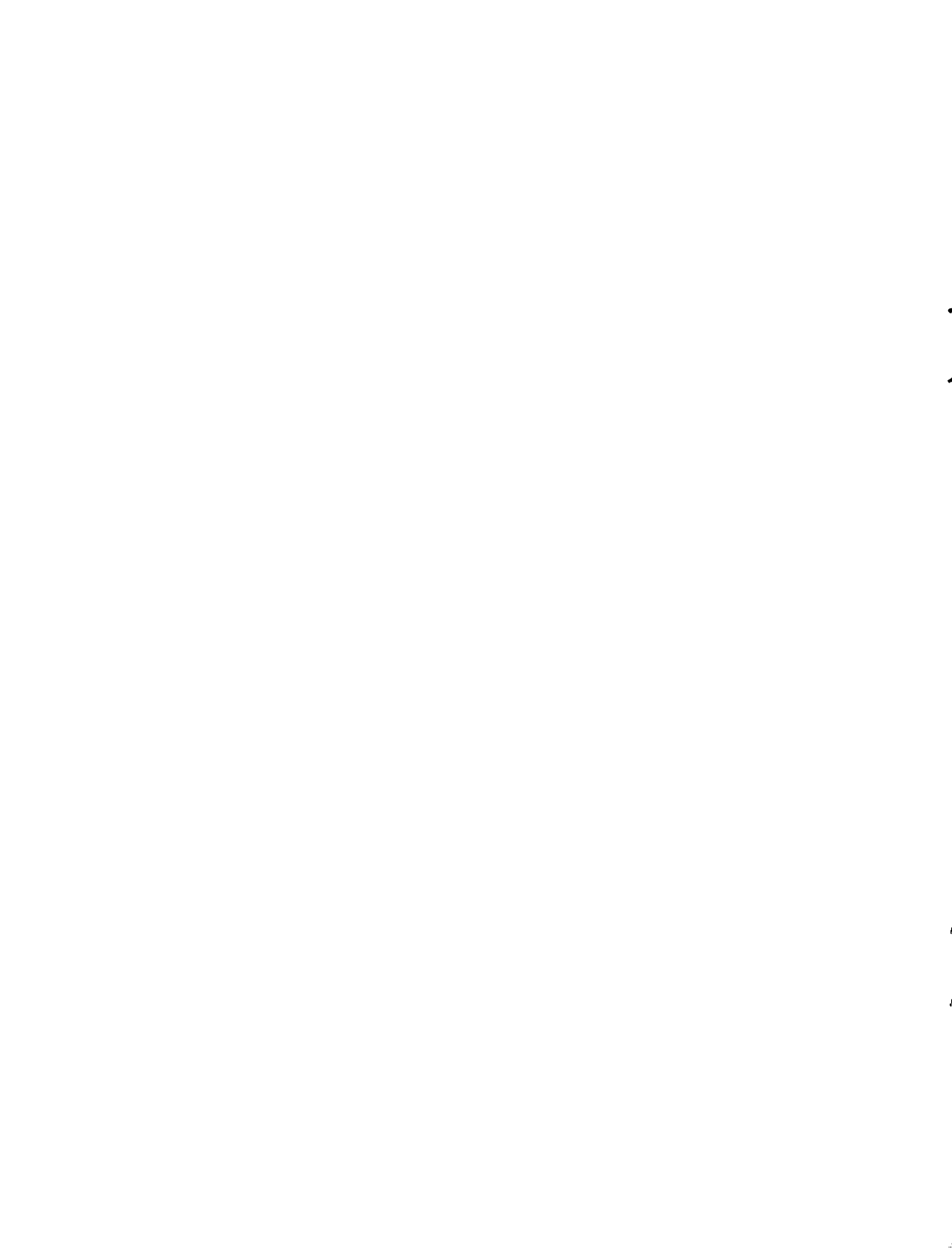


PROPUESTA PARA EL
RECONOCIMIENTO DE LA
COMPETENCIA DEL COMITÉ
INTERNACIONAL
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN
RACIAL





PROPUESTA PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA
COMPETENCIA DEL COMITÉ INTERNACIONAL
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN RACIAL



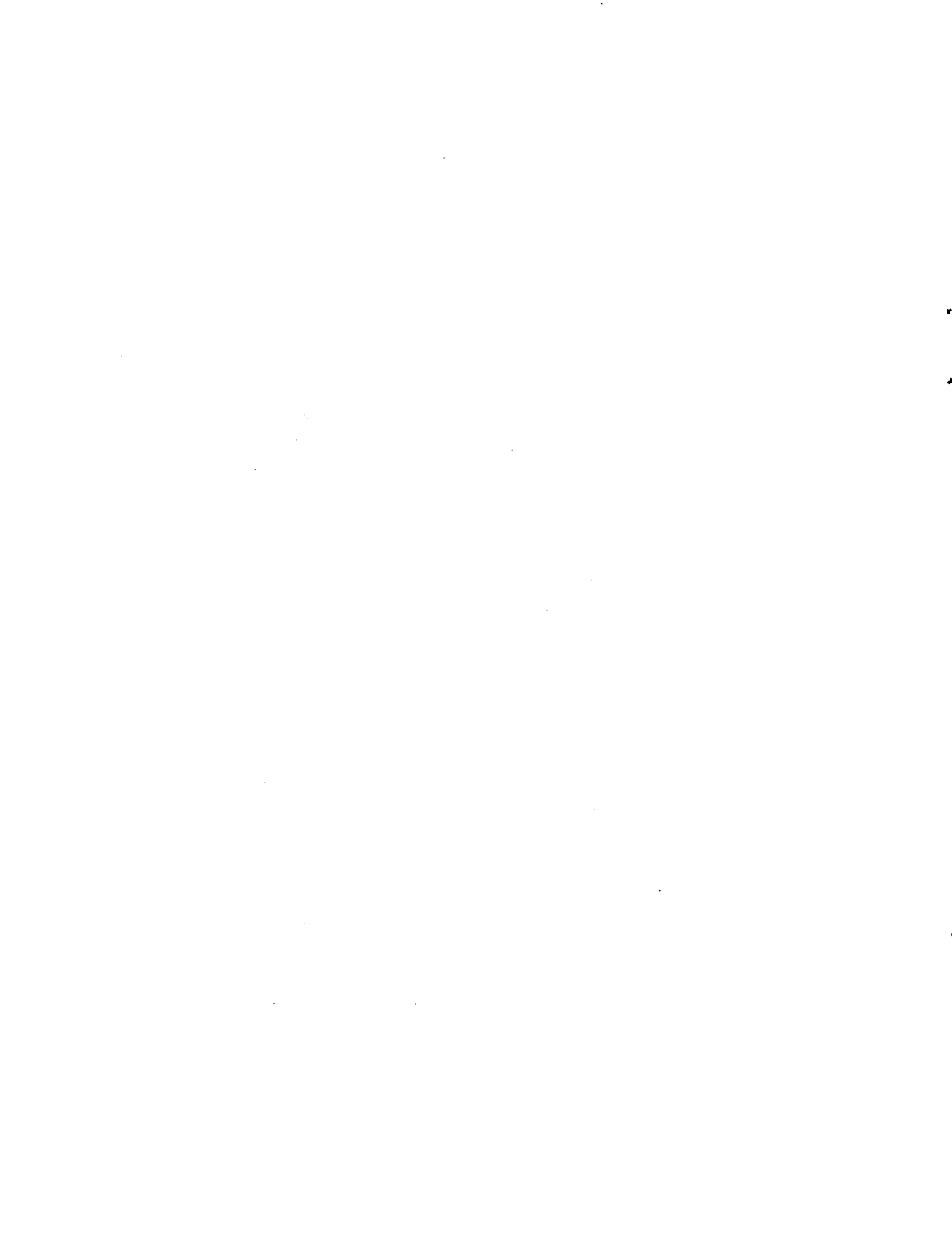
Este documento ha sido realizado en el marco del proyecto "Apoyo a la lucha contra el racismo y la discriminación en Guatemala para el ejercicio pleno de los derechos de los Pueblos Indígenas y la construcción de un Estado multicultural" del Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas, Oxlajuj Tz'ikin, y la Fundación Rigoberta Menchú Tum, con el financiamiento de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. -ASDI-

