

**VIVIR EN LA
INSEGURIDAD: CÓMO
DESATIENDE ALEMANIA
A LAS VÍCTIMAS DE
VIOLENCIA RACISTA**

RESUMEN EJECUTIVO

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en 2016 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2016

Índice: EUR 23/4112/2016

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
CENTRO DE LENGUAS DE AMNISTÍA INTERNACIONAL
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.

Nuestra visión 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.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



RESUMEN EJECUTIVO

De 2000 a 2007, el grupo de extrema derecha Clandestinidad Nacionalsocialista (NSU) asesinó en Alemania a ocho hombres de origen turco, a otro de origen griego y a un agente de policía alemán de piel blanca. En 2011, el presunto suicidio de dos miembros del NSU y la entrega de un tercero a la policía pusieron al descubierto los escandalosos fallos de la respuesta de las autoridades alemanas a los asesinatos.

Varias fuerzas policiales no tuvieron en cuenta algunos aspectos de los asesinatos que apuntaban a un motivo discriminatorio para investigarlos eficazmente. En cambio, centraron su atención en familiares de víctimas y miembros de comunidades minoritarias a pesar de que no había motivos para sospechar de su participación en los crímenes. Como han puesto de relieve diversos organismos de derechos humanos, la reiterada falta de medidas por parte de las autoridades para identificar e investigar las pistas que indican la motivación racista de los ataques revela un problema general de racismo institucional en el seno de las autoridades policiales alemanas.

Por “racismo institucional” no debe entenderse simplemente que existe una elevada incidencia de actitudes abiertamente racistas entre el personal de una organización dada, ya que puede darse incluso donde tales actitudes son excepcionales. Debe interpretarse como “el fracaso de una organización en su conjunto a la hora de prestar un servicio adecuado y profesional a personas debido a su color, cultura u origen étnico [que] puede observarse o detectarse en procesos, actitudes y comportamientos que equivalen a discriminación como consecuencia de prejuicios inconscientes, ignorancia, desconsideración y estereotipos racistas que perjudican a los miembros de minorías étnicas”.¹

Tras las revelaciones de 2011, el Parlamento federal (*Bundestag*) y varios Parlamentos estatales (*Landtage*) llevaron a cabo investigaciones sobre la falta de medidas de los servicios policiales y de inteligencia para contrarrestar la acción del NSU. Sin embargo, estos mecanismos no investigaron específicamente en qué medida había influido el racismo institucional en el hecho de que las autoridades no investigaran las pistas que apuntaban a motivos racistas, ni extrajeron conclusiones explícitas al respecto. Por consiguiente, tampoco hicieron recomendaciones sobre el conjunto de medidas que podían adoptar los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales para contrarrestar el racismo institucional.

Algunas recomendaciones formuladas por estos comités se han puesto en práctica. Por ejemplo, en 2015 se reformó el Código Penal para imponer expresamente a los tribunales la obligación de tener en cuenta cualquier motivo discriminatorio asociado con el delito —ya sea racista, xenófobo o de otro tipo— a la hora de dictar sentencia. Se han establecido asimismo nuevas estructuras con la

¹ *The Stephen Lawrence Inquiry, Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, Febrero de 1999, párr. 6.34. La investigación sobre Stephen Lawrence fue ordenada por el ministro del Interior de Reino Unido “a fin de analizar las cuestiones suscitadas hasta la fecha por la muerte de Stephen Lawrence el 22 de abril de 1993, en particular para identificar lecciones que deben aprenderse de cara a la investigación y enjuiciamiento de los delitos de motivación racial”.

finalidad de mejorar la coordinación entre las autoridades de los distintos niveles para combatir los crímenes de odio.

No obstante, persisten ciertas deficiencias en la respuesta a los crímenes de odio. Como muestra este informe, sigue habiendo casos en que los responsables policiales no llevan a cabo investigaciones prontas, efectivas, adecuadas y exhaustivas sobre las denuncias de violencia racista. Las ONG y los abogados que trabajan en tales casos destacan, concretamente, el hecho de que los agentes encargados de hacer cumplir la ley no protejan las pruebas, no tomen declaración a testigos y no señalen ni hagan constar posibles motivos racistas en las primeras etapas de las investigaciones.

