

CASO CHAHAL CONTRA REINO UNIDO

Artículos 5.4 (Derecho a presentar un recurso ante un órgano judicial, de toda persona privada de libertad) y 13 (Derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional)

Sentencia de 15 de noviembre de 1996

Mediante sentencia dictada en Estrasburgo el 15 de noviembre de 1996 en el asunto Chahal contra el Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara, por doce votos contra siete, que habría una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos si se ejecutase la decisión de expulsar al señor Chahal a la India. Asimismo declara, por trece votos contra seis, que no ha habido vulneración del apartado 1 del artículo 5; por unanimidad, que ha habido violación del apartado 4 del artículo 5; por diecisiete votos contra dos, que no procede examinar el motivo del recurso con arreglo al artículo 8, y, por unanimidad, que ha habido una violación del artículo 13 en relación con el artículo 3. Por último, declara, por unanimidad, que la constatación de una violación constituye una satisfacción equitativa suficiente y que el Gobierno británico está obligado a abonar a los demandantes una suma razonable en concepto de gastos y costas.

La sentencia fue leída en audiencia pública por el señor Rolv Ryssdal, Presidente del Tribunal.

1. HECHOS

Los demandantes, Karamjit Singh Chahal y su mujer, Darshan Kaur Chahal, nacionales indios, y sus dos hijos, Kiranpreet Kaur Chahal y Bikaramjit Singh Chahal, de nacionalidad británica, profesan los cuatro la religión musulmana sij.

El primer demandante entró ilegalmente en el Reino Unido en 1971. En 1974 obtuvo un permiso de residencia ilimitado, expedido por el Ministerio del Interior en el marco de una amnistía concedida a los inmigrantes clandestinos. La segunda demandante se estableció en el Reino Unido en 1975, donde nacieron los hijos.

El señor Chahal visitó Punjab en 1984, poco antes de que el ejército indio tomase al asalto el Templo de Oro de Amritsar. En dicha ocasión empezó a seguir los preceptos de la religión ortodoxa sij y participó en la organización de la resistencia pasiva dirigida a defender la creación de un territorio sij independiente, el Khalistán, más o menos equivalente al estado indio de Punjab.

Fue detenido por la policía de Punjab, que lo mantuvo recluido veintiún días y lo sometió a torturas.

A su vuelta al Reino Unido se convirtió en una figura destacada del ámbito sij en Gran Bretaña. En dos ocasiones fue procesado por los delitos de tumulto y vías de hecho tras disturbios públicos producidos en templos sijs, pero el Tribunal de Apelación anuló su condena la primera vez y la segunda lo absolvió. No se le conoce ninguna otra acusación penal, ya sea en el Reino Unido, en la India o en otro país.

El 14 de agosto de 1990, el Ministro del Interior (señor Hurd) decidió expulsar al señor Chahal

del Reino Unido por razones de seguridad nacional y de lucha internacional contra el terrorismo. Se le acusó, en particular, de estar implicado en el suministro de fondos y material a terroristas del Punjab, haber organizado y dirigido atentados terroristas en la India, el Reino Unido y otros lugares, y haber llevado a cabo campañas de intimidación contra sijs moderados en el Reino Unido. El señor Chahal desmintió categóricamente dichas acusaciones.

El 16 de agosto de 1990 ingresó en la prisión de Bedford, donde sigue todavía recluso.

El señor Chahal solicitó asilo político, afirmando que sería víctima de torturas y persecución en caso de ser expulsado a la India. El Ministro del Interior rechazó su petición el 27 de marzo de 1991.

El interesado carecía del derecho a recurrir ante un Tribunal independiente, dado el aspecto de seguridad nacional del expediente. No obstante, un comité consultivo integrado, entre otras personas, por un magistrado del Tribunal de Apelación, el magistrado Lloyd, y un antiguo presidente de la Comisión de Recursos en Materia de Inmigración, examinó el expediente el 10 de julio de 1991. Al señor Chahal no se le informó de los elementos en que se fundaban las acusaciones de Ministro del Interior contra él, no se le autorizó a hacerse representar por un letrado y no fue informado del dictamen comunicado por el comité al Ministro, dictamen que, por otra parte, no era vinculante.

El Ministro del Interior (señor Baker) firmó la orden de expulsión el 25 de julio de 1991. El control jurisdiccional de la decisión de denegación del asilo solicitado por el señor Chahal tuvo como resultado la anulación de la misma por fundamentación insuficiente.

