

Amnistía Internacional

FEDERACIÓN RUSA

Desprotección de los solicitantes de asilo «No queremos refugiados aquí; vuelve a tu país»

Agente de policía de Moscú, 1996

ABRIL DE 1997

RESUMEN

ÍNDICE AI: EUR 46/03/97/s

DISTR: SC/PO/CO/GR (11/97)

A Amnistía Internacional le preocupa que la Federación Rusa no cumpla con su deber de proteger a los solicitantes de asilo que huyen de violaciones de derechos humanos. Este informe muestra que a quienes pretenden solicitar protección allí se les niega de manera habitual el acceso a los procedimientos de asilo. Relegadas a un limbo jurídico, con frecuencia durante años, estas personas no reciben de las autoridades rusas ningún documento de identidad que las proteja y a menudo son sometidas a hostigamiento y malos tratos por agentes encargados de hacer cumplir la ley. En la Federación Rusa, los solicitantes de asilo están constantemente expuestos a ser detenidos. Uno de los apartados del presente informe se centra en casos concretos de devolución forzosa, ocurridos en particular en la zona de tránsito del aeropuerto moscovita de Sheremetevo-II, desde donde se ha deportado a la fuerza a solicitantes de asilo sin examinar siquiera superficialmente sus solicitudes y a pesar de que en su país de origen corrían el riesgo de sufrir persecución, tortura o amenazas que ponían en peligro su vida.

Amnistía Internacional presenta este informe y las recomendaciones contenidas en él no sólo al gobierno de la Federación Rusa, sino también a la comunidad internacional en general. La organización tiene conocimiento de numerosos casos de solicitantes de asilo que han sido enviados de nuevo a Rusia desde otros países europeos conforme a la práctica del «tercer país seguro». Amnistía Internacional insta a los gobiernos europeos a admitir la realidad de la protección inadecuada que se ofrece a los refugiados en la Federación Rusa, debido a la cual para muchos solicitantes de asilo este país no es en absoluto «seguro».

PALABRAS CLAVE: REFUGIADOS1 / REPATRIACIÓN FORZADA1 / TORTURA/MALOS TRATOS1 / POLICÍA1 / HOSTIGAMIENTO / EXTORSIÓN / DISCRIMINACIÓN RACIAL / PERSONAS DESPLAZADAS / GRUPOS ÉTNICOS / ACTIVISTAS POLÍTICOS / PERIODISTAS / DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS / MUJERES / DECLARACIONES DE LOS PRESOS / LEGISLACIÓN / ACNUR / ACCIONES RECOMENDADAS / FOTOGRAFÍAS /

Este informe resume el documento *FEDERACIÓN RUSA: Desprotección de los solicitantes de asilo -«No queremos refugiados aquí; vuelve a tu país»* (Índice AI: EUR 46/03/97/s), publicado por Amnistía Internacional en abril de 1997. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento completo.

Amnistía Internacional

FEDERACIÓN RUSA

Desprotección de los solicitantes de asilo
«No queremos refugiados aquí; vuelve a tu país»

Agente de policía de Moscú, 1996



Abril de 1997

Índice AI: EUR 46/03/97/s

Distr: SC/CO/GR/PO

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDA), ESPAÑA

ÍNDICE

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	1
Pautas migratorias y huida	4
CAPÍTULO 2: NEGACIÓN DEL ACCESO A LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DEL ASILO	5
<i>Propiska</i> (permiso de residencia) y sistemas de registro de residencia	9
Novedades recientes	13
CAPÍTULO 3: HOSTIGAMIENTO Y MALOS TRATOS INFLIGIDOS POR LA POLICÍA	14
CAPÍTULO 4: NEGACIÓN DEL ACCESO Y DEVOLUCIÓN FORZADA EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE SHEREMETEVO-II DE MOSCÚ	16
Comunicación con el país de origen	21
CAPÍTULO 5: LEGISLACIÓN Y APELACIONES ANTE LOS TRIBUNALES	22
CAPÍTULO 6: PROYECTO DE LEY DE REFUGIADOS: UN RETROCESO	24
RECOMENDACIONES	26
Recomendaciones al gobierno ruso	26
Recomendaciones a la comunidad internacional	27
Apéndice 1.- Principios básicos para la protección de los refugiados	28
Apéndice 2.- Abreviaturas	30

FEDERACIÓN RUSA

Desprotección de solicitantes de asilo

«No queremos refugiados aquí; vuelve a tu país»
Agente de policía de Moscú, 1996

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Dicen que van a ayudar a los refugiados y luego nos preguntan que por qué hemos venido y nos dicen que nos volvamos. No se puede nadar entre dos aguas... le pido a Rusia que diga simplemente sí o no... ¿cuánto tiempo va a seguir así?

Solicitante de asilo afgano entrevistado en San Petersburgo, julio de 1996.

El desmembramiento de la Unión Soviética en 1991 dejó viviendo fuera de lo que consideraban su país de origen a más de 65 millones de personas, 25 millones de las cuales eran individuos de etnia rusa que quedaron fuera de la Federación Rusa. Los movimientos demográficos masivos a través de la ex Unión Soviética han sido una característica de los años noventa, en el transcurso de los cuales numerosas personas se han visto obligadas a huir de sus hogares por causas como guerra civil, tensiones étnicas, persecución y falta de seguridad. Al mismo tiempo, la relajación de los estrictos controles ejercidos anteriormente en las fronteras soviéticas ha dado lugar a una gran afluencia de refugiados de fuera de la ex Unión Soviética.

Los problemas de desplazamiento de población a que se enfrenta por estos motivos la Federación Rusa son enormes. Aunque algunos países en situación similar se han negado repetidas veces a acatar los principios del derecho internacional sobre los refugiados, la Federación Rusa se adhirió el 2 de febrero de 1993 a la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención sobre los Refugiados), así como a su Protocolo de 1967, con la intención expresa de asumir ciertas obligaciones con respecto a quienes solicitan protección contra violaciones graves de derechos humanos cometidas en su país¹. Amnistía Internacional acoge con satisfacción que el gobierno ruso se haya comprometido a acatar las normas internacionales para la protección de los refugiados; pero lo cierto es que Rusia no ha cumplido su compromiso.

Amnistía Internacional basa su trabajo sobre refugiados en el principio de prohibición de expulsión y de devolución (*non-refoulement*), que impide devolver a una persona a un país o territorio donde esté expuesta a sufrir graves violaciones de derechos humanos. Este principio constituye una norma ampliamente reconocida del derecho internacional consuetudinario que han de cumplir todos los Estados; por consiguiente, la Federación Rusa tiene el deber de garantizar que todas las personas expuestas a sufrir graves violaciones de derechos humanos si regresan a su país reciben una protección eficaz y duradera contra la devolución forzada.

Además de ser una norma de obligado cumplimiento en aplicación del derecho internacional consuetudinario, el principio de prohibición de expulsión y de devolución está recogido en la Convención sobre los Refugiados, cuyo artículo 33 estipula que «ningún Estado Contratante Parte podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran». Junto con este principio, la Convención sobre los Refugiados contiene numerosas obligaciones más, incluida la de no imponer penas a los refugiados por su entrada o presencia ilegal en el país, la de protegerlos sin que sean objeto de discriminación por su raza, religión o país de origen y la de cooperar con la oficina del Alto

¹ Asimismo, en 1992 Rusia aceptó el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En 1992 se instituyó también el Servicio Federal de Migración (SFM) de la Federación Rusa, del que se crearon 90 oficinas regionales entre 1992 y 1995. Por último, el 19 de febrero de 1993, Rusia aprobó una Ley de Refugiados y una Ley de Inmigrantes Forzados, que entraron en vigor el 20 de marzo de 1993.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)². La Federación Rusa es también parte de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura)³, que obliga a los Estados Parte a no devolver a una persona a un país donde haya «razones fundadas para creer» que está expuesta a sufrir tortura.

A pesar de estas obligaciones internacionales, la Federación Rusa no cumple con su deber de proteger a quienes huyen de violaciones de derechos humanos. El presente informe muestra que a las personas que pretenden buscar protección allí se les niega de manera habitual el acceso a los procedimientos de asilo. Relegadas a un limbo jurídico, con frecuencia durante años, estas personas no reciben de las autoridades rusas ningún documento que las identifique como solicitantes de asilo y, en consecuencia, son sometidas a hostigamiento y malos tratos por los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En esta situación, los solicitantes de asilo se exponen constantemente a ser detenidos, y a veces incluso se los amenaza con devolverlos a su país de origen. De hecho, uno de los apartados del presente informe se centra en casos específicos de devolución forzada de los que Amnistía Internacional tiene conocimiento y que se han producido, en particular, en la zona de tránsito del aeropuerto internacional de Sheremetevo-II de Moscú.

En muchos casos cuesta determinar si el trato que reciben los solicitantes de asilo en Rusia es el resultado de la incompetencia burocrática, la corrupción y el debilitamiento general de la autoridad legal y del Estado imperantes en el país en los últimos años o de una política deliberada del gobierno para impedir a los refugiados solicitar protección en Rusia. No obstante, Amnistía Internacional recuerda al gobierno de la Federación Rusa su obligación ineludible de garantizar que quienes están expuestos a sufrir en su país graves violaciones de derechos humanos reciben protección contra la devolución forzada. Al haber asumido tal obligación, el gobierno ruso tiene que tomar las medidas necesarias para garantizar que se cumple.

A Amnistía Internacional le preocupan en particular los siguientes aspectos del trato que reciben los solicitantes de asilo en la Federación Rusa:

- la legislación sobre los procedimientos de asilo es confusa y contradictoria, y a menudo se aplica arbitrariamente;
- hay otros decretos o leyes que tienen el efecto específico de obstaculizar el acceso a los procedimientos de asilo;

A causa de esta negación del acceso a los procedimientos de asilo:

- los solicitantes de asilo quedan a menudo vulnerables al hostigamiento, la extorsión y los malos tratos, y con frecuencia no pueden satisfacer necesidades sociales, médicas y educativas básicas;
- se producen casos de devolución forzada a países donde los solicitantes de asilo están expuestos a sufrir graves violaciones de derechos humanos.

² El Apéndice 2 contiene una lista de las abreviaturas utilizadas en este informe.

³ Rusia es parte de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en calidad de Estado sucesor de la URSS, que se adhirió a estos tratados internacionales de derechos humanos en 1987 y 1973, respectivamente. En enero de 1992 se adhirió por derecho propio al primer Protocolo Facultativo del PIDCP.

A modo de conclusión, el presente informe contiene recomendaciones precisas al gobierno ruso y un conjunto de *Principios básicos para la protección de los refugiados*⁴ que Amnistía Internacional insta al gobierno a cumplir de inmediato. Estos principios están basados en normas que gozan de reconocimiento internacional, recogidas en tratados internacionales y en conclusiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR. Como movimiento internacional e imparcial de derechos humanos, Amnistía Internacional basa todas sus actividades y recomendaciones en normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente.

Amnistía Internacional presenta este informe y las recomendaciones contenidas en él no sólo al gobierno de la Federación Rusa, sino también a la comunidad internacional en general. En los últimos años, enviar a los solicitantes de asilo de regreso a un «tercer país seguro» (uno en el que han estado de paso hacia el país donde piden protección) sin examinar en absoluto el fundamento de su solicitud se ha convertido en una práctica habitual de muchos Estados. Pero la mayoría de las veces, al determinar qué país es «seguro» no se tiene lo suficientemente en cuenta la situación real de la protección de los refugiados en ese país ni se considera tampoco si al solicitante de asilo en cuestión se le ofrecerá una protección eficaz y duradera contra su devolución forzada posteriormente. En muchos casos, los solicitantes de asilo son objeto de una devolución forzada «en cadena» y van de un Estado a otro hasta acabar en su país de origen, precisamente el lugar del que huían. A Amnistía Internacional le preocupa que se devuelva de nuevo a Rusia a solicitantes de asilo porque se da por sentado que este país es «seguro».

Amnistía Internacional se opone a que se envíe a un solicitante de asilo a otro país sin considerar debidamente el fundamento de su solicitud⁵. Si, en un caso concreto, la circunstancias exigen enviar a un solicitante de asilo a otro país, el país que lo envíe ha de obtener del que lo recibe garantías concretas de que esa persona tendrá pleno acceso a los debidos procedimientos de asilo y estará protegida contra la devolución forzada. Amnistía Internacional insta a los gobiernos europeos, en particular, a admitir que la protección que reciben los refugiados en la Federación Rusa es inadecuada y que para muchos solicitantes de asilo Rusia no es en absoluto un país «seguro».

Asimismo, Amnistía Internacional destaca el hecho de que el uso de «sanciones a los medios de transporte» en Europa impide a los solicitantes de asilo que se encuentran de paso en Rusia, especialmente en el aeropuerto moscovita de Sheremetevo-II, continuar su viaje en busca de asilo. Estas personas se encuentran a menudo atrapadas en la zona de tránsito del aeropuerto y son deportadas a la fuerza a su país de origen sin tener en absoluto en cuenta su solicitud de asilo. Este no es más que uno de los modos en que la obstrucción del acceso a los procedimientos de asilo en Europa Occidental ha tenido el efecto de delegar en los países de alrededor la responsabilidad de la protección de los refugiados.

