

Promover parlamentos incluyentes:

La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

ESTUDIO DE CASO / PARLAMENTO / CAMBOYA

Las minorías encubiertas:

La representación de las minorías étnicas y los pueblos indígenas en Camboya

Sonia Palmieri



Promover parlamentos incluyentes:

La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

ESTUDIO DE CASO / PARLAMENTO / CAMBOYA

Las minorías encubiertas:

La representación de las minorías étnicas y los pueblos indígenas en Camboya

Sonia Palmieri

Copyright © UIP y PNUD 2010

Todos los derechos reservados

Impreso en Francia

ISBN: 978-92-9142-482-5

Puede solicitarse el derecho de reproducir esta obra, en su totalidad o en parte, dirigiéndose a la UIP o al PNUD. Los Parlamentos, los Estados Miembros y sus instituciones públicas pueden reproducir esta obra sin necesidad de solicitarlo; sin embargo, deberán comunicarlo a la UIP y/o el PNUD, y mencionar a la UIP en la reproducción.

Publicado por UIP y PNUD

Unión Interparlamentaria

5 chemin du Pommier
1218 Le Grand Saconnex
Ginebra
Suiza

Teléfono: +41 22 919 4150
Fax: +41 22 919 4160
Correo-e: postbox@mail.ipu.org

www.ipu.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Grupo de Gobernabilidad Democrática
Dirección de Políticas de Desarrollo
304 East 45th Street, 10th Floor
Nueva York, NY 10017 EE.UU.

Teléfono: +1 (212) 906-5000
Fax: +1 (212) 906-5001

www.undp.org/governance

Imágenes de referencia

p.2: By worldwidewil, from www.panoramio.com

p.5: By Sundgauvien38 [CC-BY-SA-3.0,2.5,2.0,1.0 or GFDL], from Wikimedia Commons

p.6: By Vyacheslav Stepanyuchenko (originally posted to Flickr as 2008-02-1203) [CC-BY-2.0], from Wikimedia Commons

p.10: By Brett Matthews, from Wikimedia Commons

p.16: © Althea Marie Middleton-Detzner, <http://altheamd.wordpress.com>

Diseño y maquetación: Julian Knott (www.julianknott.com)
Rick Jones (rick@studioexile.com)

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en esta publicación son del autor y no representan necesariamente las de la UIP, las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, ni las de sus Estados Miembros.

Resumen

Tras un siglo de conflictos, Camboya ha tratado de forjar una nueva vía democrática. Desde 1993, se celebran elecciones periódicas pluripartidistas, y las dos cámaras del Parlamento, la Asamblea Nacional y el Senado, han establecido sus propias reglas y su propio reglamento interno.

Las minorías étnicas y los pueblos indígenas constituyen una pequeña proporción de la población de Camboya (aproximadamente el 1,4%); de hecho, a menudo se dice que Camboya es uno de los países más “homogéneos” de la región. En este país, el término “grupos étnicos minoritarios” remite a los grupos de origen chino, laosiano, tailandés, vietnamita y cham (en su mayoría, musulmanes). Se afirma que los pueblos indígenas de Camboya son los “habitantes más antiguos de la tierra”; estas comunidades mantienen un fuerte vínculo cultural y económico con el medio ambiente. De los numerosos grupos a los que se enmarca en el término “indígena”, algunos comparten características comunes, mientras que otros son notablemente disímiles¹. Pese a haber esta diversidad de minorías, son pocos los miembros de la Asamblea Nacional o del Senado que se identifican como representantes de un grupo minoritario o un pueblo indígena. Se tiende a dar prioridad a la identidad nacional por sobre la identidad minoritaria.

1,4%

Las minorías étnicas y los pueblos indígenas constituyen una pequeña proporción de la población de Camboya (aproximadamente el 1,4%)

Varios departamentos del Gobierno tienen competencias respecto de las cuestiones de las minorías, sin embargo, el Parlamento aún no ha creado mecanismos institucionales para canalizar esas preocupaciones. Por ejemplo, no existe un órgano específico, como una comisión o un grupo parlamentario que encargado de examinar los asuntos de las minorías. Las minorías gozan de la protección que les confiere la Constitución, y algunos de sus derechos han quedado consagrados en determinadas leyes relacionadas con la tierra y el empleo, pero no hay una ley general que proteja sus derechos, tal como recomienda el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la Convención pertinente, de la que Camboya es Estado Parte. Además, las constantes preocupaciones de las comunidades minoritarias, como la asignación

de la tierra y el bajo nivel de instrucción, reflejan los problemas que afrontan los parlamentarios para abordar estas preocupaciones de los electores en el ámbito nacional en Camboya.

Se proponen tres recomendaciones específicas para mejorar la forma de dar cabida a la voz de las minorías en el Parlamento camboyano: en primer lugar, la creación de un órgano especializado en cuestiones de las minorías, cuyo modelo podría ser el del Grupo de Mujeres del Senado; en segundo lugar, el fortalecimiento de los procesos de consulta con los grupos minoritarios y la sociedad civil; y, en tercer lugar, la formulación de un marco legislativo general para las minorías en Camboya.