El 1 de junio de 1992, el Ministro del Interior (señor Clarke) adoptó una nueva decisión de denegación de asilo cuyo control judicial solicitó de nuevo el demandante. Tras desestimar el Tribunal Superior (*High Court*) su solicitud el 12 de febrero de 1993, el demandante recurrió ante el Tribunal de Apelación.

El 22 de octubre de 1993, el Tribunal de Apelación declaró que el Ministro del Interior debía haber ponderado la amenaza que pesaba sobre la vida o la libertad del señor Chahal en caso de expulsión en relación con el riesgo que supondría el demandante para la seguridad nacional si se le autorizaba a quedar en el Reino Unido. Para denegar el asilo, parece que el Ministro había tenido en cuenta elementos relativos al riesgo de persecución en la India y el Tribunal de Apelación no pudo determinar si la decisión ministerial de expulsar al señor Chahal era irracional o arbitraria, habida cuenta de que no tuvo conocimiento de las pruebas contrarias a la concesión de asilo relativas a la seguridad nacional. En marzo de 1994, la Cámara de los Lores denegó al interesado la autorización para presentar un recurso.

Tras la aparición del informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos, el señor Chahal solicitó ser excarcelado a la espera de la resolución del Tribunal. El Magistrado MacPherson, de la Sala de Apelaciones del Tribunal Superior (*Divisional Court*), desestimó dicha solicitud el 10 de noviembre de 1995, basándose en que no estaba en condiciones de poder concluir que la decisión de prolongar la reclusión del señor Chahal era irracional o arbitraria, especialmente por el hecho de que no había tenido conocimiento de los elementos relativos a la seguridad nacional en los que aquélla se había fundamentado.

2. PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISIÓN EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS

Presentada la demanda el 27 de julio de 1993, la Comisión la admitió el 1 de septiembre de

1994.

Tras haber buscado en vano un arreglo amistoso, la Comisión aprobó un informe, el 27 de junio de 1995, haciendo constar los hechos y formulando, por unanimidad, el dictamen de que se vulnerarían los artículos 3 y 8 si se expulsara al señor Chahal a la India, y que se habían vulnerado el apartado 1 del artículo 5 y el artículo 13. Por dieciséis votos contra uno, el Tribunal concluyó que no había lugar a examinar el motivo de recurso con arreglo al apartado 4 del artículo 5.

3. RESUMEN DE LA SENTENCIA

I. Artículo 3 del Convenio

El señor Chahal afirma que si fuese expulsado a la India, correría el riesgo de ser sometido a torturas, en infracción del artículo 3 del Convenio.

A. Aplicabilidad del artículo 3 en materia de expulsión

Según la jurisprudencia reiterada del Tribunal, la expulsión por un Estado contratante puede suscitar un problema en relación con el artículo 3 del Convenio cuando haya motivos graves y acreditados para creer que el interesado, si se le expulsa al país de destino, corre allí un riesgo real de ser sometido a tortura o a penas o tratos inhumanos o degradantes.

B. Expulsión en caso de presunto riesgo para la seguridad nacional

El Tribunal afirma que en el artículo 3 se consagra uno de los valores fundamentales de las sociedades democráticas. El Tribunal es totalmente consciente de las enormes dificultades a que se enfrentan los Estados en nuestra época para proteger a sus poblaciones de la violencia terrorista. No obstante, incluso teniendo en cuenta dichos factores, el Convenio prohíbe taxativamente la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, cualquiera que haya sido la actuación indebida de la persona de que se trata. Dicha prohibición es asimismo absoluta en materia de expulsión. Por ello, no procede que este Tribunal examine las alegaciones no probadas, aunque ciertamente formuladas de buena fe por el Gobierno, relativas a las actividades terroristas del señor Chahal y la amenaza que esta persona representa para la seguridad nacional. La única cuestión pertinente es la de saber si existen motivos graves para creer que sería objeto de malos tratos en la India.

C. Aplicación del artículo 3 a los hechos de la causa

Dado que el Gobierno propuso al señor Chahal expulsarle al aeropuerto de su elección en la India, son especialmente pertinentes las pruebas relativas a la suerte de los militantes sijs en el conjunto de la India y no sólo en Punjab.