El presente documento es un resumen elaborado por OXLAJUI/FRMT de la consultoría realizada por don Augusto Willemsen Díaz.

Ilustración de portada: Alex Bárnica "El Chino"
Diseño y diagramación: Melanie Martínez Portillo

Índice

Introducción.....	5
I. Antecedentes y contexto internacionales.....	9
II. La convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	15
III. El comité para la eliminación de la discriminación racial. Comité - EDR	19
IV. El Órgano Nacional previsto en el párrafo 2 del Artículo 14 de la CEDR.....	23
V. Guatemala deviene estado parte en la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	29
VI. Guatemala no ha hecho la declaración prevista en el párrafo 1 del artículo 14 de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	31
Proyecto de decreto sobre la aprobación por el congreso de la república que se haga la declaración reconociendo al comité para la eliminación de la discriminación racial la competencia para recibir y examinar quejas que alegaren ser víctimas de violación.....	33



Introducción

El fenómeno y problema de la discriminación tiene marcada incidencia en Guatemala. Se ha reconocido formalmente su existencia en el país y se ha postulado que debe eliminarse como algo negativo que afecta las potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales.

Guatemala ha proclamado la igualdad de todos los seres humanos en dignidad y derechos en su Constitución Política y ha suscrito declaraciones de gran importancia en las que se afirma el derecho a la igualdad y a la no discriminación que son los cimientos y pilares de sustentación del derecho internacional de los derechos humanos y por ello, también ha ratificado instrumentos jurídicos internacionales de carácter convencional que asimismo contienen ese principio y derecho fundamental.

Así también se ha consignado en los Acuerdos de Paz que contiene compromisos de Estado que incluyen la eliminación de la discriminación contra los pueblos indígenas. Concretamente, en el Acuerdo Sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se incluyen en su preámbulo varios párrafos explícitos al respecto.

Entre otros:

“Que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social.”

“Que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala.”

“Que en tanto no se resuelva este problema de la sociedad guatemalteca, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar en el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos.”

“Que en Guatemala será posible desarraigar la opresión y la discriminación sólo si se reconocen en todos sus aspectos la identidad y los derechos de los pueblos que la han habitado y la habitan, componentes todos de su realidad actual y protagonistas de su desarrollo, en todo sentido.”

La igualdad en dignidad y derechos y la no discriminación son los cimientos del derecho internacional de derechos humanos y estos principios y derechos aparecen en el sistema jurídico guatemalteco, en textos jurídicos de gran importancia tanto en la Constitución Política de la República, como en varios instrumentos jurídicos internacionales declarativos firmados por Guatemala, así como en otros de carácter convencional de los cuales Guatemala es Estado Parte.

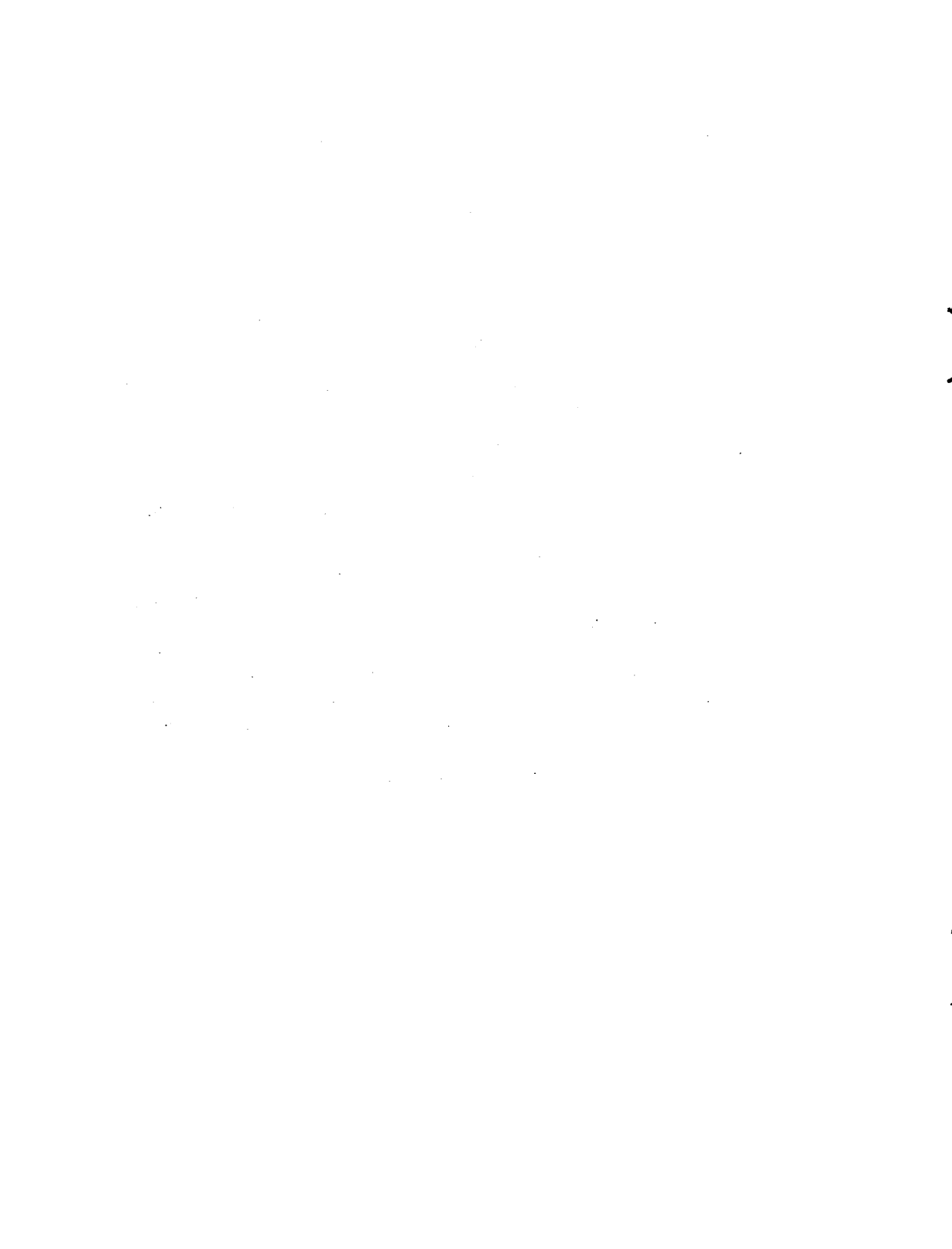
El presente trabajo está orientado a examinar los esfuerzos hechos con anterioridad en aras de la aceptación de la competencia del Comité para la eliminación de la discriminación racial, así como a proponer formas en que se podría proceder para realizar esa declaración de aceptación.