Introducción

Durante más de un siglo, Camboya padeció una historia política tumultuosa, situación que ponen de manifiesto el régimen colonial francés (1863-1953), la ocupación japonesa (1941-1945), las guerras con Viet Nam (1970-1979), el régimen genocida de Pol Pot (1975-1979) y la ocupación vietnamita (1979-1989). Este período de conflictos finalizó con la firma de los Acuerdos de Paz de París de 1991, y con el establecimiento de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), primer órgano de este tipo que administra un estado independiente y dirige una elección.

De muchas maneras, la APRONUC proporcionó a Camboya la importante posibilidad de forjar una forma de futuro democrático que no han logrado algunos de sus países vecinos de Asia sudoriental. Veinte partidos políticos se presentaron en las elecciones de 1993, y el 90 por ciento de los votantes camboyanos en condiciones de votar acudieron a las urnas. Las elecciones dieron lugar a la creación de la Asamblea Constituyente compuesta de 120 miembros procedentes de cuatro partidos políticos². La Asamblea aprobó una nueva Constitución, en la que se estableció una democracia liberal multipartidista enmarcada en una monarquía constitucional³.

En la Constitución también se consagran una amplia gama de derechos humanos internacionalmente reconocidos. En el artículo 31 se estipula de forma expresa que todos los camboyanos “son iguales ante la ley y tienen los mismos derechos, libertades y deberes sin distinción de raza, color, sexo, idioma, creencias religiosas, tendencias políticas, linaje, condición social, posición económica o cualquier otra condición”.

Desde que se creó la Asamblea Constituyente, Camboya ha celebrado tres elecciones generales. El número de partidos políticos participantes ha ido disminuyendo con cada elección. En 1998, participaron 39 partidos; tres ganaron escaños en la Asamblea Nacional; en 2003, participaron 23 partidos, de los que tres obtuvieron escaños; y en 2008, 11 partidos, cinco de los cuales obtuvieron escaños. Las últimas elecciones se celebraron el 27 de julio de 2008, dieron el triunfo al Partido Popular Camboyano (por sus siglas en inglés, CPP).

Hay dos ideas acerca de la representación de las minorías en Camboya. La primera es que las minorías étnicas han quedado efectivamente integradas en las principales comunidades jemer, y que las cuestiones o preocupaciones que les incumben no difieren de la población general jemer. De hecho, según lo señaló una fuente, las minorías se han beneficiado del desarrollo nacional gracias al liderazgo del Rey anterior.

La otra idea es que las minorías hacen frente a importantes problemas, distintos de los del resto de la población, y que el Parlamento no los trata correctamente en el plano nacional. Quienes así lo estiman, afirman que, pese a las disposiciones que prevén la preservación de la tierra, las tradiciones, el idioma y la cultura de los pueblos indígenas, la discriminación de las minorías en Camboya sigue siendo causa de preocupación constante. La discriminación queda patente en la enajenación de la tierra y los recursos, que provoca el desplazamiento forzoso, la limitación del derecho de autodeterminación, la insuficiente prestación de educación y un acceso deficiente a la atención de salud. El Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (por sus siglas en inglés, AFHRD) estima que “es frecuente el abuso de poder por parte de funcionarios del gobierno, los encargados de hacer aplicar la ley y los militares; y las minorías vulnerables han pasado a ser un objetivo fácil para la especulación”⁴.

El censo de 1998 del pueblo de Camboya reveló 17 grupos diferentes en una población indígena de aproximadamente 101.000 personas, lo que equivalía al 0,9 por ciento de la población total de 11,4 millones de habitantes en ese momento⁵. La red de ONG dedicada a los pueblos indígenas, *Indigenous Peoples NGO Network*, estima se ha de tomar estas cifras con cautela, pues los pueblos indígenas no suelen hablar jemer, o no se atreven a identificarse como indígenas y, en consecuencia, es posible que el censo no los refleje como tales⁶. De hecho, calcula que la población indígena es del 1,4 por ciento de la población total, y registra a 20 grupos diferentes.

Introducción

Hay cierto desacuerdo respecto de la situación geográfica de los pueblos indígenas en Camboya. Según un estudio realizado por el Gobierno en 2006, los pueblos bunong, kreung, jarai, kaol, steang, thmon, kuoy, tumpuon, brao, kavet, kachak, lun, radaer, kraol, mil, khnong, por, suoy y saoch vivían en diez provincias, a saber, Mondulkiri; Ratanakiri; Kratie; Stung Treng; Preah Vihear; Kampong Thom; Koh Kong; Pursat; Kampong Speu y Sihanoukville⁷. En realidad, en las provincias de Mondulkiri y Ratanakiri, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población. Sin embargo, *Indigenous Peoples NGO Network*, estima que los kuoy, los stieng, los por y los saoch también viven en otras cinco provincias, en particular, Battambang, Banteay Meanchey, Oddar Meanchey, Kampong Cham y Siem Reap⁸.

La diversa población étnica minoritaria habita zonas montañosas y tierras bajas, y por lo general están entre jemerés o en zonas colindantes; está compuesta de chinos, laosianos, tailandeses vietnamitas y cham. Si bien los cuatro primeros grupos se relacionan con los países vecinos de la región, el pueblo cham de mayoría musulmana, mantiene fuertes lazos con otros países islámicos, entre ellos, los Estados del Golfo.