Pautas migratorias y huida

⁴ Apéndice 1.

⁵ Amnistía Internacional recuerda a los gobiernos la Conclusión 15, iv, (XXX) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, que establece: «Debería tenerse en cuenta que no debe negarse el asilo únicamente en razón de que éste podría buscarse en otro Estado. Sin embargo, en los casos en que parecería que una persona, antes de solicitar asilo, ya tuviera un contacto o vínculos estrechos con otro Estado, podría pedírsele que solicitara asilo, en primer término, a aquel Estado, si ello fuera equitativo y razonable».

En este momento, comienzos de 1997, resulta difícil hacerse una idea global de la migración en Rusia. Entre los grupos de personas que se trasladan a la Federación Rusa hay refugiados e inmigrantes forzados de ex repúblicas soviéticas⁶, así como «desplazados internos» que huyen de conflictos existentes en la Federación⁷. Hay un gran número de personas que, relacionadas con la Federación Rusa debido a su etnia, regresan allí desde ex repúblicas soviéticas por razones que abarcan desde persecución hasta una creciente sensación de inseguridad, como los miembros de una minoría en un Estado nuevo. El SFM ha informado de que sólo en 1996 llegaron a la Federación Rusa desde otros países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y desde las repúblicas bálticas más de 640.000 solicitantes de asilo. A 180.000 de ellos se les reconoció la condición de inmigrantes o refugiados forzados⁸.

Otra importante afluencia de personas es la de los refugiados y los solicitantes de asilo que llegan a Rusia desde países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos. La ex Unión Soviética tenía la costumbre de conceder asilo a destacados revolucionarios y activistas comunistas extranjeros⁹, pero el número de tales personas era muy pequeño y no tenía nada que ver con la gran afluencia de solicitantes de asilo llegados a Rusia en la última década debido en gran medida a la situación geográfica del país, a la relativa apertura de sus fronteras y a los impedimentos cada vez mayores con que se encuentran quienes pretenden solicitar asilo en Europa. Los solicitantes de asilo que llegan ahora a la Federación Rusa proceden de países como Afganistán, Iraq, Angola, Zaire, Etiopía, Somalia, Sri Lanka, Nigeria, Ruanda y Camerún. Se ha intentado calcular el número de solicitantes de asilo que hay en Rusia, pero las cifras varían y a veces se exageran. Lo cierto es que será imposible saber con seguridad cuántos son hasta que no se cree un procedimiento justo y satisfactorio de determinación del asilo.

Según la legislación rusa, los solicitantes de asilo, tanto si proceden de la CEI o de los Estados bálticos como si no, pueden solicitar que se les reconozca como refugiados¹⁰. Asimismo, los que llegan de la CEI o de

⁶ Según información de la agencia de noticias rusa ITAR-TASS, Tatyana Regent, directora del SFM, declaró en una conferencia de prensa celebrada el 5 de febrero de 1997 que, desde 1992, este organismo había reconocido como refugiados e inmigrantes forzados a más de 1,2 millones de personas.

⁷ Sólo con respecto a Chechenia, en la conferencia de prensa del 5 de febrero de 1997, Tatyana Regent declaró que, desde 1992, habían huido de sus hogares en Chechenia y solicitado ayuda al SFM más de 450.000 personas. Las violaciones de derechos humanos derivadas del conflicto son el tema de los informes de Amnistía Internacional *Rusia: el conflicto armado en la República de Chechenia: las violaciones de derechos humanos se fraguaron en tiempos de paz* (Índice AI: EUR 46/10/95/s) y *Brief summary of concerns about human rights violations in the Chechen Republic* (Índice AI: EUR 46/20/96).

⁸ Tatyana Regent, 5 de febrero de 1997.

⁹ El artículo 38 de la Constitución de 1977 mencionaba los derechos de asilo de los «extranjeros, perseguidos por defender los intereses de los trabajadores y la causa de la paz, por participar en movimientos revolucionarios o de liberación nacional o por actividades sociopolíticas progresistas».

¹⁰ La Ley de Refugiados de 1993 define al refugiado como «una persona que ha llegado o intenta llegar al territorio de la Federación Rusa, porque ha sido obligada a salir o tiene intención de salir de su lugar de residencia permanente en el territorio de otro Estado como consecuencia de un acto de violencia cometido contra ella o de persecución por razones de raza, nacionalidad, confesión o idioma o porque pertenece a cierto grupo social o sostiene ciertas opiniones políticas». Para un análisis de esta ley, véase también el informe, elaborado en mayo de 1996 por el Comité de Abogados por los Derechos Humanos [Lawyers Committee for Human Rights], «*Commitments without Compliance: Refugees in the Russian Federation*».

los Estados bálticos pueden recibir protección si se les reconoce como inmigrantes forzados en aplicación de la Ley Federal de Inmigrantes Forzados del 2 de febrero de 1993, que, modificada el 20 de diciembre de 1995, define al emigrante forzado en términos similares a los utilizados para describir al refugiado en la Ley de Refugiados¹¹. No obstante, para ser reconocidos como inmigrantes forzados, los solicitantes de asilo tienen que haber sido ciudadanos de la ex URSS o que demostrar que «residen legalmente de forma permanente en el territorio de la Federación Rusa», y a muchos de ellos les resulta imposible satisfacer este requisito. Para muchos solicitantes de asilo procedentes de la CEI o de los Estados bálticos la situación es algo más fácil, ya que pueden adquirir un «permiso de visita» (*gostevaya propiska*) temporal que les da derecho a quedarse durante algún tiempo en una región. Pero esta solución temporal no está al alcance de los solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos, por lo que a menudo corren más riesgos.

CAPÍTULO 2: NEGACIÓN DEL ACCESO A LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DEL ASILO

Resulta sumamente difícil conseguir estadísticas exactas sobre el número de solicitantes de asilo y de refugiados reconocidos que se encuentran actualmente en la Federación Rusa, y no sólo con respecto a los llegados de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos, como señalamos anteriormente. Tal dificultad se debe en parte a los impedimentos para obtener acceso a los procedimientos de asilo, así como a la confusión existente, incluso entre las autoridades, a la hora de distinguir entre refugiado e «inmigrante forzado». El ACNUR ha registrado alrededor de 30.000 solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos desde 1992, pero esta cifra no refleja con exactitud la presencia de las personas que no pueden viajar a Moscú para presentar su solicitud de asilo ni da cuenta tampoco del hecho de que muchos de los individuos registrados por el ACNUR han salido posteriormente de la Federación Rusa¹².

Otro factor que complica la elaboración de estadísticas, e incluso todo el asunto de la protección de los refugiados en la Federación Rusa, es la forma sumamente descentralizada de gobierno existente en el país. El organismo federal responsable de las cuestiones relativas a la inmigración, así como de determinar las solicitudes de asilo, es el Servicio Federal de Migración (SFM). Cuenta para ello con 90 oficinas regionales, pero éstas, aunque en teoría tienen que atenerse a la política federal, en la práctica actúan a menudo de acuerdo con la política particular de migración de su región.

Según la información de que dispone Amnistía Internacional, se han registrado como refugiados o inmigrantes forzados más de 1,2 millones de solicitantes de asilo del territorio de la ex Unión Soviética, pero hasta la fecha, enero de 1997, sólo ha habido 77 casos de solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la

¹¹ A saber, como una persona «... que se ha marchado de su lugar de residencia como consecuencia de un acto, violación u otra forma de persecución cometidos contra ella o contra miembros de su familia o como consecuencia de la amenaza real de estar sometida a persecución por su afiliación racial o nacional, religión o idioma, y también por pertenecer a un determinado grupo social o por sus convicciones políticas, lo cual sirve de pretexto para emprender campañas hostiles con respecto a una persona o grupo de personas concreto o alteraciones masivas del orden público».

¹² Según estadísticas del ACNUR, de 1992 a 1993 se registraron en su oficina de Moscú 15.483 casos, correspondientes a 21.323 personas. La mayoría de estos solicitantes de asilo eran de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos; sólo un pequeño número de ellos procedían de Tayikistán, que sí es miembro de la CEI. Desde comienzos de 1994 hasta septiembre de 1996, el ACNUR registró 3.794 casos, correspondientes a 8.188 personas. Se calcula que, de las más de 29.000 personas registradas desde 1992, de 12.000 a 15.000 vivían en Moscú.

CEI ni al grupo de Estados bálticos reconocidos como refugiados. En su conferencia de prensa del 5 de febrero de 1997, cuando dio a conocer la cifra de 1,2 millones de refugiados e inmigrantes forzados registrados¹³, la directora del SFM declaró también que en 1996 habían llegado a Rusia desde países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos casi un millón de inmigrantes ilegales, añadiendo que sólo 10.000 de ellos habían solicitado asilo y que sólo un número «considerablemente inferior tienen posibilidades de recibirlo».

Una de las obligaciones derivadas del principio de prohibición de expulsión y de devolución es el deber que tienen los Estados de crear procedimientos adecuados para identificar a quienes necesitan protección y de garantizar el acceso a tales procedimientos. Toda persona que se presente ante las autoridades pertinentes y pida protección por temor a regresar a su país de origen ha de tener acceso a un examen exhaustivo del fundamento de su solicitud. Sólo después de tal examen, en el que se han de tener en cuenta todas las circunstancias personales, se puede tomar una decisión acerca de si un individuo necesita o no protección. A este respecto, Amnistía Internacional destaca la Conclusión 71 (XLIV) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, que reza: «El Comité Ejecutivo reitera la importancia de establecer, de conformidad con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, procedimientos equitativos y eficientes, a los que tengan acceso todos los solicitantes de asilo, para determinar la condición de refugiado con el fin de asegurar que se identifique y se otorgue protección a los refugiados...».

Sin embargo, en la Ley de Refugiados aprobada en Rusia en 1993 no está garantizado el acceso a un examen substantivo del fundamento de cada solicitud de asilo. Esta ley estipula que la oficina ante la que se presente la solicitud tiene que decidir primeramente si registrarla o no, para lo cual se fija un plazo de cinco días. En caso afirmativo se concede al solicitante de asilo el derecho a disfrutar temporalmente de alojamiento, así como de diversas medidas de asistencia social, como comidas y un subsidio (artículo 3). A las personas a las que la oficina decida no registrar como solicitantes de asilo se les tienen que comunicar por escrito las razones de tal decisión, contra la cual pueden apelar ante el SFM o ante un tribunal de justicia en el plazo de un mes. Sin embargo, en la ley no se indica si tiene que efectuarse un examen substantivo de la solicitud de asilo; de hecho, no hay ninguna indicación en absoluto respecto de qué factores ha de tener en cuenta la oficina pertinente para tomar su decisión. Amnistía Internacional cree que en todo examen de una solicitud de determinación de la condición de refugiado se ha de tener en cuenta la situación de los derechos humanos en el país de origen, así como las circunstancias personales del solicitante de asilo, y le preocupa que estas consideraciones no estén expuestas claramente en la Ley de 1993.

A Amnistía Internacional le preocupa que esta disposición tan poco precisa de la Ley de Refugiados de 1993 dé lugar a decisiones arbitrarias acerca de si «registrar» o no solicitudes concretas de asilo¹⁴.

¹³ En un informe anterior (diciembre de 1996) del SFM se dio la cifra, considerablemente inferior, de más de 900.000, desglosada así: 203.844 refugiados de Kazajstán, 193.964 de Tayikistán, 156.768 de Uzbekistán, 76.227 de Kirguistán y 11.876 de Turkmenistán. Alrededor de 238.000 refugiados procedían del Cáucaso; 122.557, de Georgia; 108.187, de Azerbaiyán, y 7.338, de Armenia. De las repúblicas bálticas llegaron más de 30.000 refugiados. Es muy poco probable en los dos meses transcurridos entre ambas declaraciones se registraran unos 300.000 refugiados, por lo que el motivo de la discrepancia no está claro para Amnistía Internacional.

¹⁴ Existe un procedimiento alternativo para presentar una solicitud de asilo, basado en una disposición constitucional por la que el presidente de la Federación Rusa puede conceder la ciudadanía a quienes soliciten asilo político. Este procedimiento quedó establecido el 26 de julio de 1995 en el Decreto Presidencial 763, según el cual los solicitantes de asilo tienen que presentar su solicitud al SFM, que consultará entonces con varios ministros y recomendará una decisión sobre el caso a la Comisión sobre Ciudadanía para que ésta presente la solicitud al presidente.

Según un representante del SFM, el decreto no hace más que complicar aún más los procedimientos para solicitar asilo. Esta persona aseguró que, a través del Servicio de Migración de Moscú (SMM), más de un millar de ciudadanos

En la práctica, Amnistía Internacional tiene conocimiento de numerosos casos de solicitantes de asilo que acuden repetidas veces a las oficinas del SFM a fin de presentar una solicitud de la condición de refugiados sólo para acabar siendo echados de allí sin ninguna guía ni información. No se les proporciona explicación alguna por escrito que les permita apelar contra la decisión, como estipula la ley; la mayoría no reciben ningún tipo de documento donde se reconozca que han intentado solicitar la condición de refugiados. Muchos solicitantes de asilo, entre ellos gran número de individuos que, en opinión de Amnistía Internacional, estarían expuestos a sufrir graves violaciones de derechos humanos si regresaran a su país, quedan relegados a un limbo jurídico durante años, sin poder siquiera registrar su solicitud ni obtener documentos que les identifiquen como solicitantes de asilo a los que se debe proteger contra la devolución forzada.