Esta falta de medidas se debe, al menos en parte, a la complejidad del sistema alemán de clasificación de los crímenes de odio. El sistema actual, vigente en toda Alemania desde 2001, clasifica los crímenes de odio como un subconjunto de los delitos de motivación política. Cuando es calificado así el delito, la investigación se traslada a unidades policiales especializadas, cuyo número ha aumentado en años recientes en muchos estados, igual que sus recursos. Sin embargo, da la impresión de que el sistema actual, al menos en su aplicación, establece un listón muy alto para hacer constar inicialmente posibles motivos de odio, y que los agentes de policía en primera línea no demuestran toda la sensibilidad que deberían demostrar a los indicadores de delitos de motivación racista.

Queda fuera del ámbito de este informe —y, sin duda, de los recursos que Amnistía Internacional tiene a su disposición— presentar una conclusión definitiva en cuanto a la presencia de racismo institucional en el seno de las muchas, diversas y convergentes autoridades judiciales y estructuras estatales y federales encargadas de hacer cumplir la ley en Alemania. Sin embargo, la investigación realizada para documentar este informe apunta a la conclusión de que hay razones generales estructurales y de actitud que explican en parte por qué no se investigan, enjuician y castigan eficazmente los crímenes de odio.

Amnistía Internacional recomienda el establecimiento de una investigación independiente que examine la respuesta de las autoridades policiales a los crímenes de odio de una manera mucho más exhaustiva que las investigaciones realizadas hasta la fecha sobre los asesinatos cometidos por el NSU; aunque sería útil que dicha investigación tomara los asesinatos cometidos por el NSU como punto de partida, debería analizar si las actitudes dominantes y los sistemas establecidos influyen en que no se identifique sistemáticamente toda la diversidad de crímenes de odio y no haya una respuesta eficaz. Una investigación completa debería incluir un análisis más amplio de la calidad del servicio prestado por las autoridades policiales a las minorías étnicas y formular recomendaciones destinadas a mejorarlo.

Hace tiempo que existe la necesidad de revisar cómo abordan los crímenes de odio las autoridades policiales alemanas. Sin embargo, ha adquirido especial urgencia en vista del aumento de los crímenes de odio asociados a la llegada masiva de solicitantes de asilo en 2015. Al término del año, Alemania había recibido a más de 1,1 millones de solicitantes de asilo con una actitud, en la mayoría de los casos, mucho más acogedora que el resto de Europa. Al mismo tiempo, a lo largo del año hubo casi seis manifestaciones a la semana en Alemania para protestar por los refugiados. Ante tanta hostilidad a la llegada de tal cantidad de personas, las autoridades estatales y —especialmente— las federales pusieron reiteradamente de relieve las necesidades de los refugiados y solicitantes de asilo y condenaron enérgicamente el racismo, la discriminación y la violencia.

Sin embargo, los ataques violentos contra albergues y solicitantes de asilo aumentaron de forma considerable. En los dos últimos años, el país ha visto cómo se incendiaban albergues y cómo los manifestantes impedían a solicitantes acceder a estas instalaciones, así como ataques diarios a personas en la calle.

En 2015, las autoridades registraron 1.031 delitos de motivación política contra albergues para solicitantes de asilo, 5 veces la cantidad registrada en 2014 (199 delitos) y 16 veces la registrada en 2013 (63 delitos). En el primer trimestre de 2016, las autoridades documentaron 347 delitos de motivación política contra albergues para solicitantes de asilo. La Fundación Amadeu Antonio informó de 1.082 ataques violentos contra solicitantes de asilo en 2015, el cuádruple de la cantidad registrada en 2014.

Muchos solicitantes de asilo y refugiados que sufrieron ataques, o con amigos o conocidos que fueron víctimas de crímenes de odio, contaron a Amnistía Internacional que viven atemorizados y no se sienten seguros en las localidades o barrios donde viven. Así lo contó **Ciwan B.**, de etnia kurda, que huyó de Siria y sufrió una agresión en Alemania en septiembre de 2015:

“Cuando las autoridades me dijeron que tenía que venir a Dresde [Sajonia, este de Alemania] tuve mucho miedo, había oído hablar de PEGIDA [*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes*]² y las manifestaciones contra los refugiados. Al principio tuve una buena acogida en el albergue para solicitantes de asilo, pero después del ataque estaba aterrorizado y procuraba no salir mucho, temía que volvieran a hacerme daño. Todos mis amigos tenían miedo después del ataque contra mí. Hui de una guerra en Siria y no necesito sufrir tensiones aquí en Alemania. Sólo me gustaría trabajar... y tener una buena vida, como la que tenía antes de la guerra.”³