En el presente estudio de caso se exponen conclusiones de investigaciones realizadas en Camboya sobre la medida en que la Asamblea Nacional y el Senado incluyen a las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Tras una evaluación del actual nivel de

representación de las minorías en el principal órgano legislativo del país, se examinan los canales a través de los cuales se elige a los representantes de las minorías, y algunos de los problemas inherentes a este sistema. A continuación se estudian los mecanismos institucionales del Parlamento a través de los cuales se examinan y legislan los asuntos de las minorías. Por último, se realiza una evaluación de estas prácticas, y se formulan recomendaciones para mejorarlas.

Este estudio de caso fue elaborado sobre la base de estudios cualitativos iniciados en 2010 en Phnom Penh. Se realizaron entrevistas con muchos parlamentarios de gran experiencia de la Asamblea Nacional y el Senado de Camboya, así como con miembros del personal parlamentario e integrantes de organizaciones no gubernamentales. También se han utilizado respuestas a cuestionarios distribuidos entre los miembros del Parlamento.

No se pretende ofrecer una reseña definitiva de la situación actual de las minorías étnicas y comunidades indígenas de Camboya. Por el contrario, el estudio limita mucho más su órbita a los mecanismos institucionales (métodos de trabajo, procedimientos), problemas y posibilidades evidentes para abordar las preocupaciones de las minorías en el Parlamento camboyano. Se trata de uno de los muchos estudios elaborados a escala internacional, y se espera que estimule el debate parlamentario e impulse medidas en favor de la representación efectiva de las minorías en el Parlamento.

17

El censo de 1998 del pueblo de Camboya reveló 17 grupos diferentes en una población indígena de aproximadamente 101.000 personas



Representación de las minorías en el Parlamento

La representación de la población indígena en el Parlamento de Camboya es un reflejo aproximado de la proporción de pueblos indígenas que vive en el país. Dos de los 123 miembros de la Asamblea Nacional y dos de los 61 senadores son indígenas. Si bien todos los representantes indígenas pertenecen al CPP, representan a tres grupos diferentes: en la Asamblea Nacional, S.E. Rat Sarem es phnong, mientras que S.E. Bu Thang es tumpuon. S.E. el Senador Seuy Keo es brao, y S.E. el Senador Buy Keuk es phnong.

La representación de las minorías étnicas, esto es, la cantidad de miembros pertenecientes a los grupos cham y cristiano es ligeramente superior. Cuatro miembros de la Asamblea Nacional y cuatro senadores (que representan a las regiones 2, 5 y 8)⁹ pertenecen a una minoría étnica. En el Senado, tres de los cuatro senadores de minorías proceden del CPP, mientras que el otro representa al Frente de Unidad Nacional para una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (FUNCIPPEC). En la Asamblea Nacional, todas las minorías étnicas pertenecen al CPP.

Vías de acceso al Parlamento

En Camboya, no hay escaños ni cupos reservados para las minorías. La elección de los 123 miembros de la Asamblea Nacional a las 21 circunscripciones plurales desde el punto de vista de los miembros se realiza por voto directo de los ciudadanos de 18 años o más. No es obligatorio votar, pero para hacerlo es preciso haberse inscrito. Se vota el día de las elecciones, entre las siete de la mañana y las tres de la tarde, y los votantes deben marcar en una papeleta el partido preferido. Antes de los comicios, los partidos políticos proporcionan a la Comisión Electoral Nacional un listado de candidatos. Por ejemplo, cuando hay 18 escaños disponibles, los partidos pueden proponer el doble de candidatos. El recuento de los votos se realiza inmediatamente después del cierre de las urnas, en presencia de observadores y personal de la Comisión Electoral Nacional. La asignación de escaños se efectúa sobre la base del coeficiente



Representación de las minorías en el Parlamento

electoral Hare, y los demás escaños se asignan en función de las mayorías restantes.

De modo indirecto, los senadores elegidos representarán a ocho regiones (consideradas distritos de composición plural)¹⁰. Del total de 61 senadores, 57 son elegidos por representación proporcional por los Concejales de las comunas (*sangkat*), mientras que otros dos son elegidos por la Asamblea Nacional. Otros dos senadores son designados por el Rey. No todas las regiones están compuestas por el mismo número de provincias; por lo tanto, el número de sus senadores varía.

Las minorías afrontan determinados problemas para ser elegidas. En primer término, el sistema electoral determina el número de escaños por región en función de la cantidad de habitantes de las regiones. Las que poseen una población superior, dispondrán de mayor número de parlamentarios para representarlas. Habida cuenta de la población relativamente reducida de las regiones donde por lo general viven las minorías, hay menos escaños disponibles para elegir a un parlamentario o un senador de estos grupos. En segundo lugar, la idea de que "sólo en tres de las ocho regiones hay comunidades minoritarias" indica que los candidatos de minorías no han sido presentados por los partidos ni elegidos en las regiones (como las regiones 4 y 7) en las que, según el informe gubernamental de 2006, también vivían minorías¹¹. En tercer lugar, en Camboya, pese a que muchas minorías sólo hablan la lengua indígena o étnica, los candidatos pueden postularse a las elecciones si hablan jemer.

