



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/9
2 de febrero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

**Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías^{*},
Sra. Gay McDougall**

Resumen

El mandato del Experto independiente en cuestiones de las minorías fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79. Entre otras cosas, el Experto independiente debe promover la aplicación de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; e identificar las mejores prácticas y posibilidades de cooperación técnica que puede ofrecer la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La Experta independiente presentó su informe inicial al Consejo de Derechos Humanos en enero de 2006. En dicho informe la Experta independiente aborda el alcance de su mandato, sus métodos de trabajo, y determina las prioridades temáticas fundamentales para el período inicial de su mandato: las minorías en el contexto de la reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio; y la promoción de la integración y la estabilidad.

* Este informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.

En el período que siguió a la presentación de su informe anual inicial, la Experta independiente realizó dos misiones oficiales a los países, a Hungría (25 de junio a 3 de julio de 2006) y a la República Democrática Federal de Etiopía (28 de noviembre a 12 de diciembre de 2006), a fin de celebrar consultas sobre cuestiones relativas a las minorías y examinar las leyes, políticas y prácticas nacionales relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

La Experta independiente ha celebrado amplias consultas sobre todos los aspectos de su mandato. Ha asistido a seminarios y conferencias de expertos, ha organizado consultas, conversaciones bilaterales y multilaterales, inclusive con los Estados Miembros de las Naciones Unidas, ha establecido contactos con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales regionales, y ha llevado a cabo amplias consultas con la sociedad civil y directamente con comunidades de las minorías. Ha dado prioridad a las cuestiones de género relacionadas con su mandato y ha celebrado foros dedicados a las mujeres de las minorías durante sus misiones a los países. Asimismo, ha realizado consultas e investigaciones centradas en las prioridades temáticas fundamentales establecidas en su informe inicial.

En todas las regiones del mundo hay minorías integradas por los más pobres entre los pobres, que durante largo tiempo han sido víctimas de discriminación, exclusión y de la negación de sus derechos fundamentales, y a veces de violencia. Las minorías registran niveles altos y desproporcionados de pobreza y la dinámica de esa pobreza suele ser más compleja e ir a contrapelo de las políticas de denominador común de reducción de la pobreza. Las actividades destinadas a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio a menudo excluyen o descuidan a las minorías. Al reconocer la urgente necesidad de abordar la situación de las minorías de manera más cabal en los esfuerzos internacionales y nacionales por reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, la Experta independiente ha decidido centrar su segundo informe anual en este tema.

Las estrategias y políticas tanto con fines específicos como generales deben tener en cuenta las circunstancias particulares de la pobreza que experimentan las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Los gobiernos, al formular, planificar y aplicar políticas para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, deben dar máxima prioridad a la tarea de velar por que se examine la situación de las minorías desfavorecidas teniendo en cuenta sus condiciones únicas de exclusión y discriminación, y los consiguientes altos niveles de pobreza extrema y persistente. Para contribuir a esos esfuerzos, en el marco de los informes de los países sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, se insta a los gobiernos a que examinen detenidamente la situación de los grupos minoritarios y proporcionen datos estadísticos que ayuden a revelar la situación de las minorías en relación con otros grupos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 15	4
I. MINORÍAS, POBREZA Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE ALCANCE MUNDIAL.....	16 - 100	7
A. La pobreza desproporcionada de las minorías desfavorecidas	23 - 46	8
B. Repercusiones fundamentales de la negación del derecho a la no discriminación y a la igualdad de trato	47 - 57	13
C. Actuales deficiencias en la integración de las minorías en las estrategias de reducción de la pobreza	58 - 73	16
D. Prácticas prometedoras en las políticas de desarrollo.....	74 - 94	19
E. La labor de las Naciones Unidas y de otras instituciones en el ámbito de las minorías, el alivio de la pobreza y los ODM.....	95 - 100	24
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	101 - 109	26

INTRODUCCIÓN

1. La Experta independiente se complace en presentar al Consejo de Derechos Humanos su segundo informe anual, que ofrece un panorama general de las actividades que ha realizado desde enero de 2006. Desde la presentación de su informe inicial (E/CN.4/2006/74), ha realizado dos misiones oficiales a los países, a Hungría (del 26 de junio al 3 de julio de 2006) y a la República Democrática Federal de Etiopía (del 28 de noviembre al 12 de diciembre de 2006) (A/HRC/4/9/Add.2 y 3, respectivamente). La Experta independiente expresa su reconocimiento a los Gobiernos de Hungría y Etiopía por la cooperación y la ayuda que le han prestado en la preparación y realización de esas visitas.

2. En su informe inicial, la Experta independiente determina las prioridades temáticas fundamentales de su labor: las minorías en el contexto de la reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio, y la promoción de la integración y la estabilidad. Las personas pertenecientes a las minorías desfavorecidas pueden padecer unos niveles de pobreza desproporcionadamente elevados en cada región. El presente informe se centra en las minorías en el contexto de la reducción de la pobreza, y en la necesidad de elaborar programas y estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio que tengan en cuenta la situación de las comunidades de las minorías que se ven especialmente afectadas por el racismo, la discriminación, la exclusión y, a menudo, la violencia. La lucha contra la pobreza constituye un componente clave de las políticas destinadas a lograr la integración social y la promoción de la estabilidad.

3. La Experta independiente ha celebrado numerosas consultas con representantes de los gobiernos de cada región, organizaciones intergubernamentales regionales, la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial, y organismos de las Naciones Unidas. A nivel regional, ha realizado consultas con los mecanismos para las minorías de órganos tales como el Consejo de Europa y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y proseguirá su diálogo con esos órganos a comienzos de 2007. Ha realizado asimismo consultas con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y durante su visita a Etiopía ha celebrado un diálogo inicial con altos funcionarios de la Unión Africana. También ha celebrado consultas especiales con representantes de la Organización de la Conferencia Islámica.

4. Para llevar a la práctica su intención declarada de intensificar la integración de las cuestiones de las minorías en la labor de las Naciones Unidas, ha consultado ampliamente con organismos y órganos de las Naciones Unidas, en particular la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Durante sus misiones oficiales, también realizó reuniones informativas con funcionarios regionales y nacionales del ACNUDH, el PNUD, el ACNUR y el UNICEF, y ahora se propone intensificar el diálogo con esas entidades del sistema de las Naciones Unidas en el contexto tanto de iniciativas interinstitucionales más amplias como de sus visitas a los países.

5. En su informe inicial, la Experta independiente expresó su deseo de mantener una estrecha colaboración con los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados, en particular el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. En agosto de 2006 sostuvo un

diálogo oficial con dicho Comité, en el que se examinaron las posibilidades de colaboración, en particular en lo que respecta a los mecanismos de alerta temprana, acción urgente y seguimiento del Comité, así como con miras a fortalecer la capacidad del Comité para examinar las cuestiones de las minorías en el marco de su labor. El Comité ha solicitado que se celebre un segundo diálogo sustantivo. La Experta independiente también ha pedido entablar diálogos oficiales con el Comité de Derechos Humanos y el Comité sobre los Derechos del Niño en 2007.

6. La Experta independiente debe cooperar estrechamente con las organizaciones regionales, evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos. Como un ejemplo de su compromiso regional, en su resolución titulada "Lucha contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia y consideración del proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y toda Forma de Discriminación e Intolerancia" (resolución 2168 de la Asamblea General (XXXVI-O/06)), la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) pidió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que "continuara intensificando el diálogo y la cooperación" con la Experta independiente en cuestiones de las minorías, inclusive sobre el proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo. La Experta independiente también ha celebrado consultas con los Estados miembros de la OEA, y realizó, con el apoyo del ACNUDH, una consulta internacional de expertos en enero de 2007 con miras a prestar asistencia a las instituciones regionales y nacionales en el establecimiento de normas y mecanismos eficaces para combatir la discriminación y proteger los derechos de las minorías.

7. La Experta independiente ha aprovechado plenamente la oportunidad de reunirse directamente con representantes de comunidades de minorías de todas las regiones, en particular durante el 12º período de sesiones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Minorías, celebrado en agosto de 2006. Durante ese período de sesiones, la Experta independiente celebró un foro para representantes de las minorías a fin de que éstos consultaran directamente con ella, le formularan preguntas y señalaran problemas a su atención. También se ha beneficiado en gran medida de la información proporcionada por la sociedad civil y las instituciones académicas y de investigación. Durante sus misiones oficiales a Hungría y Etiopía ha dado prioridad a reunirse con representantes de las minorías para recabar sus opiniones.

8. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2005/79, decidió modificar el mandato del Grupo de Trabajo sobre las Minorías, entre otras cosas, con miras a que centrara su labor "en el apoyo conceptual al Experto independiente, y en el diálogo con él". La Experta independiente ha celebrado consultas oficiales y oficiosas con los miembros del Grupo de Trabajo y su secretaría, y ha destacado su apoyo a la celebración de un foro dedicado a las cuestiones de las minorías. Señala las funciones únicas que cumple el Grupo de Trabajo, en particular su importante labor de formulación conceptual y la oportunidad que brinda a las propias minorías de asistir a los períodos de sesiones del Grupo de Trabajo y expresar sus opiniones ante las Naciones Unidas. En el 12º período de sesiones del Grupo de Trabajo, quedaron demostradas las grandes posibilidades para la colaboración constructiva y se determinaron las cuestiones del mantenimiento del orden y la seguridad y la justicia penal en las sociedades multiétnicas como esferas para llevar a cabo iniciativas conjuntas en el futuro.

9. La Experta independiente ha dedicado gran atención a la situación particular que enfrentan las mujeres de los grupos minoritarios. Las mujeres y las niñas de los grupos minoritarios desfavorecidos son víctimas de diversas formas de discriminación tanto por su pertenencia a una minoría como por su sexo. Esa discriminación múltiple puede hacerlas especialmente

vulnerables a la violación y a la negación de sus derechos tanto en la vida pública como en la vida privada, y en particular a la violencia y la agresión sexual. Con ocasión del Día Internacional de la Mujer, en marzo de 2006, la Experta independiente formuló una declaración en la que pedía que se prestara mayor atención a la situación de las mujeres de las minorías, que sufren múltiples formas de discriminación.

10. La Experta independiente ha organizado foros para mujeres de las minorías con el fin de tomar conocimiento de sus problemas y preocupaciones, y ha celebrado consultas con altos funcionarios gubernamentales responsables de las cuestiones relativas al género y a la mujer. Durante su visita a Hungría, celebró un foro para mujeres romaníes a fin de que consultaran con ella, y entrevistó a mujeres de las comunidades romaníes. Durante su visita a Etiopía, dedicó especial atención a la situación particular de las mujeres de las minorías y celebró consultas con mujeres de diversos grupos, incluidas las comunidades Anuak y Nuer de la región de Gambella. La atención que ha dedicado a los problemas de las mujeres se refleja en los informes de sus misiones y en sus recomendaciones específicas.

11. Como parte de su labor en la esfera de la reducción de la pobreza y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio para las minorías, la Experta independiente ha celebrado numerosas consultas con organismos de desarrollo como el PNUD, el Banco Mundial y diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales. En estrecha cooperación con el PNUD, impulsó y organizó una consulta internacional titulada "Compromiso del PNUD con las minorías en los procesos de desarrollo", celebrada los días 18 y 19 de octubre de 2006 en Nueva York, con el objetivo de fortalecer el examen de los problemas de las minorías en las esferas relativas a la reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio, la gobernabilidad democrática y la prevención de las crisis y la recuperación después de éstas. Uno de los principales resultados de esta consulta fue el compromiso de elaborar una nota de política y orientación del PNUD sobre las minorías.

12. La promoción de los derechos de las minorías, inclusive mediante políticas de desarrollo equitativo y el imperio de la ley en lo que respecta a la lucha contra el racismo y la discriminación, por ejemplo, ofrece un medio vital para fomentar la integración, la estabilidad y la prevención de los conflictos. La Experta independiente ha participado en seminarios y foros sobre los indicadores del desarrollo social y humano, la alerta temprana y la prevención de los conflictos, y ha celebrado consultas con diversos agentes, incluido el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio. En noviembre de 2006, la Experta independiente pronunció el discurso de apertura y participó en el seminario de alto nivel titulado "La prevención de los conflictos étnicos y religiosos", organizado por el Grupo pro Derechos de las Minorías.

13. Con el fin de prestar asistencia en la compilación de información sobre las leyes, políticas y prácticas de los Estados relativas a las minorías, en marzo de 2006 la Experta independiente envió un cuestionario a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas para que fuera rellenado por las autoridades nacionales. Sus respuestas serán de gran ayuda en diversos aspectos de su labor en curso. El cuestionario ya ha demostrado su utilidad, en particular para determinar las prácticas óptimas o satisfactorias de los Estados. La Experta independiente se benefició en gran medida de la respuesta presentada por el Gobierno de Hungría antes de su misión oficial, en que se detallaba la legislación sobre las minorías y su sistema único de gobiernos autónomos de las minorías.

14. La Experta independiente debe determinar las mejores prácticas y las posibilidades de cooperación técnica con el ACNUDH. Como medida práctica, está centrando su trabajo en tres esferas prioritarias: el mantenimiento del orden y la seguridad en las sociedades multiétnicas (en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre las Minorías); la denegación arbitraria de la ciudadanía a ciertos grupos minoritarios como un medio para excluir a las minorías de los beneficios correspondientes o de una participación razonable; y el acceso en pie de igualdad a la educación de calidad y otras cuestiones relacionadas con la educación, en particular el acceso a la enseñanza en idiomas de las minorías.

15. La Experta independiente ha enviado comunicaciones a los Estados sobre situaciones y problemas concretos pertinentes a su mandato que se han señalado a su atención. Ha examinado esas comunicaciones conjuntamente con otros titulares de mandatos sobre procedimientos especiales a fin de verificar la información, determinar los hechos, recabar información adicional, plantear a los gobiernos las cuestiones que son motivo de preocupación y entablar un diálogo constructivo.

I. MINORÍAS, POBREZA Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: EVALUACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE ALCANCE MUNDIAL

16. En ocasión del Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 2006) la Experta independiente estuvo entre los 37 titulares de mandatos relativos a procedimientos especiales que formularon declaraciones y destacó la necesidad urgente de hacer frente a la pobreza persistente que afecta a millones de personas en el mundo, como un enorme desafío en la esfera de los derechos humanos. En su declaración estableció claramente que: "La pobreza es parte de un ciclo vicioso de marginación, exclusión social y discriminación que suelen ser causa, así como consecuencia, de un complejo sistema de denegaciones de los derechos humanos".

17. En su informe inicial, la Experta independiente señala que "los grupos minoritarios que sufren una discriminación o exclusión generalizadas corren un riesgo mucho mayor de encontrarse en la pobreza que otros grupos [...] las comunidades más pobres de prácticamente todas las regiones suelen ser comunidades minoritarias que han sufrido discriminación, violencia o exclusión durante mucho tiempo. Por tanto, la pobreza dentro de las comunidades minoritarias debe verse como una causa y a la vez como una manifestación del debilitamiento de los derechos, oportunidades y posibilidades de progreso social que tienen los miembros de esa comunidad en su conjunto. Las medidas para reducir la pobreza son esenciales para las iniciativas de mayor envergadura destinadas a fomentar todos los derechos civiles, políticos, sociales y económicos de las comunidades minoritarias".

18. "En este contexto, la pobreza es mucho más que la falta de ingresos o la lucha diaria para conseguir el sustento básico: por lo general, las comunidades pobres tienen menos posibilidades de participar efectivamente en la toma de decisiones políticas o de acceder a los mecanismos de la justicia cuando se violan sus derechos. Son víctimas de la desigualdad en el acceso a la educación, a la atención sanitaria, al empleo y a la tierra. Si no se presta una atención específica a sus necesidades y derechos, seguirán sumidos en una pobreza desproporcionada; y sin un esfuerzo más coherente para erradicar la pobreza a través de estrategias específicamente dirigidas a las comunidades minoritarias, la comunidad internacional no logrará ni mantendrá las

importantes metas establecidas en los objetivos de desarrollo del Milenio..." (E/CN.4/2006/74, párrs. 64 y 65).

19. La Experta independiente, aborda la cuestión de la pobreza basándose en los cuatro ámbitos de interés que ha establecido para la protección general de los derechos de las minorías: la protección de la existencia de las minorías, en particular de la integridad física de las personas pertenecientes a minorías; la protección y el fomento de la identidad cultural y social; la garantía de la no discriminación y la igualdad, en particular poniendo fin a la discriminación estructural o sistémica; y la garantía de la participación efectiva de las minorías en la vida pública, en particular en las decisiones que las afectan.

20. La Experta independiente ha llevado a cabo investigaciones especiales sobre minorías y estrategias de reducción de la pobreza. Ha recibido información de muy diversas fuentes de expertos, en particular de los Estados, organismos de desarrollo, instituciones financieras internacionales, organismos de las Naciones Unidas y de las propias minorías, y ha realizado consultas con éstos. Encomendó la realización de una encuesta y un estudio de 50 informes de países sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y documentos de estrategia para la reducción de la pobreza, que figuran en la primera adición del presente informe (A/HRC/4/9/Add.1). Los informes de los países sobre los objetivos de desarrollo del Milenio y los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza constituyen un buen punto de partida para reflexionar sobre la práctica interregional en materia de integración positiva de las minorías en los procesos de desarrollo.

