vulnerables;
- mejorar y fortalecer sustancialmente la respuesta de las autoridades a la violencia racial y la apología del odio mediante, entre otras medidas, una aplicación más efectiva de las disposiciones jurídicas existentes;
- llevar adelante el proceso de contrarrestar las acciones de grupos y partidos políticos extremistas, y
- adoptar un conjunto integral de normas antidiscriminatorias civiles y administrativas que contemplen la discriminación en los diversos ámbitos de la vida.



La policía antidisturbios conduce hacia un vehículo a un grupo de vendedores callejeros sin los papeles de registro correctos, para llevarlos a la comisaría, septiembre de 1999. Tras una serie de atentados con bomba en unos bloques residenciales de Moscú y otras dos ciudades rusas cometidos en septiembre de 1999, miles de «extranjeros» fueron detenidos, y muchos de ellos fueron «deportados» a otras partes de la Federación Rusa por no haber obtenido el registro para la ciudad o región en la que vivían. En Moscú, las autoridades locales adoptaron una normativa secreta que obligaba a todos los que no estaban inscritos permanentemente en el registro de la ciudad a reinscribirse en un plazo de tres días. © AP

## 4. La inscripción en registro: un pretexto para los abusos

**C**UANDO el 13 de septiembre 1999 Lom-Ali Tasuev fue a abrir la puerta a la policía, llevaba a su hijo de cuatro meses en brazos. Lom-Ali Tasuev era técnico informático y trabajaba en un centro docente. Vivía en Moscú, donde su esposa, Khava Tasueva, estaba inscrita en registro, aunque él estaba inscrito en la ciudad de Friezino, a 25 kilómetros de distancia de la capital.

Cuando Khava Tasueva regresó a casa, encontró en ella a varios hombres vestidos de civil efectuando lo que dijeron que era un «control de identidad». Los agentes le comunicaron que se llevaban a su marido a la comisaría de Liublino. Cuando ella les preguntó por qué, le contestaron que porque eran «chechenos».

Khava Tasueva y sus cinco hijos se dirigieron a la comisaría, con la esperanza de que liberaran pronto a Lom-Ali Tasuev. Sin embargo, a las 11 de la noche tuvieron que volver a casa sin él. Tres días más tarde, se informó a Khava Tasueva que no pondrían en libertad a Lom-Ali Tasuev porque se hallaba en posesión de 0,15 g de narcóticos. Khava Tasueva presentó una denuncia a la Fiscalía del distrito y al poco tiempo Lom-Ali Tasuev fue puesto en libertad bajo fianza.

Según Lom-Ali Tasuev, cinco horas después de su detención, tras haber sido registrado varias veces, se le ordenó, con testigos presentes, que vaciase el contenido de sus bolsillos sobre la mesa. Lom-Ali Tasuev relató a Amnistía Internacional que, tras examinar detenidamente los objetos expuestos, un agente se inclinó y señaló un papel de aluminio que había debajo de la mesa. Lom-Ali Tasuev se negó a recogerlo y dijo que no le pertenecía. El papel de aluminio resultó contener heroína.

El proceso de Lom-Ali Tasuev fue celebrado en el tribunal intermunicipal de Liubli no del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 1999. Proclamó su inocencia y declaró ante el juez: «Dispuse de más de cinco horas y ocasiones de sobra para desprenderme de cualquier cosa que pudiera representar un peligro para mí, si la hubiera tenido. [...] Tengo cinco hijos, mi mujer está enferma y no trabaja, no tenemos una vida fácil. ¿Cree el Sr. Juez que podría permitirme comprar un narcótico caro, del que en resumidas cuentas no tengo ninguna necesidad por no ser drogadicto, como demuestra el certificado médico incluido en el sumario?». En una explicación escrita para el juez, Lom-Ali Tasuev declaró que la policía puso la heroína allí para inculparlo. Vinculó el proceso penal incoado contra él con la campaña antichechena en Moscú que siguió a la serie de atentados con bomba en bloques residenciales de los que las autoridades culparon a «los chechenos».

Con todo, el juez declaró culpable a Lom-Ali Tasuev y declaró que «en circunstancias no especificadas, en un momento no especificado, en un lugar no especificado, Tasuev obtuvo, de una persona no especificada, 0,15 gramos de narcóticos para su uso personal. [...] En el transcurso de un registro corporal, Tasuev arrojó la heroína fuera de su bolsillo. [...] Afirma que fue la policía quien puso la heroína, pero no se lo comunicó al fiscal. [...] Sus pruebas son confusas, mientras que las pruebas de los testigos [la policía] son coherentes, lógicas y convincentes. [...] Teniendo en cuenta las referencias positivas de su persona, y el hecho de que es padre de cinco hijos [...] se le impone una pena condicional de seis meses y un año de libertad condicional.»

Esta práctica sistemática de perseguir a miembros de grupos determinados para efectuar «controles de identidad», que puede conducir a acusaciones en falso e incluso a condenas por actividades delictivas, sigue dándose hoy día.

En unas declaraciones efectuadas el Día Internacional de los Derechos Humanos (10 de diciembre) del 2001, el Defensor de los Derechos Humanos en la Federación, Oleg Mironov, identificó la dinámica que envuelve el sistema de registro de residencia como el marco más habitual en el que los agentes encargados de hacer cumplir la ley violan los derechos humanos fundamentales de la población.<sup>36</sup> Según las investigaciones de Amnistía Internacional, es también el contexto en el que se persigue de forma más desproporcionada a miembros de minorías étnicas o nacionales y a menudo conduce a la detención arbitraria y a malos tratos.

Las personas que viven en la Federación Rusa están obligadas a inscribir en el registro policial su lugar de residencia. En el pasado, tanto en la época soviética como en la zarista, los permisos de residencia se utilizaron como medio para restringir los desplazamientos entre las ciudades y el campo, así como para la aplicación de la ley. Desde 1932, todos los ciudadanos soviéticos estuvieron obligados, al cumplir los 16 años, a llevar un pasaporte interno donde debía figurar un sello (la *propiska*) que indicaba su lugar de residencia. No obstante, el artículo 27 de la Constitución de 1993 garantiza el dere-

---

36 Entrevista efectuada en la emisora de radio *Ekho Moskvy*, 10 de diciembre del 2001.

cho de todos los residentes legales en la Federación Rusa a circular con libertad y a elegir su lugar de residencia. Así pues, la funcionalidad de la inscripción en registro debería ser la de comunicar a la policía el domicilio personal, no la de dar medios a la policía de negar la residencia a quienes tienen el derecho por ley de inscribirse en registro.

En la práctica, en muchos lugares, como en Moscú y en San Petersburgo, así como en los territorios meridionales de Stavropol y Krasnodar, el sistema de inscripción en registro requiere que las personas soliciten permiso para vivir en una dirección determinada, en lugar de que simplemente proporcionen información acerca de su lugar de residencia. Estas prácticas no han cesado, pese a contravenir la Constitución, la legislación nacional e internacional y las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Los gobiernos locales de la Federación Rusa han introducido restricciones y condiciones adicionales para la inscripción en el registro, que allanan el camino para decisiones y sanciones arbitrarias por infracciones del régimen de registro. Los controles de identidad van a menudo acompañados de sobornos, intimidación, extorsión y la incautación de los documentos de identidad de personas y, con frecuencia, comportan la reclusión a corto plazo en las dependencias policiales.

Algunas ONG de la Federación Rusa que participaron en la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo celebrada en el año 2001 señalaron el «sistema de registro y sus derivados como un instrumento básico de discriminación y un prerequisite básico para las prácticas discriminatorias».<sup>37</sup> Según manifestaron, la falta de transparencia y de rendición de cuentas integrada en el sistema propicia la discriminación debido a tres factores clave:

1. Permite a los funcionarios denegar o restringir el registro a miembros de ciertos grupos étnicos;
2. Permite privar de una serie de derechos civiles a la persona a la que se ha denegado el registro por su origen étnico;
3. Eleva las posibilidades de que quienes «controlan» este sistema persigan específicamente a las personas a las que se ha denegado el registro (y a todos los que forman parte de ese mismo grupo étnico).

Este análisis se repite sistemáticamente en numerosos informes de organizaciones intergubernamentales<sup>38</sup> y organizaciones internacionales de derechos humanos.

---

<sup>37</sup> *Working against Racism in Russia: Perspective of Russian NGOs*, agosto del 2001, informe publicado por las ONG rusas Red contra el Racismo y Centro para el Desarrollo de la Democracia y los Derechos Humanos.

<sup>38</sup> Véanse el segundo informe sobre la Federación Rusa de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, adoptado el 16 de marzo del 2001, doc. CRI(2001)41, párs. 76, 78 y 80; la Resolución 1277 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptada en abril del 2002, y las *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño: Federación Rusa*, 10 de noviembre de 1999, doc. de la ONU: CRC/C/15/Add.110, párs. 51 y 52.

«No ensuciéis nuestra tierra», graffiti antisemita en la pared del edificio donde se encuentra la sede de una comunidad judía en Ulianovsk, en el este de la Federación Rusa, abril del 2002. © UCSJ



La falta de investigación y de acciones judiciales ante los casos de intimidación racista puede dar a entender que tales actos se toleran, e incrementar así el riesgo de que comunidades minoritarias sufran más ataques violentos.

En la ciudad siberiana de Tiumen, la policía no emprendió acción alguna contra los autores de repetidos ataques que causaron daños en una sinagoga en proceso de reconstrucción. Un grupo autodenominado «Cabezas rapadas arios de Tiumen» reivindicó en su sitio web al menos uno de estos ataques (perpetrado en octubre del 2001), hizo declaraciones explícitamente antisemitas y amenazó con incendiar la sinagoga. Las autoridades afirmaron haber identificado e incluso interrogado a algunos de los jóvenes autores del ataque de octubre del 2001, y finalmente se clausuró el sitio web. Sin embargo, nadie ha sido acusado formalmente de estos ataques, que las autoridades siguen reacias a clasificar como racistas y consideran en cambio «vandalismo juvenil».

Se instaló un puesto de guardia cerca de la sinagoga, pero apenas nunca había personal de vigilancia en él.

Los ataques contra la propiedad acabaron convirtiéndose en ataques contra personas. En mayo del 2002, tres jóvenes que salían de la sinagoga fueron atacados por un grupo de cabezas rapadas, que profirieron insultos racistas contra ellos.

Una mujer de la comunidad judía se quejó a Amnistía Internacional de que, por el momento, «las indicaciones que nos han dado [las autoridades] se refieren a lo que nosotros deberíamos hacer, no a lo que harán por nosotros. Por lo que parece, tenemos que “ir con cuidado” y no salir sin compañía». También se quejó de que cuando los tres jóvenes de su comunidad que fueron atacados se dirigieron a la comisaría a presentar denuncia, la policía no quiso tomar nota de los insultos racistas que habían recibido. Según dijo a Amnistía Internacional, tenía la sensación de que las autoridades se resistían a admitir que había racistas en Tiumen para no manchar la imagen de la ciudad.

En septiembre del 2002, Raphael Goldberg, presidente del Centro Cultural Judío de Tiumen, indicó a Amnistía Internacional que el fiscal general de la Federación había dado instrucciones al fiscal regional para que le hiciera llegar toda la información disponible sobre los ataques.

El artículo 11 de la Ley sobre las Fuerzas Policiales de 1991 establece sus funciones en el control de los documentos de identificación. El párrafo 2 dispone que la policía:

*«examinará los documentos personales de identidad si hay motivos suficientes para sospechar que el sujeto ha cometido un delito común o administrativo y, cuando existan indicios suficientes para demostrar que éste se halla en posesión de armas, explosivos, narcóticos o psicofármacos, efectuará un registro corporal, de sus efectos o equipaje de mano, requisará dichos artículos [...]».*

Toda persona detenida en relación con controles de documentación es susceptible de ser recluida durante 48 horas hasta que el expediente pase a manos de un fiscal o un juez. Se suele recluir a la persona en las propias dependencias policiales o en centros de reclusión especiales para personas indocumentadas. Entre los multados o detenidos ha habido personas en espera de decisiones oficiales respecto a su condición jurídica, como en casos de solicitantes de asilo en espera de la decisión del servicio de inmigración, o de ciudadanos extranjeros que solicitan la ciudadanía rusa.

Las personas sin una documentación correcta pueden recibir una multa al ser interceptadas por la policía y, en tal circunstancia, deben recibir documentación que acredite que han pagado la multa. Sin embargo, en numerosos informes se describe que la policía exige la multa o importes arbitrariamente superiores a ella sin proporcionar comprobante alguno del pago. Según los informes, las únicas personas que tienen posibilidad de obtener un comprobante de la multa pagada son quienes conocen sus derechos con suficiente seguridad y tienen un dominio suficiente del ruso para exigirlo. Quienes no son capaces de obtener esta acreditación se encuentran expuestos a ser multados sistemáticamente por todos los agentes de policía que encuentren al cabo del día.

Amnistía Internacional apremia a las autoridades rusas a que defiendan y promuevan los derechos a la libertad de circulación y a no ser arbitrariamente detenido, y a que tomen medidas para poner fin a la aplicación arbitraria, inconstitucional y a menudo racista de la normativa de registro.



Alvi Digaev (*derecha*), desplazado checheno que huyó de la capital, Grozni, durante el conflicto, y Svetlana Gannushkina se reúnen en las oficinas de Asistencia Cívica en Moscú, que se usaron como aulas para los niños chechenos que no podían ir a la escuela porque, como a sus padres, no se les permitía inscribirse en el registro de Moscú. A la hija de 16 años de Alvi Digaev le han comunicado que debe regresar a Grozni si desea obtener el pasaporte ruso. © AI

*«Siempre que estoy esperando a un checheno y éste se retrasa, pienso: ¿cuál es la comisaría más cercana?»*

Svetlana Gannushkina (*izquierda*), directora de la ONG Asistencia Cívica, que se ocupa de los solicitantes de asilo y personas desplazadas por el conflicto de Chechenia o por conflictos de otras partes de la Federación Rusa y de la ex Unión Soviética.

## 5. Prejuicios en la actividad policial

**D**ESDE el inicio en septiembre de 1999 del segundo conflicto en Chechenia, los chechenos y otros pueblos del Cáucaso que viven en el resto de la Federación Rusa han sufrido un aumento de agresiones racistas y hostigamiento policial en diverso grado.

El caso de Said-Emin, descrito más adelante, recuerda a otros testimonios de chechenos entrevistados por Amnistía Internacional tras los atentados con bomba en Moscú de otoño de 1999. El Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial, que hizo un seguimiento de muchos de estos casos y de sus resultados, concluye: «Entre el otoño de 1999 y la primavera del 2000, una auténtica campaña de falsedades envolvió el país. Esta oleada se repitió, en menor medida, en agosto del 2000, tras la explosión en un pasaje subterráneo en la plaza Pushkin de Moscú. [...] El proceso era más o menos el mismo: la policía ponía drogas, munición, granadas de mano o explosivos en manos de chechenos o en sus apartamentos durante registros corporales o de domicilio. Las víctimas eran conducidas a las dependencias policiales para extraer confesiones de ellas. Era un proceso bien tosco y pese a ello no se absolvía a ningún detenido. Como mucho se cedía a la insistencia de los abogados para que se realizaran más investigaciones o se dictaran condenas condicionales».<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> *Internally Displaced Persons from Chechnya in the Russian Federation*, Svetlana Ganushkina, Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial, Migration Rights Network, Moscú.

Said-Emin<sup>40</sup> es checheno. Entre 1988 y 1990 estuvo al servicio del ejército ruso en la región de Moscú. Ha vivido en Moscú desde 1991 ganándose la vida como chófer. Su esposa, nacida en Moscú, trabaja en una tienda. Tienen un hijo de corta edad.

El 12 de septiembre de 1999, Said-Emin volvió a casa desde Astracán, a donde se había desplazado por trabajo, tras saber que su hijo de nueve meses se encontraba enfermo. El día siguiente, explotó una bomba en un bloque residencial de Moscú. Las autoridades rusas responsabilizaron a «los chechenos» de las explosiones. La televisión anunció redadas a gran escala en Moscú en busca de chechenos.<sup>41</sup> La esposa de Said-Emin lo convenció para que se fuera de la capital.

Said-Emin relató a Amnistía Internacional que, cuando se dirigía a su automóvil, fue interceptado por agentes de policía en el vestíbulo de su edificio. Los agentes lo registraron y le pidieron los documentos y registraron también su vivienda. A continuación, lo condujeron a la comisaría de policía local, lo volvieron a registrar y lo interrogaron durante cuatro horas. En un primer momento, la policía lo acusó de participar en el robo de un hotel, y después le preguntaron cuál fue la última vez que estuvo en Chechenia.