Al preguntárseles sobre los obstáculos más frecuentes que entorpecen la elección o el nombramiento de parlamentarios pertenecientes a minorías, los senadores que no provienen de entornos minoritarios suelen indicar la falta de financiación de las minorías, de apoyo de los partidos políticos, de educación, de confianza, de apoyo familiar y de apoyo del electorado. Los senadores de la minoría cham, sin embargo, señalaron más bien la religión y las pautas culturales predominantes respecto de las minorías.

La elección (o designación) de las minorías étnicas y los pueblos indígenas depende fundamentalmente de los partidos políticos. "Cuando los partidos políticos decidan encabezar sus listas con miembros de minorías, estos serán elegidos", dijo un Senador. El Secretario General del Senado estuvo de acuerdo, pero señaló la dificultad de encontrar candidatos apropiados, debido al bajo nivel de instrucción de los pueblos minoritarios. Indicó que las familias de las minorías no siempre respaldan la carrera política, y que éste era precisamente el caso de las mujeres, que cargaban con el doble yugo de las responsabilidades familiares y las laborales. No parece casual, pues, que no haya mujeres entre los parlamentarios de las minorías de Camboya. Concluyó que el hecho de dar mayor realce a las minorías étnicas dependía de la voluntad política de los partidos.

Cabe observar que la mayor parte de las minorías representadas en la Asamblea Nacional pertenecen al grupo cham, al que todos consideran bien integrado en la sociedad jemer. En las entrevistas, muchos parlamentarios cham se identificaron como "jemer-islam". Varios tenían una gran experiencia en la labor del Gobierno antes de incorporarse a la Asamblea Nacional, pues habían trabajado en el Ministerio de Asuntos Religiosos, o con el Departamento de Policía.

Otros grupos, empero, tienen una estructura de adopción de decisiones que difiere de las reconocidas por la sociedad jemer. Por ejemplo, la OIT ha señalado que "los pueblos indígenas de Camboya tienen una rica tradición de toma de decisiones colectiva, lo cual se refleja en la fuerte cohesión social del conjunto de la comunidad, y en que la comunidad tiene un punto de reunión en el centro de la aldea, donde se debaten y deciden todos los asuntos relacionados a la misma."¹² Este modelo tiende a entrar en conflicto con las estructuras administrativas, como los jefes de aldea, y las autoridades comunales, de distrito y provinciales impuestas por Phnom Pehn.

Capacidad de inclusión del Parlamento

Liderazgo e infraestructura

Algunos parlamentarios pertenecientes a minorías han sido nombrados en cargos de nivel parlamentario. En el Senado, por ejemplo, dos senadores de las minorías cham y phnong ocupan los cargos de presidente y presidente adjunto de comisiones parlamentarias. El Sr. Sman Teath, de la minoría cham, es vicepresidente de la Comisión de Economía, Finanzas, Banca y Fiscalización, en la Asamblea Nacional.

No existe un órgano específico —ya sea un grupo o una comisión de coalición de partidos—encargado de las preocupaciones de las minorías. Ello fue reconocido, pero algunos parlamentarios indicaron que los parlamentarios de minorías pueden contribuir a los procesos de adopción de decisiones en su partido político. Un senador del CPP señaló que, cuando se examinan proyectos de ley que podrían afectar a las minorías étnicas y los pueblos indígenas, el partido consulta esas cuestiones con los senadores de minorías.

Si no se cuenta con un órgano especializado, sin embargo, el parlamento tiene menos capacidad para supervisar los mecanismos gubernamentales nacionales relacionados con las minorías. Para abordar las cuestiones de las minorías y los indígenas, se procedió a la creación de la Comisión Interministerial del Gobierno Real para el Desarrollo de las Minorías Étnicas, y la Comisión Interministerial del Gobierno Real para el Desarrollo de los Pueblos de las Tierras Altas. Las organizaciones no gubernamentales han señalado la superposición e incongruencia de los mandatos de una y otra Comisión, así como una manifiesta falta de voluntad política para mejorarlas. En este contexto, un órgano parlamentario tendría la posibilidad de armonizar los objetivos de estas Comisiones, y de simplificar los resultados.

Leyes en favor de las minorías

En el reglamento interno del Parlamento de Camboya se describe el proceso de examen y debate de las

leyes. Cuando se recibe un proyecto de ley del Gobierno Real, la Asamblea Nacional lo remite a su Comisión Permanente. Esta Comisión está integrada por 12 miembros: el Presidente y dos Vicepresidentes de la Asamblea Nacional, y por los Presidentes de cada una de las nueve Comisiones. La Comisión Permanente decide qué Comisión examinará el proyecto de ley. La Comisión elegida examina el proyecto de ley desde el punto de vista de su constitucionalidad, y recomienda si se debe o no debatir en sesión plenaria. En este proceso, la Comisión puede celebrar un seminario con las partes interesadas. Podrá invitarse como oyentes al público, a los medios de comunicación y a las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, hay diferencias en la forma en que cada Comisión dirige estas consultas. De ordinario, las Comisiones no proponen enmiendas al proyecto de ley. Un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional también debe ser aprobado por el Senado.