El Tribunal está convencido por las pruebas, corroboradas por datos procedentes de distintas fuentes [especialmente los informes de Amnistía Internacional, del Departamento de Estado estadounidense y de la Comisión Nacional India de Derechos Humanos (NHRC)], de que, hasta mediados de 1994 al menos, efectivos de la policía de Punjab tenían por costumbre actuar sin preocuparse de los derechos humanos de los sijs sospechosos de activismo y podían perseguir en regiones indias muy alejadas del Punjab a las personas que eran objeto de sus investigaciones.

Durante los últimos años la situación de derechos humanos ha mejorado en Punjab. No obstante, siguen registrándose denuncias relativas a la actuación de la policía de Punjab, y no se ha aportado ninguna prueba concreta sobre una reforma o reorganización profunda de dicho cuerpo de seguridad. Aunque se produjeron cambios en la dirección de la policía de Punjab en 1995, el director general bajo el cual se produjeron algunos de los peores abusos de la década fue simplemente sustituido por su director adjunto y jefe de investigaciones. Hace menos de dos años, este mismo cuerpo de policía realizaba incursiones en otros estados indios, incursiones acreditadas por numerosas pruebas, y por ello no pueden excluirse totalmente las afirmaciones del demandante según las cuales la reciente reducción de las actividades policiales se debe a que la totalidad de los principales dirigentes del movimiento separatista sij han sido matados, obligados a huir al extranjero o incluso reducidos a la inactividad por la tortura o el temor a la tortura.

El Tribunal también concede importancia al hecho de que las fuerzas de policía de otros Estados indios también ha sido objeto de denuncias acreditadas de graves violaciones de los derechos humanos (por ejemplo, por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura y la Comisión Nacional india para los Derechos Humanos). El Tribunal no duda de la buena fe del Gobierno indio cuando ofrece al Gobierno británico garantías de que el señor Chahal «no tiene ningún motivo para temer que vaya a sufrir algún tipo de malos tratos por parte de las autoridades indias». Sin embargo, persisten los problemas a pesar de los esfuerzos desplegados por las autoridades indias para introducir reformas. En estas circunstancias, dichas garantías no constituyen una salvaguardia suficiente en materia de seguridad.

El Tribunal estima asimismo que la celebridad del demandante, así como las graves denuncias, no probadas, formuladas en su contra por el Gobierno británico, realmente convertirían al señor Chahal en objetivo preferente de los elementos más represivos de las fuerzas de seguridad.

En conclusión, si se ejecutara la orden de expulsión a la India, se violaría el artículo 3.

II. Artículo 5.1 del Convenio

No existe ninguna discrepancia acerca de que el señor Chahal se encuentra detenido preventivamente en el marco de un «procedimiento de expulsión» con arreglo a la letra f) del apartado 1 del artículo 5. En dicha disposición lo único que se exige es que esté en curso un procedimiento de expulsión. No se tiene en cuenta la legalidad de la decisión inicial de expulsión y no se exige que se pruebe que la detención preventiva es razonablemente necesaria, por ejemplo para impedir la comisión de una infracción o la huida. No obstante, el procedimiento de expulsión deberá realizarse con la debida diligencia, sin la cual la detención privativa deja de estar justificada con arreglo al Convenio.

El período objeto de consideración se inició el 16 de agosto de 1990, cuando se encarceló al señor Chahal, y terminó el 3 de marzo de 1994, cuando la Cámara de Loes denegó la autorización para interponer un recurso de apelación. Aunque el interesado siempre ha estado recluido, debe distinguirse este último período del precedente, ya que durante el mismo el Gobierno se abstuvo de expulsarlo como le había recomendado la Comisión con arreglo a su Reglamento interior.

El asunto del señor Chahal entraña consideraciones de una extrema gravedad. No conviene ni al interés del demandante ni al interés general de una buena administración de justicia que una decisión de esta naturaleza se adopte con prisas, sin tener en cuenta todos los aspectos y elementos pertinentes. Vistas las circunstancias excepcionales del asunto y, aunque la duración de la detención preventiva del señor Chahal puede suscitar preocupación, no debe

considerar excesivo, ya sea aisladamente o en su conjunto, ninguno de los plazos necesarios para la adopción de sus decisiones por parte de los tribunales o el ejecutivo durante el procedimiento interno.