Según el testimonio de Said-Emin, le dieron algo de beber y después le hicieron preguntas referentes a narcóticos. Un agente dejó sobre la mesa un pequeño paquete con droga, frente a Said-Emin, y afirmó que lo llevaba encima cuando lo registraron. Las autoridades afirman que una prueba de orina que se le efectuó posteriormente reveló muestras de sustancias ilegales. Said-Emin cree que ello se debe por fuerza a algo que pusieron en la botella que le dieron de beber. Said-Emin declaró a Amnistía Internacional que los agentes de policía le advirtieron que, si protestaba, se le impondría una pena más larga. En febrero del 2000, se dictó contra Said-Emin una condena condicional de seis meses por posesión y consumo de narcóticos<sup>42</sup> y fue puesto en libertad.

Según los informes al respecto, Said-Emin recibió visitas de la policía a su casa todas las semanas tras su puesta en libertad. Según declaró a Amnistía Internacional: «Siempre aparecían cinco de ellos armados. No presentaban su identificación. No sabíamos sus apellidos». Si no estaba en casa, registraban el apartamento. Cada vez que lo encontraban en casa, comprobaban su documentación, incluido el certificado de matrimonio.

El 7 de septiembre del 2001, llegaron a casa de Said-Emin unos agentes de policía uniformados, acompañados de ocho o nueve hombres vestidos de civil y registraron el apartamento. La esposa de Said-Emin dijo a Amnistía Internacional que pidió que le dejaran coser los bolsillos del pantalón de su marido después de que lo registraran (una práctica habitual de los chechenos, ante la abundancia de

---

40 Said-Emin (apellido no revelado) fue entrevistado por una delegación de Amnistía Internacional en octubre del 2001 y febrero del 2002.

41 Véase también *Russian Federation/Chechnya: For the Motherland* (Índice AI: EUR 46/046/1999).

42 Artículo 228.1 del Código Penal.

detenciones y de las consiguientes acusaciones de posesión de narcóticos o munición). Los agentes no se lo permitieron, y condujeron a Said-Emin esposado a la comisaría de policía.

Alrededor de las dos de la madrugada, tres agentes entraron en la celda donde Said-Emin estaba recluso. Según los informes, un agente le dijo: «A los chechenos os deberían matar a todos», introdujo un puño en el bolsillo delantero del pantalón de Said-Emin y extrajo un paquete de aluminio que, según el agente, contenía heroína. A tenor de las afirmaciones de Said-Emin, se le dio a elegir: cargos por posesión de drogas o por posesión de armas.

Esta vez, Said-Emin rechazó la opción de un defensor de oficio y eventualmente contrató los servicios de un abogado de su elección con la ayuda de la ONG Asistencia Cívica. Su abogado interpuso denuncia ante el fiscal general por unas afirmaciones emitidas en un programa de televisión, según las cuales Said-Emin había sido detenido en la calle en posesión de heroína, sin documentación ni registro de residencia. Said-Emin fue liberado el 10 de septiembre del 2001. El 8 de octubre, obtuvo confirmación por escrito de que se había sobreesido la causa por falta de pruebas. Desde entonces, él y su esposa han intentado, sin éxito, presentar denuncias contra la policía por tratar de incriminarlo con drogas y por los registros ilícitos de su vivienda. La primera denuncia fue desestimada «por falta de pruebas» y la segunda pasó de uno a otro de los diversos organismos policiales que participaron en la detención de Said-Emin. En el momento de escribir el presente informe, Said-Emin no había obtenido resarcimiento alguno.

En general, resulta difícil demostrar que en un caso aislado hayan intervenido actitudes, políticas o procedimientos racistas para encausar, condenar, imponer una sanción severa o rechazar el derecho de apelación. En ciertas ocasiones sale a la luz la discriminación racista (por ejemplo, en las palabras de un agente de policía o de un funcionario judicial). En muchos más casos, sólo es posible identificar el racismo examinando las constantes en las detenciones, sentencias y condenas en relación con la condición racial del acusado o la víctima del delito, la condición racial de las personas encargadas de la administración de justicia, etc.

Para tal fin, es muy necesario disponer de información pertinente sobre la discriminación. En la Federación Rusa, la obtención de este tipo de información sigue en un estadio muy primario. Las propias dificultades para obtener este tipo de información estadística ponen de manifiesto las deficiencias del sistema judicial. La identificación de constantes discriminatorias constituye el primer paso para hallar métodos para combatir la discriminación. En ese sentido, se ha recibido favorablemente el informe más reciente del gobierno al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que representa un paso adelante para lograr evaluaciones útiles. El Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial también ha contribuido con su actividad a la identificación de dichas constantes, por ejemplo, en su informe del 2002, *Legal mechanisms for combating ethnic discrimination and incitement to racial hatred in Russia*.

Pese a ello, siguen abundando los informes de trato racista y prejuicios racistas en la policía. Muchas comunidades argumentan que la policía persigue de forma injusta a miem-

bros de minorías étnicas, a quienes consideran automáticamente presuntos delincuentes. Se han recibido una serie de informes sobre declaraciones de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se refieren con estereotipos negativos a grupos étnicos o nacionales determinados. En la inmensa mayoría de casos que han llegado a conocimiento de Amnistía Internacional, las autoridades no han emprendido acciones decisivas para combatir este tipo de discriminación en la administración de justicia.

Por ejemplo, en un informe distribuido durante la Conferencia Mundial de la ONU contra el Racismo, como parte de la contribución de las ONG locales al foro, Konstantin Demeter, de la Sociedad Romano Khaer de Moscú, se refirió a cómo van creándose estereotipos negativos para referirse a la comunidad romaní en la Federación Rusa. En el año 2000, el periódico de gran tirada *Argumenty i fakty* (Argumentos y hechos), publicó un artículo que vinculaba a los romaníes con el tráfico ilegal de drogas.<sup>43</sup> Según se ha documentado, el Departamento de Investigación Criminal de la ciudad de Moscú declaró que «los gitanos de Moscú son actores por herencia. Trafican con oro y con drogas [...]». Se recibe información periódica sobre campañas antidelinuencia preparadas por el Ministerio del Interior en diversas regiones de la Federación Rusa con el lema «*tabor*» (nombre que reciben los campamentos romaníes). Por lo general, estas campañas se traducen en controles de los documentos de personas que responden a la descripción estereotipada de los romaníes y traslados forzosos al lugar de la Federación Rusa donde estuvieron inscritos por última vez en registro, sea cual sea.

La discriminación en la legislación y en la administración de justicia tiene consecuencias nefastas para las víctimas del racismo, puesto que crea un clima en el que tanto la policía como miembros de la sociedad en general perciben que pueden salir impunes de los delitos racistas y en el que las minorías raciales se sienten desprotegidas por el Estado y expuestas a agresiones.

El racismo puede allanar el camino a otras violaciones de los derechos humanos como la tortura y los malos tratos. Aquellos a los que figuras públicas nacionalistas tachan de «enemigos» o de «infrahumanos» pasan a considerarse blancos legítimos de violaciones de derechos humanos sin más razón que su identidad nacional, étnica o religiosa. Por ese motivo, es extremadamente importante hacer ver de manera inequívoca a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que no se va a tolerar el racismo, que se realizarán investigaciones exhaustivas e independientes de toda denuncia hecha por víctimas del racismo y que se llevará ante la justicia a los autores de brutalidad y otras violaciones de los derechos humanos.

**El 24 de enero del 2001, unos trabajadores de la construcción de Moscú empezaron la jornada esperando un día de trabajo normal en la obra. El único hecho extraordinario era que sus contratistas, una empresa de construcción italiana, les habían prometido que les pagarían el sueldo atrasado de tres meses. Los trabajadores se habían declarado en huelga cuando los contratistas les dejaron de pagar por tercer mes consecutivo y, según los informes recibidos, habían accedido a vol-**

---

43 En su número 26 (1027).

*«Nuestras asociaciones culturales nacionales consideran que la lucha contra la droga es esencial para la salud de nuestra población. [...] Pero es ilegal convertir la lucha contra la droga en incitación al odio nacional. Las personas no cometen delitos por su nacionalidad o por pertenecer a un grupo étnico sino por sus características personales. [...] La idea principal se condensa en frases como ésta: “Queremos subrayar de nuevo el hecho de que los gitanos, los tayikos, los azeríes y otros representantes de minorías étnicas son invasores de nuestro territorio”. Esto es una flagrante incitación al odio nacional.*

*No nos cabe duda de que la propagación de tales ideas en los medios de comunicación es ilegal; viola los derechos de las minorías nacionales y fomenta el odio racial y el crecimiento del extremismo nacional en la sociedad. Por ello, la lucha contra un delito no debe ir acompañada de otras acciones ilegales.»*

Extracto de una carta escrita en septiembre del 2002 al Ministerio de Prensa por la delegación del Congreso de Asociaciones Nacionales de Rusia en la región de Sverdlovsk, compuesto por dirigentes de las comunidades chechena, judía, romaní, tayika, tártara y otros grupos minoritarios. La carta fue una respuesta a la emisión televisiva de una entrevista con el jefe de una organización que, según los informes periodísticos, empleaba métodos violentos para combatir el tráfico de sustancias ilegales. En la entrevista responsabilizó a diversos grupos étnicos del tráfico de drogas en Ekaterimburgo. Según los informes, se dirigió una advertencia oficial a esta organización y se remitió el material relacionado con los presuntos actos racistas al fiscal general adjunto de la Federación Rusa.

ver a la obra el día 24 cuando los contratistas se comprometieron a pagarles y los amenazaron con represalias si no volvían a trabajar ese día.

Según los testigos presenciales, cuando los trabajadores se estaban poniendo las ropas de trabajo, unos agentes de policía del Departamento Regional para la Lucha contra el Crimen Organizado (RUBOP), con máscaras y rifles automáticos, irrumpieron en el edificio en construcción y obligaron a los trabajadores a echarse al suelo. Según declararon éstos, los agentes empezaron a golpearlos para averiguar quiénes habían sido los líderes de la huelga. Los agentes señalaron al parecer a Abdullo Vatanov y Rustam Oiakhmadov, ciudadanos tayikos, como los líderes de la huelga, los esposaron, les pusieron balas en los bolsillos, los condujeron a la planta superior y les infligieron una fuerte paliza.

Al resto de los trabajadores se los obligó a permanecer echados sobre el suelo de cemento húmedo durante tres horas pese a las gélidas temperaturas y a que sólo iban vestidos con camisetas y pantalones de trabajo. Los agentes incluso abrieron las ventanas para acentuar el frío. Los trabajadores declararon que desde su posición podían oír los gritos de Abdullo Vatanov y Rustam Oiakhmadov al ser golpeados. Al día siguiente, y según los informes, los contratistas comunicaron a los trabajadores que se fueran de Moscú inmediatamente si no querían que les sucediera lo mismo.

Abdullo Vatanov y Rustam Oiakhmadov fueron acusados de delitos relacionados con drogas y armas.<sup>44</sup> Durante el proceso de detención, un fiscal adjunto de la Fiscalía Interdistrital Tverskaia interrogó a los dos hombres. Pese a sus patentes lesiones y a sus quejas de que habían recibido una paliza a manos de agentes del RUBOP, no se hizo ningún paso para facilitarles asistencia médica inmediata.

Dos días después de su detención, el periódico *Segodnia* (Hoy) publicó un reportaje sobre los hechos que instigaron a la abogada de los dos trabajadores a presentar una denuncia oficial a la policía.<sup>45</sup>

El reportaje, que fue emitido también por televisión, afirmaba que los dos hombres habían formado parte de grupos armados chechenos en Chechenia. En el contexto de los sentimientos antichechenos que prevalecían en Moscú,<sup>46</sup> tales afirmaciones podían haber tenido graves consecuencias para los dos hombres y respecto a su derecho a obtener un juicio justo e imparcial dentro del sistema penal. Según relataron los dos hombres, se fueron de Tayikistán en julio del 2000 y habían trabajado en proyectos de construcción de Moscú desde agosto del 2000. Gracias al interés de la ONG rusa Memorial por el caso, en el que intervinieron la abogada Inna Ailamazian y el diputado de la Duma Estatal V. V. Igrunov, pudieron desmentirse las afirmaciones hechas en los medios de comunicación.

Pese a la insistencia de la abogada para que se interrogase a los testigos y se efectuaran reconocimientos médicos, no recibió respuesta alguna de las autoridades. El 14 de marzo del 2001, escribió:

*«Mis intentos de ver al investigador, [mis] peticiones de que el investigador viera e interrogara a los testigos y [mis intentos de] entrevistar a los agentes del RUBOP que intervinieron en el pogromo han fracasado por completo. Cuando el investigador concertaba una cita para que nos entrevistáramos, no se presentaba.*

Entretanto, algunos de los demás trabajadores, los tayikos y los moldavos que fueron testigos presenciales del pogromo, temerosos ante la impunidad del RUBOP, dejaron el trabajo y se fueron de Moscú. Las lesiones de los acusados están desapareciendo, por lo que la inactividad de la investigación está comportando irremisiblemente el encubrimiento de las pruebas materiales de la causa, en algunos casos de forma irreparable. Desde el 9 de febrero del 2001, cuando me hice cargo del caso, no se ha emprendido ni una sola acción investigadora respecto a mis clientes, ni se ha interrogado a un solo testigo presencial del asalto.[...]»<sup>47</sup>

---

44 Artículo 228 (4) y artículo 222, respectivamente, del Código Penal de la Federación Rusa.

45 Carta de Inna Ailamazian del 9 de febrero del 2001 a un alto cargo de una comisaría de policía local.

46 Véase *Russian Federation/Chechnya: For the Motherland* (Índice AI: EUR 46/046/1999) para más información.

47 Extracto de una carta de Inna Ailamazian al diputado Igrunov, vicepresidente del Comité para Asuntos de la CEI de la Duma Estatal, y al embajador de la República de Tayikistán en la Federación Rusa.

Según ha manifestado la abogada, no se había emprendido ninguna acción investigadora cuando la Fiscalía Interdistrital Tverskaia prolongó la reclusión de Abdullo Vatanov y Rustam Oiakhmadov hasta el 24 de abril del 2001. Los dos hombres fueron posteriormente puestos en libertad bajo fianza aportada por la embajada de Tayikistán.

Inna Aylamazyan, que ha representado a miembros de minorías étnicas en causas similares,<sup>48</sup> informó a Amnistía Internacional de que había recibido ya una serie



Bektash Fasylov formaba parte de un grupo de cinco mesjetios de la región de Krymsk (Territorio de Krasnodar) que tuvieron que ser hospitalizados por conmoción cerebral tras ser atacados, sin que mediara provocación, por un grupo de unos 60 autodenominados «cosacos» en noviembre del 2001. Muchos informes dan constancia de que miembros de tales grupos acompañan con frecuencia a la policía en operaciones locales y llevan a cabo redadas por iniciativa propia. Aunque se denunció oficialmente lo ocurrido ante la policía, en el momento de redactar este informe nadie había sido puesto a disposición judicial para responder del ataque y, a tenor de la información recibida, la causa se había cerrado. © AI

---

48 Véase *Federación Rusa: Negación de justicia* (Índice AI: EUR 46/027/2002/s), pp. 44-45.



Dos trabajadores tayikos en el garaje sin ventanas que les sirve de residencia. Como ellos, millones de personas procedentes de otras ex repúblicas socialistas de la Unión Soviética han llegado desde 1991 a la Federación Rusa en busca de trabajo. Vulnerables a la explotación y víctimas frecuentes de discriminación, muchos de ellos se han visto obligados a aceptar trabajos con pocas garantías y sueldos bajos. © AI

**de llamadas anónimas sospechosas de carácter intimidatorio que parecían tener relación con su trabajo en estas causas.<sup>49</sup>**

En la Federación Rusa, muchas víctimas de tortura o malos tratos infligidos por motivos racistas no presentan denuncia: unas veces porque calculan que hay pocas posibilidades de lograr que se sancione satisfactoriamente a un agente de policía acusado de tales abusos; otras veces porque prefieren no presentar denuncia ante ciertos «excesos» que no constituyen en sí malos tratos físicos, como insultos racistas y ame-

---

<sup>49</sup> La información sobre estas causas procede de los datos y el material proporcionados a Amnistía Internacional por la abogada defensora Inna Ailamazian en varias entrevistas mantenidas en el año 2002, así como de la correspondencia mantenida con Olga Cherepova de Memorial, la carta de Inna Ailamazian al diputado Igrunov de la *Duma* Estatal y a R. Z. Mirzoev, embajador de Tayikistán en la Federación Rusa, en mayo del 2001, y la carta del diputado Igrunov al Fiscal General alrededor de la misma fecha.