De conformidad con el reglamento interno del Senado, los senadores también pueden presentar proyectos de ley. En este caso, el proyecto de ley en cuestión se remite a una Comisión Permanente para su verificación. Las Comisiones del Senado también estudian la constitucionalidad del proyecto de ley, la potencial duplicación de otras leyes, y la repercusión de dicho proyecto de ley en la sociedad. Cuando la Comisión ya tiene claro que se cumplen estos requisitos, el proyecto de ley se remite a la Asamblea Nacional para su aprobación. Una vez que la Asamblea Nacional lo aprueba, el Senado hace lo propio. Hasta el momento, se han aprobado tres leyes presentadas por el Senado: la Ley sobre el personal parlamentario, la Ley electoral para el Senado, y el Reglamento interno del Senado.

Pese a que estos procesos están bien arraigados en la reglamentación del Parlamento, su aplicación plantea dificultades. En algunas ocasiones, el Senado aprueba proyectos de ley sin haberlos sometido a suficiente debate. El examen de las leyes por parte de las comisiones también es limitado. En Camboya, las Comisiones suelen hacer

Capacidad de inclusión del Parlamento

visitas de campo a las provincias, para conocer mejor y de primera mano las cuestiones de interés. No obstante, por lo general se limitan a mantener conversaciones con los políticos del ámbito de las comunas, y no con el público en general. Pese a la validez de estas visitas, la celebración de consultas directas con la comunidad y con las organizaciones no gubernamentales mejoraría la relación del Parlamento con las personas a las que representa, en particular, por lo que respecta a temas que afectan a las minorías y los pueblos indígenas.

El marco de política para las minorías étnicas y los pueblos indígenas de Camboya también es complejo. Los derechos de las minorías gozan de la protección prevista en el Artículo 31 de la Constitución y en algunas secciones de la *Ley de tierras de 2001*, y de la *Ley de bosques de 2002*, así como en muchas leyes subordinadas, decretos y *parkas* relativas específicamente a las minorías¹³.

En relación con las normas internacionales, Camboya ha suscrito la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y ha votado a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pese a haber firmado el Convenio núm. 111 de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), no ha firmado el Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones contraídas en el marco del CERD, Camboya tenido algunas dificultades respecto de la elaboración de los informes y de su propia comparecencia ante el Comité. Tras diez años de ausencia, en febrero de 2010, Camboya presentó y sometió a debate en el Comité seis informes periódicos. El Comité expresó su reconocimiento por este esfuerzo, pero transmitió su preocupación por el trato que reciben las minorías en Camboya. En cuanto a la cuestión de la legislación en particular, observó “la

Si no se cuenta con un órgano especializado, sin embargo, el parlamento tiene menos capacidad para supervisar los mecanismos gubernamentales nacionales relacionados con las minorías.

falta de aplicación y cumplimiento uniformes y rigurosos de esas leyes”, y recomendó que se completara la legislación para incluir una definición precisa de discriminación racial, que se afiance jurídicamente, sea plenamente comprendida, divulgada públicamente y aplicada¹⁴.

Pese a la presión internacional, el Secretario General del Senado estimó que “no era el momento idóneo” para introducir una ley sobre las minorías en Camboya. Citó “áreas prioritarias” que era preciso atender antes de aprobar una ley, a saber, la mejora del nivel de instrucción, la construcción de escuelas en las zonas habitadas por minorías étnicas, y la enseñanza a las minorías para que participaran en las instituciones jemer.

Representación de las cuestiones de las minorías

Los parlamentarios pertenecientes a minorías parecen tropezar con ciertos problemas para plantear cuestiones de las minorías en el Parlamento de Camboya. En primer término, se presiona a estos parlamentarios para que se identifiquen más con su nacionalidad camboyana (jemer), que con su origen étnico¹⁵.

En parte debido a la ausencia de mecanismos institucionales con los que abordar o supervisar las cuestiones de las minorías en Camboya, los parlamentarios parecen tener un limitado conocimiento de la realidad de la vida de los pueblos indígenas y las minorías étnicas. Esta desconexión también puede atribuirse a que rara vez se consulta a las minorías

97%

La mayor parte de las minorías no hablan jemer, y el nivel de instrucción de estas comunidades es muy bajo. Un reciente estudio realizado en la provincia de Mondulkiri reveló que el 97 por ciento de las mujeres bunong y el 86 por ciento de los hombres bunong no sabían leer ni escribir.



Capacidad de inclusión del Parlamento

Las preocupaciones respecto del idioma separan a los parlamentarios de sus electores de las minorías. Los parlamentarios señalaron que en general se prefiere que en la comunidad se hable jemer.

- antes de que el Gobierno tome decisiones que afectan a su vida¹⁶. Son dos las cuestiones en las que esta desconexión queda de manifiesto: la tierra y el idioma.

Al explicar la situación de la tierra en Camboya, los miembros de la Asamblea Nacional señalaron que el Ministerio de Ordenación de Tierras, Urbanización y Construcción había asignado tierra a las minorías, y que entonces la agricultura de subsistencia había sido reemplazada por la cría de ganado y el cultivo del arroz. Además, los parlamentarios estimaban que se había tenido muy en cuenta la relación de los pueblos indígenas con la tierra.