Es un principio fundamental de la legislación sobre refugiados que, mientras esperan la determinación definitiva de su solicitud de la condición de refugiados, los individuos que han pedido asilo han de recibir protección contra la devolución forzada. La ausencia de registros y de todo tipo de documentos que identifiquen a los solicitantes de asilo como tales hace que estas personas sean sometidas con frecuencia a hostigamiento, detención y malos tratos por la policía y las autoridades locales sobre la base de que carecen de la debida documentación.

Aunque los solicitantes de asilo pueden inscribirse en la oficina del ACNUR en Moscú y obtener un certificado donde se les reconoce como tales, estos documentos no tienen validez para los encargados de hacer cumplir la ley en Rusia y no proporcionan, por tanto, una protección eficaz. El teniente general Ivan Rakmanin, miembro del cuerpo de agentes de aduanas del distrito moscovita de Kaliningrad, confirmó este hecho al señalar:

Las tarjetas de identidad [del ACNUR] que se les entregan a estas personas [inmigrantes ilegales] no son consideradas documentación por nuestros agentes encargados de hacer cumplir la ley, y todo inmigrante ilegal puede ser deportado de Rusia.¹⁵

Augusto¹⁶, solicitante de asilo de Angola¹⁷, dijo a Amnistía Internacional en junio de 1996:

La policía me ha roto al menos nueve tarjetas del ACNUR desde que llegué en enero de 1995. Hace poco me pararon en el metro de Komsomolskaya y me pidieron la documentación. Mostré mis tarjetas del ACNUR, y el policía dijo: «Esto no es documentación, es papel higiénico», y las rompió. Había cuatro policías en el automóvil y me dijeron que pagara una multa de 5.000 rublos. Como no llevaba nada de dinero, uno de ellos me golpeó con una porra. Me dijeron: «No queremos refugiados aquí; vuelve a tu país».

afganos habían presentado solicitudes de asilo al presidente, aunque ninguno de ellos había recibido todavía respuesta. Hasta la fecha, Amnistía Internacional no ha tenido conocimiento de ningún caso de solicitud de asilo presentada por este procedimiento que haya sido atendida.

¹⁵ «Distrito moscovita de Kaliningrad aterrorizado por inmigrantes ilegales», artículo de *Nezavisimaya Gazeta*, Moscú, 30 de octubre de 1996.

¹⁶ Si no se indica lo contrario, los nombres de los solicitantes de asilo son ficticios. Se han cambiado para proteger su identidad.

¹⁷ Si desean información sobre los países de origen de los solicitantes de asilo mencionados en este informe, consulten los documentos de Amnistía Internacional sobre esos países.

Abdul, solicitante de asilo de Afganistán, ha informado de que en mayo de 1996 acudió al Servicio de Migración de Moscú (SMM) para registrar su solicitud de asilo. Le dijeron que no tenía derecho a la condición de refugiado por haber declarado al solicitar el visado que el propósito de su visita a Rusia era «negocios», cuando lo cierto es que estaba pidiendo asilo. El funcionario que le atendió le dijo que habían comunicado su nombre a un departamento de la OVIR (*Otdel Viz i Registratsii* - oficina de pasaportes) encargado de la deportación de extranjeros en situación ilegal, y que si se encontraba en Rusia al finalizar mayo de 1996 se procedería a su devolución forzada a Afganistán. En su documento de identidad del ACNUR garabatearon a mano: «Denegación del registro por entrada ilegal en el territorio de la Federación Rusa. El visado de entrada no corresponde al propósito de la visita». También tacharon el texto del documento donde se decía que Abdul había quedado registrado en el ACNUR e iba a acudir al SFM.

Yonan, solicitante de asilo iraquí, llegó a Moscú y quedó registrado en el ACNUR en julio de 1993. En noviembre de 1995 acudió al SMM para presentar una solicitud de asilo y le dijeron: «No tenemos ninguna ley para eso». En enero de 1997, un representante de Amnistía Internacional se dirigió a las autoridades a fin de explicar las dificultades que se le planteaban a Yonan para registrar su solicitud de asilo, pero volvieron a decir que en Moscú no podía registrarse ningún solicitante de asilo. De hecho, una autoridad del gobierno confirmó que el SMM no registraba ya ninguna solicitud de asilo desde mediados de 1996, y añadió: «Volveremos a hacerlo cuando nos parezca conveniente».

Andre llegó a la Federación Rusa el 22 de octubre de 1993 en vuelo directo desde Luanda, capital de Angola. Ha declarado que huyó de este país tras el homicidio de tres primos y un tío suyo en una matanza cometida en Bakongo, Luanda, entre el 22 y el 23 de enero de 1993, y que vino a Rusia «porque no tenía otra elección». Ha estado inscrito en la oficina del ACNUR de Moscú desde su llegada, pero cuando se redactó el presente informe no había conseguido aún registrar su solicitud de asilo ante las autoridades rusas. Asegura que ha acudido varias veces a la oficina del SMM y que siempre «nos dicen que no es nuestro turno y tenemos que esperar. Llevo esperando ya más de tres años».

Sirva para ilustrar hasta qué punto los solicitantes de asilo se quedan sin protección legal al negárseles el acceso a la determinación de los procedimientos la respuesta del SFM a una carta de Amnistía Internacional en la que se expresaba preocupación sobre la devolución forzada de 20 afganos desde el territorio de Krasnodar, sur de Rusia, en agosto de 1994. El 16 de diciembre de 1994, la directora del SFM, Tatyana Regent, contestó por escrito que, dado que estos afganos no estaban registrados como solicitantes de asilo, no tenían la condición de tales y no estaban protegidos, por tanto, por el principio de prohibición y de expulsión y de devolución.

***Propiska* (permiso de residencia) y sistemas de registro de residencia**

Particularmente preocupante a este respecto es el modo en que se utiliza el sistema ruso de *propiska* para obstaculizar el acceso a los procedimientos de asilo. Este sistema data de la época de la Unión Soviética, cuando los ciudadanos tenían que solicitar un permiso del Ministerio de Interior para vivir en un determinado lugar.

En realidad, el sistema de *propiska* no debería desempeñar ninguna función en absoluto en la determinación de la condición de refugiado, porque ni la Ley de Refugiados ni el Decreto Presidencial estipulan que los solicitantes de asilo necesiten un *propiska* para registrarse como tales. Sin embargo, muchas autoridades

locales lo exigen. Según representantes del SFM¹⁸, las autoridades locales de migración determinan a veces los procedimientos de asilo de acuerdo con la legislación sobre inmigración de su región, la cual, al ser de ámbito local, no se atiene ni a Ley de Refugiados ni al Decreto Presidencial ni a la Constitución rusa.

Por ejemplo, al señor Kakuliya (se desconoce el nombre de pila), individuo de etnia georgiana de Abjasia, se le denegó la condición de refugiado por carecer de *propiska* para el territorio de Stavropol. La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo falló en este caso¹⁹ que, como en la Ley de Refugiados no se mencionaba que el *propiska* fuera un requisito para solicitar la condición de refugiado, era ilegal exigirselo a los solicitantes de asilo.

Por desgracia, los poderes ejecutivo y legislativo hacen a menudo caso omiso de este tipo de resoluciones judiciales, por lo que, en la práctica, muchos solicitantes de asilo necesitan un *propiska* para registrar su solicitud. Conviene examinar, por tanto, los problemas que se les plantean a estas personas con respecto al *propiska*.

Con la entrada en vigor de la Declaración de los Derechos y Libertades del Hombre y del Ciudadano en septiembre de 1992 y de la Constitución de 1993²⁰ quedó establecido el derecho a la libertad de circulación, y el Comité de Supervisión Constitucional declaró el sistema de *propiska* una restricción anticonstitucional de este derecho. Sólo en aplicación de la legislación federal se puede restringir tal derecho, y únicamente en casos excepcionales (por ejemplo, para proteger el orden constitucional o derechos y libertades legales de otras personas). De acuerdo con las disposiciones constitucionales, la Ley sobre el Derecho de los Ciudadanos a la Libertad de Circulación y de Elección de Residencia Temporal y Permanente, de 1993, modifica fundamentalmente la naturaleza del sistema de *propiska*. La obligación de contar con un permiso para vivir en un lugar quedó abolida y se sustituyó por el deber de registrar el lugar de residencia. Las leyes normativas de ámbito limitado que establecían procedimientos para solicitar y conceder *propiskas* de naturaleza facultativa perdieron su validez. Asimismo, las leyes de ámbito limitado aprobadas desde la Constitución de 1993 son anticonstitucionales y no tienen validez legal. Estos cambios fueron confirmados por el Tribunal Constitucional, que declaró anticonstitucional una de estas leyes aprobada por el gobierno de Moscú²¹.

No obstante, las autoridades locales continúan aplicando en la práctica estas leyes de ámbito limitado que restringen la libertad de circulación y de residencia e incluso promulgan otras nuevas. En tales casos, los

¹⁸ Mesa redonda celebrada el 4 de julio de 1996 en la *Duma* de la ciudad de Moscú, en la que participaron representantes de Amnistía Internacional.

¹⁹ Kakuliya contra el Servicio de Migración de Krasnodar, Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, 7 de agosto de 1995.

²⁰ El artículo 24 (1) de la Constitución de 1993 establece: «Toda persona que esté domiciliada legalmente en el territorio de la Federación Rusa tiene derecho a la libertad de circulación y de elección de lugar de alojamiento y residencia dentro de la Federación Rusa».

²¹ En abril de 1996, el Tribunal Constitucional ruso falló que eran anticonstitucionales las resoluciones legislativas locales de los gobiernos regionales de la ciudad de Moscú, del territorio de Stavropol y de Leningrado por las que se exigía la adquisición de permisos de residencia. No obstante, cuando se redactó el presente informe, estos gobiernos no habían modificado aún su legislación ni su política conforme a la resolución del Tribunal Constitucional.

solicitantes de asilo se ven atrapados en un círculo vicioso, pues para obtener acceso a los procedimientos de determinación necesitan un *propiska* y para conseguir éste tienen que legalizar su situación²².

Incluso en los casos en que las autoridades locales aplican los procedimientos de registro establecidos en la Ley sobre la Libertad de Circulación, conseguir registrar un lugar de residencia constituye una tarea casi imposible para los solicitantes de asilo. De acuerdo con la ley, las condiciones para efectuar tal registro son: probar que se es propietario de una vivienda, haber firmado un contrato de alquiler o tener parientes dispuestos a alojar al nuevo residente. En el último caso el consentimiento hay que registrarlo ante la policía local. Según informes, los solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos sólo en casos excepcionales pueden presentar un contrato de alquiler, ya que los propietarios de las viviendas prefieren alquilarlas extraoficialmente para no pagar impuestos. Sin registrar su lugar de residencia, el solicitante de asilo se ve privado automáticamente del derecho a solicitar la condición de refugiado en esa localidad²³.

Amnistía Internacional no tiene ninguna opinión sobre el sistema de *propiska* en sí mismo ni sobre ningún requisito para el registro de residencia que pueda imponer un gobierno a sus ciudadanos o a los extranjeros. No obstante, la organización cree que tales reglamentaciones han de aplicarse de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos y, en lo que respecta a los ciudadanos extranjeros, sin que impidan a los individuos que temen sufrir graves violaciones de derechos humanos si regresan a su país presentarse a solicitar protección. Pero no es precisamente así como se están aplicando el *propiska* y los sistemas rusos de registro del lugar de residencia.

Los solicitantes de asilo que se encuentran en esta situación están constantemente en peligro, pues en las ciudades rusas es corriente realizar al azar controles de identidad por la calle, y a menudo se reciben informes de personas a las que se amenaza con detener, o incluso con devolver forzosamente a su país de origen, por carecer de documentación que indique que han registrado debidamente su residencia. En Moscú, los encargados de hacer cumplir la ley efectúan verificaciones mensuales del régimen de permisos de residencia en algunos hoteles, albergues y edificios de apartamentos. Esta medida quedó prevista en una resolución del 28 de julio de 1994 (núm. 519) como consecuencia del Decreto Presidencial del 14 de junio de 1994²⁴. En la misma resolución se encarga al SMM presentar una propuesta para limitar el número de refugiados en Moscú y se ordena su expulsión de la ciudad.

Entrevistado por Amnistía Internacional en 1996, un representante de una organización no gubernamental local declaró que la respuesta habitual del SMM a las preguntas de los solicitantes de asilo de Asia Central sobre la condición de refugiados es: «Váyanse a vivir a las provincias o regresen a su país».

²² Por ejemplo, en marzo de 1996, el gobierno de Moscú dictó una resolución por la que se permite a los inmigrantes forzados legalizar su situación en Moscú únicamente si tienen parientes en la ciudad dispuestos a alojarlos con ellos. No obstante, esta medida no se aplica a los refugiados ni a los solicitantes de asilo. Si desean más información sobre este asunto, consulten el artículo de *Svetlana Gannuskina*, «*Russian Migration Politics*», 1996.

²³ El Comité Presidencial de Derechos Humanos comentó en su informe de 1993 que «las Leyes sobre Refugiados y la Ley de Inmigrantes Forzosos NO estipulan que no se registre la solicitud de la condición de refugiado o de inmigrante forzoso si no se ha decidido el lugar de residencia. Sin embargo, muchas de estas solicitudes no se aceptan ni se registran».