*«Nosotros, los habitantes del pueblo de Starbeevo, les informamos de que en mayo de 1999 llegaron unos tayikos a nuestro pueblo para trabajar para una compañía telefónica. Instalaron comunicaciones telefónicas y, cuando terminó su trabajo para esa empresa, se quedaron para trabajar en la construcción privada. Muchos de nosotros acudimos a ellos para que nos ayudaran en varios trabajos de construcción. En invierno, con las intensas heladas, cavaron zanjas con ayuda de hogueras. Salían a hacer los trabajos más duros para ganarse la vida. Algunos de ellos son personas de elevada instrucción: un director de escuela, un ingeniero, un geólogo. Se ganaban honradamente el pan con sangre y callos en las manos. Y nosotros, los habitantes de este pueblo, damos plena fe de que son completamente inocentes. Son personas honradas y trabajadoras. Nosotros, los habitantes de este pueblo, que necesitábamos ayuda con los trabajos de construcción, agradecemos a estas personas su trabajo duro y honrado. Estas personas simplemente se ganan la vida encalleciéndose las manos. Todos nosotros atestiguamos su inocencia y exigimos que se tomen medidas contra los excesos cometidos por los organismos que supuestamente aplican la ley. [...]»*

Carta del 10 de julio del 2000, enviada por los habitantes del pueblo de Starbeevo al jefe del Departamento Principal de Asuntos Internos de la región de Moscú y a la Fiscalía de la localidad de Jimki.

El 4 de julio del 2000, unos desconocidos entraron en una casa del pueblo de Starbeevo, distrito de Jimki, donde vivían obreros de la construcción tayikos y, según informes, insultaron, golpearon brutalmente y se llevaron a tres de ellos, Azizkhon Davlatov y Samad e Iskandar Ibroimov, que fueron acusados de delitos relacionados con drogas. Los informes indican que los desconocidos también destrozaron los muebles y se llevaron objetos personales. Posteriormente se supo que eran agentes de policía dirigidos por un comandante de la 4.<sup>a</sup> división del RUBOP de la región de Moscú. En marzo del 2002, tres agentes del RUBOP se sentaron en el banquillo por falsificación de pruebas, abuso de autoridad, robo y extorsión. En el momento de redactar el presente informe, en septiembre del 2002, la causa seguía pendiente.

nanzas de violencia. La falta de confianza en el sistema judicial se ve agravada por el hecho de que no existe un organismo independiente que examine las denuncias de tortura o malos tratos a manos de los agentes del Estado.

Las autoridades tienen la obligación de resolver las deficiencias del sistema penal que menoscaban la confianza pública y refuerzan la impunidad de los torturadores. La consecuencia de no cumplir con esta obligación es que las minorías étnicas y nacionales quedan expuestas a sufrir abusos por parte de las mismas fuerzas que deberían protegerlas.

## 6. «Nadie a quien recurrir»: ausencia de protección

*«Lo peor es que no hay nadie a quien recurrir. Llamas al teléfono de ayuda contra el racismo [dependiente de las autoridades moscovitas] y te dicen sin más que no es su zona. Por ejemplo, una vez la policía dio el alto a mi sobrino y le dijo que su documentación no estaba en orden; le pusieron una “multa” de 500 rublos [unos 16 dólares]. Cuando me llamó, llamé al teléfono de ayuda, pero me dijeron que “no era propiamente Moscú” y que no les concernía. Después, llamé a la embajada [de Tayikistán]. [...] Luego le dije a mi sobrino que volviera a la comisaría a reclamar su pasaporte. Lo habían dejado salir para buscar dinero. Cuando llegó, lo metieron en una celda de una patada y uno le dijo: “Ya sabes que me gusta el dinero. No vas a salir hasta que lo tenga”. Al final, tuvo que reunir el dinero y pagar.»*

Bogsho (se ha omitido el apellido)

**B**OGSHO, miembro del personal docente de la Academia de Ciencias de Moscú, llegó a Rusia desde Tayikistán en 1993. Es un ciudadano ruso, pero ese hecho no le sirvió de protección contra la banda racista que los agredió a él y a su hijo el 14 de mayo del 2002 cuando regresaban de un acto cultural celebrado en la zona de Moscú para tayikos originarios de las montañas Pamir.

Poco antes de las cinco de la tarde, un grupo de entre 25 y 30 jóvenes con las cabezas rapadas entraron en el vagón en el que viajaban Bogsho, su hijo y uno de los estudiantes de Bogsho. Los jóvenes rodearon a Bogsho y a sus acompa-

ñantes y empezaron a balancearse en las barras y a darles patadas. Cuando llegaron a la estación siguiente, las tres víctimas estaban cubiertas de sangre.

Bogsho relató a Amnistía Internacional que entre los asaltantes había dos o tres mujeres. Algunos de los atacantes sacaron fotografías de las tres víctimas que yacían en el suelo mientras otros repetían: «Moscú para los moscovitas, Rusia para los rusos».

Cuando se fueron los atacantes, las tres víctimas llamaron a la policía con un teléfono móvil. Al no presentarse nadie, Bogsho volvió a llamar. El agente que atendió la llamada dijo que todavía no habían encontrado a los asaltantes.

Bogsho y sus compañeros volvieron a casa y llamaron otra vez. Les dijeron que se dirigiesen a la comisaría de la estación de ferrocarriles de Kuskovo. Las lesiones de Bogsho eran demasiado graves para permitirle viajar, pero cuando llamó a la policía para decírselo, nadie respondió al teléfono. Bogsho llamó a una ambulancia y lo llevaron a un hospital, donde los rayos X revelaron que tenía una costilla rota. El personal de la ambulancia llamó también a la policía.

Tres o cuatro días más tarde, unos agentes de policía de Kuskovo llegaron a casa de Bogsho y le pidieron el pasaporte. Cuando Bogsho les volvió a explicar que no podía personarse en la comisaría de Kuskovo debido a sus lesiones, los agentes dijeron que volverían al cabo de un día o dos. Cuando finalmente volvieron a presentarse, el 20 de mayo, dijeron, según informes, que no valía la pena hacer nada porque los agresores eran adolescentes.

A finales de mayo, cuando Bogsho se había recuperado lo suficiente, se dirigió a la comisaría de Kuskovo. Según comunicó a Amnistía Internacional, vio a un grupo de jóvenes cabezas rapadas en el parque que había frente a la comisaría, manifestándose con pancartas y lemas racistas. Aunque comunicó al agente de guardia lo que ocurría en el parque, el agente no hizo nada. Bogsho se fue de la comisaría habiendo llegado a la conclusión de que no valía la pena denunciar el caso.

Los Estados tienen la obligación de proteger a los ciudadanos no sólo de la discriminación y la tortura a manos de los propios agentes del Estado, sino también de actos similares cometidos por particulares (es decir, los agentes no estatales). El Estado puede ser, de diversas formas, responsable por los abusos de agentes no estatales. La Convención de la ONU contra la Tortura establece la responsabilidad del Estado por actos de tortura «infligidos por un funcionario público [...] o con su consentimiento o aquiescencia». Por ejemplo, no ofrecer protección contra ataques racistas violentos puede constituir consentimiento o aquiescencia para torturar.

Según el derecho internacional en materia de derechos humanos, los Estados tienen asimismo la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir e investigar los casos de abusos contra los derechos humanos y para procesar a los autores de tales actos, incluidos particulares. Este principio básico de responsabilidad estatal se establece en los principales tratados de derechos humanos en los que la Federación Rusa es Estado Parte. El PIDCP y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, obligan a los Estados a garantizar los derechos reconocidos en estos tratados, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a malos tratos. El Comité de Derechos Humanos de

la ONU ha manifestado que esta obligación se extiende a los actos infligidos por individuos aislados que actúan por su propia cuenta.<sup>50</sup> El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado asimismo que, de conformidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, los Estados deben tomar medidas para garantizar que los ciudadanos no son sometidos a tortura ni a tratos o penas inhumanos o degradantes, incluidos los que infligen ciudadanos particulares.<sup>51</sup>

Asimismo, el deber del Estado de prohibir y hacer cesar, por todos los medios apropiados, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones, y de proteger a los ciudadanos contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por agentes no estatales, se establece expresamente en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.<sup>52</sup>

El concepto de «diligencia debida» describe el esfuerzo mínimo que debe realizar un Estado para cumplir su obligación de proteger a los ciudadanos de los abusos contra sus derechos.<sup>53</sup> La «diligencia debida» implica tomar medidas eficaces para prevenir estos abusos, investigarlos cuando se producen, procesar a los presuntos autores y garantizarles un juicio justo, así como proporcionar una compensación adecuada y otras formas de reparación a las víctimas. También significa garantizar que se hace justicia sin discriminación de ningún tipo.

*«He presentado muchas denuncias a la policía, pero nunca he recibido respuesta. ¿Vale la pena volver a ir a la policía?»*

Un refugiado de la República Democrática del Congo, refiriéndose a un ataque sufrido a manos de una banda juvenil en abril del 2002.

Amnistía Internacional considera que los actos de violencia a manos de ciudadanos particulares pueden constituir tortura o malos tratos cuando su naturaleza y gravedad corresponden a los conceptos de tortura o trato o pena cruel, inhumano o degradante descritos en las normas internacionales y cuando el Estado ha dejado de cumplir su obligación de proporcionar protección efectiva contra tales actos.

---

50 Comité de Derechos Humanos, Observación General 20, 1992, que figura en <[www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf)>.

51 Sentencia *A v United Kingdom* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 28 de septiembre de 1998, <[www.hudoc.echr.coe.int/hudoc](http://www.hudoc.echr.coe.int/hudoc)>.

52 Artículos 2(1, d) y 5(b).

53 El principio de la diligencia debida fue aplicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia de 1988 sobre el caso Velásquez-Rodríguez: «Un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención». Esta norma, incorporada a los instrumentos internacionales, ha sido desarrollada por expertos en derechos humanos y mecanismos de la ONU, así como por tribunales nacionales.

*«Éste no es un buen lugar para los negros. Pero no tenemos a dónde ir, y por eso nos quedamos. Los racistas nos persiguen. Ahora ha empezado a haber racismo por todas partes. Antes nos atrapaban y nos daban palizas. Ahora han empezado a matar a la gente. [...] Los encuentras en cada esquina. No podemos utilizar el transporte público. Nos dan palizas al menos tres veces al año. Desde 1996 ya me han dado unas veinte.»*

Adefers Dessu

Adefers Dessu<sup>54</sup> llegó a la Federación Rusa en 1996, huyendo de la persecución política en Etiopía. En septiembre del 2001, estaba visitando con su esposa, Sarah, a una amiga de Moscú que había dado a luz recientemente. Iban andando y charlando cuando fueron atacados por una banda de unas 20 personas armadas con cadenas y cuchillos.



Adefers y Sarah Dessu. © Paula Allen

Adefers Dessu sufrió fractura de costillas como consecuencia del ataque. Cayó al suelo y perdió el conocimiento brevemente. A continuación, los asaltantes se dieron a la fuga. Según declaró a Amnistía Internacional, cuando la policía llegó finalmente al lugar del ataque, «lo primero que quisieron fueron nuestros documentos. Saber quién era yo. Así son los “primeros auxilios” en Rusia.»

Según la información de la que dispone Amnistía Internacional, no se ha detenido a nadie para que rinda cuentas por éste ni por ningún otro ataque infligido a la pareja.

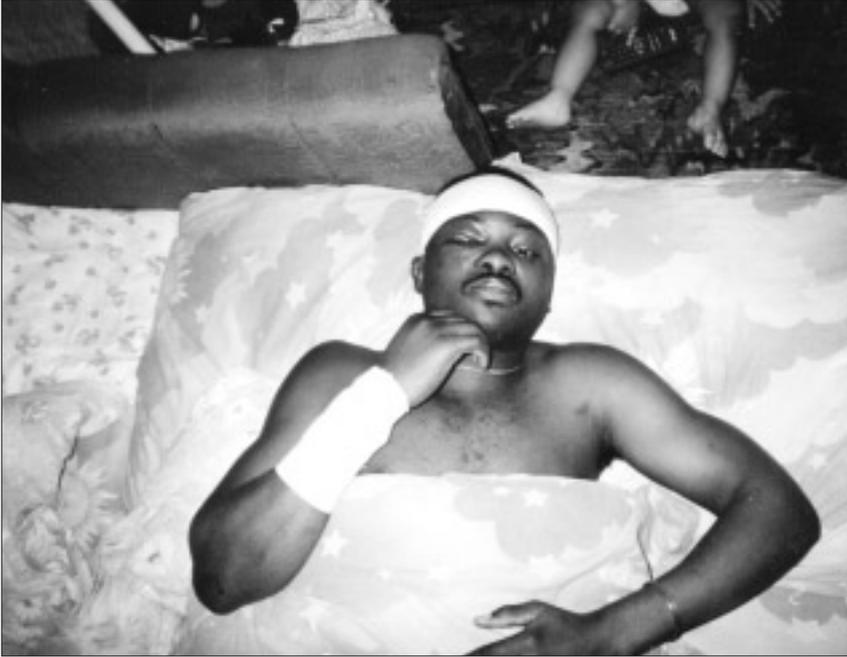
Adefers Dessu declaró a Amnistía Internacional: «Queremos sentirnos libres. Queremos ir a un país libre. En Rusia no vemos ningún futuro. Nos mantiene la esperanza pero no sabemos lo que puede ocurrir. Si los agentes encuentran un cuchillo o un spray en mis bolsillos me harán la vida imposible. Dirán que soy un ladrón o un criminal: “Acompañanos a hacer un control”. A los blancos no les hacen controles. Pueden defenderse. Pueden llevar armas de defensa.

**Nosotros, sólo sobrevivimos. Sobrevivimos.»**

---

54 Adefers Dessu fue entrevistado por representantes de Amnistía Internacional en noviembre del 2001 y junio del 2002.

Las autoridades suelen atribuir los ataques racistas a menores de corta edad o a adolescentes ebrios, tachando dichos ataques de actos vandálicos de menor importancia. Un estudio llevado a cabo entre mayo del 2001 y abril del 2002 por el grupo especial sobre ataques racistas de la Capellanía protestante de Moscú (Moscow Protestant



André Guy Tranquille Temgoua. © Particular

André Guy Tranquille Temgoua llegó de Camerún a la Federación Rusa en 1996 para estudiar. Según relató a Amnistía Internacional, al cabo de una semana de su llegada, fue asaltado por una banda de jóvenes. Desde entonces, afirma haber sido atacado en diversas ocasiones, normalmente cerca de la residencia de estudiantes donde vive, o en el camino a la universidad de San Petersburgo donde estudia. En una ocasión, le rociaron los ojos con un gas tóxico. Según ha declarado, también ha sido frecuentemente objeto de insultos racistas y amenazas, e incluso amenazado con un arma de fuego en presencia de su esposa rusa y su hijo.

André Guy Tranquille Temgoua comunicó a Amnistía Internacional que, pese a haber presentado denuncias oficialmente en diversas ocasiones, la policía determinó que no había motivos para iniciar una investigación o que no podían demostrarse las motivaciones racistas.

Una encuesta realizada entre los africanos residentes en Moscú, publicada en el año 2002 por el grupo especial sobre ataques racistas de la Capellanía Protestante de Moscú, reveló que los ataques presentan un peligro de muerte cada vez mayor, mientras que la cabeza y la cara eran los puntos donde se infligen más lesiones.

Chaplaincy) presenta un panorama muy distinto. Los 180 africanos encuestados<sup>55</sup> declararon haber sufrido 204 ataques durante el año, la mayoría a manos de grupos. Sólo el 4 por ciento de los ataques registrados fueron infligidos por individuos que actuaban por su cuenta. Sólo el 13 por ciento de las víctimas consideraban que sus atacantes estaban ebrios. El 66 por ciento de los encuestados afirmaron que sus agresores estaban armados. No se registró ningún ataque perpetrado por menores de 14 años (la mayoría de edad penal en la Federación Rusa); el 54 por ciento de las víctimas declararon que sus atacantes eran adultos mayores de 18 años.

De las 204 agresiones, sólo 61 habían sido denunciadas a la policía. De las 61 denuncias, sólo una cuarta parte fue objeto de investigación activa por la policía, por ejemplo con entrevistas a la víctima o a los testigos. Sólo hay constancia de que se haya procesado a los presuntos autores en un 7 por ciento de los casos. De ellos, sólo se conocen dos casos en los que los autores fueron declarados culpables de un delito. Uno de los principales motivos dados para no denunciar los asaltos, en la mitad de los cuales intervino el insulto además de la violencia física, es que las víctimas temían que la policía no admitiese sus documentos, expedidos por el ACNUR, o que aprovecharse su falta de inscripción en registro (véase el capítulo 4) como pretexto para detenerlos y concentrarse en su situación en lugar de ocuparse del ataque violento que habían sufrido. La experiencia de algunas de las presuntas víctimas demuestra que estos temores no son ni mucho menos infundados.