Para ello, se han llevado a cabo varias tareas:

- Analizar y comentar los dictámenes emitidos por diversas entidades estatales acerca de la conveniencia o no de hacer la declaración. Al respecto, se analizaron ocho dictámenes, incluyendo los de:
 - La Institución del Procurador de los Derechos Humanos
 - El Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala
 - La Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia del Organismo Judicial

- La Dirección de Asuntos Jurídicos y Tratados, del Ministerio de Relaciones Exteriores
 - La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPPREDEH)
 - El Ministerio Público
 - La Subdirección de Asuntos Jurídicos y Tratados -SUTRA-, del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - La Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso de la República de Guatemala.
- Elaborar una presentación de carácter comparado de los temas principales de que se ocupan los dictámenes.
 - Presentación de proyecto para la eventual consideración del Congreso de la República, en el que aceptaría que se haga la declaración y del Presidente de la República para la preparación del instrumento de ratificación de la misma, para su presentación al Secretario General de las Naciones Unidas.

Independientemente de los dictámenes aludidos, se han producido, tanto en Guatemala, como fuera del país, iniciativas o recomendaciones de que se haga la declaración y se han contraído compromisos de gobierno, luego elevados a compromisos de Estado, acerca de la misma materia, los que, desde luego, se han tomado plenamente en cuenta.



I. Antecedentes y contexto internacionales

Históricamente ha sido el Estado el principal encargado de la defensa y protección de los derechos humanos, primero en relación con los ciudadanos del mismo y luego extendiéndose ese encargo a cubrir a todos los habitantes del territorio sometido a su jurisdicción. En ese contexto surgieron acuerdos y arreglos diversos entre los Estados, inicialmente con la idea fundamental de proteger a sus propios ciudadanos en el territorio de otro Estado o de otros Estados.

En el curso del tiempo se concibieron esos derechos como inherentes a toda persona humana y surgieron así algunas precisiones sistematizadas en forma de Declaraciones formales de derechos del ser humano en sociedad. Las más conocidas y significativas de ellas son: la Declaración Americana, de Virginia, Estados Unidos en 1776, y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, París, Francia. en 1789 en formulaciones que comprendían los que se ha llamado “derechos civiles y políticos”.

En el primer tercio del siglo XX se incorporó los derechos económicos, sociales y culturales a las disposiciones relativas a derechos humanos proclamados en textos constitucionales en México (1917), Unión Soviética (1917, 1918), República Federal Alemana de Weimar (1919) y República Española (1931).

Tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918), surgen la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que impulsan labores significativas en áreas concretas.

En 1939 estalla la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que trae consigo circunstancias que habrían de dar giro especial a esta materia de la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, como reacción a atrocidades cometidas inmediatamente antes de esa guerra y durante la misma. Se manifestó con gran fuerza un sentimiento acerca de la necesidad de sancionar penalmente a los responsables de violaciones masivas de derechos humanos de millones de personas con exceso de crueldad y salvajismo de las prácticas nazi-fascistas y las horrorosas prácticas desencadenadas en campos de concentración y exterminio.

Importantemente, también todo esto trajo consigo la necesidad de adoptar y utilizar medios eficaces que dieran protección más idónea a los derechos y libertades de todas las personas y para combatir crímenes de guerra y de lesa humanidad, así como otras violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales que se consideró imprescindible definir con mayor precisión. En ello se tuvo como elemento indispensable dar intervención más directa y decidida a la comunidad internacional en acciones institucionalizadas y sistematizadas en la defensa, promoción y protección más idónea de los derechos de todos.

Universalmente, este enfoque nuevo se incorporó y deriva importante-mente en la Carta de las Naciones Unidas, de San Francisco California, 1945, así como de la Carta Internacional de los Derechos Humanos que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y ambos Pactos Internacionales de Derechos Humanos así como el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, textos adoptados en 1966 y en vigor desde 1976. Es sabido que el otro Pacto Facultativo que también integra esas Carta Internacional se incorpora mucho más tarde.

A nivel regional americano dicho enfoque está presente en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (Chapultepec, México, 1945), en la cual se adoptaron resoluciones que originaron la labor que desembocó en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia 1948) donde se adoptaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Resolución XXX) y la Carta Interamericana de Garantías Sociales (Resolución XXXIX). Así también como en la Convención Americana de Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica en 1969, que entró en vigor en 1978 y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en San Salvador en 1988, y en vigor regional desde 1999.

Ambos procesos abrieron el camino a la adopción de numerosos instrumentos declarativos, recomendatorios y resolutivos, así como de instrumentos convencionales que fueron abiertos a firma, ratificación o adhesión. Estos instrumentos se han dado en número impresionante de textos vinculantes hoy en vigor en muy numerosos Estados.

Esos instrumentos han ido encajando en un marco que incluye características de universalidad (ONU), o regionalidad (OEA), caracterizados por su generalidad en la cobertura, aplicabilidad inclusiva de derechos, sistematización integradora de esos derechos y su protección, institucionalización del control del cumplimiento de obligaciones asumidas por los Estados y medidas instando a hacer efectiva la protección resultante de esas ratificaciones. A este conjunto de normas, órganos, procedimientos y mecanismos de gran importancia se les ha venido dando el nombre de *Derecho Internacional de Derechos Humanos*, en el cual –además y como acciones de primera importancia– se ha acogido derechos de una nueva dimensión, a los que se ha designado como Derechos Colectivos, Derechos de Solidaridad o Derechos de la Humanidad.

