



**Convención Internacional
sobre la Eliminación
de todas las Formas
de Discriminación Racial**

Distr.
RESERVADA*

CERD/C/66/D/32/2003
10 de marzo de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL
66º período de sesiones
21 de febrero a 11 de marzo de 2005

OPINIÓN

Comunicación N° 32/2003

Presentada por: Sr. Emir Sefic (representado por el Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial)

Presunta víctima: El autor

Estado Parte: Dinamarca

Fecha de la comunicación: 4 de agosto de 2003

Fecha de adopción de la decisión: 7 de marzo de 2005

[Anexo]

* Se divulga por decisión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Anexo

**OPINIÓN DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL ADOPTADA DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL
-66° PERÍODO DE SESIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 32/2003

Presentada por: Sr. Emir Sefic (representado por el Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial)

Presunta víctima: El autor

Estado Parte: Dinamarca

Fecha de la comunicación: 4 de agosto de 2003

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, establecido en virtud del artículo 8 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,

Reunido el 7 de marzo de 2005,

Adopta la siguiente:

Opinión

1. El autor de la queja es el Sr. Sefic Emir, ciudadano bosnio residente en Dinamarca, donde posee un permiso temporal de residencia y trabajo. Afirma ser víctima de violación por parte de Dinamarca del apartado d) del párrafo 1 del artículo 2 y de los artículos 5 y 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Está representado por el Centro de Documentación y Asesoramiento sobre la Discriminación Racial (DRC), organización no gubernamental con sede en Dinamarca.

Los hechos expuestos por el autor

2.1. El 22 de julio de 2002, el autor se puso en contacto con la empresa Fair Insurance A/S para contratar un seguro que cubriera la pérdida y los daños a su automóvil, así como un seguro de responsabilidad civil. Le dijeron que no podían ofrecerle un seguro porque no hablaba danés. La conversación se desarrolló en inglés y el vendedor comprendió perfectamente su petición.

2.2. A finales de julio de 2002, el autor se puso en contacto con el DRC, que pidió a Fair Insurance A/S confirmación de los hechos expuestos por el autor. Entre tanto, éste volvió a ponerse en contacto con la empresa y fue rechazado por el mismo motivo. Por carta de 23 de septiembre de 2002, Fair Insurance A/S confirmó que el requisito del idioma era necesario para obtener cualquier seguro ofrecido por la empresa por las razones siguientes:

"... garantizar que atendemos las necesidades del cliente en la medida en que podemos asegurar que la cobertura y los precios del seguro son lo más correctos posible.

... garantizar que el cliente comprende las condiciones y los derechos relacionados con cada seguro... garantizar que el cliente, en relación con una reclamación por daños y perjuicios, en particular en un caso crítico (accidente, incendio, etc.), puede explicar lo ocurrido para que sea posible darle el trato y la indemnización correspondientes.

Para cumplir esas condiciones, es... importantísimo que el diálogo con los clientes tenga lugar en un idioma familiar al cliente y a la empresa y, por el momento, sólo podemos cumplir ese requisito y ofrecer servicios a nuestros clientes en danés. La razón es que somos una empresa joven (3 años y medio) y relativamente pequeña, con recursos demasiado limitados para emplear en nuestro departamento de atención al cliente personas que dominen la cuestión de los seguros en idiomas distintos del danés o para preparar o tener a disposición material sobre los seguros en idiomas que no sean el danés."

2.3. El 8 de octubre de 2002, el DRC puso una denuncia ante la Dirección de Supervisión Financiera Danesa, encargada de vigilar a las empresas financieras. Por carta de 25 de noviembre de 2002, la Dirección de Supervisión contestó que el caso debía denunciarse a la Junta de Apelación de Seguros ("la Junta"). Sin embargo, la Dirección de Supervisión estudiaría la cuestión de si una política general de rechazo sobre la base del idioma se ajustaba al derecho danés. La Dirección señaló que, de conformidad con el artículo 1 1) de la Instrucción sobre seguros de responsabilidad civil para automóviles (Nº 585, de 9 de julio de 2002), la empresa estaba obligada por ley a ofrecer ese tipo de seguro a cualquier cliente.