*«Grité para pedir ayuda y llegó un policía. Lo primero que hizo fue pedirme los documentos.»*

Ofelia Kofa, refugiada y estudiante de periodismo de Liberia, refiriéndose a un ataque sufrido a manos de unos cabezas rapadas en febrero del 2002 cuando estaba sola en el metro.

Las autoridades de la Federación Rusa no garantizan la protección efectiva de las minorías étnicas y raciales frente a agresiones racistas a manos de agentes no estatales. Tales agresiones son un factor persistente y cada vez más visible en la sociedad rusa. Amnistía Internacional pide a las autoridades que tomen medidas urgentes para garantizar el derecho de todos los ciudadanos a no sufrir discriminación racial. Estas medidas deben lograr, entre otros resultados, que la respuesta de la policía a las víctimas de ataques racistas aliente a éstas a denunciar los abusos en lugar de menoscabar aún más la confianza en la voluntad y la capacidad del sistema judicial para protegerlas.

---

<sup>55</sup> La muestra encuestada estaba compuesta de 125 hombres y 55 mujeres. En general, la población africana en Moscú es desproporcionadamente masculina porque se suele enviar a más hombres que mujeres a estudiar a la Federación Rusa.



La familia Aliev, frente a la casa de campo en estado ruinoso que compraron en el pueblo de Kievskaja (Territorio de Krasnodar), y junto a la que construyeron una casa habitable. Posteriormente se notificó a la familia que demolerían su casa al haber sido construida sin permiso oficial. © AI

La falta de reconocimiento por parte de las autoridades de los derechos civiles o jurídicos de los mesjetas residentes en el Territorio de Krasnodar comporta que no puedan inscribir oficialmente las compras de tierras o viviendas. Siendo así, muchos de ellos se ven obligados a construir sus viviendas de forma ilegal, lo que los hace vulnerables a la extorsión por parte de funcionarios corruptos y expone sus hogares al riesgo de demolición.

## 7. Aplicación racista de las leyes de ciudadanía

**L**ACHIN AIDINOV, mesjetio del pueblo de Novoukrainsk, lleva más de 12 años viviendo en el distrito de Krymsk, en el Territorio de Krasnodar. Como ciudadano soviético residente en la Federación Rusa en 1992, año en el que entró en vigor la Ley de Ciudadanía, tiene derecho a la ciudadanía rusa. Sin embargo, se le sigue negando este derecho debido a su etnia, discriminación que empaña casi todos los aspectos de su vida diaria, como la educación, el trabajo y los servicios de salud.

Desde que llegó de Uzbekistán, Lachin Aidinov ha solicitado muchas veces al Servicio de Pasaportes y Visados del Ministerio del Interior en el Territorio de Krasnodar el reconocimiento de su condición de ciudadano de la Federación Rusa y residente permanente en su propia casa. Todas sus solicitudes fueron denegadas, tanto en el ámbito local (el distrito de Krymsk) como en el territorial (Krasnodar). Las denegaciones se sustentaban en las leyes del Territorio de Krasnodar, que contradecían la ley federal (nacional).

Lachin Aidinov optó por la vía judicial y, en septiembre del 2001, obtuvo el reconocimiento por parte del tribunal territorial de Krasnodar de que residía permanentemente en la Federación Rusa (en el distrito de Krymsk) desde 1989. Sin embargo, cuando trató de utilizar el fallo del tribunal para obtener el pasaporte ruso, el Servicio de Pasaportes y Visados territorial rechazó su solicitud porque no tenía «registro permanente». Tampoco aceptaron concederle el «registro permanente».

**Lachin Aidinov ha presentado denuncia formal ante el ministro ruso del Interior por el proceder del Servicio de Pasaportes y Visados territorial. En el momento de escribir el presente informe, no se conocía el resultado de esta acción.**

La situación de Lachin Aidinov es característica de otras muchas vividas por mesjetios del Territorio de Krasnodar, así como por otras personas residentes en regiones donde se aplican leyes locales de ciudadanía y registro que son inconstitucionales.

Los mesjetios, grupo mayoritariamente musulmán, fueron expulsados del suroeste de Georgia en 1944 por el régimen soviético. Muchos de los que se asentaron en Uzbekistán fueron obligados a huir a Rusia en 1989 a raíz de una serie de violentas agresiones contra ellos y ataques a su propiedad que se produjeron en la región de Fergana.<sup>56</sup>

Como ciudadanos de la ex Unión Soviética que residían permanentemente en la Federación Rusa cuando entró en vigor la Ley de Ciudadanía de 1992 (el 6 de febrero de 1992) y que no habían rechazado la ciudadanía rusa, son ciudadanos rusos por ley. Se calcula que en la Federación Rusa viven entre 50.000 y 70.000 mesjetios. La mayoría han conseguido hacer valer su derecho a la ciudadanía rusa, pero a la mayoría de los que viven en el Territorio de Krasnodar, entre 13.000 y 16.000, se les siguen negando los derechos que les corresponden por ley (como el derecho a la ciudadanía), debido a leyes y prácticas discriminatorias vigentes en el territorio. Se estima que en 1999 seguían sin poder registrarse 10.000 mesjetios residentes en Krasnodar.<sup>57</sup>

*«Mi hijo tiene 20 años. No quieren darle un pasaporte. El registro lo dan en función del certificado de nacimiento. Retuvieron un año entero sus documentos en la oficina de pasaportes. Después, dijeron que ya no habría más pasaportes soviéticos y que “sólo los ciudadanos obtienen pasaportes rusos”. Sin pasaporte, no puede ir a ningún lado. Si ya detienen a gente con pasaporte, ¿qué le pasaría a él? [...]*

*Si la policía entra en las casas, ¿qué voy a hacer? ¿Esconderlo? Por eso tienen miedo nuestros hijos. Uno debería ir a la policía para pedir ayuda, pero aquí huimos de ella. [...]*

*Nos encontramos bajo arresto domiciliario desde 1989. Es como vivir en un campo de prisioneros.»*

Mikhail Madjitov, mesjetio residente en el distrito de Krymsk, Territorio de Krasnodar, mayo del 2002.

Los mesjetios componen el 0,3 por ciento aproximadamente de los cinco millones de habitantes del territorio, y entre el 1,6 y el 6,4 por ciento de la población de los cuatro distritos rurales locales que habitan principalmente.

---

<sup>56</sup> Para consultar más información sobre los mesjetios, véase *Russian Experience of Ethnic Discrimination: Meskhetians in Krasnodar Region*, Alexander G. Osipov, Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial, Moscú, 2000.

<sup>57</sup> Cálculo de población de Alexander Osipov.

Este colectivo es uno de tantos a los que se niega la ciudadanía en la Federación Rusa. Una serie de grupos minoritarios étnicos o nacionales que eran ciudadanos soviéticos y que fueron obligados a trasladarse antes del desmembramiento de la Unión Soviética a lugares que pasarían a formar parte de la Federación Rusa se encuentran en la misma situación, pese a la legislación que les otorga claramente la ciudadanía de la Federación Rusa. La privación de sus derechos fundamentales es el resultado de prácticas ejercidas por autoridades locales que han establecido su propia normativa de registro, contraviniendo la legislación federal. Por ejemplo, las autoridades locales insisten a veces en que sólo se puede conceder la ciudadanía a quienes contaran con registro permanente (*propiska*) el día en que entró en vigor la Ley de Ciudadanía, en 1992.<sup>58</sup>

La discriminación racial a la que están sometidas estas personas en casi todos los aspectos de sus vidas está consentida por las legislaciones locales e incitada por material difundido por medios de comunicación oficiales.

*«Debemos proteger nuestra tierra y nuestra población nativa. [...] Entre 15.000 y 20.000 turcos [término utilizado para designar a los mesjetios] viven en el Territorio de Krasnodar, y ése es un problema muy grave. Yo les digo que no olviden que son huéspedes en nuestra tierra. [...] Algunos de estos “huéspedes” están metidos en robos, drogas. [...] Se emplearán todos los mecanismos de presión y persuasión disponibles para que aumente el número de “huéspedes” que se van. Y también deberíamos reducir el número de los que llegan, no sólo de turcos, sino azeríes, kurdos y otros.»*

Gobernador Tkachev, según declaraciones aparecidas en el periódico oficial de la administración de Krymsk, *Prizyv*, 8 de septiembre del 2001.

Por ejemplo, a principios del 2002, la Asamblea Legislativa del Territorio de Krasnodar promulgó una serie de nuevas leyes con el claro objetivo de incrementar la presión para que los mesjetios y otras minorías «indeseadas» abandonen el territorio.<sup>59</sup> La aprobación de estas leyes, que alcanzó una amplia difusión informativa, coincidió con la expiración, o la inminente expiración, del registro temporal de muchos mesjetios.

En febrero del 2002, la Asamblea Legislativa del Territorio de Krasnodar aprobó la resolución «sobre el Incremento de Medidas para Reducir la Tensión en las Relaciones Interétnicas en las Regiones con Asentamiento Denso de los Turco-Mesjetios que Residen Temporalmente en el Territorio de Krasnodar».<sup>60</sup> Las medidas para «reducir la tensión» están precedidas de un párrafo que establece los intereses de los «ciudada-

---

<sup>58</sup> El artículo 13(1) de la Ley de Ciudadanía de 1992 no define «residencia permanente» como «registro permanente».

<sup>59</sup> Las Medidas para Reforzar el Control del Estado sobre la Inmigración y sobre el Desalojo Administrativo de Personas con Presencia Ilegal en el Territorio de Krasnodar (núm. 1381-P, del 27 de marzo del 2002) y la Ley sobre Residencia Temporal y Permanente en el Territorio de Krasnodar (núm. 460, del 11 de abril del 2002).

<sup>60</sup> Núm. 1363-P.



Zeial (izquierda) y su madre. © AI

**«¿Me dejarán en paz si me aprendo el himno nacional?»**

Zeial, una niña de nueve años traumatizada por un registro policial efectuado en su casa, mayo del 2002. A sus padres no se les permite formalizar un contrato válido de compra inmobiliaria debido a los impedimentos para obtener su registro oficial en el Territorio de Krasnodar. Tras haber sido multados por «uso ilegal de la tierra», las autoridades judiciales pretendían incautar sus bienes de uso doméstico.

nos de la Federación Rusa» en contraposición a los de los mesjetios «temporales». Algunas de las medidas consisten en pedir que el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa retome el diálogo con las autoridades georgianas con el objetivo de acelerar el retorno de los mesjetios a «su patria histórica»; incrementar el número de acciones policiales «para identificar a las personas que se encuentran ilegalmente en el Territorio de Krasnodar», e incrementar el número de acciones del Comité de Recursos Agrarios para «identificar la legalidad de la distribución y el uso de las tierras en áreas de asentamiento denso de grupos étnicos» y para «tomar las medidas apropiadas».

Otros grupos afectados por este tipo de prácticas son los mesjetios que en 1989 y 1990 huyeron de Uzbekistán a la República de Kabardino-Balkaria; parte de los kurdos de Armenia y Azerbaiyán que buscaron refugio en el Territorio de Krasnodar, la República de Adiguesia y la región de Nizhny Novgorod entre 1988 y 1990; parte de los armenios que huyeron de Azerbaiyán entre 1988 y 1990 a Moscú, la región de Moscú, el Territorio de Krasnodar, el Territorio de Stavropol y la región de Rostov, y

ciertos osetios que huyeron de Georgia en 1990 y 1991 a la República de Osetia del Norte-Alania.

*«Los mesjetios son ex ciudadanos de la URSS que residían legalmente en el territorio de la Federación Rusa en el momento de adopción de la Ley de Ciudadanía de 1992. En varios casos particulares, los tribunales de justicia, incluido el Tribunal Supremo de la Federación Rusa, han confirmado esta posición. Sin el reconocimiento de su ciudadanía, los mesjetios viven como apátridas. Son susceptibles de sufrir hostigamiento y discriminación.»*

ACNUR, Moscú, 5 de abril del 2002. [Traducción de EDAI.]

El ACNUR se ha referido a los mesjetios que viven en el Territorio de Krasnodar como ciudadanos *de jure* y apátridas *de facto*.

Las personas a quienes se niega la ciudadanía y el registro permanente en la Federación Rusa se ven privadas en la práctica de toda una serie de derechos fundamentales, como la libertad de circulación y la igualdad ante la ley. A muchas de estas personas se las priva arbitrariamente de su libertad en la dinámica de los controles policiales de su documentación de registro; en algunos casos, estos controles son efectuados por «cosacos» (como ellos mismos se autodenominan) locales.<sup>61</sup> Esta «apatridia» se manifiesta asimismo en la privación de acceso a pensiones, prestaciones familiares y estudios superiores. Estas personas no pueden registrar oficialmente matrimonios, defunciones ni compras de viviendas ni vehículos. A menudo son interceptadas e interrogadas por la policía con el pretexto de comprobar sus documentos de identidad, o se les impide trabajar o desempeñar sus quehaceres diarios.

Gulia Ishikhova y sus padres fueron entrevistados en mayo del 2002 por una delegación de Amnistía Internacional en el pueblo de Varennikovskaia y terrenos cercanos. El 1 de julio era la fecha en la que caducaba el registro de tres meses de la familia. Al igual que otros miles de mesjetios, temían que las medidas de los legisladores locales de Krasnodar impidiesen la renovación de su registro temporal y que fueran expulsados del territorio. Llegado el momento, se alargó la validez del registro temporal, lo que no otorga otro beneficio a los mesjetios que el de permitirles seguir en la misma posición de vulnerabilidad en la que llevan 13 años viviendo.

Según la opinión de expertos jurídicos,<sup>62</sup> con arreglo a la Constitución federal, sólo las autoridades federales rusas tienen potestad para dictar leyes en materia de libertad

---

61 Existen numerosas definiciones del término «cosaco». Por ejemplo, en la Ley de la RSSFR sobre la rehabilitación de los pueblos represaliados de 1991 se definió a los cosacos como grupo étnico. También existen agrupaciones de cosacos de condición semioficial regidas por decreto presidencial. Asimismo, los cosacos actúan como fuerza policial auxiliar cuyas actividades se rigen por acuerdos con los representantes locales del Ministerio del Interior.

62 Observaciones sobre la Ley del Territorio de Krasnodar del 11 de abril del 2002, núm. 460-KZ «Sobre Residencia Temporal y Permanente en el Territorio de Krasnodar», realizadas, a petición de la ONG rusa Memorial, por Mara Fedorovna Poliakova, de la ONG Consejo Independiente de Expertos en Derecho, 8 de mayo del 2002. Véase <[www.hro.org](http://www.hro.org)>.

«Sucedió a mediados de este mes [mayo del 2002]. Yo estaba con mis padres, Begzadi y Sultan Akhmedov. Era la primera vez que nos habíamos atrevido a salir al campo a trabajar. Empezamos a sembrar demasiado tarde. Después de que el gobernador Tkachev [Alexander Tkachev, gobernador del Territorio de Krasnodar] pronunció aquel discurso diciendo que se desembarazaría de nosotros en tres días, nadie quería firmar contratos de uso de la tierra, aunque ya habíamos pagado por ello. Tampoco querían devolvernos el dinero. En Abinsk aconsejaron a algunos poner el contrato a nombre de un ruso, pero no quisimos hacer eso.

Nos debían de haber estado vigilando para saber cuándo empezaríamos. Llegaron a nuestro campo hacia las dos de la tarde. Eran unos 15, en tres vehículos, uno de ellos de la policía. [...] Había un policía, representantes de la administración municipal y de la oficina recaudadora de impuestos de Anapa y cosacos con uniformes de camuflaje y boinas negras.

Nos pidieron la documentación y se la mostramos. Yo tengo la ciudadanía rusa desde 1991. Mis padres todavía tienen los pasaportes soviéticos expedidos en Uzbekistán. Nosotros vinimos de Uzbekistán en 1989.

Pero yo estoy registrada en Rostov [una región vecina en Rusia]. Ellos me dijeron: “¿Por qué estás aquí? Deberías estar en Rostov”. Pero es Rusia de todos modos. Soy ciudadana rusa y tengo derecho a ir a donde quiera.

Luego nos pidieron el contrato de trabajo. No lo tenemos porque este año no hay nadie que nos haga un contrato. No es culpa nuestra, sino de ellos. Les explicamos que lo habíamos intentado. Yo les dije: “¿Qué quieren? ¿No están cansados de todo esto?”.

