

# Carta abierta

EXTERNO

Índice AI: EUR 46/051/2003/s

21 de mayo de 2003

## **Federación Rusa: Carta abierta de una coalición de organizaciones no gubernamentales a Vladimir Vladimirovich Putin, presidente de la Federación Rusa**

Federación Rusa

103132 Moscow

Pl. Staraya, 4

Kremlin

21 de mayo de 2003

Señor Presidente:

Las organizaciones no gubernamentales abajo firmantes, rusas e internacionales, nos dirigimos a usted para expresarle la preocupación que nos causan las prácticas y procedimientos discriminatorios que están impidiendo a numerosos ciudadanos de la ex Unión Soviética obtener el derecho a la residencia permanente y a la ciudadanía rusa.

La promulgación de dos nuevas leyes federales en 2002, la Ley sobre Ciudadanía de la Federación Rusa y la Ley sobre la Condición Jurídica de los Ciudadanos Extranjeros en la Federación Rusa, ha agravado los problemas de cientos de miles de ciudadanos de la ex Unión Soviética para obtener la condición jurídica oficial. Estas nuevas leyes han incrementado la posibilidad de que la legislación sobre ciudadanía se aplique de forma discriminatoria y, en muchos casos, la negación de los derechos a obtener la ciudadanía y la residencia permanente puede deberse a motivos étnicos y de nacionalidad.

Acogemos con satisfacción las afirmaciones que realizó en su discurso anual ante la Asamblea Federal el 16 de mayo de 2003, reconociendo las deficiencias de las leyes sobre ciudadanía y condición jurídica de los ciudadanos extranjeros, aprobadas durante 2002. Concretamente, usted subrayó los problemas de millones de personas en la Federación Rusa para obtener la ciudadanía y la necesidad de facilitar el proceso de legalización, especialmente para los ciudadanos de la ex Unión Soviética. Respaldamos la adopción de medidas que estén en consonancia con las recomendaciones formuladas en este llamamiento y le exhortamos a que modifique con prontitud las leyes sobre ciudadanía y condición jurídica de los extranjeros que se aprobaron en 2002.

La Ley sobre Ciudadanía de la Federación Rusa (2002) estipula que los ciudadanos extranjeros y los apátridas pueden solicitar la ciudadanía rusa siempre que cumplan determinados requisitos. Uno de ellos establece que los solicitantes deben llevar residiendo permanentemente en la Federación Rusa cinco años a partir de la fecha en que se les concedió el permiso de residencia permanente. En la práctica, los departamentos locales del Ministerio del Interior han denegado el registro de residencia permanente por motivos discriminatorios a numerosos ciudadanos de la ex Unión Soviética que llevaban residiendo habitualmente en la Federación Rusa en los últimos 10 y 12 años. Así pues, la nueva legislación y las prácticas derivadas de su cumplimiento no permiten a estas personas obtener permisos de residencia temporal y, ulteriormente, tampoco permisos de residencia permanente. En realidad, no se les está permitiendo ejercer su derecho legal a solicitar la ciudadanía.

Por otra parte, los ciudadanos de la ex Unión Soviética que no puedan obtener la ciudadanía rusa deberán afrontar duras consecuencias en virtud de la Ley sobre la Condición Jurídica de los Ciudadanos Extranjeros. Con arreglo a su artículo 37, si una persona carece de documentación que acredite que está

residiendo en Rusia de manera legal y permanente se considerará que su situación es de estancia temporal en el país y recibirá una tarjeta de inmigración que limita la estancia a tres meses. Si tras ese periodo no se le concede el derecho a la residencia temporal podrá ser expulsado legalmente.

En realidad, el efecto de estas leyes es acabar con los derechos a la residencia permanente y la ciudadanía de cientos de miles de ciudadanos de la ex Unión Soviética, la mayoría de los cuales llevan residiendo en la Federación Rusa legalmente y de manera habitual desde la disolución de la URSS. Si ahora se los convierte en inmigrantes no reconocidos, muchos deberán afrontar una expulsión inminente.

