

# Expulsión colectiva de extranjeros. Derecho de defensa

## TEDH, *Case of Georgia v. Russia (I)*, 31 de enero de 2019

*Por Verónica Jaramillo Fonnegra*<sup>1</sup>

---

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictó sentencia en este caso atípico interestatal (o de Estado contra Estado),<sup>2</sup> donde se debatió la expulsión masiva, vía administrativa, de miles de ciudadanos georgianos desde la Federación de Rusia. Dicha deportación masiva se realizó en un contexto de conflicto diplomático en el que cuatro militares rusos habían sido detenidos en Georgia. Por ende, se produjo una retaliación que tuvo como perjudicados a residentes georgianos en Rusia.

Este caso demuestra una vez más la fragilidad de la categoría migrante, la cual varía frente a contextos políticos móviles, donde la posibilidad de permanecer en un territorio y construir un proyecto de vida está profundamente condicionada por la voluntad de los Estados y sus posturas geopolíticas. La construcción moldeable de la idea de nación, la reestructuración de las fronteras (Mezzadra y Neilson, 2017) y de la idea de ciudadanía (Balibar, 2003a) precaria (Alonso y Valencia Lomelí, 2008) quedan profundamente evidenciadas en este caso.

1 Abogada (Universidad Autónoma Latinoamericana, Medellín). Magíster en Derechos Humanos (Universidad Nacional de la Plata). Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Docente e investigadora del IJDH-UNLa.

2 En el Tribunal Europeo de Derechos Humanos las denuncias de Estado contra Estado tienen poca tradición. De hecho, en la sentencia solo se cita un antecedente: el caso de Chipre vs Turquía de 2014.

Georgia, un Estado que integró la ex URSS hasta 1991, se constituyó en menos de 15 años en un enemigo político. Después de contar por años con una idea de nación única, los georgianos y los rusos trazaron una línea imaginaria que deshumaniza la condición de los georgianos en el país que quizás también fue el suyo no hace tanto.

Este caso demuestra lo antojadizo de la frontera y el impacto de la política internacional en las vidas de las personas, “ya que las fronteras siempre están sobredeterminadas: esto significa que ‘una frontera política nunca constituye el mero límite entre dos Estados’ sino que siempre es “sancionada, reduplicada y relativizada por otras divisiones geopolíticas” (Balibar 2003b, en Mezzadra y Neilson, 2017: 23). La negación de los lazos comunes e históricos que tienen los georgianos con el pueblo ruso, quienes pasan de ser un mismo país a ser alteridad o una amenaza en tan poco tiempo, se constituye en una evidente prueba de la arbitrariedad de las políticas migratorias en la actualidad.

## Hechos

A finales del verano de 2006 las tensiones políticas entre la Federación Rusa y Georgia habían alcanzado un clímax con el arresto, el 27 de septiembre de 2006, de cuatro oficiales rusos en Tbilisi y la suspensión el 3 de octubre de 2006 por parte de la Federación de Rusia de carreteras, zonas marítimas, enlaces ferroviarios, postales y financieros con Georgia.

Para el otoño de 2006 ya se había puesto en práctica en la Federación de Rusia una política coordinada de arresto, detención y expulsión de ciudadanos georgianos, que se realizaba por vía administrativa. Tal y como quedó probado en la sentencia, desde finales de septiembre de 2006 hasta finales de enero de 2007, más de 1500 ciudadanos georgianos habían sido expulsados del territorio de la Federación de Rusia, independientemente de si residían de forma regular o irregular, simplemente por ser georgianos. Por ello, el gobierno de Georgia decidió iniciar una demanda internacional por la violación a los derechos humanos de sus nacionales en el país vecino, considerando que esta había sido una expulsión masiva, que no reconocía la posibilidad de interponer recursos judiciales efectivos.

En un primer momento el demandante alegó que entre finales de septiembre de 2006 y finales de enero de 2007 se habían emitido 4.634 órdenes de expulsión contra ciudadanos georgianos, de los cuales 2.380 habían sido detenidos y expulsados por la fuerza, y los 2.254 restantes habían abandonado el país por sus propios medios. Especificó también que entre octubre de 2006 y enero de 2007 hubo un fuerte aumento en el número de expulsiones de ciudadanos georgianos, que aumentó aproximadamente de 80 a 100 personas por mes entre julio y septiembre de 2006 y de 700 a 800 por mes entre octubre de 2006 y enero de 2007.