Entonces, empezaron a decirnos sin más que volviéramos “a casa”, que no éramos de aquí. Todos decían lo mismo. Los cosacos eran los peores. Nos dijeron: “Os expulsaremos a patadas y luego nos haremos un monumento por habernos librado de vosotros”. Se rieron de nosotros y nos dijeron que fuéramos a China, Vietnam, Canadá. Nosotros dijimos: “No sabemos nada de esos países. Nosotros somos soviéticos”. No nos consideran seres humanos.

Mis padres se alteraron mucho.

Luego se fueron, diciendo que volverían. Tuvimos que firmar un protocolo que nos obligaba a pagar una multa de 1.500 rublos [unos 47 dólares] por uso ilegal de la tierra. Dijeron que nos exigirían 1.500 rublos más por cada día que fuéramos a trabajar en el campo. Les pedimos los nombres pero no quisieron dárnoslos.

Seguimos yendo al campo pero no sabemos qué nos va a pasar. ¿Qué vamos a hacer? Tenemos que pasar todo el invierno sin trabajo, sentados en casa. Todo lo que tenemos para vivir durante el año sale de trabajar en verano en el campo.

Si escriben sobre nosotros, utilicen nuestros nombres. Todo lo que he dicho es verdad.»



Begzadi (izquierda)  
y Sultan Akhmedov. © AI

Gulia Ishikhova

de circulación. Este principio, sin embargo, no ha impedido la adopción de tales leyes en una serie de regiones, como es el caso del Territorio de Krasnodar. El Tribunal Constitucional ha examinado la aplicación práctica de los procedimientos de registro por parte de varias autoridades locales y los ha declarado inconstitucionales.<sup>63</sup>

Asimismo, los expertos consideran que la legislación adoptada por las autoridades en el Territorio de Krasnodar contraviene directamente ciertas disposiciones de la Constitución y la legislación federales y da pie a la discriminación y a las prácticas corruptas.

La legislación del territorio, por ejemplo:

— ha adaptado el artículo 27 de la Constitución federal para que el derecho de los ciudadanos a circular «libremente» dentro de la Federación Rusa quede restringido al derecho a circular «de conformidad con la legislación existente».<sup>64</sup>

— ha establecido comisiones locales de control de inmigración que deciden quién tiene derecho a estar en el territorio, lo que menoscaba el derecho de todos los residentes legales en la Federación Rusa a estar en cualquier parte de la Federación, que incluye el Territorio de Krasnodar.<sup>65</sup> Estas comisiones cuentan con facultades ilimitadas para conceder o denegar a las personas el derecho a residir permanentemente en el territorio.<sup>66</sup>

— ha limitado el registro de extranjeros y apátridas a un plazo máximo de 90 días, pese a que corresponde exclusivamente a las autoridades federales decidir si una persona puede estar o no en la Federación Rusa y por cuánto tiempo.<sup>67</sup>

— parece considerar «zona fronteriza» (y, por consiguiente, de acceso restringido) ciertas partes del Territorio de Krasnodar, aunque la legislación federal no define como tal al territorio. Las zonas de la federación clasificadas como «zona fronteriza» se establecen en la legislación federal.<sup>68</sup>

— ha concedido a las autoridades del Territorio de Krasnodar poderes para restringir derechos y libertades de los ciudadanos «en la medida que sea necesaria », cuando sólo la legislación federal puede imponer tales restricciones para proteger los fundamentos del orden constitucional, la moral, la salud y los derechos e intereses de terceros, así como para garantizar la defensa del país y la seguridad del Estado.

---

63 Véanse, por ejemplo, las decisiones del Tribunal Constitucional de abril de 1995, abril de 1996, julio de 1997 y febrero de 1998.

64 Artículo 1 de la Ley del Territorio de Krasnodar, del 11 de abril del 2002.

65 Artículo 4 de la Ley del Territorio de Krasnodar, del 11 de abril del 2002.

66 Artículos 13 y 14 de la Ley del Territorio de Krasnodar, del 11 de abril del 2002.

67 Artículo 8 de la Ley del Territorio de Krasnodar, del 11 de abril del 2002.

68 Artículos 18 y 19 de la Ley del Territorio de Krasnodar, del 11 de abril del 2002.

Amnistía Internacional ha tenido constancia de que en otras partes de la Federación Rusa se niega el acceso a procedimientos de obtención de la ciudadanía a personas que tienen derecho a ella por ley, siendo al parecer la discriminación racial un factor determinante en el tratamiento dado por las autoridades.

Brice Ewalaka-Koumou es originario de la República del Congo. El artículo 18(a) de la Ley de Ciudadanía debería garantizarle el derecho a ser ciudadano de la Federación Rusa porque está casado con una ciudadana rusa. El visado de estudiante con el que entró a Rusia ha caducado. El matrimonio tiene un hijo pequeño que aún padece el trauma causado por la detención y reclusión de Brice Ewalaka-Koumou en octubre del 2001. Estos acontecimientos se produjeron después de que Brice Ewalaka-Koumou y su esposa intentaran presentar la solicitud de ciudadanía en enero del 2001, que ni siquiera fue admitida. En el segundo intento, Brice Ewalaka-Koumou y su esposa fueron multados y los documentos de identidad de él incautados. Brice Ewalaka-Koumou afirma que no se le notificó que las autoridades dictaron una orden de deportación el 15 de febrero del 2001 y una orden de detención y devolución el 20 de julio del 2001. Brice Ewalaka-Koumou relató a Amnistía Internacional:

*«Se me había invitado a acudir a la comisaría de policía [Núm. 20] con mi esposa a las siete de la tarde del 18 de octubre del 2001. Íbamos con nuestro hijo, que ahora tiene tres años (celebró su cumpleaños sin mí mientras yo estaba encarcelado). Nos dijeron que fuéramos a ver al comisario. Allí estaba el subcomisario, que nos pidió que esperáramos. Nos sentamos y esperamos hasta que llegó un agente de policía, que nos dijo: “Quieren que vayáis con ellos; tienen que comprobar unos documentos”.»*

Según los informes, Brice Ewalaka-Koumou, su esposa y su hijo fueron conducidos en automóvil a un centro de «recepción y distribución», donde les comunicaron que lo iban a deportar. La pareja pidió ver los documentos que ordenaban su devolución. Según los informes, los agentes se negaron y dijeron a la esposa de Brice Ewalaka-Koumou: «Si no le parece bien, es porque es una enemiga de su pueblo y se la expulsará también a patadas». No se les permitió llamar a un abogado.

*«Me dijeron que les diese todas mis pertenencias personales. Yo dije que prefería dárselas a mi esposa. Entonces, me dijeron que me quitase el cinturón y los cordones de los zapatos. Yo dije: “Al menos dejen que se vaya mi familia, no traumatícen a mi hijo”. Mi hijo estaba llorando. Le dije a mi mujer que avisara a mis amigos de la Union africaine [una ONG de africanos residentes en San Petersburgo] y a un abogado.*

*Quisieron ponerme las esposas. Cuando pregunté por qué, me dijeron que era porque podría escaparme. ¿Por qué iba a escaparme? No soy un delincuente.»*



Brice Ewalaka-Koumou fue conducido en automóvil al centro de «recepción y distribución» del GUVĐ (Departamento Principal del Ministerio del Interior). El 27 de noviembre, Brice Ewalaka-Koumou pudo entrevistarse con su abogada, Olga Osipova-Tseitlina. Hasta ese momento, Brice Ewalaka-Koumou no supo que un tribunal había resuelto, sin estar él presente, que siguiera retenido 90 días más en lugar de las 48 horas iniciales. Permaneció en custodia hasta el 17 de enero del 2002.

*«El 17 de enero del 2002, a las 12:00 del mediodía, me comunicaron que estaba libre. Pedí un documento que indicara que me habían puesto en libertad, pero no quisieron. Les dije que tenía un aspecto muy sucio y que la policía me detendría por la calle. No se me dio ninguna documentación. Me dijeron que tendría que ir personalmente al OVIR [el Departamento de Registro y Expedición de Visados] para obtener el pasaporte. Les pedí que me dejaran llamar por teléfono a mi esposa, pero me dijeron que llamara desde la calle. [...]»*

En el momento de redactar este informe, Brice Ewalaka-Koumou había solicitado asilo temporal al Servicio Federal de Migración mientras seguían pen-

**dientes las resoluciones judiciales sobre su causa y esperaba que se celebrase una vista de apelación sobre su solicitud de ciudadanía.<sup>69</sup> Según los informes, el OVIR había anulado la orden de deportación.<sup>70</sup>**

Las autoridades federales tienen el deber de combatir la discriminación, provenga ésta de la propia legislación o la reglamentación regional, o de la aplicación discriminatoria de la legislación federal o local. Ya es hora de que el gobierno emprenda medidas decisivas para poner fin a acciones que infringen tanto la legislación y la Constitución de la Federación Rusa como sus obligaciones internacionales de combatir la discriminación.

---

<sup>69</sup> A mediados del 2001, las autoridades promulgaron una orden que hacía efectivo el artículo 12 de la Ley sobre Refugiados. En virtud de este artículo, y según las circunstancias del caso particular, una persona podía recibir asilo humanitario temporal, sin regirse por la estricta definición de refugiado. El asilo es válido por un año cada vez. Sin embargo, surgieron problemas cuando las autoridades intentaron imponer limitaciones, como negar acceso al procedimiento de determinación alegando entrada ilegal al país, considerarse un «tercer país seguro», o no presentar la solicitud durante las primeras 24 horas, limitaciones impuestas asimismo a las personas que solicitan la condición de refugiado.

<sup>70</sup> Información procedente de una entrevista mantenida por una delegación de Amnistía Internacional con Brice Ewalaka-Koumou y su abogada, San Petersburgo, mayo del 2002.

## 8. Solicitantes de asilo y refugiados

**S**AMUEL DAVIES, sierraleonés de 34 años, es enfermero comunitario y llegó a Moscú en 1993. En febrero de 1995 se inscribió en el ACNUR para ser reconocido como refugiado. En Sierra Leona había sido dirigente en las juventudes de un partido de oposición. Samuel Davies declaró a Amnistía Internacional que huyó de su casa después de que ejecutaran a su padre en 1992 por participación en la preparación de un golpe de Estado fallido y de que secuestraran a su hermano tras un ataque contra el domicilio familiar en febrero de 1992.

El 16 de marzo del 2001, tres agentes de policía interceptaron a Samuel Davies para pedirle la documentación y él les mostró el documento que recibió al inscribirse en el ACNUR. Según relató a Amnistía Internacional, «el agente de policía era agresivo y dijo: “Esto no es un documento de verdad, es papel higiénico. ¿Tienes dinero para una multa?”. Yo no lo tenía.»

Samuel Davies fue conducido a la comisaría (situada en el edificio 8 de la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos) donde, según declaró, estuvo encerrado cuatro días sin comer y sólo le dieron comida antes de que lo visitara un agente de inmigración. En la celda no había mantas ni colchón. Samuel Davies relató a Amnistía Internacional: «Tenías que pedir permiso para ir [al baño] y, si estaban de mal humor, te decían que ni hablar». No se permitía hacer llamadas telefónicas.

Un agente de inmigración que se entrevistó con él el 20 de marzo se comprometió a ponerse en contacto con el ACNUR. El 28 de marzo, llevaron a Samuel Davies al campo de Severnyi, el principal centro de reclusión de varones extranjeros «ilegales» en Moscú.



Folleto producido en la Federación Rusa por el ACNUR con ocasión del Día Mundial del Refugiado (20 de junio del 2002). El lema dice: «Fuerza, valor, esperanza, respeto». © ACNUR

**Samuel Davies declaró a Amnistía Internacional que en Severnyi compartió celdas con personas de Angola, Camerún, China, el Congo, Georgia, Nigeria y Vietnam; la mayor parte de los reclusos eran de Vietnam y países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).<sup>71</sup> Según su descripción, el campo se dividía en dos secciones: una para los ciudadanos rusos y otro para los ciudadanos extranjeros. Los ciudadanos rusos a quienes llevaban a Severnyi por «vagabundos» o «indigentes» permanecían allí alrededor de 10 días, mientras que los ciudadanos extranjeros podían ser reclusos por periodos de hasta dos años sin cargos ni juicio. Samuel Davies permaneció en Severnyi más de 10 meses. Fue liberado gracias a la intervención del ACNUR, y posteriormente tuvo que recibir tratamiento médico por tuberculosis, que al parecer contrajo en Severnyi.**

**Según relató a Amnistía Internacional: «Si no tienes amigos que te ayuden, te mueres. Aunque te traigan cosas de fuera, no lo recibes todo. Y si te quejas, te esperan palizas despiadadas».<sup>72</sup>**

**Samuel Davies comunicó a Amnistía Internacional que volvió a ser detenido el 21 de mayo del 2002. Como la vez anterior, la detención se produjo en el marco de un control de documentación. Según declaró, tras mostrar sus papeles, el agente tuvo una actitud abusiva y lo amenazó con encargarse de que Samuel Davies se fuera del país.**

El procedimiento vigente en la actualidad para determinar la condición de refugiado todavía no se aplicaba cuando Samuel Davies llegó a la Federación Rusa. No obstante, el tipo de problemas que tuvo para hacer valer la legitimidad de su condición de solicitante de asilo no han desaparecido con la nueva ley y procedimiento normativo.

A menudo, los solicitantes de asilo pueden pasar meses e incluso años sin documentos de identidad admitidos mientras esperan que se examinen sus solicitudes de protección. Quienes son detenidos por no poseer documentos de identidad admitidos se exponen, previa decisión judicial, a ser reclusos indefinidamente como «inmigrantes ilegales» en centros de «recepción y distribución» a la espera de la deportación.<sup>73</sup>

El ACNUR ha registrado a 40.000 solicitantes de asilo en la Federación Rusa desde 1992, predominantemente de África, Oriente Medio y Asia. No obstante, el ACNUR calcula que las autoridades rusas sólo han concedido asilo a 500 personas de países no pertenecientes a la CEI en los últimos cinco años. Existe constancia de que, hasta hace muy poco, la tasa de rechazos en el aeropuerto internacional de Moscú Sheremetevo II era del 100 por ciento.

---

71 La CEI comprende 12 Estados, todos ellos procedentes de la Unión Soviética: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Estonia, Letonia y Lituania optaron por no ingresar en la CEI.

72 Entrevista con Samuel Davies en Moscú, 20 de mayo del 2002. La información sobre Severnyi se obtuvo además de personas que habían visitado a otras reclusas allí, y de la labor de vigilancia del ACNUR.

73 Ley del 2002 sobre la Situación Jurídica de Ciudadanos Extranjeros en la Federación Rusa, artículos 33 y 34.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley hostigan y someten a malos tratos con frecuencia a los solicitantes de asilo por considerar que pueden infligir abusos a estas personas con impunidad. Amnistía Internacional ha recibido persistentes informes de que la policía destruye los documentos de identidad de los solicitantes de asilo de países que no pertenecieron a la URSS y los somete a hostigamiento en forma de extorsión, palizas y otras formas de intimidación. Muchas personas han sido víctimas de redadas policiales o intimidaciones para que abandonasen sus hogares.

Las personas que huyeron a la Federación Rusa desde países donde se cometen abusos generalizados contra los derechos humanos son susceptibles de ser deportadas, lo que infringe la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, en la que la Federación Rusa es Estado Parte. Asimismo, están expuestas constantemente a ser detenidas, en contra de lo que disponen las normas internacionales de derechos humanos. Amnistía Internacional considera que, cuando se priva de libertad a una persona, sea en prisión, en un centro de detención, en un campo de reclusión o en cualquier espacio restrictivo de libertad, debe considerarse que esa persona está reclusa. Las normas internacionales permiten recurrir a la detención de solicitantes de asilo solamente:

- en caso necesario, y
- por las razones prescritas por la ley, y
- si es por uno de los motivos siguientes:
  - (i) «para proceder a la verificación de identidad»;
  - (ii) «para determinar los elementos que sirven de base a la solicitud de la condición de refugiado o de asilo»;
  - (iii) «para tratar los casos en que los refugiados o solicitantes de asilo han destruido sus documentos de viaje y/o de identidad o han hecho uso de documentos falsos a fin de inducir a error a las autoridades del Estado donde tienen la intención de solicitar asilo», o
  - (iv) «para preservar la seguridad nacional o el orden público».<sup>74</sup>

Teniendo en cuenta estas condiciones, corresponde a las autoridades encargadas de la detención demostrar por qué no son suficientes otras medidas que no recurran a la detención. Por otro lado, en caso de recluir a un solicitante de asilo, la detención debe ser proporcionada y razonable en cada caso particular. El proceso por el que se decide la detención debe ser objeto de revisiones con periodicidad sistemática y regular por parte de un organismo judicial o administrativo independiente de las autoridades responsables de la detención.<sup>75</sup> En la práctica, la decisión de recluir a solicitantes de asilo

---

<sup>74</sup> Conclusión núm. 44.b del Comité Ejecutivo del programa del ACNUR.