²⁴ «Medidas urgentes para proteger a la población contra el bandillaje y otras manifestaciones de la delincuencia organizada», Decreto Presidencial 1226, que permite a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley detener por un periodo de hasta 30 días sin cargos y sin acceso a un abogado a las personas sospechosas de estar vinculadas a la delincuencia organizada.

Una mujer de Tayikistán explicó así la situación de los refugiados de su país que llegan a la Federación Rusa:

Cuando acudimos al Servicio de Migración de Moscú nos dicen que en sus oficinas no se hacen registros. Nos dicen que vayamos a Irkutsk o a Yaroslavl. Yo vivía antes en Irkutsk, pero desde que estalló la guerra de Chechenia ya no se ha concedido permiso de residencia a ninguna persona de Asia Central. Sólo se puede conseguir un permiso de residencia en una región si se tienen ya parientes allí, e incluso así tiene que haber espacio suficiente. Pocas personas de Tayikistán solicitan la condición de refugiados aquí, porque es inútil hacerlo²⁵.

Sebastián, solicitante de asilo angoleño, contó así a un representante de Amnistía Internacional en abril de 1996 cómo le habían desalojado de su apartamento por no tener ningún documento que le protegiera como solicitante de asilo ni haber registrado su lugar de residencia en Moscú:

Vivía con tres amigos en un apartamento del este de Moscú. El 21 de marzo de 1996, al día siguiente de mudarnos a él, vinieron al apartamento dos policías y nos dijeron que, como no estábamos registrados, no teníamos derecho a vivir allí. Les explicamos que éramos solicitantes de asilo, pero volvieron al cabo de dos semanas y nos confiscaron la documentación y nos llevaron a la comisaría con cinco policías armados... En la comisaría había dos funcionarios de la OVIR que volvieron con nosotros al apartamento y les quitaron también la documentación a nuestros vecinos, que eran solicitantes de asilo angoleños. Dos días después, a las nueve de la mañana, llamaron a la puerta dos policías. Estábamos asustados y no abrimos en seguida, así que empezaron a dar patadas a la puerta, y casi se desprende el picaporte... Abrimos la puerta, y al hacerlo mi amigo se golpeó en la cara. Al ver la sangre, los policías se fueron.

Nos dijeron que pagáramos una multa de 30.000²⁶ rublos cada uno, que al final pagamos, y pedimos que nos devolvieran la documentación, pero los funcionarios de la OVIR llamaron todavía al centro de registros del ACNUR para preguntar por qué habíamos salido de Angola. Al final nos devolvieron la documentación.

Sin embargo, Sebastián relató posteriormente a Amnistía Internacional: «El 6 de junio de 1996 unos policías nos llevaron a todos a la comisaría, incluso al hijo de mi amigo, que tiene 11 años. Nos dijeron que teníamos tres días para abandonar el apartamento.»

En noviembre de 1996, Sebastián se puso en contacto con Amnistía Internacional y explicó que había intentado registrar su solicitud de asilo por correo certificado, ya que en el SMM no había podido encontrar a nadie a quien entregársela personalmente. Un día después de mudarse a un nuevo apartamento se presentaron allí unos agentes de policía y le pusieron una multa de 100.000 rublos por su presencia ilegal en Moscú. Al día siguiente fue a la comisaría y pidió al jefe de policía que llamara al SFM para confirmar que había solicitado asilo. Según la explicación que ofreció a Sebastián el agente de policía, parece ser que el SFM negó que hubiera hecho tal solicitud y dijo que se encontraba en Moscú «ilegalmente».

²⁵ Entrevista con Amnistía Internacional, julio de 1996.

²⁶ Aproximadamente 6 dólares estadounidenses. Algunos solicitantes de asilo viven gracias a un subsidio de alrededor de 50 dólares mensuales que les concede al ACNUR. Otros tienen que arreglarselas con mucho menos.

Patrick es un solicitante de asilo de Burundi que estudiaba en la Federación Rusa cuando comenzaron los conflictos en su país en 1993. Es de ascendencia mixta (hutu y tutsi), pero en Burundi se le considera hutu, el grupo étnico de su padre, por lo que tiene miedo de regresar allí. Se inscribió en el ACNUR en julio de 1994 y acudió dos días después a la oficina del SMM, donde, según ha informado, le dijeron que primeramente se consideraban las solicitudes de asilo de refugiados afganos y de los Estados bálticos y de la CEI. También le entregaron un formulario de solicitud para que lo rellenara, pero han transcurrido ya dos años y no ha podido hacerlo, pues se le pide una dirección y el consentimiento por escrito del propietario de la vivienda donde reside. Patrick ha explicado que vive extraoficialmente en un albergue de estudiantes: «Nadie acepta a un refugiado... especialmente porque esto no les trae más que problemas con la policía local». Volvió al SMM para pedir consejo y le dijeron que tenía que encontrar a alguien que confirmase con su firma que tenía permiso para vivir allí. Incapaz de satisfacer este requisito y sin documentación, ha declarado:

Me detienen continuamente; la policía nos rompe las tarjetas del ACNUR y tenemos que pedir otras nuevas... nos ponen multas, antes de 20.000 rublos, y ahora casi siempre de 50.000. Si no, nos hacen vaciarnos los bolsillos y se quedan con todo lo que encuentran. Nos llevan en un automóvil a la comisaría. Si no tenemos dinero, nos dejan llamar por teléfono a nuestros amigos para pedirselo... si no tenemos ningún amigo nos dejan allí toda la noche. El dinero es lo único que les interesa.

Los regímenes más mezquinos son sin duda los de la ciudad y la región de Moscú²⁷, si bien alrededor de 30 de las 89 regiones de Rusia aplican restrictivas leyes locales de migración o de registro que son contrarias a la legislación federal.

Novedades recientes

No obstante, el trato que reciben los refugiados y los solicitantes de asilo experimentó algunas mejoras de relativa importancia en 1996, como revela el hecho de que en San Petersburgo accediesen a revisar más de 400 solicitudes de asilo y de que en Perm reconocieran como refugiados a 27 afganos y a sus familias, a tres de las cuales incluso se les proporcionó vivienda en la región. Asimismo, en julio de 1996 el SMM aceptó considerar 17 solicitudes de asilo de familias afganas que vivían en un centro de alojamiento del ACNUR²⁸. Esas medidas son una señal positiva de cambio, pero consideradas en el contexto del número de solicitantes de asilo existentes y del tiempo transcurrido desde que Rusia aprobó la Ley de Refugiados, siguen siendo en gran medida casos aislados, que no ayudan mucho a abordar el problema adecuadamente.

Lo cierto es que los solicitantes de asilo han continuado informando de que la vida en la Federación Rusa les parece difícil, porque en general no tienen ningún tipo de derechos sociales, como son la atención médica, el trabajo o la educación.

²⁷ El alcalde de Moscú, Yury Lushkov, promulgó el 14 de mayo de 1996 una ordenanza «sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y de inmigrante forzado en la ciudad de Moscú» en la que se estipula que a fin de obtener un permiso de residencia en Moscú, los inmigrantes forzados deben tener parientes próximos en la ciudad que estén registrados y que muestren una carta de conformidad con el registro de esos inmigrantes durante un periodo no inferior a un año. La ley establece que «se puede conceder la condición de refugiado a alguien que tenga permiso de residencia para Moscú», y añade que, antes de conceder a una persona la condición de refugiado o de inmigrante forzado, el servicio de migración ha de consultar con la Comisión Gubernamental para el Alojamiento.

²⁸ En Verbilki, Taldom, región de Moscú.

Entrevistado por un representante de Amnistía Internacional en agosto de 1996, Abdirazak, solicitante de asilo somalí que había llegado a Moscú cinco años antes, explicó así los problemas a los que tienen que hacer frente su familia y él:

Tengo cinco hijos, tres de ellos nacidos en Moscú. Todos son enfermizos; no tenemos para comer más que dos veces al día, y no podemos comprar carne ni verduras. No nos llega el dinero para comprarles ropa. A mis hijos no se les permite ir al colegio. Los vecinos se muestran hostiles con nosotros; una vez me amenazaron con un cuchillo en el ascensor. Tuvimos que irnos del apartamento donde vivíamos antes debido al hostigamiento de la policía y del vecindario. No tengo derecho a trabajar y tengo que pagar constantemente multas a los agentes de policía, ya que no poseo ningún documento donde se diga que soy refugiado.

CAPÍTULO 3: HOSTIGAMIENTO Y MALOS TRATOS INFLIGIDOS POR LA POLICÍA

Además de destruirles con frecuencia los documentos oficiales de identidad, incluidas las tarjetas del ACNUR, la policía somete a menudo a los solicitantes de asilo a otras formas de hostigamiento, como extorsión, palizas e intimidación en general. Hay muchos casos de solicitantes a los que agentes de policía han hostigado para hacerlos abandonar su vivienda, así como frecuentes informes sobre visitas policiales realizadas a altas horas de la noche. Sirviéndose de su derecho legal a efectuar controles de identidad al azar, la policía hostiga con frecuencia a solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos y a otros de origen no eslavo debido a sus rasgos físicos. Una vez aprehendidas, estas personas suelen verse obligadas a pagar una multa por no tener permiso de residencia y a menudo quedan detenidas bajo custodia policial.

Como ya dijimos, los agentes de la policía rusa no reconocen como documentación legal las tarjetas de identidad que proporciona a los solicitantes de asilo la oficina del ACNUR en Moscú. Según informes, cuando les piden la documentación les obligan a pagar multas por no tenerla en regla, incluso a los solicitantes de asilo que han logrado inscribirse en una oficina del servicio de migración pues, en estos casos, los multan por no tener permiso de residencia o por no haberla registrado (las multas oscilan entre 30.000 y 50.000 rublos, equivalentes más o menos a entre 6 y 10 dólares estadounidenses). Son frecuentes los informes de solicitantes de asilo que han permanecido detenidos hasta 24 horas por no poder pagar la multa. Uno de ellos informó de que le habían llevado a un lugar apartado y solitario de las afueras de Moscú en un vehículo de la policía con tres o cuatro agentes y le intimidaron, amenazaron y pidieron dinero.

El 4 de julio de 1996, en torno a las nueve de la noche, tres agentes de policía detuvieron a la entrada de la estación de metro de Botanicheski Sad a un solicitante de asilo afgano, Salim, que había llegado a Moscú en abril de ese año. Le pidieron la documentación y, según informes, cuando se la enseñó comenzaron a gritar: «¡narkotiki!» («¡drogas!»), y le cachearon. No llevaba encima más que unos 20.000 rublos. Al parecer, le dijeron que fuera a por más dinero y que regresase en 30 minutos.

Me dijeron que me fuera de Rusia y que no hay lugar para los negros aquí. Traté de explicar que era solicitante de asilo y que no tenía dinero, pero no me escucharon. Uno de los policías me asió la mano y utilizó el cuchillo [bayoneta] de su fusil para cortármela. Me rompieron el pasaporte y se fueron en su vehículo.

Hablando con un representante de Amnistía Internacional en julio de 1996, Salim mostró el pulgar: le habían cortado la punta a la altura de la mitad de la uña.

Un suceso particularmente preocupante fue el que tuvo lugar el 8 de octubre de 1996, cuando tres miembros de las Unidades Especiales de la Policía (OMON) del distrito Leninsky de Moscú detuvieron a cuatro solicitantes de asilo afganos cuando esperaban para ser entrevistados e inscritos en la oficina del Centro de Acogida de Refugiados del ACNUR en Moscú. Se los llevaron en un vehículo de la policía, y desde entonces se desconoce su paradero. No hay forma de saber nada de ellos, ya que no registraron su nombre en el ACNUR antes de que los detuvieran. Amnistía Internacional se muestra hondamente preocupada por su seguridad.

Homaun, solicitante de asilo afgano residente en San Petersburgo, dijo a un representante de Amnistía Internacional en julio de 1996:

Era profesor de lengua y literatura en la universidad de Kabul. Hace un año, estaba trabajando en el mercado cuando vinieron unos miembros de las OMON y me pidieron la documentación. Como no tenía, me dijeron que sacase mis cosas. Me hicieron apoyarme contra el vehículo con las manos en la cabeza. La carretera estaba muy transitada y los camiones pasaban muy cerca; uno pasó tan cerca que me hizo tambalear y me quite las manos de la cabeza para no perder equilibrio. Tres personas me golpearon una tras otra en la ingle hasta dejarme casi inconsciente. Una de ellas sacó una pistola y dijo: «Abre la boca». Me la puso en la boca. Yo había perdido completamente el juicio y dije: «Mátenme; no puedo más».

La policía irrumpe con frecuencia en albergues y en edificios de apartamentos donde sabe que se alojan solicitantes de asilo. Joseph, solicitante de asilo angoleño de 27 años, acudió al SMM en noviembre de 1995 sólo para que le dijeran que regresara en enero de 1996. Explicó así los problemas y la intimidación a que ha sido sometido por la policía de Moscú y por la «mafia» vinculada, sospecha, a ella.