Así pues, le exhortamos a que utilice su autoridad para garantizar que se adoptan las medidas adecuadas para enmendar los elementos discriminatorios inherentes a estas leyes así como los aspectos discriminatorios derivados de su aplicación.

De manera específica, consideramos que las categorías de ciudadanos que se enumeran a continuación se verán afectadas por estas leyes de forma discriminatoria:

- 1) **Ciudadanos de la ex Unión Soviética que residían permanentemente en el territorio de la Federación Rusa antes de entrar en vigor la Ley de Ciudadanía de 1991, es decir, antes del 6 de febrero de 1992.**
- 2) **Ciudadanos de la ex Unión Soviética (ciudadanos de países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y apátridas) que a lo largo de los últimos 10 y 12 años entraron legalmente sin visado en el territorio de la Federación Rusa tras la disolución de la URSS y residen permanentemente en la Federación Rusa.**

### **Ex ciudadanos de la Unión Soviética que residen permanentemente en la Federación Rusa con anterioridad al 6 de febrero de 1992**

Numerosas personas que integran esta categoría se vieron obligadas a abandonar otros países de la CEI como consecuencia de los conflictos previos a la disolución de la Unión Soviética en 1991. Con arreglo al artículo 13, primera parte, de la Ley de Ciudadanía de 1991, las personas que integran este grupo tenían derecho a que se les reconociera la ciudadanía rusa a menos que indicaran específicamente que no deseaban convertirse en ciudadanos rusos.

#### *Interpretación del requisito de residencia permanente*

En la práctica, a muchas de estas personas se les negó el derecho a obtener la ciudadanía, pese a lo estipulado en la ley. Según la Ley de Ciudadanía de 1991, las personas que soliciten la nacionalidad deben residir de forma permanente en el territorio de la Federación Rusa. Los organismos del Estado que gestionan las solicitudes de ciudadanía interpretaron que el requisito de residencia permanente significaba estar en posesión del registro de residencia permanente o *propiska*. Algunos departamentos regionales y locales del Ministerio del Interior interpretaron que el requisito de residencia permanente suponía contar con una prueba documental de registro de su domicilio el día en que la Ley de Ciudadanía de 1991 entró en vigor. En muchos casos, mediante leyes y prácticas regionales de carácter inconstitucional, las autoridades locales y regionales también bloquearon por motivos discriminatorios los intentos de obtener ese registro, basándose ilegalmente en el origen étnico de los solicitantes.

Según la Comisión Presidencial sobre Ciudadanía de la Federación Rusa, a finales de 2001, menos de la mitad de las personas que residían legalmente y de manera habitual en el territorio de la Federación Rusa pero no tenían registro de residencia en el momento en que entró en vigor la Ley de 1991 habían obtenido la ciudadanía rusa.

Como usted sabe, el Comité de Supervisión Constitucional de la Unión Soviética resolvió en dos ocasiones, en 1990 y en 1991, que el sistema de registro de residencia (*propiska*) era ilegítimo. Esto significa que, a partir de esas resoluciones, el término «residencia permanente» no es equiparable al de registro de residencia o *propiska* y que el requisito de residencia permanente no requiere, pues, la acreditación del registro de residencia. Ambas resoluciones fueron pronunciadas antes del 6 de febrero de 1992, fecha en que entró en vigor la Ley de Ciudadanía de 1991.

Si bien estas resoluciones declararon inconstitucional la *propiska*, es evidente que el sistema de registro de residencia ha seguido siendo un factor importante para denegar la ciudadanía a ciudadanos de la ex Unión Soviética que deberían haber tenido derecho a la ciudadanía en virtud de la Ley de 1991.