<sup>75</sup> Puede hallarse más información en las Directrices del ACNUR sobre Criterios y Normas Aplicables a la Detención de Solicitantes de Asilo, de 1999.

*«Un refugiado es un extranjero en la Federación Rusa que, debido a un temor bien fundado a ser perseguido por motivos de raza, religión, ciudadanía o nacionalidad (origen étnico), pertenencia a un grupo social u opinión política particular, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, debido a dicho temor, no desea hacer uso de la protección de tal país; o que, al no poseer nacionalidad definida o no disponer de nacionalidad y encontrarse fuera del país de residencia habitual anterior debido a tales hechos, no puede o, debido a dicho temor, no desea regresar a él.»*

Artículo 1.1 de la Ley sobre Refugiados de 1997 de la Federación Rusa.

es a menudo arbitraria, en función de factores como la actitud del funcionario implicado respecto al origen étnico de la persona solicitante de asilo, en lugar de basarse en una evaluación objetiva de si la detención es verdaderamente necesaria y justificada. Según informes, se recluye a solicitantes de asilo y refugiados en condiciones que constituyen trato cruel, inhumano o degradante.

El artículo 4 de la Ley sobre Refugiados de 1997 dispone que se realice una evaluación preliminar para determinar la admisibilidad de la petición de la condición de refugiado. Las restricciones que se aplican de forma más común en esta evaluación preliminar son las que siguen:

— En virtud del artículo 5.1.5 de la Ley de 1997, si una persona llega de un país extranjero en cuyo territorio el solicitante tenía la oportunidad de ser reconocido como refugiado, tal circunstancia puede servir de motivo para no proceder al examen de la petición de asilo fundada del solicitante. Por regla general, el servicio de inmigración no investiga si tal «oportunidad» era o no auténtica, o si el Estado en cuestión está dispuesto a readmitir al solicitante de asilo.

— En virtud del artículo 5.1.7 de la Ley de 1997, otra razón para desestimar los méritos de una solicitud de asilo es que el solicitante no presentara tal solicitud en las primeras 24 horas de cruzar la frontera ilegalmente para entrar en la Federación Rusa. Muchos solicitantes de asilo no conocen la posibilidad de hacer este tipo de solicitud hasta pasadas las primeras 24 horas. Los órganos que se ocupan de los refugiados no están representados en todos los rincones del país y las ONG capaces de ofrecer el tipo de orientación necesaria son sumamente escasas.

La mayoría de las solicitudes de asilo se presentan en la ciudad de Moscú y en la región de Moscú. Según el ACNUR, que mantiene la vigilancia sobre los procedimientos de deter-

minación de la condición de refugiado en esta zona, más del 50 por ciento de las decisiones de no admitir solicitudes de asilo se basan en el plazo límite para presentar la petición y en la regla del «tercer país seguro». La tasa total de rechazo, según la oficina del ACNUR en Moscú, es del 96 por ciento.

El Servicio Federal de Migración fue creado por decreto en 1992. En su forma más reciente, integrado en el Ministerio del Interior, sólo existe desde hace siete meses (al redactarse este informe). Entre mayo del 2000 y octubre del 2001, estuvo ubicado en el Ministerio de las Nacionalidades. Como anteriormente, el Servicio Federal de Migración del Ministerio del Interior se encarga no sólo de cuestiones relacionadas con los refugiados sino también con los trabajadores migrantes y las personas desplazadas.

Las ONG rusas que trabajan a diario con solicitantes de asilo, como Asistencia Cívica en Moscú, han expresado su temor de que el Ministerio del Interior, al que se asocia con la faceta más problemática de la actividad policial en la Federación Rusa, no sea el organismo apropiado para asumir la gestión de las cuestiones de asilo. También temen que la ubicación actual del Servicio Federal de Migración podría perpetuar la práctica actual de considerar la cuestión del asilo como un elemento más del control de inmigración. Sin embargo, otros consideran que esta nueva ubicación del Servicio podría aportar orden en un ámbito cuyas deficiencias en los últimos años parecen tan atribuibles a la mala gestión y a una autoridad estatal y legal débiles, como a una política deliberada por parte del gobierno para impedir la protección a los refugiados en la Federación Rusa.

Recientes declaraciones públicas sobre el trabajo del Servicio Federal de Migración han tendido a acentuar la necesidad de admitir la entrada de población activa ante el descenso demográfico ruso y la necesidad de facilitar el retorno de personas de etnia rusa que desean volver de otras partes de la CEI y de otros países. El Ministerio del Interior estima que en el año 2002 se encargó de los casos de entre 10 y 12 millones de «extranjeros» que residían en la Federación Rusa con carácter no oficial o ilegal.<sup>76</sup> Desde sus principios, el Servicio Federal de Migración ha visto acumularse el número de casos pendientes de solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI, que en su mayoría llegan a Moscú o a San Petersburgo. Desde 1992, el ACNUR ha registrado a 40.000 solicitantes de asilo de este tipo, y sigue registrando a unos 20 más cada mes.<sup>77</sup> Puede afirmarse sin temor a errar que el concepto de asilo ni está asumido ni se comprende de forma generalizada en la Federación Rusa.

A la vista de esta situación, el ACNUR dirige un Centro de Recepción de Refugiados para solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI. Tras una entrevista preliminar, los solicitantes de asilo se inscriben en el ACNUR y reciben asesoramiento jurídico mientras transcurre todo el proceso de determinación de la condición de refugiado por parte del Servicio Federal de Migración, incluida la fase de apelación. El ACNUR elabora cartas de registro que desempeñen la función de los certificados de solicitante de asilo no expedidos aún por el Servicio Federal de Migración. Las autoridades no

---

<sup>76</sup> Sitio web del Ministerio del Interior, 27 de julio del 2002.

<sup>77</sup> Entrevista con personal de la oficina del ACNUR en Moscú, marzo del 2002.

Aunque la Ley sobre Refugiados de 1997 prevé que el Servicio Federal de Migración efectúe un examen preliminar del caso del solicitante de asilo dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de asilo, en la práctica se pone a los solicitantes en lista de espera y se les da una cita para presentar formalmente las solicitudes. Esta cita puede ser hasta para 18 meses después. Durante el tiempo de espera, los solicitantes de asilo permanecen sin documentos admitidos oficialmente que den constancia de su condición.

Está previsto que una vez presentada la solicitud, los solicitantes de asilo reciban un certificado de solicitante de asilo en el plazo de 24 horas. En la práctica, reciben una carta de certificación que los organismos encargados de hacer cumplir la ley no admiten como base legal para la inscripción en registro y, por consiguiente, para la legalización temporal de la estancia del solicitante de asilo en la Federación Rusa.

Estar privados de documentación admitida oficialmente es la suerte común de los solicitantes de asilo, tanto los procedentes de la CEI como los de otros países, si bien, como se describe en este informe, las consecuencias de la falta de documentación afectan más a las personas más fácilmente identificables como «extranjeros» y a las personas con más dificultades para recibir ayuda de las estructuras tradicionales de asistencia.

En virtud del artículo 7 de la Ley sobre Refugiados de 1997, el Servicio Federal de Migración debe adoptar una decisión sobre los méritos de la solicitud de asilo dentro de los tres meses siguientes al reconocimiento de su admisibilidad, periodo que puede alargarse, y por lo general se alarga, tres meses más. Esta situación puede dejar durante dos años a los solicitantes de asilo sin ninguna documentación admitida legalmente que les dé derecho a permanecer en el país. En consecuencia, no se les permite inscribirse en registro o beneficiarse de las prestaciones sociales que se desprenden de él, como la atención médica o la educación. Son susceptibles de ser multados o recluidos por la policía y no disponen de protección contra la deportación. El ACNUR tiene constancia de la devolución de solicitantes de asilo de Severnyi.<sup>78</sup>

admiten la legalidad de estas cartas, que deberían prestar cierto grado de protección contra el hostigamiento policial, especialmente durante el periodo inicial (que suele durar unos 18 meses) en el que los solicitantes de asilo ni siquiera disponen de una carta de certificación del Servicio Federal de Migración. El ACNUR ofrece asimismo asistencia médica y educación para suplir las prestaciones sociales a las que se excluye a los solicitantes de asilo por no haber recibido documentación legal de las autoridades de la Federación Rusa.

---

78 Entrevista con personal de la oficina del ACNUR en Moscú, marzo del 2002.

En marzo del 2000, personas reconocidas como refugiados por el Servicio Federal de Migración empezaron a recibir un certificado de refugiado que, en virtud del artículo 7 de la Ley sobre Refugiados de 1997, debería ser válido por tres años, con posibilidad de ampliación anual. Este certificado no fue expedido antes de esta fecha principalmente porque, según los ministerios encargados de hacer cumplir la ley, era susceptible de ser falsificado.

Sin embargo, y hasta la fecha, los portadores de estos certificados de refugiado aún no han podido proceder automáticamente a la inscripción en registro. En ciertas ciudades y regiones se han impuesto requisitos adicionales para poder obtener el registro, requisitos que sobrepasan los límites de control policial en el proceso de registro que quedaron definidos claramente en la decisión del Tribunal Constitucional del 2 de febrero de 1998. Estos requisitos adicionales para el registro son, entre otros, la presencia de parientes cercanos que residan legalmente en la ciudad o región, el pago de elevados importes, o poder disponer de una cantidad mínima de metros cuadrados por persona. Así, vuelve a negarse a refugiados reconocidos como tales el acceso a derechos civiles y económicos, y otros derechos (véase más información sobre la inscripción en registro y los requisitos adicionales impuestos en ciertas partes de la Federación Rusa en el capítulo 4).

Quienes recurren una decisión negativa por parte del Servicio Federal de Migración se encuentran también con retrasos y discriminación. Por ley, la apelación tiene un efecto suspensivo, es decir, los solicitantes de asilo no pueden ser deportados hasta que se haya celebrado la vista de apelación. Sin embargo, en la práctica, se pasa por alto esta disposición de forma que el solicitante de asilo corre el riesgo de ser deportado. Hasta octubre del 2000, las apelaciones de los solicitantes de asilo eran vistas por una comisión de apelaciones del Servicio Federal de Migración. Esta comisión tardaba alrededor de 18 meses en examinarlas, tiempo durante el cual el solicitante de asilo estaba desprovisto de documentación legal reconocida que certificase su situación. En octubre del 2000, se suspendieron las actividades de la comisión de apelaciones, lo que comportó mayores retrasos.

Las apelaciones judiciales contra una decisión negativa de la comisión deben ser vistas dentro de un plazo de seis meses. No obstante, en la vista se requiere que esté representado el Servicio Federal de Migración y, dado que en muchos casos éste no se presenta, se producen nuevos retrasos que dejan más tiempo a los solicitantes de asilo sin documentación legal reconocida. En diversos casos en los que se revocó la decisión del Servicio Federal de Migración, éste recurrió el fallo, lo que de nuevo comportó más retrasos y alargó el periodo de tiempo que el solicitante de asilo permanece sin documentación legal.

**Un ciudadano iraní llegó al aeropuerto internacional Sheremetevo II de Moscú en marzo del 2001 para solicitar asilo en Rusia. Trató de solicitar la condición de refugiado en el control de inmigración dentro del aeropuerto, pero el 15 de marzo se le comunicó que su petición no se iba a admitir. El 28 de marzo se interpuso una apelación judicial contra esta decisión. Mientras tanto, fue internado en unas dependencias privadas del Hotel Sheremetevo que Aeroflot, una compañía aérea**

privada de la que el accionista mayoritario es el gobierno de Moscú, destina a la detención.

Pese a que la oficina del ACNUR en Moscú informó a todas las autoridades pertinentes y a la compañía aérea de que había una apelación en trámite, y pese a las garantías dadas por Aeroflot de que el solicitante de asilo no sería deportado, éste fue devuelto a Irán. Su devolución infringía tanto la legislación nacional como el principio fundamental del derecho internacional de la no devolución.<sup>79</sup> Según la información recibida por Amnistía Internacional, esta persona fue detenida a su llegada a Irán.

Los solicitantes de asilo que llegan al aeropuerto internacional Sheremetevo II suelen viajar en vuelos de Aeroflot procedentes de África, Oriente Medio y Asia. La compañía aérea los devuelve inmediatamente a menos que localicen y puedan dirigirse al control de inmigración en la zona de tránsito (que, en el momento de redactar este informe, sólo estaba abierto los días laborables, mientras que fuera de la zona de tránsito existe una oficina de inmigración abierta las 24 horas del día), o consigan ponerse en contacto telefónico con la oficina del ACNUR en Moscú, un amigo o una ONG.

En los últimos años, el control de inmigración ha tendido a pasar información al ACNUR sobre todas las personas a las que se deniega un examen a fondo de su caso, lo que permite que el ACNUR las entreviste y, si procede, recurra la decisión. Las autoridades han colaborado asimismo con el ACNUR en lo que respecta a la formación del personal del Servicio Federal de Migración.

Las personas que llegan sin documentos de identidad en vuelos de Aeroflot y no pueden ser devueltas inmediatamente pasan a manos de Aeroflot.<sup>80</sup> Ésta, siendo una compañía privada y no un organismo estatal, mantiene un centro de detención en el aeropuerto internacional Sheremetevo II, consistente en nueve habitaciones en la octava planta del Hotel Sheremetevo. Aeroflot asume los gastos relacionados con el alojamiento y devolución de pasajeros indocumentados. El ACNUR ha recomendado en reiteradas ocasiones, la más reciente al jefe de la Unidad de Inmigración de la Oficina del Defensor de los Derechos Humanos,<sup>81</sup> que se transfieran las funciones de custodia de pasajeros indocumentados a un organismo estatal, lo que eliminaría la posibilidad actual de conflicto de intereses.

El ACNUR ha aconsejado, en principio, no aplicar la regla del «tercer país seguro» a los solicitantes de asilo que han permanecido o transitado en la Federación Rusa debido al «grave riesgo de infringir el principio de no devolución» y a las «dificultades actuales con que se encuentran los solicitantes de asilo devueltos para acceder al procedimiento de determinación de la condición de refugiado».<sup>82</sup>

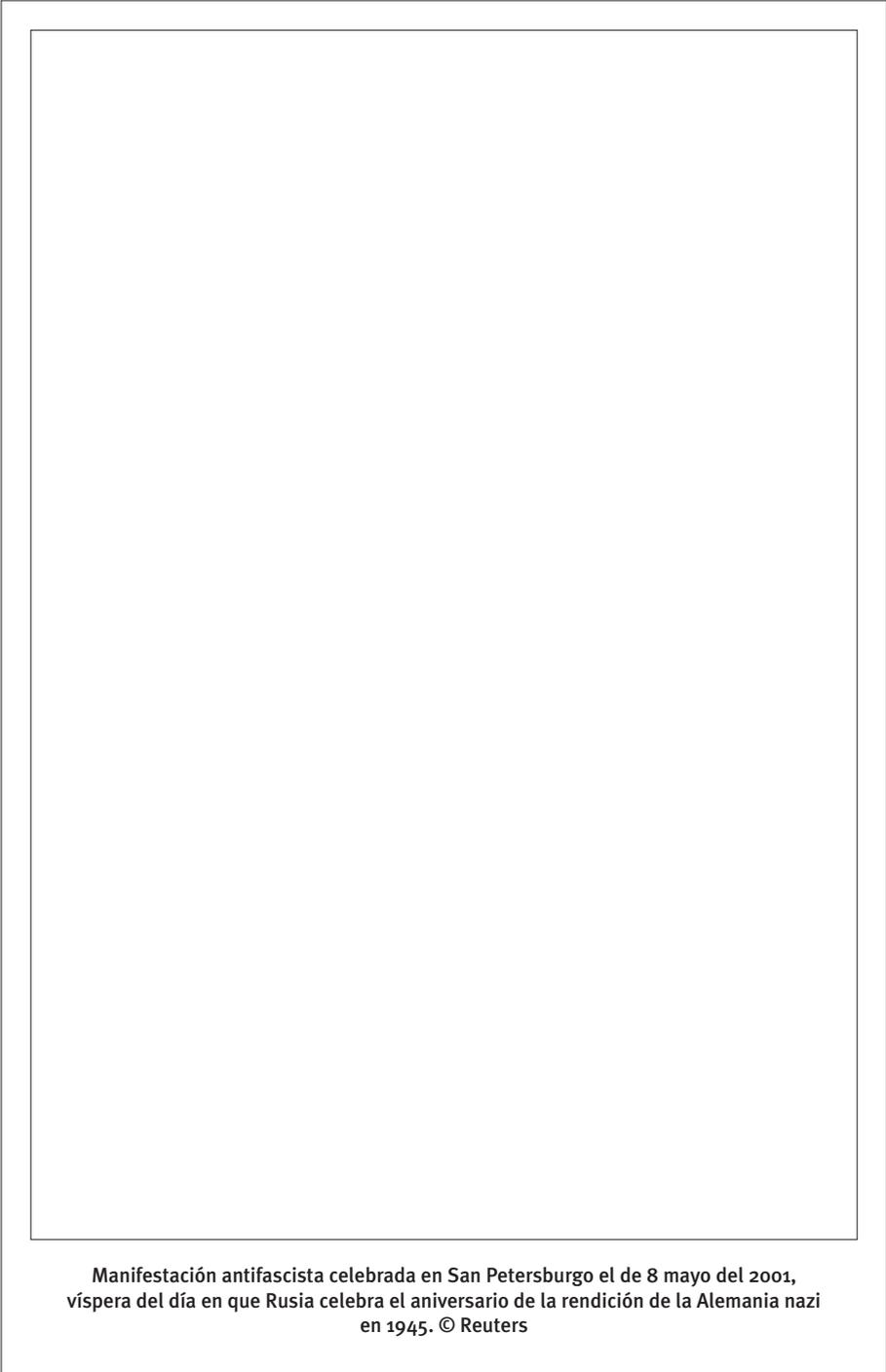
---

<sup>79</sup> Véase más información en el comunicado de prensa del ACNUR, 5 de abril del 2001.