21. La Experta independiente reitera que, al emplear el término "minorías", centra su labor en los grupos que desde hace mucho tiempo hacen frente a la discriminación y a desventajas basadas en su identidad como grupos nacionales, étnicos, religiosos o lingüísticos. En el marco de su mandato, la situación de "minoría" no se define únicamente por factores numéricos. Observa que determinados grupos que constituyen una minoría numérica en la sociedad pueden tener al mismo tiempo un dominio sobre la economía u otros sectores. Este informe temático sobre las minorías y los objetivos de desarrollo del Milenio se centra en los grupos desproporcionadamente desfavorecidos o de otra manera privados de la capacidad para proteger sus derechos.

22. Existe el verdadero riesgo de que las estrategias empleadas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio resulten menos beneficiosas para los grupos minoritarios y que inclusive aumenten las desigualdades y perjudiquen aún más a algunas comunidades minoritarias. Es preciso redoblar esfuerzos para garantizar que las minorías pobres se beneficien de manera justa del compromiso internacional de reducir la pobreza y lograr los objetivos de desarrollo del Milenio para 2015. Este análisis tiene por objeto contribuir a este esfuerzo presentando un panorama general de los problemas fundamentales de las minorías y recomendaciones concretas.

A. La pobreza desproporcionada de las minorías desfavorecidas

23. La pobreza existe en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Los grupos minoritarios suelen registrar niveles más altos y desproporcionados de pobreza en todas las regiones del mundo y esta pobreza suele ser estructural y causalmente distinta y, para superarla, exige la adopción de políticas tanto específicas como generales.

24. Es difícil obtener datos sobre la pobreza desglosados por origen étnico, religión o idioma. Las encuestas por hogares de indicadores de los ingresos y del desarrollo humano no suelen compilar los datos necesarios para establecer una relación entre esta información con la pertenencia a un determinado grupo social definido por el origen étnico, la religión o el idioma. Esto significa que no se dispone de estadísticas sobre los ingresos relativos y el desarrollo humano de los grupos minoritarios de muchos países o, de haberlas, con frecuencia no se publican. Sin embargo, la siguiente muestra de datos estadísticos disponibles es reveladora.

25. En los datos de 2002 sobre los ingresos del Brasil, la proporción de la población blanca que vivía con menos de 1 dólar por día era de 4,3%, mientras que la proporción de la población no blanca (en su gran mayoría afrobrasileños) era de 8,3%. En el nivel de 2 dólares por día, la diferencia sigue existiendo: con estos ingresos vive un 8,6% de la población blanca y un 19,4% de la población no blanca¹.

26. En Nepal, los niveles de consumo más bajos corresponden a la casta inferior de los dalits, entre los cuales la incidencia de la pobreza es del 46%, mientras que entre los musulmanes es del 41% y entre los janajatis (comunidades indígenas de las regiones montañosas) del 45%. En particular, la incidencia de la pobreza de la casta inferior de los dalits se sitúan en un 15% por encima del nivel medio².

27. En el Reino Unido, un tercio de los indios británicos y de los afrocaribeños británicos, la mitad de los negros británicos de origen africano y dos tercios de los pakistaníes británicos y británicos originarios de Bangladesh viven en la pobreza. Estas proporciones contrastan con la proporción de un cuarto de la población total del Reino Unido que vive en la pobreza³.

28. En Namibia, el ingreso per cápita de una familia que tiene el alemán como lengua materna es 23 veces mayor que el de una familia que tiene como lengua principal el san (idioma de un grupo minoritario indígena)⁴.

29. Se afirma que la brecha de pobreza entre las minorías étnicas y la mayoría kinh en Viet Nam está creciendo. Las minorías étnicas representan el 14% de la población de Viet Nam pero constituyen el 29% de los más pobres⁵.

¹ Matías Busso, Martín Cicowiez and Leonardo Gasparini, *Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and The Caribbean*, Working Paper 27, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata (Bogotá, Colombia: UNDP, 2005): Table 2.4, p. 77.

² *Nepal MDGs Progress Report 2005*, (Kathmandu, Nepal: HMG Nepal, National Planning Commission, September 2005): p. 10.

³ Lucinda Platt, *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, London; Child Poverty Action Group (CPAG), December 2002.

⁴ *Namibia 2004 Millennium Development Goals*, (Windhoek, Namibia: Office the President, National Planning Commission, August 2004): p. 5.

⁵ Roger Plant, *Indigenous Peoples/Ethnic Minorities and Poverty Reduction Regional Report*, (Manila, Philippines: Asian Development Bank, 2002): p. 32.

30. En algunos Estados miembros de la Unión Europea (UE), las tasas de actividad entre los inmigrantes y las minorías étnicas de países no occidentales (por ejemplo, los inmigrantes no europeos en Dinamarca y los Países Bajos, los turcos en Alemania, los inmigrantes de África septentrional en Francia, y los inmigrantes pakistaníes y de Bangladesh en el Reino Unido) están entre un 15 y un 40% por debajo de las tasas correspondientes a los inmigrantes nativos u occidentales. Los romaníes en la mayoría de los Estados miembros de la UE y los itinerantes en Irlanda registran tasas de actividad particularmente bajas y en su mayoría son excluidos del mercado de trabajo⁶.

31. El censo de los Estados Unidos de América de 2000 reveló que las tasas de pobreza correspondientes a la población no blanca son en promedio bastante más altas que las correspondientes a la población blanca. Mientras que los blancos que no son de origen hispano registraban la tasa de pobreza más baja, del 8,1%, los afroamericanos registraban tasas de pobreza del 24,9%, los indios americanos y los nativos de Alaska del 25,7%, y los hispanos o latinos del 22,6%⁷.

32. Las manifestaciones de la pobreza no sólo se basan en los ingresos. Los indicadores agregados del desarrollo humano correspondientes a las minorías también suelen ser más bajos que los correspondientes a los grupos no minoritarios.

33. Por ejemplo, en la India, la tasa de alfabetización de las mujeres de las tribus registradas de las comunidades rurales era sólo del 16% en 1991 y para las castas registradas esa tasa era del 24%; frente a una tasa media nacional del 39% para las mujeres⁸.

34. Los datos censales reunidos en el decenio de 1990 en 11 países del África subsahariana muestran resultados especialmente impresionantes para que Kenya, donde las probabilidades de mortalidad para los niños kikuyu (grupo étnico más numeroso de Kenya) era inferior en un 65% a la tasa correspondiente a los niños de otros grupos étnicos e inferior en un 74% para los niños menores de 5 años⁹.

⁶ International Centre for Migration Policy Development, *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in the 15 Member States of the EU* (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, October 2003): p. 5.

⁷ Alemayehu Bishaw and John Iceland, *Poverty 1999: Census 2000 Brief* (Washington: U.S. Census Bureau, May 2003): p. 5 and Table 6.

⁸ UNDP, *Human Development Report 2000* (New York, NY: UNDP, 2000): p. 110.

⁹ Chronic Poverty Research Centre, *Chronic Poverty Report 2004-05* (Manchester, UK: Chronic Poverty Research Centre, 2005): p. 19.

35. En los Estados Unidos, el 21% de los niños hispanos no tiene seguro médico (público o privado) en comparación con el 7% de los niños blancos no hispanos, el 12% de los niños de Asia y las islas del Pacífico, y el 14% de los niños afroamericanos (datos de 2003)¹⁰.
36. En Europa sudoriental, las tres cuartas partes de las mujeres romaníes no terminan la enseñanza primaria (en comparación con 1 de 5 mujeres de las comunidades mayoritarias), y casi una tercera parte es analfabeta (en comparación con 1 de 20 mujeres de las comunidades mayoritarias)¹¹.
37. Sólo el 13% de los niños en África tienen acceso a la enseñanza primaria en su lengua materna, en comparación con el 62% de los niños en Asia oriental y el Pacífico, una región con una diversidad lingüística aún mayor que la de África¹².
38. Las cifras correspondientes a las minorías no son siempre las peores. En el Reino Unido, el 75% de los indios británicos cursan estudios a tiempo completo a la edad de 18 años, en comparación con el 42% de la población general¹³. En Malasia, las personas de origen chino constituyen el 3% de la población pero controlan cerca del 70% del sector privado de la economía¹⁴. Sin embargo, la tendencia negativa es evidente. Incluso en los casos en que las minorías pueden estar en ventaja en un ámbito, éstas pueden seguir sufriendo exclusión en las esferas social o política, lo que puede afectar sus derechos humanos y desarrollo humano.
39. El análisis convencional de la pobreza suele dejar de lado esas tendencias en el caso de las minorías porque se centra en los niveles correspondientes a las personas o familias y no a grupos, así como en la medición material de la pobreza en lugar de las dimensiones sociales. Si bien las dimensiones espaciales de la pobreza a través de la división entre zonas y rurales reciben cada vez mayor atención, en el análisis rara vez se llega a relacionar las dimensiones espaciales y sociales o a preguntarse quién es pobre, dónde y por qué. Esta medición vertical de las desigualdades es importante pero no refleja cabalmente la dinámica de la pobreza entre distintos grupos.
40. La generalización de la compilación de datos sobre género ha sido importante para descubrir la exclusión sistemática de las mujeres en lo que respecta al acceso al desarrollo y la participación política, inclusive como ésta puede ser distinta en la vida urbana y rural. Este problema se ha abordado mediante programas específicos para la mujer, la adopción de análisis

¹⁰ *Growing up in North America: Child Well-Being in Canada, the United States and Mexico* (Baltimore, MD, USA: Canadian Council on Social Development, Annie E. Casey Foundation in the US, and Red por los derechos de la infancia en México, 2006): pp. 26-27.