Esto constituyó un nuevo enfoque en la materia, guiado por la convicción de que los derechos humanos y libertades fundamentales serían protegidos de manera más eficaz si se los colocaba bajo control de la comunidad internacional en esfuerzos en los que participaran todos los Estados o la inmensa mayoría de los mismos. Éstos se organizarían para la formulación de textos que lograrán su consagración y protección internacionales, acompañadas de la institucionalización de esa protección y defensa, mediante mecanismos y procedimientos internacionales, de carácter universal en la ONU y sus organismos especializados y otras entidades en ella incluidas así como de carácter regional en organizaciones como la OEA y organismos y entidades a ella pertenecientes.

La Organización de las Naciones Unidas, ha de repetirse, propició y abrazó este nuevo enfoque en materia de derechos humanos tanto en el texto de la Carta de San Francisco como en todas sus acciones en ese ámbito a partir de entonces. Así la ONU se dio a la tarea de adoptar textos de derechos humanos, tanto declarativos como convencionales, y el cúmulo impresionante de textos así surgidos ha venido constituyéndose en el ya mencionado Derecho Internacional de Derechos Humanos, caracterizados por la internacionalización en la formulación de los textos y en la preocupación, monitoreo y vigilancia de que se cumplan efectivamente. Para ello se ha creado una serie de comités convencionales, además de

los órganos institucionales dentro de la ONU, encargados de velar por su implementación y su cumplimiento.

La Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial -CEDR- se inscribe categóricamente en esta nueva tendencia y enfoque y, es más, constituye uno de los primeros textos elaborados bajo esos principios, enfoque y tendencia.

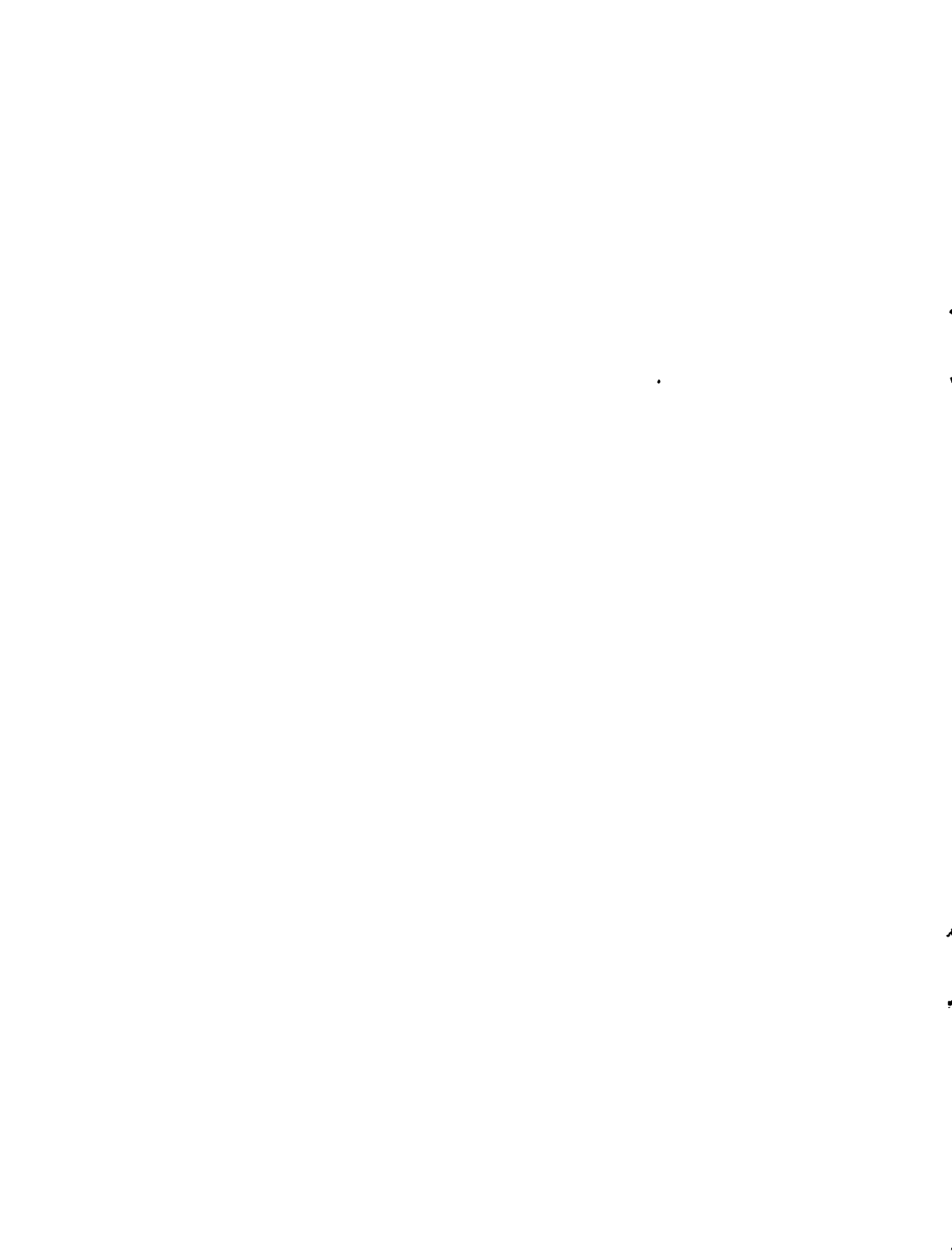
A estos instrumentos fundamentales se han sumado muy numerosos textos que sería prolijo identificar aquí. Sí se mencionará, sin embargo, por su gran pertinencia en Guatemala, dos textos de aplicación específica a los pueblos indígenas de Guatemala uno declarativo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 13 de septiembre de 2007 y el otro, convencional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989.

Volviendo a la Convención de que trata el presente trabajo, en el articulado de la misma (Artículo 8) se creó -como innovación que confirmaba el nuevo enfoque- un mecanismo: el Comité para la eliminación de la discriminación racial, y se previeron competencias y procedimientos (artículos 9 a 16) que le permitieran velar por la implementación y cumplimiento efectivos de la Convención, y actuar eficazmente en la promoción y correcta aplicación de las la posibilidad de que pudiera recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas que alegaren que el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran les viola los derechos proclamados en dicha Convención.