En mayo de 1996, la policía del distrito de Bolshevo nos dijo que nos fuéramos del apartamento donde vivíamos si no queríamos que unos maleantes nos echaran a patadas. Tres días más tarde llamaron a la puerta. Miramos por la mirilla y vimos un carnet de policía. Cuando abrimos había tres hombres vestidos de civil; entraron y uno de ellos sacó un arma. Yo logré escapar y baje corriendo las escaleras para pedir ayuda. Uno de los hombres golpeó a mi amigo en la cabeza con una barra metálica; todavía tiene la cicatriz. Pedí ayuda, pero no acudió nadie. Conseguí atrapar a uno de los tipos y fuimos a la comisaría. Allí me dijeron eran mafiosos y que íbamos a tener aún más problemas si presentábamos una denuncia. Cuando llegué a la comisaría comenzaron a filmarme con una cámara de vídeo. Pregunté por qué, si era para la prensa o para la televisión, y me dijeron que era para uso personal. Después de esto nos marchamos del apartamento.

Bahand, solicitante de asilo llegado de Afganistán hacía cuatro años con su esposa y el resto de su familia, dijo a Amnistía Internacional:

El lunes 3 de junio de 1996, unos policías vinieron a mi apartamento a las seis de la mañana y comenzaron a dar patadas a la puerta. Me dijeron que les mostrara la documentación, lo cual hice. Mientras explicaba que no tenía permiso de residencia para Moscú, oí que los agentes hablaban entre ellos y que uno decía: «Llévatelo; hay una orden especial para los afganos». Posteriormente fui a la oficina de pasaportes a intentar aclarar el asunto, pero no me preguntaron más que cuántos afganos iban a luchar por los chechenos en el conflicto de Chechenia, y luego dijeron: «Os teníais que ir todos a Siberia».

Este tipo de sucesos, que se cree que se producen por motivos étnicos, parecen ir en aumento, pues se han recibido cada vez más informes sobre casos así²⁹, en especial desde la promulgación de dos decretos

²⁹ Véase, por ejemplo, el artículo del Servicio de Noticias de Amnistía Internacional 88/96 del 15 de mayo de 1996, *Federación Rusa: continúan los malos tratos a las minorías étnicas* (Índice AI: EUR 46/26/96/s), y también *Federación Rusa: Tortura y malos tratos. Comentarios sobre el Segundo Informe Periódico presentado ante el Comité de la ONU contra la Tortura* (Índice AI: EUR 46/46/96/s).

presidenciales para combatir la delincuencia organizada y la vagancia³⁰ en los que se estipula que las personas sospechosas pueden permanecer detenidas hasta 30 días, recluidas, además, sin cargos y sin acceso a un abogado si se piensa que están relacionadas con la delincuencia organizada³¹.

CAPÍTULO 4: NEGACIÓN DEL ACCESO Y DEVOLUCIÓN FORZADA EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE SHEREMETEV-II DE MOSCÚ

A Amnistía Internacional le resulta alarmante la constante de violaciones de los derechos de los solicitantes de asilo que parecen cometerse en la zona de tránsito del aeropuerto de Sheremetevo-II de Moscú. A las personas que llegan allí y que intentan presentar una solicitud de asilo raras veces se les permite hacerlo y, según los informes, no se les proporciona ningún número de teléfono para ponerse en contacto con el servicio de migración o con el ACNUR. Amnistía Internacional no ha podido conseguir estadísticas sobre las personas que han intentado en vano solicitar asilo; de hecho, ni siquiera se sabe si existen tales datos. Lo habitual es que los solicitantes de asilo sean objeto de devolución forzada desde el aeropuerto a sus países de origen sin examinar siquiera superficialmente su solicitud y sin tener en cuenta si en tales países estarán expuestos a sufrir persecución, tortura o amenazas que pongan en peligro su vida.

En reuniones celebradas con representantes del Servicio Federal de Migración (SFM) y del Departamento de Control de Inmigración de Moscú y su región (DCI), en junio y julio de 1996, se comunicó a Amnistía Internacional que todas las personas que deseaban solicitar asilo podían hacerlo con facilidad y que se les ofrecía la oportunidad de ponerse en contacto con el ACNUR. Sin embargo, Amnistía Internacional ha descubierto que estas afirmaciones no reflejan la realidad. De hecho, la organización ha sabido que muchos solicitantes de asilo acaban atrapados en la zona de tránsito, donde, incapaces de encontrar a nadie que admita y estudie sus solicitudes, lo normal es que se queden desamparados y sean devueltos forzosamente a sus países de origen sin que se haya considerado en absoluto su petición de asilo.

Algunos de los solicitantes de asilo que llegan al aeropuerto de Sheremetevo-II desde países de África o de Asia no tienen intención, en realidad, de presentar su solicitud en Rusia, pues tienen billetes para continuar el viaje hasta otros países europeos o de América del norte. En la mayoría de los casos, estos billetes son de la

³⁰ Decreto Presidencial 1226 del 14 de junio de 1994, «Medidas urgentes para proteger a la población contra el bandidaje y otras manifestaciones de la delincuencia organizada», (véase nota a pie de página núm. 24, donde ya se menciona este decreto y lo estipulado en él), y Decreto Presidencial 1025 del 10 de julio de 1996, «Medidas urgentes para reforzar la ley y el orden e intensificar la lucha contra la delincuencia en Moscú y en su región». El segundo permite a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley detener para comprobar su identidad a las personas identificadas como vagos, mendigos o vagabundos en aplicación de otro Decreto Presidencial (el núm. 1815 del 2 de noviembre de 1993) sobre «Medidas para impedir la vagancia y la mendicidad».

³¹ Estas disposiciones son contrarias al Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que Rusia está obligada a cumplir en calidad de Estado sucesor de la URSS y en el que se estipula que «toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales», y que «toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal». El acceso con prontitud a un abogado de la elección del detenido se reconoce como un factor clave en las normas internacionales sobre juicios justos y constituye una importante salvaguardia contra la tortura y los malos tratos.

compañía estatal rusa Aeroflot, cuyos vuelos suelen hacer escala en Moscú antes de continuar hacia esos países.

Todos los pasajeros que llegan al aeropuerto de Moscú de paso hacia otro lugar tienen que mostrar su documentación al aterrizar a los agentes de aduanas (*progranichniki*), que constituyen un cuerpo federal independiente. Según la información de que dispone Amnistía Internacional, en los últimos años estos funcionarios comprueban de manera cada vez más estricta la documentación de los pasajeros que viajan a otros países europeos. Amnistía Internacional cree que este hecho se debe a los severos sistemas de sanciones aplicados a los medios de transporte en muchos de esos países³². A los solicitantes de asilo que llegan con documentación falsa se les comunica que no pueden continuar el viaje hasta su país de destino y que tienen que esperar en la zona de tránsito del aeropuerto hasta el próximo vuelo de regreso a su punto de embarque.

En teoría, todo pasajero que indique a los agentes de aduanas su deseo de solicitar asilo ha de ser enviado a los funcionarios del Puesto de Control de Inmigración (PCI) para que atiendan su solicitud, la estudien y decidan si registrarla o no. Estos funcionarios dependen del servicio de migración de sus regiones respectivas, que en el caso de Sheremetevo-II es el DCI de Moscú y su región. Sin embargo, de acuerdo con la información de que dispone Amnistía Internacional, en la zona de tránsito de este aeropuerto no ha habido PCI hasta agosto de 1996. Antes de esta fecha, todas las solicitudes de asilo se enviaban, en teoría, a los funcionarios de la oficina de Moscú del SFM, que acudían a la zona de tránsito, entrevistaban al solicitante de asilo y decidían si registrar o no la solicitud. En agosto de 1996, el DCI abrió una nueva oficina en el aeropuerto de Sheremetevo-II, y el SFM delegó en ella la responsabilidad de estudiar las solicitudes de asilo en la zona de tránsito.

Amnistía Internacional tiene entendido que la oficina del DCI posee dos puertas, una que da al vestíbulo situado a la entrada de la zona de tránsito, más allá del control de pasaportes y la aduana, y otra que comunica directamente con la zona de tránsito. Según informes, esta última está siempre cerrada, de manera que nadie puede pasar directamente de la zona de tránsito a la oficina. Amnistía Internacional no tiene conocimiento de ningún intento sistemático por parte de los agentes de aduanas de garantizar que los solicitantes de asilo pueden acceder a los funcionarios del PCI.

Según la información de que dispone Amnistía Internacional, aunque de vez en cuando patrullan por la zona de tránsito un pequeño número de funcionarios del PCI, su presencia allí no es permanente. La organización no tiene conocimiento de ningún intento sistemático por parte de los funcionarios del PCI de identificar a quienes desean solicitar asilo y de realizar entrevistas. De hecho, según los informes, incluso cuando están de patrulla raras veces visten uniforme o llevan algún tipo de insignia que permita identificarlos, por lo que a los solicitantes de asilo les resulta sumamente difícil localizarlos y presentar sus solicitudes. En este contexto hay que señalar que la zona de tránsito del aeropuerto de Sheremetevo-II es un lugar muy amplio, en el que se encuentran también el vestíbulo de salidas y las tiendas con franquicia aduanera. Pasan por ella centenares de personas a la vez, por lo que a los solicitantes de asilo les resulta prácticamente imposible identificar a los funcionarios del PCI vestidos de civil.

³² Muchos países de Europa occidental tienen ya disposiciones legales para multar a los medios de transporte, especialmente a las líneas aéreas, que lleven pasajeros indocumentados. En algunos, las multas se imponen con independencia de que al individuo se le reconozca o no posteriormente como refugiado.

Amnistía Internacional ha expresado en numerosas ocasiones su honda preocupación sobre estas disposiciones. Aunque la organización no discute el derecho de los Estados a adoptar medidas que regulen la entrada de ciudadanos extranjeros, cree que tales medidas no se han de aplicar de manera que restrinjan el derecho de los solicitantes de asilo a pedir protección.

Asimismo, incluso si el solicitante de asilo logra ponerse en contacto con el ACNUR y pedir ayuda, este organismo no tiene libre acceso a la zona de tránsito, sino que ha de solicitar con antelación a los agentes de aduanas un permiso de entrada que le da derecho a entrevistar a un determinado solicitante de asilo. De hecho, los funcionarios del SFM han indicado a Amnistía Internacional que, al menos hasta agosto de 1996, incluso ellos tenían dificultades para obtener de los agentes de aduanas un permiso de entrada a la zona de tránsito.

De acuerdo con la información con que cuenta Amnistía Internacional, en los raros casos de solicitantes de asilo que han sido entrevistados por representantes del SFM, nunca se ha concedido a ninguno la condición de refugiado en Rusia ni se ha realizado siquiera un estudio algo más exhaustivo de su solicitud.

Beatrice, solicitante de asilo de Camerún, informó a Amnistía Internacional de que había estado detenida en su país por su relación con un partido político de oposición, el Frente Socialdemócrata. Contó que, en 1992, permaneció cuatro días recluida sin recibir alimentos y que dos policías la golpearon en la espalda y en la planta de los pies durante el interrogatorio a fue sometida en relación con sus actividades políticas. Según informes, antes de las elecciones municipales de enero de 1996 se enteró de que las fuerzas de seguridad la estaban buscando, así que decidió esconderse. De acuerdo con su relato, en marzo de 1996 unos amigos consiguieron sacarla del país con destino a Rumanía pasando por Rusia. Al llegar a Rumanía, intentó ponerse en contacto con el ACNUR, pero «cuando llegue allí no me escucharon... me hicieron tomar otra vez el avión para Moscú». El 20 de marzo de 1996, Beatrice estaba de regreso en el aeropuerto de Moscú e intentó solicitar asilo, pero, como ella misma dijo, los funcionarios no le hicieron caso y «pedí el número del ACNUR, pero no me lo dieron». Dijo también a Amnistía Internacional que, al llegar a Sheremetevo-II, alguien identificado por ella como un «funcionario de inmigración» le quitó el pasaporte y le entregó bonos de comida para dos semanas. Según Beatrice, el funcionario que habló con ella no se presentó ni dijo para quién trabajaba. «Todos tenían la actitud de no ofrecer a nadie ninguna información en absoluto... no querían ni siquiera hablar contigo. Afortunadamente, gracias a otros pasajeros, conseguí el número del ACNUR».

No obstante, a pesar de los llamamientos del ACNUR y de Amnistía Internacional para que se entrevistase a Beatrice a fin de determinar su condición, no se le proporcionó acceso a los representantes del ACNUR ni a los del SFM y al final fue deportada.

Llegaron cuatro hombres y dijeron: «Prepárate, que te marchas». Tomaron mi bolsa y vinieron caminando conmigo hasta el avión. Intenté explicarles que era peligroso para mí regresar, pero no me escucharon. En el avión de regreso a mi país me sentí como si fuera al espacio; no sabía qué me iba a pasar.

Beatrice dijo que al llegar al aeropuerto de Camerún las fuerzas de seguridad la detuvieron inmediatamente, pero que consiguió salir del país semanas más tarde, esta vez con un visado de estudiante que la permitió entrar en Rusia.