<sup>80</sup> Según cálculos de la oficina del ACNUR en Moscú, se detectaron 3.000 personas indocumentadas en Sheremetevo II en dos años entre 2000 y 2002.

<sup>81</sup> Carta del 3 de mayo del 2002.

<sup>82</sup> *Background on the situation in the Russian Federation in the context of the return of asylum-seekers* (Antecedentes sobre la situación de la Federación Rusa en el contexto de la devolución de los solicitantes de asilo), ACNUR, Ginebra, octubre del 2000.



**Manifestación antifascista celebrada en San Petersburgo el de 8 mayo del 2001,  
víspera del día en que Rusia celebra el aniversario de la rendición de la Alemania nazi  
en 1945. © Reuters**

# 9. Recomendaciones al gobierno de la Federación Rusa

**A**MNISTÍA INTERNACIONAL insta al gobierno de la Federación Rusa a que se comprometa, de palabra y de obra, a garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos de todas las personas en la Federación Rusa.

Asimismo, apremia a las autoridades a hacer ver de manera inequívoca que las violaciones de estos derechos no se tolerarán y a garantizar que las víctimas de abusos tienen acceso con prontitud a un resarcimiento y una reparación efectivos. Pide que los autores de tales abusos sean sometidos a un juicio justo, y ruega encarecidamente a las autoridades que garanticen que las estrategias y los planes para combatir los abusos contra los derechos humanos contengan objetivos mensurables y mecanismos de vigilancia.

Amnistía Internacional cree que las medidas expuestas a continuación constituirían una mejora radical en el combate contra la discriminación por motivos raciales, y en la protección de los derechos humanos de las minorías en general, en la Federación Rusa.

## 1. COMBATIR EL RACISMO Y FOMENTAR LA TOLERANCIA Y EL RESPETO A LA DIFERENCIA

Revisar, en el marco del Programa Federal de Tolerancia y Prevención del Extremismo en la Sociedad Rusa, los currículos y los métodos de formación con el fin de eliminar prejuicios, actitudes racistas y estereotipos negativos. Garantizar que parti-

cipen en este proceso representantes de los grupos afectados, ONG pertinentes y expertos acreditados que se dediquen a la cuestión del racismo, así como las autoridades pertinentes.

Instaurar programas exhaustivos y continuados de formación y supervisión de resultados que garanticen que los funcionarios del Estado, incluidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios de fronteras, miembros de las fuerzas de seguridad, jueces, abogados y fiscales, no actúen de forma discriminatoria y que estén concienciados de su obligación de proteger a todas las personas de las acciones discriminatorias de terceros. Esta formación debe estar en consonancia con la *Guía de 12 puntos de Amnistía Internacional para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado* (véase el Apéndice 1) y con la Recomendación General XIII del CERD relativa a la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos.<sup>83</sup>

Tomar medidas urgentes para abordar y contrarrestar los sentimientos generalizados de hostilidad y el elevado grado de prejuicio contra minorías étnicas y nacionales, en particular la etnia chechena. Redoblar los esfuerzos para contrarrestar el fenómeno de las injurias racistas y la explotación de los sentimientos antisemitas.

## **2. DETENER LA APLICACIÓN RACISTA DE LA NORMATIVA SOBRE CIUDADANÍA E INSCRIPCIÓN EN REGISTRO**

Emprender una revisión exhaustiva de la legislación, reglamentación y práctica, tanto en el ámbito federal como en el regional, con el fin de eliminar todo elemento en el proceso de tramitación de pasaportes y de registro que afecte de forma desproporcionada a minorías concretas, o que propicie la discriminación sistemática de éstas. Incluir en dicha revisión todas las normas, instrucciones u órdenes relativos al control de pasaportes y registro.

Tomar medidas urgentes para garantizar que no se niegue a ninguna persona con derecho a la ciudadanía rusa, incluidos los mesjetios del Territorio de Krasnodar, su derecho legal a la ciudadanía, debido a una legislación, reglamentación o práctica discriminatoria.

## **3. COMBATIR LOS PREJUICIOS EN LA ACTUACIÓN POLICIAL**

Establecer un sistema que garantice que las denuncias de conducta discriminatoria por parte de la policía y otros funcionarios se investigan de forma exhaustiva, inmediata, transparente e independiente. Velar por la amplia difusión de dicho sistema.

---

<sup>83</sup> Recomendación General XIII relativa a la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos (42 periodo de sesiones, 1993), CERD. Véanse la nota 23 y <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>>.

Garantizar que se suspende a los funcionarios investigados de sus cargos de responsabilidad hasta que no concluya toda investigación o procedimiento disciplinario o judicial iniciado contra ellos.

Garantizar que toda persona que presente denuncias de discriminación, así como todo testigo y cualquier otra persona implicada recibe protección contra cualquier forma de intimidación, hostigamiento o abuso y que se la informa del avance de la investigación en cuestión.

#### **4. PROTEGER A LAS MINORÍAS ÉTNICAS Y RACIALES DE LA TORTURA Y LOS MALOS TRATOS**

Garantizar que las agresiones de motivación racista se investigan y se persiguen como tales cuando haya motivos razonables para considerar que existe tal motivación.

Garantizar que toda denuncia de tortura o malos tratos a manos de personas o grupos, sean particulares o de carácter semioficial, se investiga de forma inmediata, exhaustiva e imparcial y que se lleva ante la justicia a los autores de tales abusos.

Garantizar que toda denuncia de tortura o malos tratos a manos de agentes del Estado se somete a una investigación inmediata, exhaustiva, efectiva e imparcial y que se lleva ante la justicia a los autores.

Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y sancionar la tortura, incluidas las indicadas en el *Programa de 12 puntos de Amnistía Internacional para la Prevención de la Tortura a manos de Agentes del Estado* (Apéndice 2).

Garantizar que las víctimas de tortura y malos tratos tienen acceso a una reparación, que incluya indemnización, atención médica y rehabilitación.

#### **5. PROTEGER A LAS MINORÍAS ÉTNICAS O RACIALES DE LA DETENCIÓN ARBITRARIA**

Garantizar que sólo se detenga a las personas de conformidad con los procedimientos y motivos dispuestos en las leyes y normas nacionales e internacionales.

Garantizar que todos los detenidos, incluidos los migrantes sin documentos de identidad o registro reconocidos, son informados inmediatamente de los motivos de su detención en un idioma que comprendan. También deben ser informados de su derecho a presentar denuncias relativas al trato que reciben, a comparecer sin demora ante un tribunal y a que un juez establezca sin dilación la legalidad de su detención. Garantizar que la legalidad y la necesidad de proseguir con la reclusión son revisadas regularmente por un tribunal en presencia del detenido.

A la luz de la persistencia de denuncias respecto a la manipulación de procedimientos penales contra miembros de minorías raciales o étnicas con el fin de desacreditar o castigar a tales grupos, llevar a cabo una revisión de causas incoadas en virtud del artículo 222 (armas ilícitas) y del artículo 228 (drogas ilegales) del Código Penal.

## **6. PROTEGER A LOS SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADOS, MIGRANTES Y DESPLAZADOS INTERNOS**

Emprender acciones inmediatas para establecer y aplicar un procedimiento de determinación de la condición de refugiado que sea justo y satisfactorio y que no permita que los ciudadanos extranjeros estén expuestos a la detención arbitraria, los malos tratos o la devolución (*refoulement*).

Tomar medidas inmediatas que pongan fin al hostigamiento, la detención arbitraria y los malos tratos a solicitantes de asilo por parte de la policía. Deben proporcionarse instrucciones específicas y claras a todo el personal encargado de hacer cumplir la ley en lo que respecta al trato de solicitantes de asilo y al respeto de los documentos de inscripción facilitados por el ACNUR. Quienes incumplan estas instrucciones deberán someterse a los procedimientos disciplinarios o judiciales que procedan.

Garantizar que se presta a los solicitantes de asilo plena información, en un idioma que comprendan y en todos los puntos de entrada al país, sobre los derechos que los asisten en el procedimiento. También deben ser informados de su derecho a la asistencia del ACNUR, las ONG y un abogado.

El gobierno debe garantizar que el ACNUR dispone de un acceso libre y sin trabas a la zona de tránsito del aeropuerto, así como de toda dependencia donde puedan ser detenidos los pasajeros indocumentados.

Garantizar que un organismo estatal se responsabilice directamente de toda decisión de detener a ciudadanos extranjeros.

Garantizar que quienes han huido del conflicto de Chechenia no son devueltos a Chechenia ni a otras partes de la Federación Rusa mientras no pueda garantizarse que su regreso será duradero, digno y en condiciones de seguridad.

## **7. IDENTIFICAR CONDUCTAS DISCRIMINATORIAS**

Garantizar que los delitos en los que haya motivos razonables para considerar que existen motivaciones racistas se clasifican y se persiguen como tales.

Analizar en qué medida la raza o la etnia pueden constituir un factor que afecte a los motivos y a las circunstancias de detención y reclusión de una persona.

Registrar y revisar la respuesta policial, procesal y judicial a las denuncias de trato discriminatorio racista para evaluar en qué medida la raza o la etnia pueden constituir un factor que afecte a la respuesta a dichas denuncias de la institución en cuestión, y hacer públicas las conclusiones.

## **8. REFORZAR LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

Velar por la difusión en todo el territorio de la Federación Rusa de las conclusiones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Garan-

tizar la aplicación de dichas recomendaciones mediante planes concretos y exhaustivos que incluyan medidas para la vigilancia regular y continuada de su aplicación.

Autorizar la publicación de los informes de todas las visitas efectuadas por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura a cualquier punto de la Federación Rusa. Garantizar la publicación y la difusión de los informes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

Cursar una invitación permanente a todos los procedimientos especiales de la ONU, en particular al Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otros tipos análogos de intolerancia.

Ratificar el Protocolo núm. 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Fomentar la buena práctica en la formación de los funcionarios del Estado sobre las normas internacionales de derechos humanos, tomando como base para tal fin la experiencia y las prácticas idóneas que se desprenden de los programas de formación existentes auspiciados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Consejo de Europa, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las ONG nacionales e internacionales.

## **RECOMENDACIONES A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL**

Los Estados no deben proceder a devolver a los solicitantes de asilo a la Federación Rusa por considerarlo un «tercer país seguro» hasta el momento en el que todo solicitante de asilo reciba plenas garantías de que tendrá la oportunidad de que se le determine su estatuto de refugiado mediante un procedimiento justo y satisfactorio y de que tendrá acceso a una protección adecuada y a soluciones duraderas.

Asimismo, deben mantener y ampliar programas de asistencia adecuados en materia de derechos humanos, en particular en el ámbito de la promoción y protección de los derechos de las minorías nacionales, étnicas o raciales, haciendo hincapié en la importancia de hacer partícipe en la prestación y la supervisión de tales programas a la sociedad civil, incluidos los representantes de comunidades minoritarias.

Garantizar que quienes han huido del conflicto en Chechenia no son devueltos a Chechenia ni a otras partes de la Federación Rusa mientras no pueda garantizarse que su regreso será duradero, digno y en condiciones de seguridad.

# **Apéndice I**

## **Guía de 12 puntos para la formación y la educación en derechos humanos de los funcionarios del Estado**

### ***1. La evaluación previa de la situación de derechos humanos es absolutamente fundamental.***

Antes de iniciar un programa de formación en derechos humanos es fundamental determinar si es viable a la vista de la situación de derechos humanos que existe en el país en cuestión.

También debe realizarse una evaluación de necesidades que permita identificar objetivos prioritarios y determinar el ámbito y el enfoque del programa. Los problemas de derechos humanos a los que se enfrenta la sociedad civil serán un factor determinante en el tipo de formación que se imparta y las instituciones estatales que participarán.

En algunos casos, esta evaluación previa puede llegar a la conclusión de que la formación como medida inicial carece de sentido debido a la gravedad y el carácter de las violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, es posible que haya una pauta de impunidad, o que las violaciones de derechos humanos las cometan grupos militares o paramilitares a los que la formación no llega, o que haya tanta desorganización en el ministerio en cuestión que sean precisas otras medidas antes de introducir cuestiones de derechos humanos en el currículo.

En tales casos, es posible que se considere inadecuado impartir formación a los funcionarios nacionales hasta que se enmienden o se anulen las leyes que no cumplen las

normas internacionales y regionales mínimas, se mejoren las condiciones en las cárceles o se eliminen ciertos tipos de fuerzas de seguridad (por ejemplo, los grupos paramilitares).

En un primer momento, la captación de apoyos, incluida la formación sobre la manera de conseguir cambios legislativos, puede ser más constructiva que la formación general sobre derechos humanos, que puede resultar incluso contraproducente si las circunstancias no son las adecuadas.

Aun en la peor situación, las consideraciones anteriores no eliminan la necesidad de poner en marcha campañas de sensibilización sobre derechos humanos que, por ejemplo, pueden consistir en seminarios o mesas redondas públicas en los que se señale la necesidad de lograr un desarrollo de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

## ***2. La educación en derechos humanos debe ser un paso más para lograr un mayor grado de rendición de cuentas.***

La formación en derechos humanos será más eficaz allí donde las autoridades estén comprometidas con la defensa de las normas de derechos humanos y los funcionarios puedan ser sometidos a observación.

En un país en el que las violaciones de derechos humanos son sistemáticas, a menos que el gobierno emprenda un cambio en su política general con respecto a los derechos humanos, la formación corre el riesgo de ser una gota en medio del océano. Varios gobiernos se han vanagloriado de sus programas de formación, pero éstos no parecen haber conducido a ninguna mejora de la situación general de derechos humanos del país. Las autoridades deben asumir la responsabilidad de proporcionar programas de calidad, apoyo, recursos adecuados y seguimiento.

La formación en derechos humanos no es eficaz si se lleva a cabo aisladamente; debe ser un paso más hacia la consecución de un mayor grado de rendición de cuentas. A los funcionarios debe hacerseles ver que su conducta no dejará de ser sometida a examen por el hecho de acceder a iniciar programas de formación.

Las autoridades también deben manifestar claramente su compromiso con los derechos humanos, por ejemplo apoyando cambios en la legislación, permitiendo que haya libertad de expresión y asociación, iniciando sus propios actos y apoyando los actos organizados por los grupos sociales en favor de los derechos humanos o poniendo en marcha campañas nacionales de educación pública en derechos humanos.

Hay casos en los que las conferencias y seminarios de formación en derechos humanos podrían desempeñar una importante función generadora de reformas estimulando a grupos cuidadosamente elegidos. Por ejemplo, tanto juristas como políticos tienen una gran presencia en la vida pública y participan en la toma de decisiones que afectan a la aplicación de los derechos humanos.

La formación y la educación deben formar parte de una amplia estrategia de derechos humanos y encajar en un marco más amplio de reforma de derechos humanos.

### ***3. Los funcionarios deben comprometerse a poner en práctica el programa de formación como parte fundamental de su profesión.***

La idoneidad de los programas de formación y la integración de las preocupaciones de derechos humanos en el currículo es responsabilidad general del gobierno. La aplicación de las normas de derechos humanos debe ser un factor crítico a la hora de ascender o asignar tareas a los funcionarios.