2.4. El 12 de diciembre de 2002, el DRC puso una denuncia ante la Junta y preguntó específicamente si el requisito del idioma era compatible con la Ley contra la discriminación. El 31 de enero de 2003, la Junta informó al DRC que era muy improbable que estudiara la legalidad de ese requisito en relación con un texto legal distinto de la Ley de pólizas de seguro. No obstante, el caso se estaba estudiando debidamente. En la carta figuraba también una respuesta, de 29 de enero de 2003, de Fair Insurance A/S a la Junta, en la que se afirmaba lo siguiente:

"En relación con la Ley de pólizas de seguro... somos plenamente conscientes de que cualquier persona que acepte nuestras condiciones puede solicitar un seguro de responsabilidad civil. Lamentamos que no se ofreciera a Emir Sefic el seguro de responsabilidad civil, que podía haber solicitado. Por todo ello, hemos explicado con más detalle a nuestros empleados la normativa jurídica en materia de seguros de responsabilidad civil."

2.5. El 10 de enero de 2003, la Dirección de Supervisión comunicó al DRC que su evaluación se basaría en el artículo 3 de la Ley de empresas financieras, en relación con el cual decidiría si Fair Insurance A/S se había ajustado a la "actividad comercial correcta y a la buena práctica". El 11 de marzo de 2003, la Dirección de Supervisión notificó al DRC que, a su juicio, el requisito no violaba el artículo 3. La Dirección no estudió la posibilidad de que el requisito violase algún otro texto legislativo, en particular la Ley contra la discriminación.

2.6. El 12 de diciembre de 2002, el DRC puso una denuncia ante el Comisionado de Policía de Copenhague ("el Comisionado"). El 24 de abril de 2003, el Comisionado comunicó al DRC que "a juzgar por el material recibido, parece que la posible discriminación sólo consiste en que los clientes deben hablar danés para que la empresa pueda realizar su trabajo. Cualquier discriminación basada en esa explicación y objetivamente motivada escapa a la prohibición que figura en el artículo 1 1) de la Ley contra la discriminación".

2.7. El 21 de mayo de 2003, el DRC interpuso un recurso de apelación ante el Fiscal Regional de Copenhague ("el Fiscal"). El 13 de junio de 2003, el Fiscal rechazó la denuncia en virtud del artículo 749 1) de la Ley de administración de justicia. El Fiscal explicó lo siguiente: "El requisito del idioma no se basa en la raza, etnia o circunstancia parecida del cliente, sino en el deseo de la empresa de poder comunicar con los clientes en danés, ya que no tiene empleados capaces de utilizar otra lengua que no sea el danés en relación con los seguros. En mi opinión, la discriminación sobre una base lingüística tan clara, junto con la información facilitada por la empresa, no está recogida en la Ley de prohibición de la diferencia de trato por razón de la raza, etc. Además, a mi juicio, el reconocimiento por Fair Insurance A/S de que la empresa estaba obligada a ofrecer un seguro de responsabilidad civil a Emir Sefic, con arreglo a la Ley de pólizas de seguro, carece de importancia en relación con la aplicabilidad de la Ley de prohibición de la diferencia de trato sobre la base de la raza, etc... Me he basado en la información facilitada por Fair Insurance A/S de que no se ofreció un seguro de responsabilidad civil a Emir Sefic por error".

2.8. El autor sostiene que ha agotado los recursos internos. Las decisiones de los fiscales regionales relativas a la investigación efectuada por los departamentos de policía no pueden ser objeto de un recurso de apelación a otras autoridades. Como las cuestiones relativas a la imputación de cargos a personas por la policía son totalmente discrecionales, no es posible someter el caso a los tribunales daneses. El autor sostiene que una demanda civil en relación con la Ley de responsabilidad civil no sería eficaz porque tanto el Comisionado como el Fiscal han desestimado su denuncia. Además, el Tribunal Superior del Este falló el 5 de febrero de 1999 que un incidente de discriminación racial no suponía en sí un atentado al honor y la reputación de la persona, figura contemplada en el artículo 26 de la Ley de responsabilidad civil. Así pues, la discriminación racial en sí no equivale a una demanda de indemnización por la persona ofendida.