¹¹ Andrey Ivanov et al., *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe* (Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2006): p. 27.

¹² UNDP, *Human Development Report 2004* (New York, NY: UNDP 2004): p. 34, Figure 2.4.

¹³ *Parallel Lives: Poverty Among Ethnic Minority Groups in Britain*, see supra note 3.

¹⁴ *Supra* note 12, *Human Development Report 2004*, p. 29.

basados en el género, y la introducción de consultores en cuestiones de género e incluso de un objetivo de desarrollo del Milenio destinado a eliminar las desigualdades entre los sexos (objetivo 3). Los cambios en el desarrollo logrados, si bien de forma lenta y desigual, demuestran que enfocar el desarrollo desde una perspectiva de grupos puede mejorar las posibilidades en cuanto a los resultados que se pretende lograr para grupos específicos.

41. Las investigaciones y políticas¹⁵ de desarrollo generales hasta la fecha también han dedicado más atención a otras categorías de grupos marginados¹⁶ (por ejemplo los niños, los ancianos y los discapacitados). Los problemas de desarrollo de los pueblos indígenas también han sido objeto de mayor atención, como lo demuestra en parte el hecho de que varios organismos de desarrollo internacionales tienen políticas relativas a los pueblos indígenas. Los diálogos sobre el desarrollo entre los organismos de las Naciones Unidas y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas también han ayudado a establecer buenas prácticas.

42. Sin embargo, se presta mucho menos atención a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas. Las investigaciones de la pobreza desde las perspectivas de las desigualdades horizontales¹⁷ (que examina las mediciones de la desigualdad política, social, económica y de ingresos teniendo en cuenta la identidad) y de la exclusión social han revelado que la desigualdad entre grupos sociales, étnicos, religiosos o lingüísticos es común. El Proyecto de Minorías en Riesgo¹⁸, que compila diversos indicadores sobre las disparidades políticas, sociales y económicas que sufren más de 284 grupos minoritarios a nivel mundial, estima que unos 750 millones de personas pertenecientes a grupos minoritarios sufren discriminación y desventajas económicas graves y 832 millones sufren exclusión política¹⁹.

43. El conjunto de datos compilados por el Proyecto de Minorías en Riesgo establece una relación entre las desigualdades horizontales y el conflicto basado en la identidad étnica, religiosa o lingüística. Esas desigualdades constituyen un importante factor que motiva a los grupos o dirigentes a impulsar el cambio. La persistencia de las desigualdades y el aumento de la brecha de desigualdad pueden ser factores desestabilizadores, en particular en los casos en que se considera que el gobierno no está abordando estos problemas (o los está causando). La prevención de los conflictos es una de las razones por las cuales es fundamental vigilar la reducción de la pobreza entre las personas pertenecientes a las minorías: si las estrategias rinden

¹⁵ Laure-Helene Piron and Zaza Curran, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, London: Overseas Development Institute, 2005, p. 1.

¹⁶ Minority Rights Group International, *An examination of approaches by international development agencies to minority issues in development* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

¹⁷ Frances Stewart, *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*. Working Paper 1, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) (Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2001).

¹⁸ See <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>.

¹⁹ *Supra* note 12, *Human Development Report 2004*, Feature 2.1 "The Minorities at Risk data set - quantifying cultural exclusion", p. 32.

buenos resultados para algunos grupos pero no para las minorías, las desiguales aumentarán, al igual que la tensión. Las estrategias de participación abierta para la reducción de la pobreza han demostrado su eficacia para la prevención de conflictos.

44. Existen motivos poderosos económicos para apoyar la integración de las minorías. Las minorías que registran niveles de educación elevados o medios con frecuencia están subempleadas, lo que limita sus posibilidades para contribuir a la vida económica y social. Las minorías con bajos niveles de educación representan una capacidad humana insuficientemente utilizada. Un estudio ha mostrado los beneficios económicos que se obtienen de una mejor utilización de los conocimientos y capacidades de las minorías, así como de la inversión en la reducción de las disparidades en los conocimientos y capacidades (por ejemplo, mejorando el acceso a la educación). El estudio concluye que las economías de Bolivia, el Brasil, Guatemala y el Perú podrían crecer por lo menos en 36,7, 12,8, 13,6 y 4,2%, respectivamente, si se pusiera fin a la exclusión social de larga data de los grupos de ascendencia africana e indígenas²⁰. Otro estudio ha demostrado que invertir en la educación de los romaníes en Hungría reportaría beneficios económicos y fiscales de hasta 70.000 euros por cada estudiante romaní²¹.

45. La capacidad de producción de las minorías, a las que se niega igual acceso a la tierra y al crédito, también está limitada. La eliminación de las desigualdades que sufren las minorías en la atención de la salud puede ampliar la reserva nacional de trabajadores sanos para mantener el crecimiento de la economía. Cuando aumentan los ingresos de las personas de las minorías también aumenta su nivel de consumo y, en consecuencia, se beneficia la economía nacional (e internacional). La diversidad étnica y religiosa no debe considerarse un obstáculo para el desarrollo: el obstáculo se crea cuando sectores importantes de la población no tienen oportunidades para contribuir al desarrollo en condiciones de igualdad.

46. Es urgente realizar más investigaciones para determinar el alcance de las desigualdades y la pobreza que sufren los grupos minoritarios, y proporcionar un recurso para formular políticas que reconozcan y respondan a esas desigualdades.

B. Repercusiones fundamentales de la negación del derecho a la no discriminación y a la igualdad de trato

47. Las repercusiones de la discriminación basada en la identidad étnica, religiosa o lingüística suelen ser un poderoso factor causal de la pobreza desproporcionada que sufren muchos grupos minoritarios y un obstáculo fundamental que impide que las minorías se beneficien de las estrategias generales de reducción de la pobreza e integración social.

48. La dinámica de la pobreza es más compleja en el caso de los grupos minoritarios. El racismo a menudo desafía la racionalidad de la política de desarrollo de denominador común,

²⁰ Jonas Zoninsein, *The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries* (Inter-American Development Bank, May 2001): p. 2.

²¹ Roma Education Fund, *Expected Long-Term Budgetary Benefits to Roma Education in Hungary*, Working Paper No. 1, September 2006.

concebida para beneficiar a todos. Una familia romaní que vive en la pobreza no encontrará una solución únicamente en el crecimiento económico nacional, cuando los empleadores les cierran las puertas. No encontrarán tampoco una solución a su pobreza en los sistemas de educación que sistemáticamente segregan a sus hijos en escuelas de inferior categoría por el simple hecho de ser romaníes. Del mismo modo, en tiempos de crisis, la asistencia humanitaria esencial y los esfuerzos de recuperación pueden no llegar a esas comunidades, a las que se suele olvidar o marginar incluso en condiciones normales.

49. El hecho de vivir en regiones apartadas, los inferiores niveles de desarrollo humano y las barreras psicosociales (como las barreras del idioma o la baja autoestima) también contribuyen a la pobreza crónica de muchas minorías, que suele ser estructural y causalmente diferente a la pobreza que experimentan otros grupos. Esto exige una respuesta cuidadosamente estudiada que tenga en cuenta las estructuras y causas únicas o principales en la experiencia de las minorías. Una estrategia general de integración social, que pretenda beneficiar a todos los grupos marginados con las mismas políticas, no puede abordar plenamente los derechos y las necesidades de las minorías.

50. Esto no quiere decir que las estrategias generales de integración social sean completamente ineficaces para las minorías marginadas. Como se señala en el Informe sobre la pobreza crónica de 2005, las personas atrapadas en la pobreza persistente suelen sufrir diversas formas de privación de capacidad, como educación deficiente, analfabetismo, problemas de salud, nutrición insuficiente, y la denegación de derechos humanos y derechos civiles, que limitan las oportunidades, opciones y beneficios intergeneracionales²². Esto se aplica igualmente a las minorías crónicamente pobres. Al examinar la privación de capacidad de las minorías, las particularidades de sus experiencias de inmediato se hacen evidentes, así como la necesidad de adoptar políticas paralelas dirigidas expresamente a las minorías.