Otro caso expuesto por Amnistía Internacional en 1996 fue el de la inminente devolución forzada de tres solicitantes de asilo africanos detenidos en Sheremetevo-II. Dos de ellos habían intentado solicitar asilo en la República Federativa de Yugoslavia, pero les devolvieron a Moscú el 9 de agosto de 1996. Amnistía Internacional escribió a las autoridades rusas el 15 de agosto de 1996 instando a que se consideraran a fondo las solicitudes de estos tres hombres, especialmente a la luz de la situación política en su país de origen. Según la información de que dispone la organización, el 14 de agosto de 1996 unos representantes del DCI hablaron con ellos en Sheremetevo-II, pero sus declaraciones no quedaron registradas oficialmente como solicitudes de asilo. Los tres fueron devueltos forzosamente a su país el 22 de agosto de 1996. Amnistía Internacional no tiene información sobre la suerte que corrieron posteriormente.

Otro factor que complica aún más la situación de los solicitantes de asilo en Sheremetevo-II es la actuación de Aeroflot. Durante todo el tiempo que el solicitante de asilo permanece esperando en la zona de tránsito, las autoridades rusas hacen responsable de su alimentación a las líneas aéreas en que viaja, que en la mayoría de los casos son Aeroflot. Como es frecuente que esa persona tenga que superar enormes obstáculos para presentar su solicitud de asilo e, incluso en el caso de que lo consiga, a menudo no puede salir de la zona de tránsito, su prolongada estancia allí supone una carga económica muy grande para las líneas aéreas. El jefe de administración de Aeroflot confirmó a Amnistía Internacional en junio de 1996 que a los solicitantes de asilo se les permite quedarse en la zona de tránsito «una semana nada más; su manutención resulta cara». A Amnistía Internacional le preocupa que haya habido casos de solicitantes de asilo que parecen haber sido deportados de Sheremetevo-II a iniciativa de las líneas aéreas, sin que éstas tuvieran permiso oficial.

Un ejemplo del modo en que esta falta de coordinación da lugar a la devolución forzada es el caso de un solicitante de asilo africano que llegó al aeropuerto de Sheremetevo-II el 8 de mayo de 1996 procedente de Belgrado, República Federativa de Yugoslavia, desde donde había sido devuelto forzosamente antes de que pudiese ver a un representante del ACNUR. El 14 de mayo, esta persona dijo a Amnistía Internacional por teléfono que al llegar había intentado presentar una solicitud de asilo político en la Federación Rusa y que le habían dicho que tenía que esperar hasta entrevistarse con la directora del SFM. Añadió que, en su opinión, las consecuencias de su deportación eran «la cárcel o, peor aún, la muerte ante el pelotón de ejecución. Si me hacen regresar, nadie sabrá nada de mí, nunca volverán a tener noticias mías. Me quitaran de en medio». Lo siguiente que le dijeron, el 16 de mayo de 1996, fue la fecha de su vuelo de regreso, a pesar de que los representantes del ACNUR en Moscú habían informado al SFM de su deseo de solicitar asilo el 13 de mayo.

El 16 de mayo, el director del departamento del SFM encargado de los asuntos sobre refugiados políticos y de la determinación de solicitudes informó a Amnistía Internacional de que se había tomado una decisión sobre este caso tras realizar una entrevista el 15 de mayo y de que el interesado no corría peligro de devolución forzada hasta que el SFM no resolviera nada oficialmente. El 27 de mayo de 1996, el solicitante de asilo llamó por teléfono a Amnistía Internacional desde la zona de tránsito e informó de que no había recibido aún ninguna respuesta a su solicitud, de que llevaban dos semanas sin proporcionarle alimentos y de que el intérprete presente en la entrevista no entendía lo que él decía. El 30 de mayo, otra persona que esperaba también en la zona de tránsito de Sheremetevo-II llamó a la organización e informó de que el solicitante de asilo había sido devuelto forzosamente esa misma mañana. El director de administración de Aeroflot confirmó que el 31 de mayo ya se había deportado desde la zona de tránsito a todo el mundo. Sin embargo, cuando se les pidió que confirmaran esta declaración, los funcionarios del SFM dijeron que el solicitante de asilo no podía haber sido devuelto si no se habían recibido previamente instrucciones por escrito del SFM. De acuerdo con la información con que cuenta Amnistía Internacional, este organismo no comunicó su decisión de rechazar la solicitud de asilo hasta el 3 de junio, cuando ya se había procedido a la deportación forzada del interesado. Amnistía Internacional cree que el solicitante de asilo pudo haber sido deportado a iniciativa de las líneas aéreas, antes de que el SFM tomase una decisión respecto de su solicitud. La organización no tiene conocimiento de ninguna medida adoptada por el gobierno ruso para aclarar este suceso.

Según la información de que dispone Amnistía Internacional, Aeroflot ha alquilado varias habitaciones en el hotel del aeropuerto de Sheremetevo-II con el objeto específico de alojar a pasajeros indocumentados hasta que se proceda a su deportación. Actualmente se están instalando en ellas puertas de acero, cerraduras y rejas en las ventanas. Al parecer, se tomó la decisión de hacerlo a causa de un suceso ocurrido en noviembre de 1996,

cuando un liberiano detenido en la zona de tránsito se suicidó arrojándose por una ventana³³. No se sabe si el ACNUR tendrá acceso a estas instalaciones de detención ni si se ofrecerá a las personas alojadas en ellas la oportunidad de presentar una solicitud de asilo. En realidad, su funcionamiento parece ser el resultado de un acuerdo extraoficial entre Aeroflot y los agentes de aduanas, y ni siquiera los funcionarios del PCI saben si tendrán acceso a ellas. El funcionamiento de estas instalaciones constituye un motivo de profunda preocupación para Amnistía Internacional, pues podría dar lugar a que las personas que desean solicitar asilo queden detenidas sin posibilidad de presentar su solicitud y sean deportadas posteriormente. La organización insta al gobierno ruso a aclarar el objeto de estas instalaciones y a garantizar que su funcionamiento se atendrá a las normas internacionales, incluidas las relativas a la detención de refugiados³⁴.

Amnistía Internacional recuerda al Gobierno de la Federación Rusa su obligación ineludible de garantizar que a todos los individuos que llegan al país para solicitar asilo, tanto si lo hacen en los puertos de entrada al territorio nacional como si están ya dentro de él, se les proporciona acceso a procedimientos justos y satisfactorios de determinación de la condición de refugiados, así como protección contra la devolución forzada. Amnistía Internacional insta al gobierno ruso a tomar con prontitud medidas para garantizar que todos los solicitantes de asilo tienen de inmediato acceso a los procedimientos de asilo y están protegidos contra la devolución a su país.

Asimismo, ha habido informes sobre solicitantes de asilo sometidos a malos tratos y a agresiones físicas por las fuerzas de seguridad rusas en la zona de tránsito. Según informes, el 21 de mayo de 1996, un solicitante de asilo nigeriano fue agredido en los aseos por tres hombres de uniforme que dijeron ser «policías». Testigos independientes han informado de otros actos similares. De acuerdo con los informes, a principios de mayo de 1996 dos «hombres de seguridad» dieron patadas a un angoleño en la zona de tránsito hasta dejarlo inconsciente. Un viajero que se encontraba allí en ese momento y presenció la escena describió así lo ocurrido:

Los dos hombres de seguridad le arrastraban por el suelo sujeto por los brazos, y entonces se detuvieron no muy lejos de nosotros. Uno de ellos sujetó al angoleño por los brazos mientras el otro le daba patadas detrás de la cabeza con la bota como si fuera un balón de fútbol; estoy seguro de que le rompieron el cuello. Luego le arrastraron hasta los aseos y le dieron patadas con ensañamiento en la cabeza y en el pecho durante unos cinco o diez minutos».

Comunicación con el país de origen

A Amnistía Internacional le preocupa también profundamente que, según los informes, las autoridades rusas se hayan puesto a veces en contacto con las de los países de origen de los solicitantes de asilo y les hayan proporcionado información sobre casos concretos de asilo. Es evidente que estos contactos agravan el peligro a que se exponen los solicitantes de asilo si son devueltos posteriormente a su país. Un ejemplo de ello es el caso de un solicitante de asilo iraní de 29 años a quien detuvieron el 6 de marzo de 1996 cuando intentaba cruzar la frontera rusa para pasar a Finlandia con documentación falsa y que estuvo recluido en el Departamento

³³ Amnistía Internacional no dispone de información suficiente para saber si este liberiano pretendía solicitar asilo, pero, dada la grave situación de los derechos humanos en Liberia, a la organización le preocupa que pudiera haber sido así.

³⁴ Estas normas son la Conclusión 44 (XXXVII) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, el Conjunto de Principios de las Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y el PIDCP.

Municipal del Ministerio de Interior (*Gorodskoye Upravleniye Vnutrennykh del*, GUV D) en San Petersburgo. En una conversación mantenida con Amnistía Internacional en abril de 1996, un representante de la oficina de pasaporte (OVIR) confirmó que las autoridades rusas se habían puesto en contacto con la embajada iraní el 29 de marzo de 1996 para disponer la deportación del individuo. De acuerdo con la información de que dispone Amnistía Internacional, éste había solicitado asilo, pero retiró posteriormente la solicitud porque el embajador iraní en Rusia le había llamado por teléfono a la prisión y le había asegurado que no tenía por qué temer por su seguridad en Irán. Volvió a su país el 30 de mayo de 1996, y al llegar a Teherán fue detenido. Según informes, estuvo recluido dos días, después de los cuales quedó en libertad en espera de que se investigara de nuevo su caso. No se ha vuelto a recibir información sobre él.

Amnistía Internacional se opuso a la devolución forzada de Elguzhda Meskhia, opositor político del actual gobierno de Georgia que había solicitado asilo en Rusia. Le detuvieron el 25 de diciembre de 1995 en Moscú, sobre la base de una orden de detención dictada por el fiscal de la localidad de Tsalendzhikda, Georgia, y fue devuelto forzosamente a su país el 19 de marzo de 1996. Aunque Amnistía Internacional no se opone al derecho de los Estados a extraditar a delincuentes o a presuntos delincuentes, le preocupa que Elguzhda Meskhia pueda haber sido víctima de tortura o de malos tratos en Georgia³⁵. Él había presentado a las autoridades rusas una solicitud de asilo político el día antes de que le devolvieran forzosamente. Un representante del SFM comentó que este organismo no había recibido la solicitud cuando se efectuó la devolución forzada, y también que el procurador general no la había sancionado. Estas declaraciones son indicativas de la alarmante falta de cooperación existente entre los diversos ministerios y departamentos administrativos responsables de los asuntos relacionados con el asilo y la devolución forzada. Sí parecen existir, en cambio, relaciones y acuerdos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley, así como cooperación directa entre las autoridades policiales, en los distintos países de la CEI, todo lo cual ha dado lugar a violaciones de derechos humanos contra personas devueltas forzosamente a su país de origen³⁶.

Según informes, en el momento de redactar este informe, Albert Musin, periodista y observador del progreso de la situación de los derechos humanos en Asia central exiliado en Rusia por razones políticas, corría el riesgo inminente de ser repatriado forzosamente a Uzbekistán, donde le buscan por cargos presentados contra él por presuntos motivos políticos. El 21 de febrero de 1997, la policía de Moscú le detuvo en un mercado del extrarradio de la ciudad por no estar debidamente registrado allí. Le llevaron a una comisaría del barrio de Tyoply Stan, y allí se comprobó que era buscado por las autoridades de Uzbekistán, donde en marzo de 1996 se había entablado un proceso penal contra él por «posesión, divulgación y uso ilegal de información» (artículo 192 del Código Penal de Uzbekistán). En la información sobre su detención aparecida en los medios de comunicación se citaban declaraciones de la policía de Moscú según las cuales la Fiscalía General de la Federación Rusa iba a tomar una decisión con respecto a la extradición de Albert Musin.

³⁵ Rusia es parte del Tratado Modelo de Extradición, acuerdo internacional adoptado sin votación el 14 de diciembre de 1990 por la resolución 45/116 de la Asamblea General de la ONU, que estipula que (art. 3,f) «no se concederá la extradición [...] si la persona cuya extradición se solicita ha sido o va a ser objeto en el Estado requiriente de torturas o trato o castigo crueles, inhumanos o degradantes, o si no ha tenido o no va a tener un proceso penal con las garantías mínimas que se establecen en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos».

³⁶ Véase, por ejemplo, el caso de Khoshali Garayev y Mukhametkuli Aymuradov, que fueron devueltos forzosamente de Uzbekistán a Turkmenistán, como se expone en el informe de Amnistía Internacional *Turkmenistan: "Measures of Persuasion"* (Índice AI: EUR 61/03/96), marzo de 1996.

Albert Musin salió de Uzbekistán en 1993 para huir del hostigamiento a que era sometido por sus actividades en la oposición política. Aunque se crió en Uzbekistán, en la actualidad tiene nacionalidad Kazajstana. Solicitó la condición de refugiado en Rusia en 1993, y el SFM le respondió el 21 de julio de ese año comunicándole que, para recibir la condición de refugiado, tenía que presentar pruebas concretas de la persecución contra él y que, de todos modos, no podía ser registrado en Moscú debido a ciertas restricciones legislativas regionales. A Amnistía Internacional le preocupa que Albert Musin llegue a ser extraditado a Uzbekistán y encarcelado allí por el cargo que se le imputa, en cuyo caso la organización le considerará preso de conciencia. En el momento de redactar este informe, Amnistía Internacional había hecho un llamamiento a las autoridades rusas para que impidiesen la extradición de Albert Musin y le ofreciesen protección legal completa como refugiado perseguido en su país de origen por sus convicciones políticas.