Es necesario asimismo investigar si existían garantías suficientes contra la arbitrariedad. A este respecto, el procedimiento seguido ante el Comité consultivo constituye una importante garantía. Dicho Comité, integrado en gran medida por altos magistrados, pudo examinar con detalle los elementos relacionados con la amenaza que el demandante constituye para la seguridad nacional. Aunque nunca se ha hecho público su informe, el Gobierno indicó en la vista ante el Tribunal que el Comité había respaldado la opinión del Ministro del Interior según la cual había que expulsar al señor Chahal por motivos de seguridad nacional. El Tribunal estima que dicho procedimiento basta para garantizar la existencia, como mínimo, de serios indicios que permitían pensar en que la puesta en libertad del señor Chahal llevaría aparejados riesgos para la seguridad nacional, y que, por tanto, el ejecutivo no actuó arbitrariamente al ordenar su permanencia en prisión.

De ello se desprende que no ha habido una violación del apartado 1 del artículo 5.

III. Artículo 5.4 del Convenio

En el apartado 4 del artículo 5 se exige que toda detención preventiva o internamiento se someta a un control judicial efectivo. El señor Chahal se encuentra recluido desde hace seis años, basándose principalmente dicha circunstancia en que los ministros del Interior sucesivos han afirmado que no era prudente ponerle en libertad por motivos relacionados con la seguridad nacional. Ahora bien, los órganos jurisdiccionales internos no han tenido acceso a los elementos alegados en su contra a este respecto. Aunque haya examinado el conjunto del expediente, el Comité Consultivo no ofrece garantías procesales suficientes para ser considerado un «Tribunal» con arreglo al apartado 4 del artículo 5.

El Tribunal reconoce que la utilización de la información confidencial puede resultar indispensable cuando está en juego la seguridad nacional. No obstante, ello no significa que las autoridades nacionales escapen a todo control de los Tribunales internos cuando afirmen que el asunto afecta a la seguridad nacional y al terrorismo. Es posible recurrir a técnicas que permitan conciliar, por un lado, los legítimos deseos de seguridad en cuanto a la naturaleza y fuentes de información, y, por otro, la necesidad de conceder al justiciable de manera suficiente el beneficio de las normas de procedimiento.

En conclusión, ha habido una violación del apartado 4 del artículo 5.

IV. Artículo 8 del Convenio

Al haber concluido el Tribunal que la expulsión del señor Chahal a la India entrañaría una violación del artículo 3, no procede investigar si dicha medida constituiría asimismo una injerencia injustificable en el ejercicio por parte de los demandantes del derecho al respeto de su vida familiar en ignorancia deliberada del artículo 8.

V. Artículo 13 del Convenio

Los demandantes alegan no haber podido acogerse a ningún recurso efectivo ante los órganos jurisdiccionales internos por lo que se refiere a sus motivos de recurso con arreglo a los artículos 3, 5 y 8. Habida cuenta de sus conclusiones relativas al apartado 4 del artículo 5 y al artículo 8, el Tribunal debe examinar únicamente el motivo basado en el artículo 13 en relación con el artículo 3.

Vista la importancia fundamental que entraña la prohibición de la tortura y el carácter irreversible del daño que puede producirse si se materializa el riesgo de malos tratos, un recurso efectivo en relación con el motivo del señor Chahal con arreglo al artículo 3 exige que se examine con toda independencia la alegación de que sufriría malos tratos si fuese expulsado a la India. En dicho examen no deberá tenerse en cuenta lo que el interesado haya podido hacer para justificar la expulsión, ni la presunta amenaza que pesa sobre la seguridad nacional, ya que dichas consideraciones no son pertinentes en el marco del artículo 3. Ahora bien, ni el comité consultivo ni los tribunales pudieron controlar la decisión de expulsar al señor Chahal a la India en lo relativo únicamente a la cuestión del riesgo, dejando de lado las consideraciones de seguridad nacional.

Por tanto, ha habido una violación del artículo 13.

VI. Artículo 50 del Convenio

Habiendo concluido que no se ha producido ninguna violación del apartado 1 del artículo 5, el Tribunal no concede ninguna indemnización por daños morales en relación con el período que el señor Chahal ha pasado en detención preventiva. Considera que las constataciones de violación constituyen una satisfacción equitativa suficiente con respecto a los restantes motivos de recurso.

Los demandantes solicitaron el reembolso de los gastos y costas incurridos en relación con el procedimiento en Estrasburgo, es decir, un total de 77.755,97 libras esterlinas. El Tribunal considera excesiva dicha cuantía y les concede 45.000 libras esterlinas, menos los 21.141 francos franceses ya abonados por el Consejo de Europa en concepto de ayuda para asistencia letrada.