La denuncia

3.1. En cuanto a la definición de discriminación que figura en el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención, el autor sostiene que, si bien no contiene específicamente el idioma, la discriminación por ese motivo puede ser incompatible con la obligación establecida en la Convención, especialmente cuando el requisito constituya de hecho discriminación basada, entre otras cosas, en el origen nacional, la raza o el color, ya que el requisito tiene ese **efecto**.

Además, todo requisito de idioma empleado con el propósito, entre otras cosas, de excluir a los clientes de un determinado origen nacional o étnico sería contrario al artículo 1 de la Convención. Un requisito así debería tener además un fin legítimo y respetar la condición de proporcionalidad para constituir un motivo legal de discriminación.

3.2. El autor afirma que el Estado Parte ha violado el apartado d) del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 6 de la Convención al no proporcionar recursos efectivos contra una violación de los derechos reconocidos en el artículo 5. El autor se remite a las decisiones de la Comisión en los casos *L. K. c. los Países Bajos* y *Habassi c. Dinamarca*¹, en las que se estableció que los Estados Partes tenían la obligación de adoptar medidas efectivas contra los supuestos incidentes de discriminación racial. El autor afirma que el requisito del idioma no puede considerarse objetivo y sostiene que las autoridades danesas no podían llegar a una conclusión sin abrir una investigación oficial. Las autoridades se limitaron a basar su decisión en la carta remitida por Fair Insurance A/S el 23 de septiembre de 2002, la denuncia del DRC al Comisionado de 12 de diciembre de 2002 y el recurso de apelación interpuesto ante el Fiscal el 21 de mayo de 2003. Ni el Comisionado ni el Fiscal estudiaron la posibilidad de que la exigencia de un idioma constituyese discriminación directa o indirecta sobre la base del origen nacional o la raza.

3.3. El autor destaca las siguientes cuestiones, que a su juicio las autoridades danesas no tuvieron en cuenta para determinar si el requisito lingüístico constituía discriminación racial: **en primer lugar**, en qué medida el autor y Fair Insurance A/S pudieron comunicarse en el presente caso. Como Fair Insurance A/S comprendió al autor suficientemente para rechazar su solicitud, las autoridades deberían haber averiguado si Fair Insurance A/S había entendido las necesidades del autor, para cerciorarse de que éste comprendía las condiciones y los derechos relacionados con cada seguro y podría informar a la empresa de los hechos pertinentes en relación con una eventual reclamación por daños y perjuicios. **En segundo lugar**, las autoridades deberían haber examinado en qué medida la situación en relación con el seguro obligatorio (el seguro de responsabilidad civil) difería de la situación en relación con el seguro voluntario (el seguro que cubre la pérdida y los daños sufridos por el automóvil). Como el seguro de responsabilidad civil es obligatorio, la empresa está obligada a hacer una oferta a cualquier cliente que acepte sus condiciones y debe aceptarlo aunque sólo hable inglés, como en el presente caso. Una investigación "podría" haber aclarado si Fair Insurance A/S pudo "comunicar suficientemente" al autor las condiciones, las obligaciones y los derechos en relación con el seguro obligatorio.

3.4. **En tercer lugar**, las autoridades deberían haber averiguado si Fair Insurance A/S tenía algún cliente que no hablara danés. Si así era (en especial en relación con el seguro obligatorio), sería interesante saber cómo se comunica la empresa con esos clientes y por qué no se puede comunicar con otros posibles clientes que soliciten otros seguros. Además, el autor sostiene que el hecho de que el Comisionado y el Fiscal no se entrevistaran con él ni con Fair Insurance A/S demuestra todavía más claramente que no se llevó a cabo ninguna investigación para esclarecer si las razones ofrecidas por Fair Insurance A/S eran auténticas. El autor sostiene que "podrían" haber existido otras razones para el requisito del idioma y se remite a un reportaje presentado en

¹ Caso N° 4/1991, decisión adoptada el 16 de marzo de 1993, y caso N° 10/1997, decisión adoptada el 17 de marzo de 1999.

un programa de televisión en el que se demostró que Fair Insurance A/S ofrecía seguros más caros a los extranjeros que a los daneses.