Cuando se realizó la audiencia de testigos, el Sr. Pataridze, cónsul de Georgia en la Federación de Rusia en el momento de los hechos, declaró que desde finales de septiembre de 2006 el consulado de Georgia en Moscú había sido inundado con llamadas telefónicas y solicitudes de asistencia de familiares de personas detenidas, y que entre 200 y 300 ciudadanos georgianos habían acudido al consulado

todos los días. También dijo que hubo un aumento en el número de documentos de viaje (que fueron necesarios para expulsar a los ciudadanos georgianos) emitidos durante ese período, con el número pasando de un promedio de 10 a 15 documentos por día a 150 por día.

El 1º de abril el 2016 el Gobierno de Georgia presentó una lista inicial de 345 presuntas víctimas. Entre el 31 de agosto y el 1º de septiembre de 2016 el Gobierno presentó una segunda lista de 1.795 presuntas víctimas (incluidas las 345 presuntas víctimas que figuraban en la primera lista).

El Estado demandado presentó como testigo, en la audiencia de pruebas, a quien era para el momento de los hechos el jefe adjunto del Departamento de Control de Inmigración del Servicio Federal de Migración, quien declaró que para 2006 se emitieron 4.022 órdenes de expulsión administrativas contra ciudadanos georgianos, lo que representó un aumento del 39,7% en comparación con 2005. Sin embargo, durante ese año, el mayor número de órdenes de expulsión administrativas se había hecho contra ciudadanos de Uzbekistán (6.089), seguidos de nacionales tayikos (4.960). Por lo tanto, los georgianos solo ocupaban el tercer lugar.

## Principales argumentos debatidos

La Federación de Rusia sostuvo como argumento principal que debía aplicarse el artículo 41 de la CEDH, que se refiere a la necesidad de una satisfacción equitativa (lo equivalente a las reparaciones o a la indemnización en nuestro sistema interamericano) frente a una causa de denuncia de Estado contra Estado. Pero alegó que en el presente caso las víctimas eran ciudadanos georgianos y no el Gobierno solicitante. Por lo tanto, no debía otorgarse una indemnización al Gobierno solicitante, sino a las personas interesadas, la gran mayoría de las cuales no habían sido identificadas individualmente.

Para ahondar en esa línea argumental, insistió en la extemporaneidad en la que llegó la segunda lista de presuntas víctimas y se refirió a la sentencia *Chipre vs. Turquía*, en la que el Tribunal se había basado en una lista detallada de víctimas, identificables objetivamente, por lo que sostuvo que el Tribunal debería seguir el mismo enfoque en el presente caso.

Al respecto, el TEDH consideró que el artículo 41 de la Convención se aplica a los casos interestatales. Pero, la cuestión de si la concesión de una indemnización a un Estado solicitante se justifica tenía que ser evaluada y resuelta por la Corte en el caso concreto. Por lo tanto, solo se brinda reparación en un caso interestatal cuando existen víctimas individuales. El Tribunal recomienda llamar a la persona lesionada para la obtención de compensación pagada por parte del Estado infractor. Asimismo, ya había establecido tres criterios para la concesión de una satisfacción justa en un caso de Estado contra Estado:

- (i) El tipo de denuncia presentada por el Gobierno solicitante debe referirse a la violación de los derechos humanos básicos de sus nacionales (u otras víctimas);
- (ii) Las víctimas deben ser identificadas; y
- (iii) El objetivo principal de iniciar el proceso debe recaer sobre ese asunto.

Otro de los argumentos centrales de la demanda era la cantidad de personas que debían ser reparadas. Al respecto, y refiriéndose al párrafo 135 de la sentencia principal,<sup>3</sup> el Gobierno demandante presentó reclamos de satisfacción justa para 4.634 ciudadanos georgianos, de los cuales 2.380 habrían sido detenidos y expulsados por la fuerza. Teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso y de acuerdo con el principio de equidad, reclamaron una suma global de 70.320.000 euros por los daños inmateriales sufridos por los nacionales georgianos. Refiriéndose a la jurisprudencia de la Corte, señalaron que esa cantidad incluye una compensación de 20.000 euros para cualquier persona detenida y expulsada por la fuerza y 10.000 euros para cualquier persona que había salido de la Federación de Rusia por sus propios medios.

El Gobierno demandante también reclamó reparación por la muerte de tres personas y por la pérdida del uso de la mano izquierda de otra debido a la falta de asistencia médica adecuada.