En el capítulo 3, sección 2, de la *Ley de tierras de 2001*, se exige el reconocimiento de las comunidades indígenas como personas jurídicas con derecho a la propiedad colectiva de su tierra. Dicha Ley dispone que se podrán otorgar bienes inmuebles del Estado a personas naturales o personas jurídicas de nacionalidad jemer¹⁷. Se exige a las minorías que se declaren como tales, y que decidan por consenso el nombre de su grupo. Para reivindicar tierras es preciso demostrar un estilo de vida tradicional, y la aplicación de técnicas específicas de ordenación de la tierra.

Las organizaciones no gubernamentales han expresado su preocupación por la fragilidad de las medidas de protección estipuladas en el texto de la política¹⁸. En primer término, se ha informado de la concesión de tierras ocupadas desde siempre por pueblos indígenas sin que haya mediado un examen cabal ni se hayan agotado los procedimientos previstos con arreglo a la Ley de tierras y los subdecretos

pertinentes. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales han señalado que “en tierras forestales y tierras agrícolas, de las que depende la vida de los pueblos étnicos minoritarios, el Gobierno ha otorgado concesiones económicas de tierras a empresas privadas que las destinarán a plantaciones de caucho o la minería”¹⁹. También se han otorgado concesiones tras haber intimidado y sometido a actos de violencia a los pueblos indígenas en los desalojos forzados o controversias sobre tierras que les afectan. Se ha informado de que se tiende a presentar cargos y a detener a los indígenas que protestan por los desalojos forzados e impugnan el otorgamiento de concesiones sobre tierras indígenas²⁰.

De manera análoga, las preocupaciones respecto del idioma separan a los parlamentarios de sus electores de las minorías. Los parlamentarios señalaron que en general se prefiere que en la comunidad se hable jemer. Los parlamentarios cham, por ejemplo, señalaron que en las conversaciones con el electorado de las comunas se hablaba jemer, y que en ese idioma se difundían los anuncios



Capacidad de inclusión del Parlamento

por altavoz. También se indicó que se apreciaba más que los jóvenes aprendieran jemer, además de idiomas internacionales como el francés o el inglés, que su propio idioma tribal o de la comunidad.

Sin embargo, la mayor parte de las minorías no hablan jemer, y el nivel de instrucción de estas comunidades es muy bajo. Un reciente estudio realizado en la provincia de Mondulhiri reveló que el 97 por ciento de las mujeres bunong y el 86 por ciento de los hombres bunong no sabían leer ni escribir²¹. La tasa de admisión y la tasa de inscripción en las provincias de Mondulhiri y Ratanakiri se sitúan por debajo del nivel nacional, y la tasas de repetición y de abandono escolar son superiores a la media nacional²². Se han puesto a prueba algunos programas de educación bilingüe; sin embargo, un funcionario de la OIT afirmó que esas pruebas se habían realizado repetidamente en una sola provincia, y sin una dotación suficiente de fondos, por lo que habían fracasado.

Incorporación de las voces minoritarias: Camboya de cara al futuro

En el período siguiente a una larga y violenta etapa de enfrentamientos, Camboya ha comenzado a reconstruir sus instituciones políticas, económicas y sociales. Con la ayuda de la comunidad internacional, los proyectos para fortalecer la capacidad del Parlamento nacional, y los órganos representativos del ámbito provincial y de distrito continúan creando lazos entre los ciudadanos y aquellos a quienes eligen.

Sin embargo, hay problemas en la forma en que Camboya incluye a sus poblaciones minoritarias en las estructuras y políticas democráticas principales. Las recomendaciones siguientes sugieren una vía para la inclusión más cabal y efectiva de las preocupaciones de las minorías en la labor de la Asamblea Nacional y el Senado:

1. Crear un órgano especializado sobre las minorías

Muchos parlamentos han constatado la utilidad de contar con una comisión o un grupo centrado específicamente en los pueblos indígenas y las minorías étnicas, como mecanismo de promoción de las preocupaciones de esos grupos. Los órganos de este tipo también sirven para supervisar la aplicación de la legislación, así como la ejecución de los programas y las políticas del gobierno encaminadas a eliminar la discriminación contra las minorías, y para reflejar las necesidades concretas de los pueblos indígenas y minoritarios.

En el caso de Camboya, crear un órgano especializado también serviría para armonizar tareas superpuestas, a veces contradictorias, de la Comisión Interministerial del Gobierno para el Desarrollo de las Minorías Étnicas y la Comisión Interministerial para el Desarrollo de los Pueblos de las Tierras Altas. Teniendo en cuenta las lecciones extraídas por otros actores de la región, dicho órgano debería contar con un marco y un plan de trabajo claros, además del debido apoyo por parte del Parlamento. Un modelo idóneo sería el del Grupo de Mujeres del Senado que, a marzo de 2010, contaba con el apoyo de una Unidad de Asuntos de Género dotada de personal por el Departamento del Senado.

2. Propiciar una mayor celebración de consultas con las minorías

Si bien la creación de un órgano específico constituiría un importante paso hacia una mayor inclusión, también es preciso mejorar los mecanismos de los que se valen las comisiones para celebrar consultas con el público, y más particularmente, con las minorías. En la actualidad, no hay un método riguroso y sistemático para celebrar consultas con las bases y canalizar sus preocupaciones. Mejorar el proceso de consultas permitiría avanzar mucho en la comprensión de la realidad de la vida de las minorías, y brindaría a estos grupos la posibilidad de intervenir en la formulación de programas encaminados a mejorar su situación, y una mayor celebración de consultas entre las comisiones parlamentarias (o del órgano especializado en minorías) y organizaciones de la sociedad civil que suelen tener un mayor acceso a las comunidades minoritarias. Las organizaciones internacionales deberían crear capacidad y enseñar cómo celebrar consultas públicas.