Exposición del Estado Parte sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación

4.1. El 18 de diciembre de 2004, el Estado Parte presentó sus comentarios sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. En cuanto a la admisibilidad, el Estado Parte afirma que, si bien el autor ha agotado todos los recursos disponibles en derecho penal, existen dos recursos en derecho civil que no ha utilizado. Así pues, el caso es inadmisibile por no haberse agotado los recursos internos. En primer lugar, el autor podría entablar una acción contra Fair Insurance A/S alegando que había infringido la ley al someterlo a discriminación racial y, por lo tanto, reclamar una indemnización por daños y perjuicios pecuniarios y no pecuniarios.

4.2. El Estado Parte sostiene que este caso difiere de la decisión adoptada en el caso *Habassi*² en que el Comité estimó que la demanda civil en un caso de presunta discriminación contraria a la Ley contra la discriminación no era un recurso efectivo, ya que, a diferencia del autor de aquella queja, el autor de la presente queja sostiene que ha sufrido una pérdida financiera, puesto que se vio posteriormente obligado a contratar un seguro con otra empresa aseguradora por una prima más elevada. Se emplea el mismo argumento para distinguir el presente caso de la decisión del Comité en el caso *B. J. c. Dinamarca*³.

4.3. El segundo recurso civil es una acción contra Fair Insurance A/S de conformidad con las normas de la Ley danesa de prácticas de mercadotecnia, en virtud de cuyo artículo 1 1) una empresa privada no puede actuar contrariamente a las "buenas prácticas de la mercadotecnia". El autor podría haber alegado que Fair Insurance A/S había contravenido la Ley contra la discriminación al tramitar su solicitud de seguro y que, por lo tanto, había contravenido las "buenas prácticas de la mercadotecnia". El autor podría haber reclamado una indemnización por daños y perjuicios en virtud del ordenamiento jurídico danés, tanto por las pérdidas financieras como por los daños no pecuniarios que sufrió. Los actos contrarios a esa ley pueden ser prohibidos por los tribunales y crean una responsabilidad por daños y perjuicios.

4.4. En cuanto al fondo, el Estado Parte alega que no ha habido violación de la Convención. Reconoce que los Estados Partes tienen la obligación de abrir una investigación adecuada cuando se denuncian actos de discriminación racial y que dicha investigación debe llevarse a cabo con la debida diligencia y a la mayor brevedad posible y debe ser suficiente para determinar si ha existido o no un acto de discriminación racial⁴. Sin embargo, a juicio del Estado Parte, ni de la Convención ni de la jurisprudencia del Comité se deduce que se deba abrir una investigación en

² Caso N° 10/1997, *Habassi c. Dinamarca*, decisión adoptada el 17 de marzo de 1999.

³ Caso N° 17/1999, *B. J. c. Dinamarca*, decisión adoptada el 17 de marzo de 2000.

⁴ El Estado Parte se remite a la jurisprudencia del Comité sobre la cuestión: caso N° 1/84, *A. Yilmaz c. los Países Bajos*, decisión adoptada el 10 de agosto de 1988, caso N° 4/1991, *L. K. c. los Países Bajos*, decisión adoptada el 16 de marzo de 1993, caso N° 10/1997, *Habassi c. Dinamarca*, decisión adoptada el 17 de marzo de 1999, y caso N° 16/1999, *Ahmad c. Dinamarca*, decisión adoptada el 13 de marzo de 2000.

todos los casos denunciados a la policía. Si no se encuentra razón alguna para abrir una investigación, el Estado Parte estima que desechar la denuncia se ajusta a la Convención. En el presente caso, el Comisionado y el Fiscal recibieron una denuncia detallada por escrito a la que se adjuntaban varios anexos del DRC que ilustraban el caso suficientemente para determinar, sin abrir una investigación, si se podría presumir razonablemente que se había cometido un delito perseguible ante los tribunales.