51. Un factor que contribuye a reducir los niveles de pobreza de las minorías desfavorecidas es la igualdad de acceso a la educación de calidad. Los niños de las minorías generalmente no tienen igual acceso a la educación de calidad debido a la discriminación o porque viven en regiones con instalaciones educativas precarias. La falta de acceso a la instrucción en sus propios idiomas también los pone en desventaja. Debido a las experiencias de la discriminación, es posible que las minorías no tengan confianza en el sistema de educación y que los niños permanezcan en la comunidad en lugar de recibir educación escolar. Esta es, en particular, la experiencia de las niñas de las minorías en que las prácticas tradicionales o religiosas del matrimonio precoz, las funciones específicas atribuidas a su sexo o la falta de recursos para pagar los derechos de matrícula supone que su acceso a la educación se valora menos.

52. Los niveles más bajos de ingresos de las minorías pueden ser resultado de la discriminación que sufren en el acceso al empleo y del hecho de que tienen menos oportunidades de progresar a los niveles de enseñanza secundario o superior y de adquirir conocimientos especializados. En promedio, las personas pertenecientes a las minorías reciben pagas menores y, además, tienen más posibilidades de perder sus empleos en períodos de dificultad económica debido a la discriminación. Las mujeres de los grupos minoritarios estarán aún más en desventaja debido a los efectos adicionales de la discriminación por motivos de género en el

²² *Supra* note 9, *Chronic Poverty Report 2004-05*, p. 40.

empleo, que es un ejemplo de la discriminación múltiple que sufren las mujeres de las minorías. Los menores ingresos también pueden deberse a que las minorías viven en zonas donde hay menos oportunidades económicas.

53. Los menores ingresos suelen estar relacionados con el hecho de que las personas de las minorías carecen de bienes. Con frecuencia, sus bienes y tierras son los primeros en ser expropiados para fines de desarrollo o conservación, a lo que contribuye la precaria situación social, económica y política de las comunidades minoritarias para defender sus derechos a la tierra y la propiedad. Las minorías se ven desplazadas a tierras menos fértiles o a centros urbanos sin su consentimiento y sin que se les otorguen indemnizaciones adecuadas o se tengan en cuenta las consecuencias en sus medios de subsistencia y culturas. También es difícil garantizar un acceso equitativo al mercado para las minorías, que también pueden ser objeto de discriminación en el acceso al crédito y a otros servicios financieros. La infraestructura física en sus regiones puede estar sufriendo las consecuencias de una inversión insuficiente en parte como consecuencia de la falta de una representación política efectiva a nivel nacional.

54. La falta de inversión en hospitales, vivienda y servicios municipales en las regiones con importantes poblaciones de minorías en muchos casos ha dado lugar a los niveles más bajos de esperanza de vida y de condiciones de vida de las minorías. Por ejemplo, preocupa al Gobierno de Hungría que la esperanza de vida entre los romaníes sea inferior en más de diez años a la media. Algunos Estados han aplicado políticas de desplazamiento forzoso de las regiones apartadas en que viven las minorías a fin de mejorar su acceso a los servicios sociales. Sin embargo, el resultado ha sido típicamente una reducción y no un aumento del desarrollo humano debido a la modificación radical de sus estilos de vida y medios de subsistencia tradicionales.

55. Incluso cuando la discriminación es evidente y se percibe como la causa de la pobreza crónica, es importante distinguir entre la discriminación directa e indirecta, ya que la primera supone una intención concreta de discriminar, mientras que la última supone un "efecto" de discriminación que no es necesariamente intencional pero que tiene consecuencias adversas que se repiten a menos que se realice una intervención. La discriminación debe examinarse y analizarse como posible factor en cada caso en que las minorías sufren desigualdades. Si bien la discriminación directa o indirecta puede constituir un factor, la respuesta política exige un enfoque más matizado del contexto de desarrollo.

56. La discriminación se manifiesta tanto en el ámbito público como en el privado. Los empleadores que ofrecen menos oportunidades de empleo o sueldos más bajos a las minorías están discriminando contra ellas y aumentando la probabilidad de que caigan en la pobreza. Se debe hacer frente a estas prácticas mediante leyes firmes contra la discriminación y mecanismos para velar por su estricto cumplimiento. Las investigaciones indican que los efectos psicosociales de vivir sometido a discriminación minan la capacidad de las personas para mejorar su situación, incluso con programas de asistencia, si éstos no tienen suficientemente en cuenta su situación particular. La discriminación en la educación y el empleo a través de generaciones da lugar a familias sin asalariados formales y a la percepción de que la educación rinde pocos beneficios o de que no hay oportunidades para encontrar empleo calificado.

57. En todos los niveles, la discriminación contra las minorías crea obstáculos que hacen difícil beneficiarse de las estrategias de reducción de la pobreza. Para superar esos obstáculos, es

necesario establecer mecanismos específicos adecuados en el ámbito tanto público como privado. La discriminación tiene como resultado una pobreza que suele ser más generalizada, arraigada y persistente que la que sufren los demás. Las políticas generales de integración social no pueden por sí solas resolver estos problemas. Para superar esta pobreza es necesario reconocer que se debe en particular a la discriminación y con frecuencia a una intención deliberada de excluir a determinados grupos.

C. Actuales deficiencias en la integración de las minorías en las estrategias de reducción de la pobreza

58. En el párrafo 19 del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) se distinguieron ocho características de la pobreza universalmente presentes: "falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural"²³.

59. Los objetivos de desarrollo del Milenio se establecieron para encarar los seis primeros puntos de esta lista de manifestaciones de la pobreza y fijaron metas ambiciosas que alcanzar para 2015. Sin embargo, no tratan exhaustivamente de la "discriminación y exclusión sociales" ni de la "falta de participación en la adopción de decisiones y en la vida civil, social y cultural", que revisten particular importancia para los grupos minoritarios marginados o desfavorecidos y tienen una relación de causalidad directa con las otras seis manifestaciones de la pobreza.

60. Estas cuestiones se señalan en la propia Declaración del Milenio, en cuya sección V, titulada "Derechos humanos, democracia y buen gobierno" los Estados asumen varios compromisos, a saber:

- Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países;
- Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, *incluidos los derechos de las minorías*;
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países (sin subrayar en el original, véase A/RES/55/2).

61. Cada uno de estos puntos es fundamental para superar la pobreza y pone de relieve el papel central de los derechos humanos en el logro de este objetivo. Esta misma idea es la que inspira

²³ *Report of the World Summit for Social Development, Copenhagen, 6-12 March 1995* (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.8), chap. I, resolution 1, annexes I and II.

el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. Este enfoque ofrece un marco útil y eficaz para elaborar una política de desarrollo que tenga efectos positivos en los derechos humanos tanto en el proceso como en sus resultados.

62. Los derechos de las minorías son derechos humanos y por lo tanto forman parte de dicho enfoque. Es significativo que en la Declaración del Milenio se destaquen los derechos de las minorías. Ello supone un claro reconocimiento de que la protección de esos derechos representa un importante cimiento para la formación de sociedades pacíficas, equitativas y democráticas.

63. El respeto de los derechos de las minorías puede contribuir a una mayor eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza, porque las causas de la pobreza que afecta a las minorías suelen estar relacionadas con la violación de estos derechos. Muchos ejemplos lo ilustran. Una persona perteneciente a una minoría puede encontrarse con empleadores que quieran no contratar a los candidatos claramente procedentes de grupos minoritarios. Cuando los candidatos a un puesto de trabajo denuncian esta práctica, las autoridades competentes no realizan investigaciones. Las escuelas con recursos insuficientes no imparten instrucción en el idioma materno de las minorías, de manera que las tasas de deserción escolar entre las minorías son elevadas. El gobierno ofrece subvenciones a los más pobres, pero la información al respecto no se publica en los idiomas de las minorías. Cuando un gobierno municipal decide en qué invertir sus recursos, como no hay representantes de las minorías en su seno, no se discute de la necesidad urgente de mejorar los servicios en las zonas en que residen minorías.

64. Estos son retos cotidianos que enfrentan las minorías pobres en todos los países. El enfoque basado en los derechos humanos puede ayudar a ver cómo estos retos están relacionados con varios aspectos de los derechos humanos, como por ejemplo la discriminación, el acceso a la justicia y la educación, la libertad de expresar una identidad cultural o la participación en la adopción de decisiones. Desde el enfoque de los derechos humanos la superación de la pobreza se entiende como una cuestión que no es el mero crecimiento económico. La adopción de la perspectiva de los derechos de las minorías en este enfoque ofrece un criterio aún más sólido para empezar a aportar soluciones a los complejos factores que son causa de la pobreza para las minorías en el mundo.

65. Dos modalidades esenciales de la asistencia caracterizan la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad: las metas indicadas en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), acordados a nivel universal, y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) decididos a nivel nacional. Se considera que las dos modalidades están íntimamente relacionadas: los DELP son el vehículo para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, que indican metas concretas para los DELP. Son vehículos especialmente útiles que deberían utilizarse para mejorar las condiciones de vida de las personas pertenecientes a minorías e incluirse en las estrategias de alivio de la pobreza.