Debe encargarse la administración general de los programas de derechos humanos a los funcionarios pertinentes, que asumirán la responsabilidad de dichos programas, todo ello con apoyo al más alto nivel posible. Tal vez sea preferible comenzar por cambiar la legislación local para garantizar el compromiso de las autoridades y la capacidad de mantener a largo plazo el programa de educación en derechos humanos.

### ***4. El programa de formación debe coordinarse con otras actividades de derechos humanos en las instituciones estatales y en la comunidad.***

Los programas de formación en derechos humanos no deben consistir en cursos de formación aislados para funcionarios seleccionados, sino que deben establecer una sólida estructura nacional de formación y contribuir a la creación de una cultura nacional de respeto por los derechos humanos, que abarque tanto al sector en cuestión como a los sectores de la sociedad a los que se supone que éste sirve. Por ejemplo, tanto la policía como los trabajadores sociales de países en los que hay niños que viven en la calle deben ser animados a entablar un diálogo con los niños para llegar a comprender mejor las necesidades y las dificultades con que éstos se encuentran, y al mismo tiempo resolver los prejuicios que suelen estar en el origen de respuestas violentas.

### ***5. Las organizaciones no gubernamentales deben desempeñar una función clave en todas las etapas del programa de formación.***

A la hora de determinar la idoneidad de un país para la formación en derechos humanos es de gran importancia realizar consultas con las ONG locales sobre los objetivos y el diseño del programa, y posteriormente sobre su gestión, seguimiento y evaluación. Puede resultar sumamente valioso hacer participar a personas de esas ONG encargadas de la formación, para que así se entable un diálogo con las autoridades, siempre tan necesario. De esta forma se fomentará una colaboración nueva y diferente en lo que hasta entonces tal vez haya sido una relación de agresión y desconfianza.

En los casos en los que las ONG no puedan o no quieran llevar a cabo la formación, deben ser invitadas a asistir a los cursos para garantizar su carácter abierto y para que puedan realizar comentarios constructivos de mejora, así como recordar al gobierno que es responsable de garantizar que la formación tendrá efecto sobre las prácticas cotidianas de los funcionarios y las vidas de los integrantes de la comunidad a la que sirven.

Al mismo tiempo, es importante asegurarse de la imparcialidad y la profesionalidad de las ONG participantes y, cuando sea pertinente, ofrecerles oportunidades para mejorar su propia competencia en este campo.

## ***6. Los grupos a los que va dirigida la formación y los objetivos del curso deben ser cuidadosamente elegidos.***

Hay distintos enfoques, y el que se adopte dependerá del marco en el que se va a llevar a cabo la formación: la gravedad de las violaciones, el país concreto y otros factores clave. He aquí algunos ejemplos:

— Un enfoque sería asegurarse de que sólo reciben formación unidades o divisiones completas, para garantizar que los participantes se toman la formación en serio y evitar problemas de presiones negativas entre compañeros cuando la persona que ha recibido la formación vuelve a su unidad. Impartir la formación a unidades facilita el seguimiento y simplifica la evaluación de la actuación de la unidad y del comandante o el jefe de división, así como tener en cuenta esta actuación en ascensos y traslados.

— Otro enfoque sería comenzar formando sólo a los encargados de formación (es decir, a los que se encargan de la formación en las academias militares o de la policía o a los profesores de derecho) para que luego ellos participen en la formación del resto de la unidad o departamento. En ambos casos, es importante que la formación en derechos humanos vaya camino de convertirse o se haya convertido ya en parte permanente e integrada del currículo de formación de la fuerza o sección en cuestión (con el respaldo de los necesarios cambios legislativos).

— Un tercer enfoque sería lograr el equilibrio entre la formación de unidades completas y la de una selección representativa de funcionarios o encargados de formación. Este enfoque mixto se basa en que, cuando hay una selección representativa de funcionarios que han recibido formación, éstos llegan hasta otros por solidaridad. Un formato posible de este enfoque sería combinar seminarios nacionales y regionales.

Es posible que durante el curso sea necesario elegir ciertos temas para tratar violaciones de derechos humanos concretas que comete el grupo que recibe la formación.

## ***7. Los encargados de la formación deben tener alguna relación con el grupo elegido.***

Es lógico que los encargados de formación tengan alguna relación con el grupo elegido para recibir la formación. Por ejemplo, que las personas encargadas de formar a la policía tengan experiencia dentro de la policía, o que las encargadas de formar a funcionarios tengan experiencia directa en el trabajo en la función pública. Esto contribuye a asegurar que los formadores no sólo inspiran el respeto necesario, sino que comprenden las dificultades a las que se enfrentan los alumnos en la práctica.

Los encargados de la formación deben ser elegidos con mucho cuidado. Deben tener autoridad y ser imparciales. Si no tienen las necesarias habilidades pedagógicas y un conocimiento sobre derechos humanos contrastado, es cuestionable que deban ser elegidos para la tarea. Equivocarse al elegir a quienes deben impartir la formación puede

poner en peligro la credibilidad de todo el programa de formación y toda la confianza que éste pueda haber inspirado en la restauración de la opinión pública.

La formación de los encargados de formación procedentes de los sectores elegidos y las ONG pertinentes es importante para garantizar que se dispone de un equipo grande y profesional. Algunas veces será necesario realizar un trabajo preliminar para animarlos a participar y a desarrollar sus habilidades pedagógicas y sus conocimientos de derechos humanos.

***8. Los métodos de enseñanza utilizados deben respetar la realidad cultural y religiosa local, y también reflejar los objetivos de la formación en materia de derechos humanos.***

Los métodos de enseñanza deben ajustarse al país, el grupo y las violaciones de derechos humanos que se han perpetrado o hay peligro de que se perpetren en ese país. Estos métodos deben ser respetuosos con las costumbres culturales y religiosas sin sacrificar las normas de derechos humanos y es preciso que resulten accesibles a la audiencia para que sean eficaces.

***9. La formación debe tener una orientación práctica y contar con técnicas participativas de aprendizaje.***

Se pedirá a los jueces que decidan sobre casos hipotéticos en simulacros de juicios o apelaciones, según convenga. Se pedirá a los policías que lleven a cabo ejercicios de control de multitudes, simulacros de arrestos e interrogatorios con «sujetos» difíciles, y que reaccionen ante malos tratos u otras violaciones en demostraciones simuladas por sus compañeros.

Los encargados de la formación deben **evitar** métodos tales como dar ejemplos sobre técnicas de tortura empleadas en todo el mundo cuando estén impartiendo formación sobre la tortura para luego decirles a los alumnos que no deben utilizarlas. Es **preferible** debatir el hecho de que las violaciones de derechos humanos son delitos internacionales, regionales y nacionales que están penados.

***10. El material de enseñanza debe ser práctico.***

El material debe ponerse a disposición de los participantes lo más pronto posible y siempre antes de las sesiones de formación. Cada juego de material incluirá textos completos de las normas internacionales, regionales y nacionales pertinentes (variarán según el grupo escogido) en el idioma adecuado. En muchos países la mayoría de la población, incluidos algunos miembros de las fuerzas de seguridad, es analfabeta, en cuyo caso será preciso elaborar un material distinto, que garantice la enseñanza de la esencia de los principios.

Cuando sea pertinente, los programas de alfabetización serán un objetivo de largo alcance de cualquier programa de formación profesional, y proporcionarán un sólido marco para cualquier componente de formación en derechos humanos.

## ***11. El seguimiento debe integrarse desde el principio en el programa de formación.***

Ningún programa deberá llevarse a cabo sin un seguimiento eficaz. Los programas de seguimiento ofrecerán apoyo y, en los casos en que sea necesario, asesoramiento a los encargados de formación y los que elaboran las políticas educativas y formativas locales, garantizando la continuidad y el nivel.

Entre las posibles técnicas de seguimiento están las reuniones de personas que han recibido la formación, la publicación de un boletín sobre la aplicación de los programas de formación (intercambio de experiencias), los informes de actividades o los informes de evaluación y el contacto con los participantes tras los programas de formación para comprobar los avances en la aplicación de las enseñanzas impartidas.

## ***12. Debe haber una evaluación continua del impacto del programa y una revisión a la luz de las deficiencias y de las nuevas oportunidades constatadas.***

Es importante que los criterios en función de los cuales se evaluará el programa y la persona que efectuará la evaluación estén integrados en el programa desde el principio.

Esta evaluación no deberán hacerla únicamente los encargados de formación, los alumnos y los jefes de las unidades del funcionariado, sino **un organismo independiente** (una ONG o una institución académica) que pueda evaluar objetivamente la eficacia del programa y formular las recomendaciones pertinentes. La aplicación de estas recomendaciones también necesita de la vigilancia tanto del organismo gubernamental en cuestión como de la sociedad civil, así como de organismos internacionales.

Cada participante debe comprometerse a tomar algunas medidas prácticas para utilizar la formación. Por ejemplo, los fiscales deben informar de las medidas que han tomado para investigar cada denuncia o informe de tortura o malos tratos y explicar la adecuación de estas medidas al programa de formación. Esto será crucial para que el programa tenga un efecto concreto en la mejora de la situación de derechos humanos y para dar pasos definitivos hacia la creación de una cultura de respeto hacia los derechos humanos y su desarrollo.

Las autoridades deben evaluar la actuación en el trabajo para determinar si los alumnos cumplen con las normas de derechos humanos, recompensar en consecuencia a quienes lo hagan y sancionar a los que no. La formación en derechos humanos no debe quedar en mera apariencia.

# **Apéndice 2**

## **Programa de 12 puntos para la Prevención de la Tortura a manos de Agentes del Estado**

**L**A tortura es una violación fundamental de los derechos humanos, condenada por la comunidad internacional como una ofensa a la dignidad humana y prohibida en toda circunstancia por el derecho internacional.

A pesar de ello, la tortura constituye un hecho cotidiano en todo el mundo. Es necesario adoptar inmediatamente medidas para hacer frente a la tortura y a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, dondequiera que se produzcan, hasta conseguir su total erradicación.

Amnistía Internacional formula un llamamiento a todos los gobiernos para que pongan en práctica el siguiente Programa de 12 puntos para la Prevención de la Tortura a manos de Agentes del Estado, e invita a todas las personas y organizaciones interesadas a aunar sus esfuerzos para garantizar que así lo hacen. Amnistía Internacional está convencida de que la aplicación de estas medidas será una indicación positiva del empeño de los gobiernos en poner fin a la tortura en sus países y en erradicarla en el resto del mundo.

### ***1. Condena de la tortura***

Las máximas autoridades de cada país deben demostrar su total oposición a la tortura. Deben condenarla sin reservas dondequiera que se produzca, dejando claro a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, a los militares, y a los

miembros de otras fuerzas de seguridad que ésta no se tolerará bajo ninguna circunstancia.

## ***2. Acceso a los detenidos***

Con frecuencia, la tortura tiene lugar mientras las víctimas se encuentran en régimen de incomunicación, cuando no pueden entrar en contacto con aquellas personas del mundo exterior que podrían ayudarlas o averiguar qué les está ocurriendo. Hay que acabar con la práctica de la detención en régimen de incomunicación. Los gobiernos deben garantizar que a todas las personas detenidas se las hace comparecer ante una autoridad judicial independiente sin demora tras haber quedado bajo custodia, y que se permite a sus familiares, abogados y médicos acceso pronto y regular a ellas.

## ***3. Eliminación de las detenciones secretas***

En algunos países, las torturas se llevan a cabo en centros secretos, a menudo después de haber hecho «desaparecer» a las víctimas. Los gobiernos deben garantizar la reclusión de las personas detenidas exclusivamente en lugares oficialmente reconocidos a tal efecto y la comunicación inmediata de información precisa sobre su detención y el lugar en que se encuentran a familiares, abogados y tribunales. Los familiares y los abogados deben en todo momento tener a su disposición unos recursos judiciales efectivos para poder determinar sin demora el paradero de la persona detenida y qué autoridad la mantiene recluida, y para garantizar su seguridad.

## ***4. Salvaguardias durante el periodo de detención y los interrogatorios***

Todas las personas detenidas deben ser informadas sin demora de sus derechos, incluido el de presentar quejas relativas al trato que reciben y el derecho a que un juez establezca sin dilación la legalidad de la detención. Los jueces deben investigar cualquier indicio de tortura y ordenar la puesta en libertad si la detención es ilegal. Durante los interrogatorios debe estar presente un abogado. Los gobiernos deben garantizar que las condiciones de reclusión cumplen las normas internacionales para el trato a los reclusos y tienen en cuenta las necesidades específicas de los miembros de grupos especialmente vulnerables. Las autoridades encargadas de la detención deben ser distintas de las encargadas del interrogatorio. Deben llevarse a cabo visitas de inspección periódicas, independientes, sin previo aviso y sin restricciones a todos los lugares de detención.

## ***5. Prohibición legal de la tortura***

Los gobiernos deben promulgar leyes que prohíban y prevengan la tortura y que incorporen los elementos básicos de la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes («Convención contra la Tortura») y otras normas internacionales pertinentes. Deben abolirse todos los castigos corporales impuestos como sanciones administrativas o como penas judiciales por los tribunales. La

prohibición de la tortura y las salvaguardias esenciales para prevenirla no deben suspenderse en ninguna circunstancia, ni siquiera en tiempo de guerra u otra emergencia pública.

## ***6. Investigación independiente***

Todas las denuncias e informes sobre torturas deben ser objeto de una investigación inmediata, imparcial y efectiva a cargo de un órgano independiente de los presuntos responsables de las torturas. Los métodos y las conclusiones de estas investigaciones deben hacerse públicos. Debe suspenderse del servicio activo a todo agente sospechoso de haber cometido torturas mientras se llevan a cabo las investigaciones. Los denunciantes, los testigos y otras personas que se encuentren en peligro deben recibir protección frente a la intimidación y las represalias.

## ***7. Enjuiciamiento de presuntos torturadores***

Las personas responsables de actos de tortura deben ser enjuiciadas. Este principio debe mantenerse dondequiera que se encuentren, sea cual sea su nacionalidad o su cargo, independientemente del lugar donde se cometió el delito o de la nacionalidad de la víctima, y sin importar el tiempo que haya transcurrido desde que se cometió el crimen. Los gobiernos deben ejercer la jurisdicción universal, de forma que puedan llevar a los presuntos torturadores ante sus propios tribunales o extraditarlos, y prestarse todo el auxilio posible en lo que respecta a estos procedimientos penales. Los juicios deben celebrarse con las debidas garantías de justicia procesal. No podrá invocarse jamás una orden de un funcionario superior como justificación de la tortura.

## ***8. Invalidez de declaraciones obtenidas mediante tortura***

Los gobiernos deben garantizar que las declaraciones y demás pruebas obtenidas mediante tortura no puedan ser utilizadas jamás en procedimientos judiciales, salvo en contra de una persona acusada de tortura.

## ***9. Procedimientos de formación efectiva***

En la formación profesional de todos los funcionarios que participen en la custodia, el interrogatorio o el tratamiento médico de personas privadas de libertad debe ponerse en claro que la tortura es un acto criminal y debe informárseles de que están obligados a desobedecer todas las órdenes que reciban de infligir torturas.

## ***10. El derecho a recibir una reparación***

Las víctimas de la tortura y las personas a su cargo deben tener derecho a recibir del Estado una reparación inmediata, que incluya la restitución, una indemnización justa y adecuada y la atención y la rehabilitación médica apropiadas.

## ***11. Ratificación de los tratados internacionales***

Todos los gobiernos deben ratificar sin reservas los tratados internacionales que contengan salvaguardias contra la tortura, incluida la Convención de la ONU contra la Tortura y las declaraciones contenidas en ella que permiten la presentación de denuncias a título individual y entre Estados. Los gobiernos deben poner en práctica las recomendaciones para prevenir la tortura formuladas por órganos internacionales, así como las formuladas por otros expertos.

## ***12. La responsabilidad internacional***

Los gobiernos deben utilizar todos los canales disponibles para interceder ante los gobiernos de los países de los que se han recibido informes de tortura. Deben asegurarse de que las transferencias de material y formación militar, policial o de seguridad no se utilizan para facilitar la tortura. Los gobiernos deben garantizar que nadie es devuelto a un país en el que corra peligro de ser torturado.

Este programa de 12 puntos fue adoptado por Amnistía Internacional en octubre del 2000. Reúne una serie de medidas para prevenir la tortura y los malos tratos de las personas bajo custodia del Estado o en manos de sus agentes. Amnistía Internacional insta a los gobiernos a que cumplan las obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales para prevenir y sancionar la tortura, ya sea infligida por agentes del Estado o por particulares. Amnistía Internacional también se opone a la tortura que cometen los grupos políticos armados.