Huelga decir que no se ha de comunicar ningún tipo de información en absoluto sobre casos concretos de refugiados a las autoridades del país de origen. El gobierno ruso tienen el deber de garantizar que todas las autoridades pertinentes, no sólo las de los servicios de migración, reciben la formación adecuada para identificar a las personas que expresan temor a volver a su país, así como instrucciones inequívocas sobre el modo de tratar estos casos, incluida la de presentarlos de inmediato ante el organismo responsable de determinar la condición de refugiado.

CAPÍTULO 5: LEGISLACIÓN Y APELACIONES ANTE LOS TRIBUNALES

Todo parece indicar que continuarán cometándose violaciones de los derechos de los solicitantes de asilo como las mencionadas anteriormente si no se adoptan y aplican medidas para atajar el problema.

Hay un pequeño número de casos en los que solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos han desafiado en los tribunales la negativa de las autoridades a reconocerles como refugiados. No obstante, la eficacia de esta línea de actuación presupone que el solicitante de asilo ha conseguido presentar su solicitud y que ha recibido por escrito una respuesta negativa de las autoridades. Como ya dijimos, en Rusia sólo han logrado esto un reducido número de solicitantes de asilo de países no pertenecientes a la CEI ni al grupo de Estados bálticos.

En octubre de 1995, el Tribunal Municipal de San Petersburgo vio la primera de una serie de 14 apelaciones contra la decisión del Servicio de Migración de San Petersburgo de rechazar solicitudes de la condición de refugiado. La apelación en cuestión fue presentada por un ciudadano afgano cuya solicitud de asilo se había desestimado en aplicación del artículo 1 de la Ley de Refugiados rusa. Tras cuatro días de declaraciones, en el transcurso de los cuales el solicitante de asilo explicó que había sido miembro del Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA)³⁷, que había ocupado un alto cargo del Ministerio de Seguridad afgano y que había trabajado con el Comité Soviético para la Seguridad del Estado (KGB), se llegó a un acuerdo en virtud del cual él retiró la demanda contra el Servicio de Migración y su caso se remitió a las autoridades pertinentes para someterlo de nuevo a examen. Se hizo lo mismo con los casos restantes, pero en enero de 1997 todavía no se había tomado ninguna decisión sobre ellos.

³⁷ El PDPA fue el partido comunista en el poder hasta la dimisión de Babrak Karmal como presidente en 1986. Entonces, durante el gobierno del presidente Najibullah, tomó el nombre de Partido *Watan* (patria).

Aunque en el momento de las vistas ante el tribunal no existían directrices de procedimiento para solicitudes de asilo presentadas conforme al Decreto Presidencial sobre Asilo, durante la vista de la apelación de este ciudadano afgano se le preguntó por qué no había solicitado asilo político acogiéndose a ese decreto. Asimismo, se planteó la pregunta de por qué no había solicitado asilo ante las autoridades de migración rusas nada más llegar y se había inscrito, en cambio, en el ACNUR. Esta cuestión pone una vez más de manifiesto el círculo vicioso en que se encuentran los solicitantes de asilo, a los que se les niega el acceso a los procedimientos de determinación al llegar y se les acusa luego de no haber solicitado debidamente asilo.

En el caso de otro solicitante de asilo afgano, Alam, se presentó una apelación contra la decisión, tomada el 4 de febrero de 1995 por el Servicio de Migración del territorio de Krasnodar, de no reconocerle como refugiado. El 18 de abril de 1996, el Tribunal Popular de Distrito de Pervomaysky falló que la resolución de las autoridades de migración era injusta y la revocó. El Servicio de Migración de Krasnodar apeló a su vez contra esta decisión fundándose en que, como Alam no había ocupado un alto cargo de gobierno durante el régimen de Najibullah y como, de acuerdo con la información de que disponía el Servicio de Migración, ni los ex militares ni los ex miembros del PDPA eran objeto de persecución en Afganistán, él no podía haber sufrido persecución. Alam contestó que, como miembro del PDPA desde 1974 y como militar de alta graduación, estaba expuesto a sufrirla directamente. El 27 de junio de 1996, el colegiado para casos civiles del Tribunal Municipal de Krasnodar revocó la decisión del Tribunal de Distrito de Pervomaysky y devolvió el caso a ese tribunal argumentando que el solicitante de asilo había viajado por Uzbekistán y que este hecho no se había examinado debidamente. En julio de 1996, Alam apeló al presidente del Tribunal Municipal de Krasnodar solicitando una revisión de la decisión del colegiado. En el momento de redactar este informe no se había tomado aún ninguna decisión sobre este caso.

En el caso, mencionado anteriormente (véase pág. 9), del solicitante de asilo de etnia georgiana Sr. Kakuliya, Amnistía Internacional no tiene conocimiento de que el Servicio de Migración de Krasnodar haya puesto en práctica la decisión a que dio lugar la apelación presentada con éxito por este individuo ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

A modo de conclusión, cabe afirmar, por tanto, que si bien apelar ante los tribunales contra las decisiones del SFM puede resultar eficaz para hacer que se revoque la desestimación de una solicitud de la condición de refugiado, la situación sigue siendo problemática, ya que las autoridades locales no siempre acatan las decisiones judiciales.

CAPÍTULO 6: PROYECTO DE LEY DE REFUGIADOS: UN RETROCESO

El gobierno de la Federación Rusa está debatiendo en la actualidad la promulgación de una nueva ley de refugiados que sustituya a la de 1993. Amnistía Internacional acoge con satisfacción la buena voluntad de las autoridades rusas para admitir el problema de la protección de los refugiados y estudiar normas nuevas.

No obstante, Amnistía Internacional ha conseguido una copia del proyecto de ley que se está debatiendo³⁸ y tiene varias preocupaciones serias que expresar en relación con lo estipulado en él. La organización cree que la promulgación de esta ley tal como está redactada ahora supondría un retroceso en las normas para la protección de los refugiados, más que un avance. Considera que, para que la Federación Rusa cumpla con sus obligaciones internacionales, es necesario efectuar una revisión exhaustiva del proyecto de ley, que tenga en cuenta las normas internacionales y, en particular, los Principios básicos expuestos en el Apéndice 1 del presente informe.

En el proyecto de ley, los solicitantes de asilo que residan legalmente en la Federación Rusa tienen que presentar sus solicitudes al servicio de migración de la región donde se encuentren. En cambio, los que lleguen a la frontera tienen que entregársela a los «órganos de control de inmigración» o, a falta de éstos, a los agentes de aduanas. Si un solicitante de asilo ha entrado ya al país ilegalmente, tiene que presentarse ante un agente de aduanas o ante «el órgano de Interior» en las 24 horas siguientes a haber cruzado la frontera (artículo 4.1).

De modo similar a lo previsto en la ley actual, el proyecto estipula en el artículo 4.3 que se efectuará una «entrevista preliminar» antes de registrar la solicitud de asilo. Las razones para rechazarla en esta primer etapa están expuestas en el artículo 5, pero no se explica con claridad si se han de desestimar todas las solicitudes que se ajusten a las disposiciones de este artículo o si es el funcionario pertinente quien debe juzgarlo. Los solicitantes de asilo que se encuentren ya en territorio ruso y cuyas solicitudes se hayan rechazado en la etapa de la entrevista preliminar serán expulsados en el plazo de un mes; sin embargo, a los que estén en la frontera se les expulsará de inmediato (artículo 5.3.1)³⁹. El artículo 10.2 de la ley estipula que todas las decisiones o medidas del gobierno federal y de las administraciones locales «pueden ser apeladas ante el órgano superior o ante los tribunales».

Amnistía Internacional acoge con satisfacción la aclaración de las razones en que se ha de basar la decisión de registrar o no una solicitud. No obstante, la organización cree que, en lugar de prever un examen adecuado del fundamento de la solicitud, lo que se aclara en el artículo 5 del proyecto de ley es que no se van a valorar los motivos de la solicitud.

En el artículo se indica que una de las razones para no registrar la solicitud es que «la persona ha llegado de otro Estado donde tuvo la oportunidad de obtener la condición de refugiado». Esta disposición es motivo de honda preocupación para Amnistía Internacional, pues puede hacer que los solicitantes de asilo que han pasado por otros países de camino a Rusia sean expulsados sumariamente a esos países sin garantías concretas de que se les ofrecerá protección contra la devolución forzada. En los últimos años, Amnistía Internacional, así como otras organizaciones no gubernamentales y el ACNUR, han documentado perfectamente que la política del

³⁸ Una traducción no oficial al inglés, proporcionada por una fuente que prefiere no revelar su identidad.

³⁹ Una mejora que sí presenta el proyecto de ley es que garantiza a los solicitantes de asilo registrados que no serán devueltos forzosamente, pues el artículo 9.1 estipula que ninguna «persona que haya solicitado la condición de refugiado... puede ser devuelta contra su voluntad al territorio del país del que es ciudadano».

«tercer país seguro» a menudo da como resultado la «devolución forzada en cadena» de personas expuestas a sufrir graves violaciones de derechos humanos que, al final, son devueltas forzosamente a su país de origen. Amnistía Internacional insta a Rusia a no adoptar esta práctica y destaca a este respecto la Conclusión 15 (XXX) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, que establece: «Debería tenerse en cuenta que no debe negarse el asilo únicamente en razón de que éste podría buscarse en otro Estado».

Asimismo, las solicitudes de los individuos que «abusan de su derecho a solicitar la condición de refugiados» pueden ser rechazadas en la etapa preliminar. Esta disposición está mal definida y resulta poco clara. Amnistía Internacional reconoce que puede resultar conveniente tratar sin mucho detenimiento las solicitudes cuando está claro que son fraudulentas y no se atienen a los criterios expuestos en la Convención sobre los Refugiados. No obstante, la organización cree que este trato excepcional sólo ha de servir para simplificar las apelaciones contra decisiones negativas. En este sentido Amnistía Internacional destaca la Conclusión 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, que establece que incluso en tales casos «los solicitantes de asilo que no logren el reconocimiento de su condición de refugiados deben tener la posibilidad de que se revise toda decisión negativa al respecto antes de ser rechazados en la frontera o de ser expulsados forzosamente del territorio».⁴⁰

De todos modos, las normas internacionales exigen que toda decisión sobre la conveniencia de enviar a un determinado solicitante de asilo a un país por el que ha viajado, o sobre el carácter «abusivo» de una determinada solicitud, tiene que ser responsabilidad de funcionarios completamente competentes del organismo encargado de determinar la condición de refugiado, no de los agentes de aduanas, como se estipula en el proyecto de ley. Hay que señalar que, aunque en éste esté previsto el derecho a apelar contra una decisión, en el caso de los solicitantes de asilo que se encuentran en la frontera tal derecho es mera teoría, ya que si se rechaza su solicitud tienen que ser expulsados «de inmediato». A Amnistía Internacional le preocupa profundamente que, si se aprueba el proyecto de ley tal como está redactado ahora, los agentes de aduanas puedan rechazar sumariamente en la frontera solicitudes de personas expuestas a sufrir graves violaciones de derechos humanos y proceder a su devolución forzada.

Asimismo, a Amnistía Internacional le preocupa el artículo 5.1.9, donde se indica que una razón para rechazar la solicitud es que el individuo «se niegue a ofrecer información sobre su persona o sobre las circunstancias de su llegada a [Rusia] o proporcione información evidentemente falsa». Aunque el hecho de que un solicitante de asilo se niegue de manera persistente a proporcionar información pertinente pueda arrojar serias dudas sobre su credibilidad, a Amnistía Internacional le preocupa que la aplicación excesivamente estricta de esta disposición pueda dar lugar a que no se tenga en cuenta y se deporte a personas expuestas a sufrir graves violaciones de derechos humanos. Hay que señalar que los refugiados se encuentran en una situación especialmente vulnerable y que algunos han sufrido experiencias traumáticas. El Manual del ACNUR sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado señala: «Una persona que, por experiencia, tema a las autoridades de su país, puede ver todavía con recelo a cualquier autoridad. Puede ser, pues, que no se atreva a hablar francamente y hacer una relación completa y exacta de su caso. [...] Las declaraciones inexactas no son de por sí motivo para denegar la condición de refugiado y es responsabilidad del examinador evaluar esas declaraciones a la luz de todas las circunstancias del caso.»

Por último, también es motivo de preocupación para Amnistía Internacional el plazo de 24 horas de que disponen las personas que han entrado ilegalmente al país para presentar su solicitud de asilo⁴¹. La organización

⁴⁰ La traducción de esta cita es de EDAI.

⁴¹ Hay una excepción a este plazo en el caso de «circunstancias de fuerza mayor» en el artículo 10.1.3.

cree que todo plazo para presentar una solicitud de asilo carece de justificación y ha de ser abolido. A este respecto, Amnistía Internacional destaca la Conclusión 15 (XXX) del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, que establece: «Si bien puede establecerse que quienes busquen asilo estén obligados a presentar su solicitud dentro de un cierto plazo, el hecho de no hacerlo, o de no cumplir con otros requisitos formales, no debería excluir la consideración de una petición de asilo.»