66. Todos los países se han comprometido a esforzarse por lograr los ODM para 2015. Tanto los países donantes como los países que reciben asistencia para el desarrollo comunican informes periódicos sobre las medidas que adoptan para el cumplimiento de los objetivos. En total 143 Estados han presentado un informe o varios sobre los ODM²⁴. Unos 52 países han

²⁴ As of 1 November 2006.

presentado sus DELP (o DELP provisionales) y los donantes procuran prestarles asistencia en la aplicación de las políticas establecidas en el DELP.

67. Los informes de los países sobre el cumplimiento de los ODM y los DELP se conciben como documentos resumidos de un conjunto de medidas y políticas mucho más complejo. No obstante resultan útiles como una muestra de las prioridades y procesos de un determinado Estado en sus esfuerzos por erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano. El examen de los informes nacionales sobre los ODM y los DELP permite comprender mejor los tipos de cuestiones e intervenciones que los gobiernos han considerado importantes en su política nacional de desarrollo humano, lo cual a la vez puede revelar si se están superando los problemas de determinados grupos o regiones mediante programas específicos sobre el terreno.

68. Las conclusiones de un estudio encargado por la Experta independiente (véase A/HRC/4/.../Add.1) demuestran que en la actualidad sólo un puñado de países dedican una atención especial a las minorías en sus informes sobre los ODM. Incluso en los informes en que se menciona a las minorías, no se explica cómo y, lo que es más importante, por qué las minorías se ven afectadas por niveles de pobreza desproporcionadamente elevados y otras graves desigualdades. Aunque algunos países desglosan las necesidades por región, son pocos los que incluyen datos desglosados por grupo étnico. Las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios brillan por su ausencia en el examen de la mayoría de los ODM. Es un hecho positivo que varios países traten de la situación de los pueblos indígenas; sin embargo es evidente que esos mismos países no se dan cuenta de que otros grupos minoritarios del Estado enfrentan niveles de exclusión y pobreza parecidos o más elevados. Si bien es cierto que los recursos y la capacidad son factores esenciales, el punto de partida para que mejoren los efectos de las estrategias de reducción de la pobreza en las minorías es una fuerte voluntad política.

69. Si se han de elaborar estrategias eficaces de reducción de la pobreza, es preciso comprender la magnitud y la dinámica de la pobreza en un contexto determinado. Para el seguimiento de los avances que se vayan logrando también se requieren algunos datos que constituyan la base de referencia desde la que evaluar quién se beneficia de la reducción de la pobreza y quién no. El seguimiento de los datos permite modificar las estrategias en el caso de que tengan efectos escasos o negativos. Prácticamente casi todos los países reúnen alguna clase de datos del censo que pueden utilizarse para ello. No hay un sistema universal normalizado para la recopilación de datos, puesto que los gobiernos tienen diferentes prioridades y distintas capacidades para reunir los datos. Con el correr del tiempo la presión ejercida para que se publiquen datos desglosados por sexo ha tenido un efecto positivo, con el resultado de que el índice de desarrollo humano ahora comprende algunos cuadros desglosados por sexo.

70. Un proyecto reciente ejecutado bajo los auspicios de la División de Estadística de las Naciones Unidas sobre datos etnoculturales reveló una importante laguna en el desglose de los datos por pertenencia étnica o religión. En cerca del 37% de los casos los censos no reunían datos etnoculturales. De los 138 cuestionarios del censo nacional que se estudiaron, sólo 87 países, o el 63%, emplearon alguna forma de clasificación étnica. Las regiones de América del Norte, Sudamérica y Oceanía mostraron una propensión mayor a incluir la pertenencia étnica en sus censos. Si bien Asia exhibe una tendencia a desglosar los datos por

pertenencia étnica que se acerca al promedio, Europa y África son mucho menos propensas a hacerlo (sólo el 44% de los censos de cada región reunieron datos etnoculturales)²⁵.

71. Las razones de la ausencia de datos son diversas. Pueden preocupar a los gobiernos cuestiones como la protección de los datos y la privacidad de los ciudadanos. Pedir a la gente que indique su pertenencia étnica, su idioma materno o su religión puede resultar delicado desde el punto de vista social, en particular cuando esa identificación se utilizó en el pasado para hacer de determinadas personas individualmente o grupos de personas un blanco de violencia o exclusión. En otros casos, la capacidad de reunir datos exactos en un país de gran diversidad étnica o religiosa puede ser escasa o bien no constituir una prioridad del presupuesto. Puede suceder también que incluso en los casos en que se reúnan esos datos no se publiquen.

72. Es importante contar con datos para que la estrategia de reducción de la pobreza sea eficaz, por lo que resulta sorprendente que, en el marco de las modalidades de la ayuda para la pobreza, no se haya prestado apoyo de manera uniforme a la recopilación de datos etnoculturales desglosados. El PNUD ha observado que presentar y analizar datos sobre grupos étnicos específicos puede constituir un asunto delicado. Sin embargo, en 2005 el PNUD publicó el *MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices*, texto en que recomienda que cada vez que sea posible se utilicen datos desglosados para poner de relieve las disparidades por género, pertenencia étnica, ubicación geográfica, edad u otras dimensiones de la desigualdad²⁶.

73. En la Directiva de la Unión Europea sobre el origen racial, concebida para encarar la discriminación directa e indirecta basada en el origen racial o étnico se indica que la discriminación puede observarse utilizando pruebas estadísticas (párr. 15). Sin embargo, muchos estudios de la UE sobre la exclusión social y la pobreza no contienen en general datos desglosados por pertenencia étnica. EUROSTAT, el órgano que ayuda a los Estados en la recopilación de datos, no propicia enérgicamente la inclusión de datos étnicos en su encuesta sobre los ingresos y las condiciones de vida, que es la principal fuente de datos sobre exclusión social y que constituye la base para la formulación de políticas²⁷.

D. Prácticas prometedoras en las políticas de desarrollo

74. Se evidencian algunas buenas prácticas en las políticas, aunque todavía queda mucho por hacer si se quiere que para 2015 la situación de pobreza de las minorías se vea aliviada en medida significativa. El desarrollo de este proceso es tan importante como su resultado. Si no se consulta a las minorías acerca de las estrategias de reducción de la pobreza que las afectarán, los

²⁵ *Ethnicity: A Review of Data Collection and Dissemination*, (Social and Housing Statistics Section, Demographic and Social Statistics Branch, United Nations Statistics Division, August 2003): p. 4.

²⁶ *MSG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices* (UNDP Bureau for Development Policy, Poverty Reduction Group, August 2005): p. 18.

²⁷ Kathryn Ramsay, *Disaggregated Data Collection: A Precondition for Effective Protection of Minority Rights in South East Europe*, (London: *Minority Rights Group International*, 2006, pág. 6.

programas bien intencionados podrán tener resultados que no lleven a ningún cambio, o incluso que produzcan un descenso, en el desarrollo humano. Las minorías tienen derecho a participar en las decisiones que las afecten, y es fundamental respetar este derecho en las intervenciones en pro del desarrollo.

75. No hay una estrategia de reducción de la pobreza con buenos resultados que se adapte a todas las situaciones por igual, comprendido el caso de las minorías. Sin embargo, es útil que los países compartan sus experiencias a fin de estimular prácticas positivas, empezando con la reunión de datos. La Experta independiente desearía recibir más información de los Estados sobre sus experiencias y sobre ejemplos de prácticas positivas en las estrategias delicadas de reducción de la pobreza de las minorías.

76. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ha tomado medidas importantes para invitar a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y a los gobiernos a un diálogo sobre cómo mejorar la recopilación de datos en lo que respecta a los pueblos indígenas. Esta labor se ha llevado a cabo en el contexto de las estrategias para lograr los ODM en el caso de los pueblos indígenas, importante tema de recientes períodos de sesiones. El sistema de las Naciones Unidas, por medio del Grupo Interinstitucional de apoyo al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, ha estudiado los indicadores disponibles que pueden referirse directa o indirectamente a los pueblos indígenas o están relacionados directa o indirectamente con ellos. Se organizaron talleres para contribuir a este proceso²⁸.

77. Los indicadores deben ser pertinentes para las comunidades objeto de la encuesta y los datos deben recopilarse con la participación directa de las minorías. La Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes del PNUD está formando a romanes para que actúen como directores de las encuestas sobre datos que han de utilizarse en las estrategias de reducción de la pobreza. Esta medida puede contribuir a que algunos miembros de la comunidad se sientan más seguros al comunicar sus preocupaciones e identificarse como minorías.

78. La práctica de reunir datos desglosados se estableció hace mucho tiempo en la Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos (HRI/GEN/2/Rev.2). Los órganos creados en virtud de tratados piden información sobre "las principales características étnicas y demográficas del país y de su población", además de información sobre la religión y la lengua materna (ibíd., párr. 1). Más concretamente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recalca en sus propias directrices la importancia de los datos sobre las características étnicas para vigilar los progresos en la eliminación de la discriminación.