Esto último se instituyó como una potestad facultativa de los Estados Parte que podrían hacer una declaración aceptando esa competencia del Comité, o no hacerla. La posibilidad de que Guatemala haga dicha declaración es la que motiva la preparación del presente trabajo.

Así la Convención Internacional CEDR se vio precedida de la adopción y proclamación de un texto declarativo de alcance universal que contiene un conjunto de derechos humanos y libertades fundamentales y del avance en la preparación y casi finalización de textos convencionales de derechos humanos en forma de Pactos Internacionales que se adoptaron formalmente por la Asamblea General un año más tarde, en 1966.

En estos pasos la Convención Internacional figura entre los textos iniciales que logran esas innovaciones como primicias en el camino de adopción de textos que se integran en el repetido derecho internacional de derechos humanos al que pertenece como uno de los primeros con esa características claramente definidas.



II. La convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor internacional el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19, párrafo 1, que dispone que la Convención entrará en vigor “a partir de la fecha en que haya sido depositado el vigésimo séptimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.”

En esa Convención se encuentran desarrollos iniciales del nuevo enfoque consistente en la internacionalización de la protección de los derechos humanos y la institucionalización de formas de supervisar el cumplimiento e implementación de los derechos incluidos en instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos de carácter convencional, creando organismos o mecanismos e instituyéndoles funciones y procedimientos para ponerlos en marcha.

Al respecto, la Convención CEDR presenta primicias, una de las cuales es que fue el primer instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas que estableció un sistema internacional de supervisión, a cuyo fin se creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (COMITÉ-EDR) y se establecieron procedimientos para la presentación y examen de informes periódicos presentados por los Estados parte e incluso funciones de investigación y conciliación en las denuncias de un Estado parte respecto de otro Estado Parte y lo que constituía entonces una innovación en el sistema de las Naciones Unidas, con una cláusula

facultativa sobre denuncias presentadas por personas contra el Estado en cuya jurisdicción estén comprendidas, que alegaren que dicho Estado les viola cualquiera de los derechos estipulados en la Convención.

Consta de veinticinco artículos organizados en tres partes designadas en forma sencilla Parte I, Parte II y Parte III respectivamente. Seguidamente se hace referencia a algunos de los aspectos principales de lo dispuesto en los artículos de la Convención, sólo para dar una indicación somera de los mismos, sin pretensión de resumirlos de ninguna forma.



Parte I

En el **artículo 1º, párrafo 1.** se define la expresión “discriminación racial”. Se dispone que la Convención no afecta “disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía y naturalización siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular” ni se aplica a distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias entre ciudadanos y no ciudadanos.” (**párrafos segundo y tercero**).

El **párrafo cuarto del artículo 1º.** la Convención presenta una de sus primicias, pues es el primer instrumento internacional y uno de los primeros textos jurídicos del mundo, en establecer medidas diferenciales en beneficio de ciertos grupos raciales menos favorecidos. Éstas últimas, denominadas “medidas especiales”, no se considerarán medidas de discriminación racial, siempre que cumplan las condiciones allí establecidas para el efecto.

En el **párrafo 2, del artículo 2** de la Convención se dispone que “los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas” que pasa a definir en sus características específicas.

En el **párrafo 1, del artículo 2** los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir una política encaminada a eliminar toda forma de tal discriminación y a promover el entendimiento entre todas las razas y describe, en los incisos a), b), c), d), y e), las distintas acciones que se comprometen a tomar.

En el **artículo 3** los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de tal naturaleza.

En el **artículo 4** los Estados partes condenan toda propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o grupo de personas de un determinado color u origen étnico o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial en cualquier forma y se comprometen a tomar las medidas necesarias para eliminar toda incitación a tal discriminación o a actos de la misma, entre ellas: a) a declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, y actos de violencia o de incitación a cometer tales actos, b) a declarar ilegales y prohibir organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial a que inciten a ella y en general toda propaganda para ese fin, así como a reconocer que la participación en tales organizaciones o actividades constituye delito penado por la ley, y c) a no permitir que las autoridades ni las instituciones políticas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

En el **artículo 5** se enumeran las distintas esferas en las que el Estado debe eliminar la discriminación racial y garantizar la igualdad ante la ley, las que sería muy largo enunciar aquí.

En el **artículo 6**, se dispone que los Estados partes asegurarán a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado contra todo acto de discriminación racial que contravenga la Convención.

En el **artículo 7**, los Estados partes se comprometen a tomar medidas en la esfera de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos.

► Parte II

Allí están comprendidos los artículos 8 a 16, ambos inclusive. En ellos se establece el Comité para la eliminación de la discriminación racial (artículo 8), y en los siguientes (artículos 9 a 16) se dan funciones y competencias diversas a dicho Comité. Éstas se exponen sucintamente más adelante en los apartados “IV- El Comité para la eliminación de la discriminación racial” y “V. La competencia del Comité para la eliminación de la discriminación racial prevista en el Artículo 14.”

► Parte III

Comprende los artículos 17 a 25, ambos inclusive. Hay tres grupos, según la materia de que tratan. Siete, del 17 al 23, se ocupan de aspectos de ratificaciones o adhesiones, entradas en vigor, internacional y nacional, eventuales denuncias, interpretación y revisión del contenido de la Convención. En el artículo 24 se trata de los datos que el Secretario General de la ONU debe hacer llegar a los Estados Parte en la Convención, en relación con lo dispuesto en los artículos 17 a 23. El último, el artículo 25, dispone que la Convención será depositada en archivos de la ONU en las versiones de la Convención en diferentes idiomas, cuyos textos son igualmente auténticos.

III. El comité para la eliminación de la discriminación racial. Comité - EDR

Como se ha indicado en el apartado anterior de este trabajo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial -CEDR- es uno de los primeros instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en desarrollo del nuevo enfoque surgido después de la Segunda Guerra Mundial y acentuado al adoptarse la Carta de las Naciones Unidas en 1945 en San Francisco, California, orientado a internacionalizar la protección de los derechos humanos y crear instituciones o mecanismos encargados de velar por el cumplimiento de sus disposiciones.

En el apartado III que antecede, que trata en términos generales de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, se ha señalado que es en la Parte II de la misma donde se establece el Comité para la eliminación de la discriminación racial COMITÉ-EDR y se le dan diferentes funciones y competencias a dicho Comité.

En efecto, en la parte II se incluye los artículos 8 a 16, ambos inclusive, donde se encuentra el artículo 8, en el que se dispone que se constituirá un Comité para la eliminación de la discriminación racial (COMITÉ-EDR) compuesto de 18 expertos independientes elegidos por los Estados partes entre sus nacionales, de una lista de candidatos designados por ellos teniendo en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos. Dichos expertos ejercerán sus funciones a título personal. Serán elegidos en una reunión de Estados partes convocada

por el Secretario General de la ONU, sus mandatos durarán cuatro años y se renovarán por mitad y los Estados partes sufragarán los gastos de los miembros del Comité.