Muchas de las restricciones propuestas parecen emular las prácticas más restrictivas de muchos Estados europeos. Una vez más, Amnistía Internacional remite a las autoridades rusas a las garantías mínimas de procedimiento expuestas en el Apéndice 1 y recomienda la inclusión inmediata de todas estas recomendaciones en la legislación rusa. No obstante, toda legislación ha de ser juzgada a la luz de las prácticas del Estado, y, como demuestra este informe, en la Federación Rusa se violan de manera habitual incluso los derechos garantizados a los solicitantes de asilo en la legislación nacional.

RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional insta al gobierno ruso a aplicar de inmediato las recomendaciones expuestas en el Apéndice 1, *Principios básicos para la protección de los refugiados*, así como las enumeradas a continuación:

Recomendaciones al gobierno ruso

1. El gobierno ruso ha de observar escrupulosamente el principio internacionalmente reconocido de prohibición de expulsión y de devolución (*non-refoulement*), incluso en la frontera, y ha de tomar medidas para garantizar que ninguna persona es devuelta a un país donde esté expuesta a sufrir graves violaciones de derechos humanos.
2. El gobierno ruso tiene que tomar de inmediato medidas concretas para establecer un procedimiento justo y satisfactorio de determinación de la condición de refugiado. Al hacerlo, ha de observar los principios mínimos de procedimiento expuestos en el Apéndice 1.
3. El gobierno ruso ha de adoptar de inmediato medidas para garantizar que todos los solicitantes de asilo que se encuentren en el aeropuerto de Sheremetevo-II, o en cualquiera de los demás puertos de entrada a la Federación Rusa, tienen acceso a los procedimientos de asilo. Se tiene que proporcionar a los solicitantes de asilo información completa sobre sus derechos de procedimiento, en un idioma que entiendan, y en particular se les debe informar del derecho a ponerse en contacto con el ACNUR. El gobierno tiene también que garantizar que el ACNUR puede acceder libremente y sin obstáculos a la zona de tránsito del aeropuerto, así como a toda instalación donde pueda haber pasajeros indocumentados detenidos.
4. El gobierno ruso ha de dictar a todo el personal pertinente (incluidos los funcionarios de aduanas, los de los servicios regionales de migración, los encargados de hacer cumplir la ley y todos los demás que traten con regularidad con ciudadanos extranjeros) instrucciones claras e inequívocas sobre los derechos de los solicitantes de asilo y sobre su deber de enviar a todas estas personas al organismo apropiado para que determine sus solicitudes de asilo. Se les ha de comunicar en concreto que no transmitan ningún tipo de información sobre tales solicitudes a funcionarios del país del solicitante de asilo.

5. El gobierno ruso tiene que garantizar que todas las personas que acudan a pedir protección podrán registrar formalmente su solicitud. Se les ha de proporcionar a todas documentación oficial que las identifique como solicitantes de asilo y las proteja contra la devolución forzada.
6. El gobierno federal tiene la responsabilidad de garantizar que las legislaciones y las prácticas locales y regionales se atienen a las normas internacionales y a las obligaciones de tratados internacionales que el gobierno se ha comprometido a cumplir. A este respecto, el gobierno ruso ha de garantizar que todas las legislaciones locales que restrinjan el acceso a los procedimientos de asilo serán abolidas, y que se tomarán medias prácticas concretas, entre ellas la formación de funcionarios locales por el ACNUR, para garantizar que se observa a escala local la legislación federal sobre los refugiados.
7. El gobierno ruso ha de tomar de inmediato medidas para garantizar que se pone fin los malos tratos, las palizas, el hostigamiento y la detención arbitraria a que son sometidos los solicitantes de asilo por la policía. Todo el personal encargado de hacer cumplir la ley tiene que recibir instrucciones específicas y claras sobre el modo de tratar a los solicitantes de asilo y sobre el respeto que merecen los certificados de registro del ACNUR. Quienes no sigan estas instrucciones serán sometidos a los debidos procedimientos disciplinarios o a procesamiento.
8. El gobierno ruso tiene que garantizar que toda ley nueva que afecte a los refugiados se atenderá a las normas internacionales para la protección de los refugiados. En particular se debe revisar exhaustivamente el proyecto de ley que se está debatiendo en la actualidad a fin de incorporar a él los Principios básicos expuestos en el Apéndice 1 de este informe.

Recomendaciones a la comunidad internacional

9. Los Estados tienen que abstenerse de devolver solicitantes de asilo a la Federación Rusa sobre la base de que es un «tercer país seguro» hasta que todos los solicitantes de asilo tengan garantizada la oportunidad de que se les aplique un procedimiento justo y satisfactorio para determinar su condición de refugiados.
10. La comunidad internacional tiene que recordar al gobierno ruso sus responsabilidades en relación con los refugiados, así como las obligaciones que impone el derecho internacional con respecto a los refugiados y a los derechos humanos.

Apéndice 1

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Principios básicos para la protección de los refugiados⁴²

Amnistía Internacional pide a todos los gobiernos que observen ciertas directrices fundamentales en todos los procedimientos que emplean para la concesión de asilo. Dichas directrices, esenciales para impedir la devolución forzosa de solicitantes de asilo en peligro de sufrir graves violaciones de derechos humanos, se basan en principios internacionales proclamados en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Conclusiones aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Comité de carácter intergubernamental¹⁵ y la Recomendación R(81)16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que se refiere a la armonización de los procedimientos nacionales para la concesión de asilo. Las directrices en cuestión incluyen medidas prácticas específicas, necesarias para la aplicación efectiva de los principios internacionales. Se incluyen, entre ellas, las siguientes:

- ~ El principio fundamental de no devolución exige que los procedimientos nacionales para la concesión de asilo resulten adecuados para identificar efectivamente a todas las personas que necesitan protección.
- ~ Toda solicitud de asilo, cualquiera sea la forma de entrada del solicitante en la jurisdicción de un Estado, debe remitirse a la autoridad encargada de tomar las decisiones sobre la concesión de asilo.
- ~ Las decisiones sobre la concesión de asilo deben encomendarse a una autoridad independiente y especializada cuya única y exclusiva responsabilidad consista en estudiar las solicitudes de asilo y tomar decisión sobre ellas.
- ~ Los miembros de esta autoridad independiente deben tener experiencia especializada en las leyes internacionales sobre los refugiados y en la legislación internacional sobre derechos humanos. Su condición y mandato deben ofrecer las mayores garantías posibles de competencia, imparcialidad e independencia.
- ~ Los miembros de la autoridad independiente deben contar con los servicios de una oficina de documentación cuya tarea sea recoger, de forma imparcial, información objetiva e independiente sobre la situación de los derechos humanos en el país de origen del solicitante de asilo o cualquier otro país al que pudiera ser enviado.
- ~ Todos los solicitantes de asilo, en cualquiera de las fases del procedimiento, deben gozar del derecho a representación letrada y a disponer de un intérprete, así como del derecho a ponerse en contacto con la oficina del ACNUR y a tener acceso a ella.
- ~ Todas las solicitudes de asilo deben estudiarse en primera instancia mediante la comparecencia del solicitante ante las personas encargadas de decidir sobre la concesión de asilo, ocasión en que se debe realizar un examen exhaustivo de las circunstancias de cada caso.
- ~ De negarse una solicitud, las razones de la negativa deberán serle comunicadas por escrito al solicitante, quien gozará del derecho a apelar contra la decisión. Normalmente, la apelación debe ser de naturaleza judicial y, en todos los casos, debe tener por efecto la suspensión de la expulsión.

⁴² Si desean más información, consulten el documento *Principios básicos para la protección de los refugiados* (Índice AI: POL 33/03/93/s) sobre la política de AI al respecto.

~ Ciertas circunstancias especiales pueden justificar que se dé un trato excepcional a una solicitud de asilo o a un grupo de solicitudes de personas que se hallen en una situación similar. (Dichas circunstancias pueden incluir, por ejemplo, la conclusión de que ciertas solicitudes de asilo son "manifiestamente infundadas" en el sentido de que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en el artículo 1A de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ni con los criterios para definir otras categorías de personas protegidas contra la devolución forzada.) Dicho trato excepcional debería consistir únicamente en que se despache con prontitud la apelación contra la decisión tomada en primera instancia, pero aun así la apelación debe tener por efecto la suspensión de la expulsión.

Paralelamente a estas directrices fundamentales, hacen falta ciertas medidas prácticas para garantizar la observancia plena de dichas directrices en la práctica. Amnistía Internacional considera esenciales las siguientes medidas:

- ~ Todos los funcionarios de fronteras deben estar entrenados para poder identificar a las personas que correrían peligro si sus solicitudes fueran rechazadas y remitir sus casos a la autoridad independiente.
- ~ Todos los solicitantes de asilo deben recibir, en un idioma que comprendan bien, asesoramiento sobre el procedimiento de concesión de asilo, así como información completa sobre los derechos que les asisten en relación con este procedimiento.
- ~ Todos los solicitantes de asilo deben disfrutar de acceso a los organismos no gubernamentales apropiados que asesoran y asisten a solicitantes de asilo.
- ~ Todos los funcionarios que participen en el interrogatorio o entrevista de solicitantes de asilo y en la toma de decisiones sobre las solicitudes deben haber recibido instrucciones y entrenamiento para actuar conforme a las directrices contenidas en los párrafos 195-219 del *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, del ACNUR. Todos estos funcionarios, incluidos los de fronteras, deben tomar en cuenta la situación especial de los solicitantes de asilo --personas que pueden tener dificultades de idioma u otro tipo para expresarse o preparar su solicitud; que pueden haberse visto obligadas a huir sin sus documentos personales; o que, por su pasado, pueden abrigar temor a la autoridad o a expresarse libremente, o tener dificultades para dar una relación completa y precisa de su caso.

Amnistía Internacional exhorta a que estas directrices y salvaguardias se empleen como base para desarrollar un acuerdo internacional sobre las reglas mínimas que deben aplicarse a las solicitudes de asilo. De llegarse a dicho acuerdo, habría que designar un comité de expertos encargado de vigilar su aplicación --que contara entre sus miembros con representantes del ACNUR--, y los Estados deberían quedar obligados a presentar al comité informes periódicos sobre sus procedimientos nacionales para la concesión de asilo.

APÉNDICE 2**ABREVIATURAS:**

ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
PIDCP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
CEI:	Comunidad de Estados Independientes; está compuesta por Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Federación Rusa, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.
SFM:	Servicio Federal de Migración
SMM:	Servicio de Migración de Moscú
OVIR:	(<i>Otdel Viz i Registratsii</i>) Oficina de pasaportes
DCI:	Departamento de Control de Inmigración
MVD:	(<i>Ministerstvo Vnutrennykh del</i>). Ministerio de Interior
GUVD:	(<i>Gorodskoye Upravleniye Vnutrennykh del</i>). Departamento Municipal del Ministerio de Interior
OMON:	Unidades Especiales de Policía
PCI:	Puesto de Control de Inmigración

Centro de alojamiento para solicitantes de asilo, Moscú

**SEPAREN ESTA HOJA DEL DOCUMENTO PRINCIPAL
ANTES DE COPIARLO O DISTRIBUIRLO
PARA USO EXTERNO**

FEDERACIÓN RUSA
Desprotección de los refugiados
«No queremos refugiados aquí; vuelve a tu país»

Agente de policía de Moscú, 1996

ACCIONES RECOMENDADAS

Asegúrense de que todas las personas pertinentes de su Sección reciben copias del documento y de que queda debidamente archivado para futuras consultas. Asimismo, emprendan el mayor número de acciones posible de las recomendadas a continuación.

1. Hay que distribuir este documento entre la prensa y al público.
2. Tiene que ser utilizado por las Secciones para responder preguntas acerca de las preocupaciones de AI sobre la protección de los refugiados en la Federación Rusa.
3. Hay que facilitar el documento a todo individuo u organización particularmente interesada en la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo en la Federación Rusa, así como a las organizaciones particularmente interesadas en la protección de los refugiados en general, incluidas las no gubernamentales y las eclesiales del propio país que trabajen en favor de los refugiados y los solicitantes de asilo. Si en los colegios de abogados de su propio país hay comités de derechos humanos, envíenselo también a éstos.
4. Si su Sección es de un país miembro de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), envíen el documento a la autoridad del Ministerio de Asuntos Exteriores responsable de las relaciones con la OSCE.
5. Si su Sección es de un país miembro del Consejo de Europa, envíen el documento a los delegados de su país en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, así como a los miembros del Parlamento Europeo.
6. Envíen también el documento a la sección del Ministerio de Interior de su país responsable de las cuestiones de inmigración y refugiados.

7. Hay que enviar el documento a las oficinas regionales del ACNUR en el propio país.
8. Pónganse en contacto con el Equipo de Investigación y Acción del Equipo Subregional de la CEI y Mongolia, Programa Regional para Europa, si desean utilizar los datos ofrecidos en este informe para elaborar otros documentos, pues quizá sea necesario actualizarlos.

DISTRIBUCIÓN POR EL SI

El SI ha enviado directamente este documento a: todas las Secciones, todos los coordinadores de país, los coordinadores de la Red de Acción Regional de la antigua Unión Soviética (SURAN), los coordinadores de refugiados, medios de comunicación internacionales y rusos escogidos; organizaciones no gubernamentales de derechos humanos internacionales y rusas, organismos rusos de migración escogidos, organismos pertinentes de la ONU.