79. En el informe de la Alta Comisionada, que contiene un proyecto de documento básico sobre el desarrollo del índice de igualdad racial se ha resumido una importante iniciativa desarrollada bajo los auspicios del ACNUDH. Ese índice daría una idea concreta de las desigualdades en los distintos países y proporcionaría indicadores de desarrollo humano esenciales basados en la pertenencia étnica, información de que no se dispone actualmente, por

²⁸ See www.un.org/esa/socdev/unpfii/news_worksho0p_doc.htm.

ejemplo, en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD y el índice de desarrollo humano (véase E/CN.4/2006/14)²⁹.

80. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contribuye a los esfuerzos por realzar la importancia de disponer de más datos etnoculturales. El proyecto del Banco para vigilar la equidad y los indicadores sociales del logro de los ODM -Eqxis- comprende la información sobre la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes³⁰. Los datos reunidos revelan amplias lagunas en muchos países. Para llenar esas lagunas el Banco financia programas nacionales de fortalecimiento de la capacidad de estadística, por ejemplo en Nicaragua. Esta iniciativa ha surgido de diálogos a nivel regional sobre cómo mejorar la recopilación de datos relativos a las características étnicas. La última ronda de censos en la región reveló la recopilación de un mayor número de datos etnoculturales.

81. En Europa, donde la exclusión de los inmigrantes es un problema considerable, se ha elaborado un Índice de Inclusión Europeo para medir la política de la UE en cinco esferas esenciales relacionadas con nacionales de terceros países: la inclusión en el mercado de trabajo, la residencia de larga duración, la reunificación de la familia, la nacionalidad y la lucha contra la discriminación. Los resultados obtenidos en 2005 mostraban que los entonces 15 Estados miembros de la UE tenían prácticas que, en promedio, distaban de ser favorables a la inclusión de los inmigrantes en las cinco esferas señaladas. La segunda edición de esta encuesta se publicará en 2007 y comprenderá a los 27 Estados miembros de la UE más Canadá, Suiza y Noruega. En futuras ediciones se podrá medir los progresos de los países con el tiempo³¹.

82. Las opciones de políticas y programas para combatir la pobreza entre las minorías pueden describirse a grandes rasgos ya sea como medidas orientadas a ese fin, adaptadas a las necesidades específicas de las minorías como principales beneficiarios directos, o como políticas "generales" (especialmente en el caso de la inclusión social) que no diferencian entre las necesidades particulares de los varios grupos de beneficiarios, en un enfoque de denominador común. Los gobiernos y los agentes internacionales de desarrollo suelen favorecer las políticas generales de inclusión social, porque se estima que benefician a una población más numerosa. Además, si no se dispone de datos desglosados por características étnicas, puede considerarse difícil justificar que los programas de reducción de la pobreza estén dirigidos a determinados grupos. El resentimiento de otros grupos (pobres) puede conducir a un mayor aislamiento de los grupos que debían beneficiarse.

83. Si bien las políticas de inclusión social integradas en la práctica general pueden ayudar a las minorías en cierta medida porque éstas están representadas en medida desproporcionada entre los pobres, la generalización de las medidas de reducción de la pobreza puede hacer que no se encaren las estructuras y causas específicas de la pobreza que experimentan los grupos

²⁹ The experts agreed that a global ranked index like the human development index would not be feasible.

³⁰ See <http://www.iadb.org/xindicators/>.

³¹ Laura Citron, "How to measure integration: the European Inclusion Index", in *Equal Voices*, Issue 19, (Oct. 2006): pp. 11-16.

minoritarios. Por ejemplo, la adopción de una estrategia de inclusión social general para elevar el salario mínimo puede beneficiar a las minorías, que tienen más posibilidades de ser empleadas con ese salario, además de ayudar a todas las personas que viven con un salario mínimo; no obstante, esa política no aportará una solución al hecho de que las minorías se encuentran en número desproporcionado entre aquellos que ganan el salario mínimo. La brecha de la desigualdad seguirá existiendo y, en algunas circunstancias, podrá aumentar.

84. Para encarar esa desigualdad será necesario adoptar sólidas leyes laborales que combatan la discriminación y hacerlas aplicar, reforzar los mecanismos de apoyo social o estudiar cómo se podría elevar el nivel de instrucción de las minorías. Las políticas de promoción de grupos postergados, o de acción afirmativa, que incluyen cupos o cuotas en la enseñanza y en el empleo, pueden considerarse medidas temporales para corregir las desigualdades a largo plazo y la falta de acceso.

85. Al decidir si utilizar políticas de inclusión social generales o dirigidas a grupos específicos es preciso llevar a cabo consultas con las minorías. El establecimiento de comités asesores u órganos consultivos similares con representantes de minorías es fundamental para concebir estrategias de reducción de la pobreza que den buenos resultados. La creación de mecanismos consultivos desde la base ha sido una prioridad para muchos grupos minoritarios. Mediante la movilización popular las minorías pueden formar coaliciones para abogar a nivel nacional por las cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza.

86. En Honduras se creó en 2003 un mecanismo de este tipo en el marco del Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras. Bajo los auspicios del Gobierno central, este programa está integrado por representantes de las diez federaciones de pueblos afrodescendientes e indígenas. El programa se concentrará, en las primeras fases, en pequeños proyectos de obras de infraestructura decididos a nivel local por esos pueblos. Otros componentes del proyecto serán: fortalecer el marco reglamentario para la protección de los derechos de esas comunidades, sensibilizar a representantes de afrodescendientes e indígenas y funcionarios del Gobierno acerca de las perspectivas mutuas sobre el desarrollo, y elaborar instrumentos de evaluación y vigilancia. Se espera que esta cooperación pueda reproducirse y ampliarse.

87. En Kenya, los representantes de pastores se reunieron para aportar su colaboración a la elaboración del DELP de su país. El Grupo Temático Pastoral surgió de una reunión tradicional, la *shirka*, en que se debatió sobre la pobreza y el DELP. Este grupo temático atrajo bastante interés por las cuestiones de que se ocupa e invitó a funcionarios del Gobierno a participar en un diálogo sobre los motivos que les preocupaban en relación con el DELP. Si bien el DELP definitivo no refleja suficientemente estas preocupaciones, el Grupo Temático Pastoral representa una estructura viable para continuar promoviendo esas cuestiones. El PNUD ha establecido el Comité Consultivo de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas de Kenya, como importante órgano de coordinación para el enlace de las minorías indígenas con el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas con respecto a cuestiones prioritarias. El gobierno municipal asume la misma responsabilidad de garantizar que las minorías participen en la adopción de las decisiones.

88. En Aarhus (Dinamarca) el 9,4% de la población está constituido por minorías procedentes de países no pertenecientes a la UE. En 2005, el Ayuntamiento de Aarhus adoptó los principios

de una nueva política de integración y en 2006 y 2007 celebrará varias consultas con representantes de minorías étnicas (además del "Consejo de Integración" existente) con el fin de concebir mejores sistemas para el acceso de las minorías a los servicios locales. En 2000, el Consejo adoptó una estrategia decenal de empleo en favor de los refugiados y los migrantes, en el marco de la cual se han concertado medios con las empresas locales para que el nivel de empleo de los refugiados y migrantes sea equivalente al de otros grupos³².

89. Las estrategias nacionales en favor de los romaníes han ocupado un lugar destacado en la Europa central y oriental, en particular bajo los auspicios del Decenio de la Inclusión Romaní, en el que los nueve Estados participantes son Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Hungría, Montenegro, la República Checa, Rumania y Serbia³³. Los Estados se comprometen a alcanzar los objetivos declarados de mejorar las condiciones socioeconómicas de los romaníes para el año 2015 (fecha que coincide con los ODM). Los representantes romaníes han aportado su colaboración a este proceso desde las primeras etapas y han participado en el Comité Directivo del Decenio y la preparación de los planes de acción nacionales. Es preciso reforzar en medida considerable la capacidad de los romaníes y los gobiernos para que este Decenio tenga éxito.

90. En el Brasil, en 2002 se aprobó un programa nacional de acción afirmativa para aplicar la Declaración y Programa de Acción de Durban, que condujo a la formulación de programas específicos para combatir las desigualdades que experimentan los afrodescendientes y los pueblos indígenas. En 2003 se creó una Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, encargada de prestar asesoramiento sobre la aplicación de la estrategia nacional. El proyecto de ley sobre el Estatuto de igualdad racial (PL 6264/2005) prevé acciones afirmativas en forma de cupos para los afrobrasileños y los indígenas en la enseñanza superior y la función pública. En el marco de este Estatuto, el 20% de las plazas en las universidades públicas y privadas se reservaría a los afrobrasileños. Según un estudio, las desigualdades en la educación pueden explicar el 48% de la diferencia de salarios y en un 26% las disparidades de ingresos³⁴.