El Tribunal consideró que, de conformidad con las normas en materia probatoria, correspondía al Gobierno solicitante, como reclamante, presentar una lista de las personas interesadas (con una indicación de su nombre completo, lugar de nacimiento y la región en la que se había producido la violación y el tipo de violación). Eso era aún más necesario porque en la Federación de Rusia, como en otros Estados contratantes, no había un registro de personas arrestadas contra las cuales un tribunal administrativo había ordenado la reclusión en centros de detención por su origen étnico. Pero, además, en el presente caso, el Gobierno demandado también tenía el deber de producir toda la información y los documentos pertinentes en su poder a pesar de las dificultades asociadas con el paso del tiempo y la recopilación de una cantidad sustancial de datos.

En el contexto del examen preliminar, el Tribunal se basó en los documentos que le presentaron las partes y en el hecho de que el propio Gobierno demandado reconoció que un cierto número de ciudadanos georgianos que figuran en la lista presentada por el Gobierno solicitante podría ser considerado como víctimas. Sin embargo, 290 personas nombradas en esa lista no podían considerarse como tales porque, entre otras cosas, aparecían más de una vez en esa lista; presentaron solicitudes individuales ante el TEDH; han adquirido la nacionalidad rusa o desde el principio poseían una nacionalidad distinta de la georgiana; se habían expedido órdenes de expulsión contra ellos antes o después del período en cuestión; utilizaron con éxito los remedios disponibles; no ha sido posible identificarles o sus quejas no han sido suficientemente fundamentadas debido a la información insuficiente presentada por el gobierno solicitante.

Finalmente, el resto de la disputa se dio frente a los montos reclamados, ya que para el Estado demandado eran muy altos, pero además se realizó el análisis con respecto a las personas nombradas por el Gobierno solicitante, algunos de los cuales habían presentado solicitudes individuales ante el Tribunal.

Con respecto a las reparaciones simbólicas, la Corte retomó el principio rector de la equidad, que sobre todo implica flexibilidad y una consideración objetiva de lo que es justo y razonable en todas las

---

3 TEDH, *Case of Georgia v. Russia (I)*, Judgment (Merits), Court (Grand Chamber), 3 de julio de 2014.

circunstancias del caso, incluida no solo la posición del solicitante, sino el contexto general en el que ocurrió la violación. Sus reparaciones no pecuniarias sirven para reconocer el hecho de que el daño inmaterial ocurrió como resultado de una violación de un derecho humano fundamental y reflejan en términos más amplios la gravedad del daño. Por eso, consideró que la sentencia favorable es una forma de reparación del daño sufrido.

## La resolución del caso

En una resolución por dieciséis votos contra uno, se determinó que el artículo 41 del Convenio es aplicable en el presente caso, por lo que la disputa de Estado contra Estado es válida y plausible de ser sentenciada. La principal conclusión del Tribunal fue que quedó probado que el Gobierno demandado había permitido una práctica administrativa de arresto, detención y expulsión colectiva de ciudadanos georgianos en la Federación de Rusia en el otoño de 2006.

En consecuencia, a los efectos de otorgar una satisfacción justa, el Tribunal consideró que puede considerarse que existe un grupo “suficientemente preciso e identificable objetivamente” de al menos 1.500 ciudadanos georgianos que fueron víctimas de una violación del artículo 4 del Protocolo N° 4 referente a la prohibición de expulsión colectiva. Entre estos, cierto número también fue víctima de una violación del artículo 5.1 referente a la privación ilegal de libertad y del artículo 3 que consagra la prohibición de condiciones inhumanas y degradantes de detención establecidas en el Convenio.

En consecuencia, el Tribunal condenó al Estado demandado a pagar al Gobierno solicitante, dentro de tres meses siguientes a la sentencia, 10.000.000 euros en relación con el daño inmaterial sufrido por un grupo de al menos 1.500 nacionales georgianos; más los intereses establecidos por el Banco Central Europeo de tres puntos porcentuales si existe incumplimiento de pago, después de esos tres meses.

Esta cantidad deberá ser distribuida por el gobierno solicitante a las víctimas individuales, pagando 2.000 euros a los ciudadanos georgianos que fueron víctimas solo de la violación del artículo 4 del Protocolo N° 4, y entre 10.000 y 15.000 euros a aquellos que también fueron víctimas de la violación del artículo 5.1 y el artículo 3 de la Convención, teniendo en cuenta la duración de sus respectivos períodos de detención.