#### Aplicación discriminatoria de las leyes de ciudadanía

El origen étnico de los solicitantes también ha sido un motivo importante de discriminación: a muchas minorías se les ha impedido obtener la ciudadanía rusa y, por ende, los derechos legales que se derivan de ella. Los grupos étnicos que se han visto más afectados por esta situación son los mesjetios del Territorio de Krasnodar, los kurdos, y los armenios. Por ejemplo, a la mayoría de entre los 11.000 y 13.000 mesjetios que viven en el Territorio de Krasnodar se le está negando su derecho legal a la ciudadanía, debido a la legislación y a las prácticas discriminatorias específicas en ese territorio.<sup>1</sup>

#### **Ciudadanos de la ex Unión Soviética (ciudadanos de países de la CEI y apátridas) que entraron legalmente en la Federación Rusa tras la disolución de la URSS y residen permanentemente en la Federación Rusa desde el 6 de febrero de 1992**

Actualmente, sólo quienes pertenezcan a esta categoría y estén en posesión del registro de residencia pueden solicitar el permiso de residencia permanente. Aun así, una mayoría abrumadora de ciudadanos de la ex Unión Soviética ha estado residiendo en Rusia con un registro temporal o se les ha negado arbitrariamente toda forma de registro. Las cifras oficiales que manejan las autoridades rusas indican que este colectivo está integrado por entre medio millón y algo más de tres millones de personas. Este grupo es causa de una especial preocupación ya que muchas personas a las que se ha permitido en la práctica residir en la Federación Rusa durante varios años deberán afrontar ahora una amenaza de expulsión inmediata.

Como se ha indicado *supra*, la Ley sobre la Condición Jurídica de los Ciudadanos Extranjeros en la Federación Rusa de 2002 estipula que los miembros de este grupo podrán solicitar tarjetas de inmigración. Posteriormente, si desean permanecer en la Federación Rusa, tienen tres meses para solicitar el permiso de residencia temporal. Sin embargo, como el procedimiento de solicitud de un permiso de este tipo puede durar hasta seis meses, en virtud de otro artículo de la Ley, pueden convertirse en «inmigrantes no reconocidos» sin darse cuenta, mientras esperan el resultado del proceso de registro. Así pues, son vulnerables a la discriminación por motivos de su condición jurídica y origen étnico, y corren el riesgo de ser expulsados al final de los tres meses. Es más, estas personas se ven privadas del derecho a ejercer una actividad profesional y a tener cualquier otra fuente de ingresos en Rusia.

#### **Las normas y salvaguardias que se enumeran a continuación son esenciales para garantizar la aplicación eficaz y sin discriminación, particularmente por motivos étnicos, de las leyes sobre ciudadanía y condición jurídica de los extranjeros en la Federación Rusa:**

- proteger los derechos y los intereses legítimos de los ciudadanos de la ex Unión Soviética que residen legalmente y de manera habitual en la Federación Rusa;
- garantizar la condición jurídica de las personas que residen legalmente y de manera habitual en la Federación Rusa;
- cumplir con las obligaciones constitucionales e internacionales de la Federación Rusa;
- proteger a las personas de la devolución (*refoulement*) a una situación en la que corran el riesgo de sufrir abusos graves de derechos humanos, de conformidad con las obligaciones que la Federación Rusa ha contraído al suscribir los tratados internacionales y a los principios del derecho consuetudinario internacional;
- garantizar el derecho de las personas que sufren persecución a pedir asilo y a disfrutar de él, y a tener un procedimiento justo y satisfactorio de determinación de la condición de refugiado;
- garantizar el derecho a un proceso con las debidas garantías, en consonancia con las normas internacionales, antes de que se tomen medidas para expulsar a una persona.

---

<sup>1</sup> Las cifras relativas a la población se han tomado de *The Situation and Legal Status of Meskhetians in the Russian Federation*, Alexander Ossipov, Centro Ruso de Derechos Humanos Memorial, enero de 2003.