Con arreglo al **artículo 9** los Estados partes se comprometen a presentar al Secretario General, para su examen por el Comité, informes periódicos sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. El Comité puede solicitar más información a los Estados partes.

El **artículo 10** dispone que el Comité adoptará su propio reglamento y elegirá su Mesa por períodos de dos años. También se establece que el Secretario General de la ONU “facilitará al Comité los servicios de secretaría” y que las reuniones del Comité “se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas”.

En el **artículo 11** se establece que si un Estado parte considera que otro Estado parte no cumple las disposiciones de la Convención, podrá señalar el asunto a la atención del Comité, el cual transmitirá la comunicación correspondiente al Estado parte interesado. Este último presentará al Comité explicaciones o declaraciones por escrito para aclarar la cuestión y, en su caso, exponer qué medidas correctivas hubiere adoptado. Si el asunto no se resuelve a satisfacción de ambas partes, mediante negociaciones bilaterales o algún otro procedimiento adecuado en un plazo de seis meses a partir de la recepción por el Estado destinatario de la comunicación inicial, cualquiera de los Estados tendrá derecho a someter nuevamente el asunto al Comité mediante la notificación al Comité y al otro Estado.

En el **resto del artículo 11 y en los artículos 12 y 13** se establece cómo procederá el Comité en estos casos, pudiendo incluso nombrar una Comisión de Conciliación que se regirá por lo dispuesto en esos artículos.

El **artículo 14** es el objeto de los esfuerzos que constituyen este trabajo. Este artículo contiene una cláusula facultativa sobre denuncias presentadas por personas, al disponer en su párrafo 1. que “todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos



estipulados en la Convención.” En este artículo 14 se prevé que se haga un primer examen de las denuncias de las personas quejasas en el ámbito interno por un órgano nacional designado o especialmente establecido para el efecto. En caso de que no obtuviere reparación satisfactoria del órgano nacional, el peticionario tendrá derecho a comunicar el asunto al Comité dentro de los seis meses siguientes. En los diversos párrafos del artículo 14 se prevén todos los aspectos pertinentes de esas acciones, los cuales se analizarán en el apartado que se dedica a ello. Véanse *infra*: los apartados siguientes “V. La competencia del Comité para la eliminación de la discriminación racial prevista en el artículo 14” y “IV. El Órgano nacional previsto en el párrafo 2 del Artículo 14 de la CEDR.”

El artículo 15 atribuye al Comité la importante función de formular opiniones o recomendaciones sobre las peticiones presentadas por los habitantes de los territorios bajo administración fiduciaria o no autónomos y de cualesquiera otros territorios a los cuales se aplique la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General relativas a asuntos tratados en la CEDR y sometidos a examen de los órganos de las Naciones Unidas que entienden de asuntos directamente relacionados con los principios y objetivos de esta Convención.

En el artículo 16 se establece que las disposiciones de la CEDR relativas al arreglo de controversias o denuncias, regirán sin perjuicio de otros procedimientos para solucionar las controversias o denuncias en materia de discriminación establecidos en los instrumentos constitucionales de las Naciones Unidas y sus organismos especializados o en convenciones aprobadas por ellos y no impedirán que los Estados partes recurran a otros procedimientos para resolver las controversias, de conformidad con los convenios internacionales generales o especiales que estén en vigor entre ellos.

IV. El Órgano Nacional previsto en el párrafo 2 del Artículo 14 de la CEDR.

La CEDR se refiere al órgano nacional al decir, en el párrafo 2 del Artículo 14 lo siguiente:

Artículo 14

“2. Todo Estado Parte que hiciere una declaración conforme al párrafo 1 del presente artículo podrá establecer o designar un órgano dentro de su sistema jurídico nacional, que será competente para recibir y examinar peticiones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención y hubieren agotado los demás recursos locales”.

Lo primero que cabe señalar es que al utilizar en la redacción de esta disposición las palabras “podrá establecer o designar” se establece una opción según la cual se deja al Estado que hace la declaración, decidir si **establece un órgano nuevo o designa un órgano ya existente**, para ejercer esas funciones.

Se han analizado los dictámenes presentados con respecto a la consulta hecha acerca de si convendría o no a Guatemala, hacer la declaración, se ha comprobado que todos los dictámenes emitidos que se refieren a esta materia, hablan de “**designar**” a una u otra entidad existente para encargarse de dar por agotada la vía interna y, en la parte relativa a la presentación comparativa de contenido de los dictámenes pertinentes.

Cuatro dictámenes responden sugiriendo o recomendando que se designe al Procurador de los Derechos Humanos para llenar las funciones

de órgano nacional, dos no entran en este aspecto, por lo que no hacen designación de ninguna especie ni establecen órgano alguno al respecto, y en el dictamen restante, que es el de la Comisión de Comunidades Indígenas del Congreso de la República, para llenar las funciones de órgano nacional se propone a la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA).

Habría dos propuestas en favor de la Comisión Presidencial, CODISRA, como órgano nacional, si se tomara en cuenta el dictamen de esa Comisión Presidencial misma. Éste es aludido en el de la mencionada Comisión del Congreso, la cual dice estar de acuerdo con la Comisión Presidencial que se propone a sí misma en su propio dictamen, del cual sin embargo- no se dispuso para el presente trabajo, a pesar del ingente esfuerzo realizado para ello.

Procede, entonces, entrar a examinar más de cerca esas sugerencias o propuestas. Ha de decirse, desde el principio, que el autor del presente trabajo no está de acuerdo con estas sugerencias o propuestas, pues considera que ni la CODISRA ni la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, ni el propio Procurador están en capacidad legal de desempeñar esas funciones, por las razones que se explicitan en los párrafos siguientes.

La CODISRA es inadecuada por el hecho mismo de ser Comisión PRESIDENCIAL, siendo así que entre los tres poderes fundamentales del Estado, el organismo ejecutivo (por sus funciones mismas) es el que más probabilidades tiene de violar los derechos consagrados en la Convención.

Es proverbial y bien sabido, que nunca se debe colocar a nadie en el doble pero contradictorio papel de ser juez y parte en un asunto controversial. Quien ha de ejercer funciones judiciales o cuasijudiciales debe cumplir los requisitos de **independencia e imparcialidad** que deben concurrir indispensablemente para poder garantizar a cada una de las partes que ante él comparecen que las tratará con imparcialidad, justicia y equidad. Éstas, por su lado, deben tener toda razón para presumir que esas virtudes características del juzgador están presentes en quien ha de juzgar. Esto se hace en extremo difícil, cuando la persona o entidad que conoce y juzga el caso lleva en su nombre un elemento que en toda apariencia resulta atándolo a una de las partes, la que en este caso, es precisamente aquella contra la cual actuaría el peticionario, teniéndola como responsable de la violación de sus derechos estipulados en la Convención.