Las autoridades alemanas, en particular las federales, han reconocido que el agudo incremento de los ataques contra solicitantes de asilo y refugiados es motivo de profunda preocupación. Desde el comienzo de 2014, las autoridades federales revisan con regularidad todos los presuntos crímenes de odio perpetrados contra albergues para solicitantes. El 17 de marzo de 2016, tras una reunión conjunta, los ministros de Justicia de los 16 estados alemanes y el ministro federal de Justicia expresaron honda preocupación por el aumento de los crímenes de odio y solicitaron mejoras en la cooperación de las autoridades de los distintos niveles. Asimismo recalcaron la necesidad de recopilar datos exhaustivos sobre procesamientos y fallos condenatorios por crímenes de odio y de desarrollar programas formativos sobre estos crímenes para jueces y fiscales.⁴

No obstante, las autoridades estatales y federales no han diseñado e implementado mecanismos exhaustivos de evaluación de riesgos para identificar los albergues más expuestos a sufrir ataques. Las autoridades de los estados deben adoptar estrategias de evaluación de riesgos basadas en un marco acordado con las autoridades federales. El mecanismo debe estar basado en criterios precisos, como el número de ataques perpetrados contra albergues para solicitantes en zonas, barrios o localidades concretas. Aunque evidentemente no es realista pensar en brindar protección

² Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente.

³ Entrevista a Ciwan B., 19 de octubre de 2015.

⁴ Declaración pública emitida tras la reunión

http://www.bmji.de/SharedDocs/Downloads/DE/Artikel/03172016_Abschlusserklaerung_Justizgipfel.pdf?blob=publicationFile&v=1 (consultada el 23 de abril de 2016).

policial las 24 horas a todos los albergues para solicitantes en Alemania, debe proporcionarse mayor protección a los que han sido identificados como especialmente vulnerables a través de un mecanismo exhaustivo de evaluación de riesgos.

RECOMENDACIONES CLAVE

- Establecer una investigación pública plenamente independiente que revise las investigaciones de asesinatos cometidos por el NSU, así como las actitudes y prácticas policiales en general con respecto a la clasificación e investigación de los delitos de odio, con miras a identificar lecciones que deben aprenderse.
- La Conferencia Permanente de los Ministros del Interior (*Ständige Konferenz der Innenminister und senatoren der Länder*) debe reformar las directrices para investigar, clasificar y recopilar datos sobre delitos de motivación política (entre los que se cuentan los crímenes de odio) de manera que impongan explícitamente a la policía el deber de establecer si detrás de los delitos subyacen motivaciones racistas o discriminatorias por otros motivos. Las directrices revisadas obligarían a la policía a clasificar un delito como crimen de odio desde el principio si la víctima u otra persona alega motivación racista o discriminatoria de otra índole. El contenido de estas directrices debe ponerse en conocimiento de la opinión pública.
- Las autoridades policiales de los estados (*Landpolizei*) deben elaborar estrategias integrales a fin de evaluar las amenazas para la seguridad que sufren los albergues para solicitantes de asilo. Debe reforzarse la protección policial de los albergues más expuestos a sufrir ataques discriminatorios. Las autoridades federales deben cooperar con todas las estatales para establecer el marco de aplicación de las estrategias en cada estado.

METODOLOGÍA

Amnistía Internacional dio seguimiento a los crímenes de odio cometidos en Alemania de abril de 2014 a mayo de 2016. En todo ese periodo se llevó a cabo investigación documental. Además, Amnistía Internacional llevó a cabo cinco visitas de investigación sobre el terreno a Alemania en mayo de 2014 (una semana), septiembre de 2014 (dos semanas), octubre de 2015 (una semana), noviembre de 2015 (una semana) y febrero de 2016 (tres días).

La investigación, para fines de documentación de este informe, se centró en crímenes racistas violentos perpetrados contra personas de piel negra u otro color, de ascendencia turca, refugiadas y solicitantes de asilo o pertenecientes a otras minorías que pueden sufrir discriminación racial. En el curso de esta investigación, Amnistía Internacional también recibió información sobre crímenes de odio homófobos y tránsfobos. Aunque algunas de las conclusiones sobre cómo responden las autoridades a los crímenes de odio racistas pueden aplicarse a otros crímenes de odio, como los homófobos y tránsfobos, el informe se centra exclusivamente en los crímenes de odio de carácter racista. La decisión sobre el alcance de este informe se tomó en vista de la falta de medidas por parte de las autoridades alemanas para investigar los crímenes racistas perpetrados de 2000 a 2007 por el grupo ultraderechista Clandestinidad Nacionalsocialista (NSU), y del agudo incremento de los crímenes racistas documentado tanto por las autoridades como por las organizaciones de la sociedad civil en los dos últimos años.