## Votos concurrentes

Los jueces Yudkivska, Mits, Hüseyinov y Chanturia se apartaron de la decisión mayoritaria y realizaron un análisis sobre el debate probatorio. Agregaron que, si bien estaban de acuerdo con las principales conclusiones de la Gran Sala, observaron que en el punto 2 de la parte dispositiva de la sentencia principal se constituía la prueba de que la Federación de Rusia sabía efectivamente el número de personas expulsadas. El párrafo decía: “En su examen del presente caso [la Gran Sala], supone que durante el

período en cuestión se emitieron más de 4.600 órdenes de expulsión contra ciudadanos georgianos, de los cuales aproximadamente 2.380 fueron detenidos y expulsados por la fuerza”.

La opinión disidente considera que el Tribunal debería haber tenido en cuenta el marco numérico de la sentencia principal para la indemnización e identificación de las víctimas. Ese marco numérico expuso dos grupos separados de personas “suficientemente precisas” y “objetivamente identificables” de acuerdo con los criterios utilizados en el caso *Chipre v. Turquía*.

Es decir, que la cifra de 4.600 órdenes de expulsión de las cuales 2.300 fueron expulsadas y detenidas por la fuerza significa que existen dos grupos “suficientemente precisos”, ya el propio Gobierno demandado había admitido ante la Corte –durante el examen de fondo– que se habían emitido más de 4.000 órdenes de expulsión administrativas contra ciudadanos georgianos en 2006. Ello demuestra que las expulsiones y detenciones fueron, como la propia Gran Sala había encontrado en la sentencia principal, confirmadas.

Por lo tanto, y dado que el Tribunal reconoció la existencia de esas órdenes judiciales, el voto concurrente no cree que fuera razonable suponer que las autoridades rusas emitieron esas órdenes de la nada, con respecto a personas “fantasmas”, anónimas o no existentes. Por el contrario, tales órdenes obviamente contenían los nombres, fechas de nacimiento y otros datos de identificación de todas las personas involucradas, con las que solo contaba el gobierno ruso y que posibilitarían la plena identificación de las personas a indemnizar.

En consecuencia, es importante enfatizar que la falta de información en el expediente del caso fue causada por el Gobierno demandado. Y el no haber cooperado debidamente con el Tribunal y proporcionarle los documentos pertinentes devino en una difícil identificación de las víctimas (véanse las conclusiones de los párrafos 100 a 110 de la sentencia principal). De hecho, dado que la expulsión y la detención tuvieron lugar en la Federación de Rusia, sobre la base de las órdenes administrativas y judiciales emitidas en ese país, era razonable suponer que solo se podían encontrar todos los rastros legales de esas expulsiones y detenciones en los archivos de la Federación de Rusia (y no, por ejemplo, en Georgia). Como el Gobierno demandado continuó reteniendo los documentos necesarios para la Corte incluso en la etapa de satisfacción justa del procedimiento (véase el párrafo 62 de la presente sentencia).

Por estas razones, creemos que el marco numérico suficientemente preciso fue el establecido por el Tribunal en el párrafo 135 de la sentencia principal, que debería haberse tomado como base para calcular la indemnización en virtud del artículo 41 del Convenio, esto es, 4.600 personas expulsadas, de las cuales 2.300 fueron expulsadas y detenidas forzosamente.

## Un voto disidente

El voto en minoría se presentó ante el Tribunal por el Juez Dedov, quien lamentó que el Tribunal no permitiera que el monto otorgado en compensación fuera distribuido directamente por el Gobierno demandado en cooperación con el Gobierno demandante, como debería suceder en el contexto de las

relaciones internacionales entre Estados soberanos. Por el contrario, el Tribunal dejó exclusivamente al Gobierno solicitante la creación de un mecanismo efectivo para la distribución de la compensación después, y no antes, del pago del monto por el Gobierno demandado. Este algoritmo excluye al Gobierno demandado de cualquier participación en la distribución y socava el estado de la Federación de Rusia como Estado miembro del Consejo de Europa, por lo que es comparable al estado de un delincuente que paga una multa para distribuirlo más a discreción del Estado. El juez considera que el procedimiento de implementación nacional e internacional debería ser diferente.