3. Legislar a nivel nacional

Si bien la Constitución de Camboya estipula claramente que no debe discriminarse a las minorías, y varias leyes cuentan con cláusulas específicas en relación con las minorías y los pueblos indígenas, debería mejorarse el marco institucional para la aplicación y vigilancia de la aplicación de estas leyes. Una cuidada legislación relativa a las minorías étnicas y los pueblos indígenas constituiría no sólo un gesto simbólico de la atención del Gobierno a estas minorías y sus preocupaciones, sino que además daría lugar a una protección más exhaustiva de sus derechos. El Gobierno podría aprovechar las lecciones extraídas en el plano internacional en materia de legislación a favor de los derechos de las minorías. Será preciso asignar recursos a este cometido.

Anexo A: Listado de entrevistas

Parlamentarios

- S.E. Sr. Chheang Vun, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Cooperación Internacional, Información y Comunicación

Otros miembros que estuvieron presentes:

S.E. Sman Teath, S.E. Tres Sarom, S.E. Sarn Inthor, S.E. Sales Sean, S.E. Zakarya Adam, S.E. Kateu Toyeb

- S.E. Cheam Yeap, Representante Especial del Presidente de la Asamblea Nacional, y Presidente de la Comisión de Economía, Finanzas, Banca y Fiscalización

Otros miembros que estuvieron presentes:

S.E. Ly Kim Leang, S.E. Chuun Sarim, S.E. Khek Sam On, S.E. Chay Borin, S.E. Chhim Ma

- S.E. Senador Ouk Bounchhoeun, Presidente de la Comisión Judicial y Jurídica.
- H. E. Senador Sabu Bacha, Presidente de la Comisión de obras públicas, transporte, aviación civil, telecomunicaciones, correos, industria, minería, energía, comercio, ordenación de tierras, urbanización y construcción
- S.E. Mu Sochua, Responsable de Grupo Parlamentario, Partido Sam Rainsy
- S.E. Ly Srey Vina

Personal del Parlamento

- S.E. Leng Peng Long, Secretario General de la Asamblea Nacional
- H. E. Oum Sarith, Secretario General del Senado
- Sr. Oudam Khlang, Director de Relaciones Internacionales, Asamblea Nacional

Organizaciones de la sociedad civil

- Sr. Sek Sophorn, Director del Programa en el país, Apoyo a los Pueblos Indígenas en Camboya, Organización Internacional del Trabajo
- Sra. Susan Cowley, Directora, Programa de asistencia en materia legislativa (LEAP), PNUD, Camboya