Una Comisión que lleva el calificativo de “presidencial”, por su nombre mismo no parece ideal para ofrecer esas garantías y, por ello no debe colocársela en circunstancias que la obliguen a actuar con ese lastre en situaciones conflictivas.

El Procurador de los Derechos Humanos ha sido favorecido mayoritariamente por las propuestas y esto tiende claramente a confirmar la credibilidad y confianza de que goza. Sin embargo, por ser un magistrado de conciencia con las excelencias y las limitaciones de tal en sus competencias en áreas importantes y de muy probable acción para un órgano encargado de agotar o colmar la vía interna y abrir la vía internacional.

Ni el mismo Procurador, ni ninguno de los que con él colaboran en esa benemérita institución que él dirige podría imponer directamente sanciones penales correspondientes a la comisión del delito de discriminación. Por el contrario, debe abstenerse de hacerlo y limitarse a certificar lo conducente, lo que también sucedería con las responsabilidades civiles derivadas del delito. Por ello la imposición de las sanciones del caso y la deducción de las responsabilidades derivadas escapan a su competencia.

No podría, en consecuencia, desempeñar idóneamente algunas de las funciones específicas de un órgano que entre sus atribuciones deba estar facultado a imponer las sanciones y deducir las responsabilidades del caso, dando por agotada la vía interna en un litigio. Esto, a fin de facultar a una persona o grupo de personas a acudir a la vía internacional en busca de una reparación satisfactoria de lesiones recibidas por la violación de derechos consagrados en la Convención Internacional. El caso podría involucrar la imposición de sanciones penales y la deducción de responsabilidades que correspondan, lo cual no le habría sido posible obtener de las autoridades nacionales pertinentes en el Estado Parte.

Se repite, entonces, que en vista de que la discriminación está tipificada como delito en el Código Penal, procedería en numerosos casos la imposición de sanciones penales y la deducción de responsabilidades civiles correspondientes. El Procurador de los Derechos Humanos, como Comisionado del Congreso de la República que actúa en conciencia, no podría resolver él directamente en definitiva un porcentaje importante de los casos en que se pruebe legalmente que hubo discriminación, mediante la imposición de la sanción penal correspondiente. Se tendrá que limitar a **certificar lo conducente** a fin de que mediante la acción del Ministerio Público y los tribunales del ramo pertinente, que sí pueden y para eso

están, actúen a fin de producir ese resultado que forma parte de la resolución definitiva del caso. Esto agotaría la vía interna, si se cumplen en el caso todos los requisitos pertinentes, pudiendo entonces el interesado, acudir al Comité Internacional en búsqueda de reparación satisfactoria, la cual -en su criterio- no se pudo obtener en el país.

En la Conferencia Satélite preparatoria de la 3ª Conferencia Mundial sobre el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada por la Iniciativa Indígena por la Paz, con el impulso de la Fundación Rigoberta Menchú Tum, la que se llevó a cabo en México D. F. los días 4 y 5 de noviembre de 2000, se habló del tema de la declaración prevista en el Artículo 14 de la CEDR. Allí, me pronuncié en favor de la creación o establecimiento de un órgano específico, prefiriéndolo a la designación de un órgano ya existente, argumentando para ello que había mucha falta de comprensión del fenómeno de la discriminación en nuestros países y en particular en el nuestro, así como en los tribunales existentes. Por ello era preferible conformar una entidad *ad hoc*, con personas conocedoras de la discriminación y sensibles al impacto de ese fenómeno.

Por este medio, y congruente con esa posición, meramente propongo aquí el establecimiento de un órgano específico que exista únicamente con ese propósito de conocer de las peticiones de personas o grupos de personas que aleguen que el Estado de Guatemala les viola derechos consagrados en la CEDR, una vez hubieren agotado todos los otros recursos locales.

Tal órgano, el **Comité para la Eliminación de la discriminación en Guatemala** estaría compuesto por tres personas, abogados de profesión, con intachables antecedentes y comprobada experiencia en materia de discriminación, que serían nombrados por la Corte Suprema de Justicia, en consulta con tres diferentes sectores, y con su intervención: uno a propuesta de los Pueblos Indígenas - mayas, xinkas y garífunas de Guatemala, otro a propuesta de la sociedad civil, con particular atención a las minorías étnicas no indígenas radicadas en el país y el tercero a propuesta conjunta del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Organismo Judicial.

Una conformación alternativa de ese Comité para la eliminación de la discriminación racial en Guatemala podrá ser que se integrara con cinco miembros, todos abogados, de los antecedentes y con la experiencia indicados, siendo, además, uno de ellos, sociólogo, y otro, antropólogo.

1. Los pueblos indígenas 2 abogados, siendo uno de ellos, además, antropólogo y/o sociólogo;
2. La sociedad civil, en particular representantes de las minorías étnicas no indígenas 2 abogados, siendo uno de ellos, además sociólogo y/o antropólogo y
3. El colegio de abogados y organismo judicial, conjuntamente, 1 abogado.

Los detalles necesarios serían determinados en el texto de un Decreto del Congreso de la República, emitido para tal efecto.

V. Guatemala deviene estado parte en la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

En noviembre de 1982 se producen conjuntamente la aceptación o aprobación legislativa y la ratificación ejecutiva de la CEDR, ya que en esos momentos ocupaba de facto la jefatura de gobierno y ejercía de hecho la función legislativa el general Efraín Ríos Montt. Por esas razones el 30 de noviembre de 1982 se procede mediante Decreto-Ley 105-82 a otorgar la aceptación o aprobación y hacer la ratificación en un mismo acto de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial por parte de Guatemala.

El 18 de enero de 1983 queda hecho el depósito de los instrumentos correspondientes a la ratificación en poder del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York.

El Decreto-Ley 105-82, que aprueba la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (artículo 1º) ordena que el instrumento de adhesión a dicha Convención sea depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 2º), y dispone que ese Decreto-Ley “**entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.**” (artículo 3º)..(Énfasis agregado). Fue publicado en el Diario Oficial, Diario de Centro América Tomo CCXXII, Número 87 del viernes 6 de enero de 1984, páginas 2085 y 2086.

En función de lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención acerca de los informes periódicos que los Estados partes deben presentar al Secretario General para su examen y comentario por parte de Comité, el Estado de Guatemala ha presentado en junio de 2006 sus informes periódicos 8º. a 11º, correspondientes a 1998, 2000, 2002 y 2004, refundidos en un solo documento.