## Comentarios finales

Después de analizar la sentencia de reparaciones de este caso, se evidencian algunas dificultades a la hora de probar cuáles son las personas migrantes, víctimas de violaciones de derechos humanos, que han sido expulsadas de un país. Tal y como lo expresa el voto concurrente, si bien la acusación se hizo con base a un número determinado, que el Estado georgiano podía probar e identificar, el Estado ruso había dado cuenta de un número mayor de personas expulsadas en el mismo período en que se demandaba la expulsión colectiva.

Si bien “esconder” información, en principio, puede constituirse como una estrategia válida de la defensa, es necesario recordar los principios de buena fe y *pro persona* que permean los derechos humanos. Por lo que la Federación de Rusia debió proveer suficiente información sobre la cantidad de personas expulsadas de su jurisdicción, además de datos fehacientes para identificarles. Ya que como es previsible, muchas de esas personas no estaban claramente identificadas para el Estado georgiano –porque no vivían en su país–, lo que no indica de ninguna manera que no se hayan visto afectadas por la expulsión.

Esto evidenció, por una parte, que el Estado demandante no cuenta con información para conocer dónde están, ni el grado de vulnerabilidad con el que llegaron desde la Federación de Rusia. Y por otra, expuso, una estrategia deshonesto por parte del Estado demandado quien era el único que podía tener constancias de las expulsiones y detenciones de los ciudadanos georgianos.

Asimismo, un elemento a considerar que no fue analizado por el Tribunal en ningún momento es la pérdida del proyecto de vida, término muy presente en el ámbito interamericano (Calderón Gamboa, 2005), usado cuando se han juzgado causas que nada tienen que ver con personas migrantes, pero que pueden ayudar a pensar las vulneraciones a personas migrantes. Por ello, es necesario preguntarnos ¿cuánto vale la pérdida de un proyecto de vida? Cuando una persona es expulsada, ¿cuántas cosas pierde? El TEDH consideró que dejar una casa, a la familia y afectos en otro país y discontinuar la educación o el proyecto laboral cuesta 2.000 euros.

Pero, ¿cuánto perdieron en realidad estas personas? ¿Quién se quedó con sus bienes? ¿Les devolvieron sus ahorros? ¿Les separaron de sus hijos, hijas o padres? ¿Les quitaron la posibilidad de avanzar en un deporte o arte realizado de manera colectiva? ¿Les alejaron de un círculo comunitario? ¿Por qué si el

Tribunal dice realizar un examen caso a caso decide el mismo monto para todas las personas? Muchas preguntas quedan abiertas al analizar este fallo de reparaciones.

Por otra parte, sin duda esta sentencia es un interesantísimo caso con componentes únicos en el litigio internacional, desde la denuncia de un Estado sobre otro en causas relativas a población migrante, hasta la reparación por ser expulsados sin garantías judiciales y de forma colectiva. Además de una importante apuesta en el tema del derecho a la defensa y las reparaciones por el tiempo y las condiciones de encierro, al ser detenidos a los fines de la expulsión en razón de su nacionalidad y sin cometer ningún delito.

También constituye una novedad ver como Estados con el peso geopolítico de la Federación de Rusia son sancionados con montos económicos tan altos por políticas que vulneran derechos de las personas migrantes. Esta sentencia nos demuestra que las luchas contrahegemónicas que se inician desde los derechos humanos (De Sousa Santos, 2005) dan –con una gran variedad de matices– frutos. El verdadero desafío está en lograr que los Estados se obliguen internacionalmente a cumplir derechos de las personas migrantes firmando, primero, los tratados internacionales.

## Bibliografía

- Alonso, J. y Valencia Lomelí, E. (2008). *Ciudadanía mundial en el marco de la ciudadanía precaria: Una ciudadanía integral anticipada*. Espiral, 14(41), 223-239.
- Balibar, É. (2003a). *We the People of Europe. Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.
- (2003b). *Politics and the Other Scene*. Londres: Verso.
- Calderón Gamboa, J. F. (2005). *Reparación por daño al Proyecto de vida por violaciones a Derechos Humanos*. México: Editorial Porrúa.
- Case of Georgia v. Russia (I) (Application N° 13255/07) Judgment (Just satisfaction) Strasbourg 31 January 2019 Consulted in: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-189019%22%5D%7D>
- De Sousa Santos, B. (2005). El uso contra-hegemónico del derecho en la lucha por una globalización desde abajo. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39, pp. 363-420.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). *La Frontera como Método o la multiplicación del Trabajo*. Madrid: Traficantes de sueños.