**Por todo lo anterior, los abajo firmantes le exhortamos a que, en su calidad de presidente de la Federación Rusa y garante constitucional de los derechos humanos, y en ejercicio de las facultades que ésta le confiere, adopte las medidas siguientes:**

1. Promulgar un decreto presidencial en relación con los ciudadanos de la ex Unión Soviética que tienen derecho a la ciudadanía rusa en virtud de la Ley de Ciudadanía de 1991:
  - reconociendo que los ciudadanos de la ex Unión Soviética tienen derecho a la ciudadanía rusa [debe ser una elección o una decisión individual, ya que la nacionalidad o la ciudadanía no pueden imponerse] en virtud del artículo 13, parte 1, de la Ley de Ciudadanía de la Federación Rusa de 1991. Éste se refiere a quienes residían permanentemente en la Federación Rusa el día en que entró en vigor esa ley, el 6 de febrero de 1992;
  - velando por que se garantice el derecho a la ciudadanía sin discriminación a grupos como los mesjetios, los kurdos, los armenios y otras minorías étnicas y nacionales;
  - promulgando disposiciones dirigidas a garantizar que la autoridad competente del departamento del Ministerio del Interior dedica la consideración oportuna a las solicitudes de ciudadanía de quienes queden adscritos a la categoría anterior, esté el solicitante o no en posesión de la documentación formal de registro.
  
2. Presentar enmiendas ante la Duma Estatal a la Ley sobre Ciudadanía de la Federación Rusa de 2002, dirigidas a facilitar la obtención de la ciudadanía a los ciudadanos de la ex Unión Soviética.
  
3. Promulgar un decreto presidencial en relación con los ciudadanos de la ex Unión Soviética que entraron en la Federación Rusa antes del 1 de noviembre de 2002 y han residido permanentemente en ese Estado:
  - estableciendo un procedimiento simplificado para garantizar la condición jurídica (derecho permanente a la residencia) a los ciudadanos de la ex Unión Soviética que residían en la Federación Rusa el día en que entró en vigor la ley federal de 2002 sobre la Condición Jurídica de los Ciudadanos Extranjeros en la Federación Rusa (a condición de que no hubieran entrado en el país con posterioridad al 1 de noviembre de 2002);
  - determinando un plazo concreto para garantizar a este grupo el derecho a solicitar la condición de residencia permanente, cuando se presenten pruebas (cuya admisibilidad reconoce la ley rusa) de su llegada al territorio de la Federación Rusa antes de noviembre de 2002 y de su residencia en ese Estado a partir de esa fecha;
  - velando por la transparencia del procedimiento, en concreto, mediante disposiciones que dispongan la asistencia letrada y el derecho a la revisión judicial;
  - garantizando a los solicitantes que no serán expulsados ni se los obligará a abandonar el territorio ruso mientras esperan la decisión final del proceso de solicitud.
  
4. Presentar enmiendas ante la Duma Estatal a la Ley federal sobre la Condición Jurídica de los Ciudadanos Extranjeros en la Federación Rusa a fin de eliminar las restricciones o las condiciones potencialmente discriminatorias, incluidas las referidas al ámbito transnacional, para que los ciudadanos de la ex Unión Soviética que residan en la Federación Rusa accedan a la condición jurídica.

Estas acciones servirán para restablecer y garantizar el respeto a los derechos, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales, de cientos de miles de personas que residen legalmente en la Federación Rusa a los que se les está negando el acceso a sus derechos legales. Creemos que las autoridades competentes pueden resolver estas cuestiones con rapidez y eficacia mediante la puesta en marcha de las recomendaciones formuladas en este llamamiento, por lo que le instamos a que ejerza la autoridad que le corresponde como presidente de la Federación Rusa para garantizar que estas medidas se adoptan en el plazo más breve posible.

A la espera de su respuesta, le saludamos atentamente.