Referencias

- 1 Asian Development Bank (ADB), 2002, *Indigenous Peoples/ Ethnic Minorities and Poverty Reduction in Cambodia*, p. 3.
- 2 Base de datos IPU PARLINE, http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2051_93.htm, último acceso en mayo de 2010.
- 3 APROUC, <http://www.untac.com/untac.htm>, último acceso en mayo de 2010.
- 4 AFHRD, 2007, "Ethnic minorities and indigenous peoples in Cambodia – Discrimination in the face of development". <http://www.forum-asia.org>, último acceso en mayo de 2010.
- 5 Foro de ONG sobre Camboya, 2006, "Indigenous Peoples in Cambodia", [http://www.ngoforum.org.kh/Land/Docs/Indigenous/INDIGENOUS%20PEOPLES%20IN%20CAMBODIA_final\(3\).pdf](http://www.ngoforum.org.kh/Land/Docs/Indigenous/INDIGENOUS%20PEOPLES%20IN%20CAMBODIA_final(3).pdf), pág. 2.
- 6 Indigenous People NGO Network (IPNN), 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, Informe coordinado por el Foro de ONG sobre Camboya, en cooperación con el Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia (por sus siglas en inglés, AIPP), para el 76º período de sesiones del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, Nueva York, pág. 2. Ante su preocupación particular por esta falta de precisión de las cifras, en febrero de 2010, el Comité solicitó que "el Estado Parte que incluyese en su siguiente informe periódico datos desglosados sobre las minorías étnicas, incluidas las minorías indígenas, y sobre su situación socioeconómica."
- 7 Ministerio de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Estadística y Base de Datos de la Comuna, citado en IPNN, 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, pág. 3.
- 8 IPNN, 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, pág. 3.
- 9 Las provincias de esta región comprenden: Kampong Cham (Región 2); Takeo, Kampot, Kep (Región 5); y Kampong Thom, Preah Vihear, Kratie, Stoek Treng, Ratanakiri y Mudulkiri (Región 8).
- 10 Región 1: Phnom Penh; Región 2: Kampong Cham, Región 3: Kandal, Región 4: Batdamborg, Udormeanchey, Siem Reap, Banteaymeanchey y Pailin; Región 5: Takeo, Kampot, Kep; Región 6: Prey Veng, Svay Reang; Región 7: Kampong Speu, Kampong Chnang, Po Sat, Koh Kong, Preah Sihanuk; Región 8: Kampong Thom, Preah Vihear, Kratie, Stoek Treng, Ratanakiri y Mudulkiri.
- 11 Ministerio de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de Estadística y Base de datos de la Comuna, citado en IPNN, 2010, *The Rights of Indigenous Peoples in Cambodia*, pág. 3.
- 12 Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, OIT, 2005, págs. 9-10.
- 13 Kirsten Ewers Anderson, Sek Sophorn y Francesca Thornberry, 2007, "Development of a sub-decree on shifting cultivation under article 37 of the Forestry Law (2002), Cambodia", OIT y Danida, pág. 11.
- 14 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), 2010, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Camboya", 76º período de sesiones, 15 de febrero a 12 de marzo de 2010, págs. 4 a 5.
- 15 Esta presión suscitó preocupación entre los miembros del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) en 2010, pues se había recibido "información en el sentido de que, al solicitar documentos de identidad de camboyanos se exigía a los jemer-krom que cambiaran datos básicos, como el nombre y el lugar de nacimiento, o éstos se sentían obligados a hacerlo a fin de obtener sus documentos (art. 5)". CERD, 2010, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Camboya", 76º período de sesiones, 15 de febrero a 12 de marzo de 2010, págs. 4-5.
- 16 Kristina Chhim, *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, OIT, 2005, págs. 9-10.
- 17 Kirsten Ewers Anderson, Francesca Thornberry, Sek Sophorn, 2007, *Establishment of Indigenous Communities as Legal Entities, Cambodia – the Development of Bylaws*, Organización Internacional del Trabajo, pág. 5.
- 18 OIT, 2008, *Inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de lucha contra la pobreza. Una guía de prácticas sobre la base de las experiencias en Camboya, Camerún y Nepal*, pág. 43-44.
- 19 "Land Issues Of Ethnic Minority People Were Raised During A Meeting Of The UN Committee On The Elimination Of Racial Discrimination" *The Mirror*, Vol. 14, N° 653.
- 20 CERD, 2010, "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Camboya", 76º período de sesiones, 15 de febrero a 12 de marzo de 2010, págs. 4-5.
- 21 International Cooperation Cambodia, 2003: *An Assessment of Khmer Language Skills and Literacy Levels within the Adult Hill tribe Population of Mondulkiri Province*. International Cooperation Cambodia, Phnom Penh.
- 22 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), 2010, "Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Cambodia," Seventy-sixth session, 15 February–12 March 2010, pp. 4-5.

Acerca del proyecto

Promover parlamentos incluyentes: La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento

Muchos ejemplos de todas partes del mundo revelan que la representación de las minorías y los pueblos indígenas en las instancias sociales de formulación y adopción de las políticas es clave para romper el círculo de discriminación y exclusión que padecen los miembros de estos grupos, y los desproporcionados niveles de pobreza que se siguen.

Sin embargo, las minorías y los pueblos indígenas siguen marginados de la participación efectiva en la adopción de decisiones, en particular, en el ámbito de los parlamentos nacionales. Para ser democrático, un parlamento debe reflejar la diversidad de la población. Si falta esa representatividad, algunos grupos y comunidades se sentirán en situación de desventaja en el proceso político, o incluso completamente excluidos, y ello repercutirá en la calidad de la vida pública o la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general.

La Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pondrán en marcha un proyecto destinado a comprender y promover la representación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Los objetivos son los siguientes:

- conocer mejor la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento;
- proporcionar herramientas a los parlamentos y demás partes interesadas sobre la promoción de la integración en los parlamentos;
- crear capacidad para promover parlamentos más incluyentes.

Financia este proyecto en el período 2008-2010 el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA). Más información en los sitios web www.ipu.org/minorities-e y <http://www.agora-parl.org/node/1061>.

Estudios de casos

Se están realizando estudios de casos en parlamentos seleccionados de todas las regiones geográficas. Estos estudios servirán para recabar información de primera mano sobre las experiencias de los parlamentos en cuanto a métodos de trabajo, procedimientos, dificultades y posibilidades para el trabajo conjunto en favor de parlamentos más incluyentes. En la elaboración de todos los estudios de casos se han tenido en cuenta entrevistas con destacados actores del interior y el exterior de los parlamentos.

Finalidad de los estudios de casos:

- Describir el nivel actual y las tendencias históricas de la representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento, incluso desde la perspectiva de género y social.
- Investigar los principales problemas que afrontan los representantes de minorías y de pueblos indígenas como parlamentarios.
- Definir de qué forma un parlamento, como institución, procura incluir a las minorías y los pueblos indígenas en su labor.
- Especificar ejemplos de buenas prácticas, y poner de manifiesto los problemas que hay que resolver.



Unión Interparlamentaria

La Casa de los Parlamentos
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra, Suiza

Teléfono: + 41 22 919 41 50
Fax: + 41 22 919 41 60
Correo-e: postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la UIP ante las Naciones Unidas

Unión Interparlamentaria
220 East 42nd Street – Suite 3002
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Teléfono: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
Correo-e: ny-office@mail.ipu.org



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017, EE.UU.

Teléfono: +1 (212) 906-5000
Fax: +1 (212) 906-5001

www.undp.org

ISBN 978-92-9142-482-5



9 789291 424825 >