La investigación de campo iba dirigida principalmente a recopilar información relativa a la reacción de las autoridades estatales y federales ante estos crímenes. La investigación se llevó a cabo casi en

su totalidad en cuatro estados alemanes (*Bundesländern*): Baviera, Berlín, Sajonia y Sajonia-Anhalt. Estos estados se eligieron en parte por el aumento del número de crímenes racistas documentado en ellos por las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil. Su distribución geográfica era asimismo importante, ya que permitía la investigación tanto en estados donde la financiación prioritaria tras la reunificación dio lugar al establecimiento de sólidos grupos de apoyo para las víctimas de violencia racista y ultraderechista (Sajonia y Sajonia-Anhalt) como en estados donde tales grupos están menos establecidos (Baviera).

El equipo de investigación de Amnistía Internacional entrevistó a representantes de organizaciones de la sociedad civil que apoyan a las víctimas de crímenes de odio en Berlín, Baviera, Brandeburgo, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia. Además, Amnistía Internacional se reunió con representantes de 48 organizaciones de la sociedad civil, incluidas iniciativas antirracistas y antifascistas, fundaciones, consejos de refugiados y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en las áreas de no discriminación, migración y asilo. Amnistía Internacional entrevistó a 30 personas que habían sido víctimas de delitos que, según ellas, tenían motivación racista. Asimismo, Amnistía Internacional se reunió con 15 profesionales de la abogacía que representaban a algunas de estas víctimas y a personas que habían sufrido otros presuntos crímenes de odio.

Amnistía Internacional se reunió con representantes de las siguientes autoridades federales: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Protección de los Consumidores, el Departamento Federal de Asuntos Penales (*Bundeskriminalamt*) y la Policía Federal (*Bundespolizei*). En Baviera, Amnistía Internacional se reunió con representantes de las siguientes autoridades estatales: los departamentos de policía (*Polizeipräsidium*) de Múnich y Franconia Media (Núremberg), el Departamento de Asuntos Penales del estado de Baviera (*Bayerisches Landeskriminalamt*), las fiscalías de Múnich, Núremberg y Bamberg, y el Ministerio de Justicia de Baviera. En Berlín, Amnistía Internacional se reunió con representantes del Departamento de Asuntos Penales del estado de Berlín (*Landeskriminalamt Berlin*), el Ministerio de Interior y Deporte de Berlín (*Senatsverwaltung für Inneres und Sport*) y el comisario del Estado de Berlín para las Víctimas (*Opfer Beauftragter des Landes Berlin*). En Sajonia, Amnistía Internacional se reunió con representantes del Departamento de Asuntos Penales del estado de Sajonia (*Landeskriminalamt Sachsen*), la Oficina para la Protección de la Constitución en Sajonia (*Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen*), el Centro Operativo de Defensa de la Policía de Sajonia (*Operative Abwehrzentrum*) y las fiscalías de Leipzig, Dresde y Chemnitz. En Sajonia-Anhalt, Amnistía Internacional se reunió con representantes del Departamento de Asuntos Penales del estado de Sajonia-Anhalt (*Landeskriminalamt Sachsen-Anhalt*). Amnistía Internacional se reunió con representantes municipales de Dresde, Hoyerswerda y Marzahn-Hellersdorf.

Asimismo se reunió con representantes de policías estatales (*Landeskriminalämter*), autoridades federales (*Bundeskriminalamt*) y representantes del Ministerio Federal del Interior en septiembre de 2014 y en octubre/noviembre de 2015. Las entrevistas realizadas en 2015 se centraron específicamente en los crímenes de odio perpetrados contra refugiados y solicitantes de asilo y contra albergues para estas personas.

Las entrevistas se realizaron en alemán (con intérprete), inglés y francés, la mayoría en persona y algunas por teléfono. Se han empleado pseudónimos en varios casos en que la persona entrevistada pidió que no se revelara su nombre para proteger su intimidad y su seguridad.