VI. Guatemala no ha hecho la declaración prevista en el párrafo 1 del artículo 14 de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

Ni en el momento y ocasión de la ratificación de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial ni al hacer el depósito de los instrumentos de ratificación en poder del Secretario General de las Naciones Unidas se ejerce la potestad facultativa de hacer la declaración prevista en dicha Convención en su Artículo 14, párrafo 1. en los siguientes términos:

“Todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la presente Convención...”

Ha de señalarse que tampoco en ningún momento posterior a esos días hasta esta fecha se ha hecho dicha declaración, cuya formulación -como se ha señalado- es una opción facultativa de todo Estado parte en la Convención, como lo dispone explícitamente el citado párrafo 1. del Artículo 14, *ab initio*, cuando dice “ todo Estado parte podrá declarar en cualquier momento....”.

En esa virtud el Comité para la eliminación de la discriminación racial no está ni ha estado en capacidad jurídica de recibir y examinar peticiones procedentes de personas o grupos de personas en relación con el Estado de Guatemala, pues a este respecto el citado párrafo 1. del Artículo 14 de la Convención dispone en la última oración incluida en ese párrafo que:

“El Comité no recibirá ninguna comunicación referente a un Estado parte que no hubiere hecho la declaración.”

Consecuentemente, el hecho de que el Estado parte interesado haya hecho la declaración de ese párrafo primero del Artículo 14 de la CEDR es, entonces, clara y explícitamente, una condición explícita *sine qua non* para que el Comité COMITÉ-EDR pueda recibir y examinar comunicaciones provenientes de personas o grupos de personas que estando comprendidas en la jurisdicción de un Estado parte, alegaren que ese Estado les viola cualquiera de los derechos estipulados en la Convención.

Queda claro, entonces, que es imprescindible hacer esa declaración a fin de fortalecer la posibilidad real de dar verdadera efectividad a los derechos estipulados en la CEDR. Esto, en particular, mediante un proceso complementario entre: a) procedimientos contenciosos en el interior del país ante órganos de carácter judicial o cuasijudicial en busca de establecer formalmente que se ha sufrido la violación de un derecho consagrado en la Convención Internacional y obtener reparación satisfactoria por ello o bien en caso de no obtenerse esa reparación, dando por agotada la vía interna y b) la facultad de recurrir en el ámbito internacional al COMITÉ-EDR con el propósito que éste, en procedimiento cuasicontencioso, emita su opinión al respecto.

Con base en el artículo 14 de la convención, el cual le otorga facultades a los estados para disponer entre la designación de un órgano existente o el establecimiento de un órgano especializado ajeno a su sistema jurídico nacional, competente para conocer hechos sobre violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en la convención, tomando en cuenta el principio de imparcialidad e independencia, derivado de que no existe un órgano dentro del sistema jurídico nacional que tenga la calidad necesaria para actuar en base a estos y otros principios, y con el ánimo de proporcionar al Estado instrumentos que puedan aportar a la labor legislativa que ejerce, se elaboró una propuesta de proyecto de ley, para que el Estado de Guatemala a través del Organismo Legislativo pueda realizar la declaración indicada en el artículo 14 de la CEDR, que permita el reconocimiento de la competencia del Comité para la eliminación de la Discriminación Racial, para que de esta manera se concreten los objetivos sobre los cuales se realizó la ratificación de la Convención y la presentación de los informes.

PROYECTO DE DECRETO SOBRE LA APROBACIÓN POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA QUE SE HAGA LA DECLARACIÓN RECONOCIENDO AL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL LA COMPETENCIA PARA RECIBIR Y EXAMINAR QUEJAS QUE ALEGAREN SER VÍCTIMAS DE VIOLACIÓN DE CUALQUIERA DE LOS DERECHOS ESTIPULADOS EN LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA REFERIDA CONVENCIÓN.

DECRETO NÚMERO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la República de Guatemala por mandato constitucional normará sus relaciones con otros Estados de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales, con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

CONSIDERANDO:

Que en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. Se reconoce explícitamente el derecho de las personas y comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, sus lenguas y sus costumbres. Además se reconoce que Guatemala está formada

por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya y que el Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

CONSIDERANDO:

Que con fecha 30 de noviembre de 1982, Guatemala ratificó la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y depositó el instrumento de ratificación el 18 de enero de 1983.

CONSIDERANDO:

Que ni al aprobar y ratificar la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial el 30 de noviembre de 1982, ni consecuentemente al depositar el instrumento de ratificación el 18 de enero de 1983 se incluyó nada acerca de la declaración prevista como facultativa en el artículo 14 de dicha Convención, en el sentido de que el Estado reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegaren ser víctimas de violaciones, por parte de ese Estado, de cualquiera de los derechos estipulados en la citada Convención. Así como que tampoco se ha hecho dicha Declaración con posterioridad a esas fechas.

CONSIDERANDO:

Que en el texto del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas firmado en México, D.F. el 31 de marzo de 1995 por representantes del Gobierno de la República de Guatemala y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se incluyó la declaración de que siendo Guatemala parte de la Convención, el Gobierno se compromete a agotar los trámites tendientes al reconocimiento del Comité para la eliminación de la discriminación racial tal como lo establece el artículo 14 de dicha Convención.

CONSIDERANDO:

Que la Declaración estatal de reconocimiento de la competencia del Comité para la eliminación de la discriminación racial para recibir y

examinar peticiones de personas o grupos de personas que alegaren ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en la referida Convención, faculta al Estado declarante a establecer o designar un órgano nacional competente para dar por agotada la vía interna, antes de recurrir al Comité Internacional.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literales a) y l) incisos numerales 3) y 5), de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

Artículo 1º. Aprobar que se haga la Declaración de Reconocimiento por parte del Estado de Guatemala, de la competencia del Comité para la eliminación de la discriminación racial, regulada por el Artículo 14 de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.

Artículo 2º. Establecer el Comité Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial en Guatemala a fin de que actúe como el órgano nacional previsto en el párrafo 2. de dicha Convención, competente para recibir y examinar peticiones de personas o grupos de personas que alegaren ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos estipulados en la misma Convención.

Artículo 3º. El Comité establecido en el artículo que antecede podrá actuar en lo que respecta a actos de comisión u omisión, hechos o situaciones ocurridos o acaecidos a partir de la fecha de la presentación de esta declaración al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 4º. El Organismo ejecutivo, dentro de los treinta días siguientes a la vigencia del presente decreto, deberá proceder a emitir los instrumentos de ratificación y de depósito de esta Declaración. Esa documentación deberá remitirse al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas.

Artículo 5º. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento.

Dado en el Palacio Legislativo, en la Ciudad de Guatemala a los días del mes de del año dos mil