4.5. En cuanto a la alegación del autor de que el Comisionado debería haber investigado si el requisito del idioma constituía discriminación directa o indirecta, el Estado Parte sostiene que la Ley contra la discriminación no establece tal distinción, sino que se refiere a la persona que "se niega a servir" a otra persona en las mismas condiciones que a otras por motivos de raza, nacionalidad, etc. Por lo tanto, no era decisivo en sí aclarar si se había producido una discriminación directa o indirecta, sino si se había violado intencionadamente el artículo 1 de la Ley contra la discriminación, fuera directa o indirecta la supuesta discriminación contraria a la ley. En cuanto a la referencia del autor al reportaje televisivo, el Estado Parte estima que no es pertinente en este contexto.

4.6. En cuanto a si el Comisionado debería haber investigado en qué medida el autor y Fair Insurance A/S pudieron comunicarse, el Estado Parte sostiene que no era decisivo aclarar si el autor y Fair Insurance A/S habían podido comunicarse suficientemente, sino si se había violado intencionadamente el artículo 1 de la Ley contra la discriminación. Como la exigencia del idioma se debe a la falta de recursos para contratar a personal con conocimiento de los seguros en idiomas diferentes al danés y como se trata de una empresa que principalmente ofrece sus servicios por teléfono, el Estado Parte considera que el requisito está justificado objetivamente, ya que la cuestión era la contratación de una póliza de seguro, que origina derechos y deberes, y cuyo contenido y cuyas consecuencias deben ser comprendidos a la perfección por el comprador y el vendedor. Así pues, se considera improcedente abrir una investigación sobre la medida en que el autor y Fair Insurance A/S pudieron comunicarse en un idioma diferente del danés. A ese respecto, el Gobierno de Dinamarca observa la decisión de la Dirección de Supervisión Financiera de que esa política lingüística no viola el artículo 3 de la Ley de empresas financieras (Ley N° 660, de 7 de agosto de 2002), ya que la medida en cuestión es una medida práctica debida a la limitación de recursos.

4.7. En cuanto a si el Comisionado debería haber investigado en qué medida la situación en relación con el seguro obligatorio difería de la situación en relación con el seguro voluntario, el Estado Parte afirma que de la carta de Fair Insurance A/S de 22 de enero de 2003 se deduce que la empresa reconoce que, cuando el autor se puso en contacto con la empresa, se le debería haber ofrecido un seguro de responsabilidad civil. El Estado Parte observa que la tarea del Comisionado no era determinar si Fair Insurance A/S tenía una práctica general contraria a la Ley contra la discriminación, sino si había violado específicamente la Ley en relación con la solicitud del autor y, por lo tanto, si había cometido un delito de discriminación racial.

4.8. En cuanto a si el Comisionado debería haber investigado en qué medida Fair Insurance A/S tenía clientes que no hablaran danés, el Estado Parte afirma que, en su carta de 19 de septiembre de 2002, Fair Insurance A/S comunicó al DRC que la empresa tenía muchos clientes de origen étnico distinto del danés, pero que esos clientes hablaban danés. En vista de ello, no se consideró necesario seguir investigando.

Comentarios del autor sobre la comunicación del Estado Parte

5.1. El 27 de febrero de 2004, el autor respondió a la comunicación del Estado Parte. Respecto de sus argumentos sobre la admisibilidad, el autor afirma que la decisión del caso *Habassi* indica claramente que "los recursos civiles propuestos por el Estado Parte no podían considerarse como medio de reparación adecuado... (porque)... Ese objetivo no habría podido alcanzarse entablando una acción civil, con la que sólo habría podido conseguirse una indemnización por daños y perjuicios"... y, por lo tanto, no una sentencia condenatoria. Además, el Comité "no estaba convencido de que tal acción civil hubiera podido prosperar...". El autor afirma que tiene derecho a un recurso efectivo contra la discriminación racial, tal como se especifica en los artículos 1 y 5 de la Convención.