Irene Khan, **Amnesty International**

Valery Abramkin, **Centre for Prison Reform, Moscow**

Ashot Airapetian, **Centre for Interethnic Cooperation, Moscow**

Alexander Axelrod, **“Tolerance” Foundation, Moscow**

Boris Altshuller, **Movement without Borders and “The Rights of the Child,” Moscow** Semen Ateev, **Kalmyk Human Rights Center, “Elista”**

Andrey Blinushov, **Ryazan Society “Memorial”**

Alexander Brod, **Moscow Bureau on Human Rights**

Yuri Vdovin, **Human Rights NGO “Citizens’ Watch,” St Petersburg**

Alexander Verkhovsky, **Information and Analytical Centre “Sova,” Moscow**

Dmitry Vokhmianin, **Committee for Human Rights Protection in the Republic of Tatarstan, Kazan**

Svetlana Gannushkina, **Civic Assistance Committee, Moscow**

Valentin Gefter, **Human Rights Institute, Moscow**

Lidiya Grafova, **Forum of Migrants’ Organisations, Moscow**

Eugeny Grekov, **Civic Education Club of the Creative Union “Southern Wave,” Krasnodar**

Elena Grishina, **NGO “Human Rights Information,” Moscow**

Dezire Deffo, **African Union, St Petersburg**

Yuri Dzhibladze, **Center for the Development of Democracy and Human Rights, Moscow**

Gavhar Dzhuraeva, **Regional Non-Governmental Foundation for Assistance to Refugees and Migrants “Tajikistan,” Moscow**

Iosif Dzyaloshinsky, **Human Rights Foundation “Commission on the Freedom of Access to Information,” Moscow**

Muzaffar Zaripov, **Regional NGO “Inson,” Moscow**

Maxim Egorov, **NGO “Nochlezhka,” St Petersburg**

Sofia Ivanova, **Ryazan School of Human Rights**

Petrus Indongo, **African Students Association, ASSAFSTY, Moscow**

Vadim Karastelev, **“School for Peace” Foundation, Novorossiysk**

Tamara Karasteleva, **Novorossiysk Human Rights Committee**

Natalya Klochkova, **Kaliningrad Regional Youth Migrants’ NGO “Youth of the 21<sup>st</sup> Century”**

Alexey Kozlov, **Charitable Foundation “For Environmental and Social Justice,” Voronezh**

Tatiana Kotova and Pavel Gostishev, **Association “Christian Inter-Church Diakonic Council of St Petersburg”**

Boris Kreyndel, **Regional Non-Governmental Institution “Commission on Human Rights in Tomsk Oblast,” Tomsk**

Alexander Kuznetsov, **Charitable Humanitarian NGO “The World of Childhood,” Krasnodar Krai**

Arkady Leibovsky, **Centre for Pontic and Caucasian Studies, Krasnodar**

Tanya Lokshina, **Moscow Helsinki Group**  
Rudolph Massarsky, **Harald and Selma Light Centre for Human Rights Advocacy, St Petersburg**  
Nina Nettova, **Centre for Human Rights Protection “Liberty Road,” Yaroslavl**  
Alexander Nikitin, **Saratov Human Rights Center “Solidarity”**  
Oleg Orlov, **Human Rights Center “Memorial,” Moscow**  
Nadezhda Pavlova, **Karelian Union for the Protection of Children, Petrozavodsk**  
Fuad Pepinov, **International Society of Meskhetian Turks “Vatan,” Moscow**  
Irina Poduzova, **Ioshkar-Ola City NGO “Man and Law”**  
Georgy Rafailov, **Regional Charitable NGO “Association for Assistance to Refugees,” St Petersburg**  
Yulia Sereda, **Interregional Group “Human Rights Network,” Ryazan**  
Olga Smitnitskaya, **Kaliningrad Regional NGO Foundation for Support to Refugees and Forced Migrants “Home”**  
Nina Tagankina, **Nizhny Novgorod Human Rights Society and Nizhny Novgorod Peace Group**  
Natalya Taubina, **Foundation “For Civil Society” and Russian Research Centre for Human Rights, Moscow**  
Sarvar Tedorov, **International Society of Meskhetian Turks “Vatan,” Krasnodar Krai**  
Leonid Teleleiko, **Krasnodar regional NGO “Human Rights Center,”**  
Vladimir Tishinsky, **Krasnodar Human Rights Center**  
Andrey Yurov, **International Network – Youth Human Rights Movement (YHRM), Voronezh**