5.2. En cuanto a la Ley danesa de prácticas de mercadotecnia, el autor afirma que esa ley no tiene nada que ver con la discriminación racial y que el recurso a ella no es un "recurso" contra esa violación de los derechos del autor. Además, el autor sostiene que si esa ley civil se aplicara a la situación del presente caso, no habría sido necesario que el Estado Parte promulgara la nueva Ley de igualdad de trato, que fue aprobada y entró en vigor el 1º de julio de 2003, después del incidente al que se refiere la presente comunicación. El autor mantiene sus argumentos respecto del fondo de la comunicación.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1. Antes de examinar cualquier denuncia formulada en una petición, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial debe decidir, de conformidad con el artículo 91 de su reglamento, si la comunicación es admisible en virtud de la Convención.

6.2. El Comité observa que el Estado Parte se opone a la admisibilidad de la denuncia alegando que no se agotaron los recursos civiles internos. El Comité recuerda su jurisprudencia⁵ en el sentido de que los tipos de recursos civiles propuestos por el Estado Parte no podían considerarse como medio de reparación adecuado. La denuncia, hecha ante el departamento de policía y posteriormente ante el Fiscal General, acusaba a Fair Insurance A/S de haber cometido un delito y pedía su condena en virtud de la Ley contra la discriminación de Dinamarca. Ese objetivo no habría podido alcanzarse entablando una acción civil, con la que el autor sólo habría podido obtener una indemnización por daños y perjuicios. Así, pues, el Comité estima que el autor ha agotado los recursos internos.

6.3. A falta de cualquier otra objeción sobre la admisibilidad de la comunicación, el Comité la declara admisible y procede a su examen en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1. El Comité ha examinado el presente caso a la luz de todas las comunicaciones y pruebas documentales presentadas por las partes, como se exige en el apartado a) del párrafo 7 del

⁵ Caso Nº 10/1997, *Habassi c. Dinamarca*, decisión adoptada el 17 de marzo de 1999.

artículo 14 de la Convención y en el artículo 95 de su reglamento. El Comité basa su opinión en las consideraciones siguientes.

7.2. La cuestión planteada al Comité es la de si el Estado Parte cumplió su obligación de adoptar medidas efectivas contra los presuntos incidentes de discriminación racial, en relación con la medida en que investigó la queja del autor en este caso⁶. El autor sostiene que la condición de hablar danés para recibir un seguro de automóvil no es objetiva y que debería haberse investigado más para averiguar las verdaderas razones de esa política. El Comité considera irrefutado que el autor no habla danés. El Comité observa que el departamento de policía y el Fiscal estudiaron la denuncia del autor, así como todas las pruebas proporcionadas por él y la información sobre las razones a que obedecía la política de Fair Insurance A/S. El Fiscal estimó que el requisito del idioma "no se basaba en la raza, etnia o circunstancia parecida del cliente", sino que tenía por finalidad comunicar con sus clientes. El Comité estima que las razones aducidas por Fair Insurance A/S para establecer esa condición, entre ellas la posibilidad de comunicarse con el cliente, la falta de recursos de una empresa pequeña para emplear a personas que hablen varios idiomas y el hecho de que se trataba de una empresa que ofrecía sus servicios principalmente por teléfono, eran motivos razonables y objetivos para imponer la condición y no habrían justificado una investigación ulterior.

8. Dadas las circunstancias, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, basándose en el inciso a) del párrafo 7 del artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, opina que los hechos, tal como se han expuesto, no constituyen violación de la Convención por el Estado Parte.

[Aprobado en español, francés, inglés y ruso, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará en árabe y chino como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

⁶ *L. K. c. los Países Bajos y Habassi c. Dinamarca, supra.*