91. Las estrategias nacionales, cuando las hay, para mejorar el desarrollo humano de las personas pertenecientes a minorías por lo general combinan programas generales y específicos. Es importante que las comunidades mayoritarias sientan que también pueden beneficiarse de estos procesos. La transparencia en la política es fundamental y los datos desglosados hablan a favor de medidas específicas. La participación de las comunidades mayoritarias junto a las minoritarias en las iniciativas de desarrollo a nivel de la comunidad también puede resultar sumamente valiosa. De la evaluación de los programas de desarrollo en Rumania se dedujo que

³² Anne Marie Larsen, "Integration at local level - the example of Aarhus/Denmark", in *Equal Voices*, Issue 19, (October 2006): pp. 24-28.

³³ See www.romandecade.com.

³⁴ Barrios et al., cited in supra note 15, *Public Policy Responses to Exclusion: Evidence from Brazil, South Africa and India*, p. 10.

al beneficiar a las poblaciones de romaníes y no romaníes muy cercanas, las intervenciones de los proyectos podían crear una mayor cohesión comunitaria³⁵.

92. En Nepal, en los proyectos de desarrollo comunitario ejecutados por el PNUD se ha destinado una proporción de los recursos a los grupos excluidos. En el Programa de Financiación Descentralizada y Desarrollo, como mínimo el 30% de los fondos de los proyectos habrán de beneficiar a las mujeres y los dalits. El apoyo directo a las minorías mismas también puede resultar una estrategia eficaz. La Comisión Europea destinó un importante renglón presupuestario al apoyo a las actividades de la sociedad civil en favor de las minorías. La iniciativa europea de promoción del respeto de los derechos humanos y los principios democráticos fijó como una de sus cuatro prioridades de financiación para el período 2002-2004 la lucha contra el racismo y la xenofobia y la discriminación contra las minorías y los pueblos indígenas. En 2002 se asignaron cerca de 21 millones de euros a 32 proyectos en el marco de estos fondos, principalmente para actividades en los países en desarrollo o los países en transición.

93. Es esencial disponer de un marco jurídico y reglamentario apropiado para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza. Las posibilidades de que las personas pertenecientes a minorías accedan a justicia suelen ser inferiores en todas las etapas del proceso legal, desde el apoyo por la policía para investigar los delitos contra sus empresas hasta las estrictas normas legislativas contra la discriminación que salvaguardan los derechos laborales. Las disposiciones constitucionales que reconocen la diversidad y la igualdad de todos los ciudadanos son un buen fundamento. La elaboración de marcos jurídicos pormenorizados sobre la no discriminación debe acompañarse de mecanismos judiciales y reglamentarios que permitan aplicar la legislación, a saber tribunales del trabajo, defensores del pueblo y políticas de igualdad de oportunidades.

94. Con arreglo a la Directiva sobre la discriminación racial y la Directiva sobre la igualdad en el empleo, los Estados miembros de la UE tienen que reforzar sus leyes sobre la no discriminación. En el Reino Unido, el Reglamento de 2003 sobre la igualdad en el empleo (religión o convicciones) establece que es ilegal hacer discriminación por motivos de religión o creencias en el empleo y la formación profesional. Prohíbe la discriminación directa, la discriminación indirecta, la victimización y el acoso. Del mismo modo, los nuevos Estados que se han adherido a la UE deben aprobar nuevas leyes, como por ejemplo la Ley general de Hungría N° CXXV sobre igualdad de trato y promoción de oportunidades iguales.

E. La labor de las Naciones Unidas y de otras instituciones en el ámbito de las minorías, el alivio de la pobreza y los ODM

95. Corresponde a los gobiernos en primer lugar velar por que las minorías puedan superar la pobreza. Sin embargo, las Naciones Unidas y los organismos internacionales de desarrollo pueden ser importantes asociados a este respecto. La respuesta de los organismos a las recomendaciones de los representantes de pueblos indígenas ha sido positiva, en la forma de la adopción de políticas especiales y programas y proyectos orientados a fines específicos.

³⁵ UNDP Romania, *Evaluation of Programmes Targeting Roma Communities in Romania*, (Cluj-Napoca, Romania: UNDP Romania, 2006).

Sin embargo, los esfuerzos en favor de otros grupos minoritarios étnicos, religiosos o lingüísticos han sido mucho menos destacados.

96. Aunque muchos organismos internacionales de desarrollo han dedicado políticas o programas a los pueblos indígenas, ninguno tiene un programa correspondiente en favor de otras minorías. El PNUD, la UE, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el BID han adoptado medidas específicas sobre los pueblos indígenas, generalmente la articulación de declaraciones o directrices de política o proyectos de cooperación con fines precisos³⁶. Los pueblos indígenas pueden utilizar tales medidas como base para entablar un diálogo con estos organismos y considerarlos responsables de cumplir las normas u objetivos establecidos. Las minorías a veces figuran en las listas de "grupos vulnerables", pero rara vez se analizan las circunstancias de su vulnerabilidad o se responde a ésta con medidas separadas.

97. El PNUD es uno de los organismos que más se ocupa de las minorías. En 2006 colaboró estrechamente con la Experta independiente en relación con la futura labor del PNUD sobre cuestiones de las minorías y la elaboración de una nota de política general o de orientación sobre las minorías. Esta nota complementaría la nota de orientación normativa titulada "El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso", aprobada en 2001. En el nuevo programa mundial del PNUD de promoción de los derechos humanos, en que se exhorta a que se colabore con la Experta independiente, se ha incluido un renglón presupuestario correspondiente a la labor relativa a las minorías.

98. En mayo de 2001 el BID aprobó un Plan de acción para combatir la exclusión social por motivos étnicos o raciales, con la meta a largo plazo de considerar en forma integral las variables de raza y etnia en las operaciones, programación y políticas del Banco. La siguiente fase busca establecer el marco institucional para combatir la exclusión racial, y se dedicará a fortalecer la capacidad y el papel de las oficinas del país mediante la capacitación, prácticas de contratación, la difusión y el desarrollo de proyectos. El BID coordina sus actividades con otros organismos, por conducto de la Consulta Interagencial sobre Raza y Pobreza en América Latina y el Caribe³⁷, y ha convocado talleres sobre cuestiones como la creación de oportunidades de desarrollo económico para afrodescendientes.

99. Entre los organismos bilaterales de desarrollo, la COSUDE ha respaldado un mandato trienal de prestación de apoyo con el Grupo Internacional Pro Derechos de las Minorías, con el fin de reforzar la capacidad del personal y apoyar a la organización en general para que se incluya de manera más eficaz a las minorías en la cooperación para el desarrollo. Se organizaron

³⁶ For further details see Minority Rights Group International, *An Examination of Approaches by International Development Agencies to Minority Issues in Development*, (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.5).

³⁷ This group included the Inter-American Dialogue, the World Bank, PAHO, OAS/Inter-American Human Rights Commission, UNDP, the Ford Foundation, among others.

varios talleres de capacitación en diversos aspectos de la labor con las minorías y se brindó apoyo político general sobre distintos países.

100. Las empresas del sector privado deben contribuir enteramente a enfrentar la pobreza y propiciar el acceso de las minorías al empleo. Cuando las empresas asumen seriamente el compromiso de respetar políticas de igualdad de oportunidades, aumentan la diversidad y la fuerza de su personal y los beneficios para las comunidades son considerables. Los gobiernos deberían desempeñar un papel proactivo extendiendo al sector privado la legislación en materia de no discriminación y las políticas de acción afirmativa, y haciéndolas aplicar estrictamente. Las empresas multinacionales deberían respetar la normativa internacional de derechos humanos y demostrar liderazgo en las regiones en que trabajan.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

101. En todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, los niveles de pobreza desproporcionadamente elevados de las personas pertenecientes a minorías exigen una atención dedicada y una acción concertada. La primera medida que han de adoptar los Estados en la formulación de las políticas de desarrollo deberá ser evaluar sus obligaciones dimanantes de los tratados de derechos humanos y el derecho consuetudinario. En el marco más amplio de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, los derechos a la no discriminación, a la participación en la adopción de decisiones y a la protección de la identidad cultural son fundamentales para combatir la desigualdad y la exclusión que enfrentan muchas minorías.

102. La Declaración del Milenio establece un compromiso general en el objetivo 8, de "fomentar una asociación mundial para el desarrollo". Los países desarrollados y la comunidad internacional tienen la responsabilidad común de tratar de resolver más cabalmente las cuestiones estructurales que enfrentan los países en desarrollo en la erradicación de la pobreza en general, y específicamente de la pobreza desproporcionada entre las minorías³⁸.

103. La situación de las mujeres pertenecientes a minorías exige una atención particular. La confluencia de la discriminación de género y la identidad de minoría debe tenerse en cuenta sistemáticamente al reformar las políticas encaminadas a la eliminación de la pobreza. Es un hecho reconocido que las mujeres procedentes de poblaciones marginadas representan la abrumadora mayoría de las personas que viven en la pobreza en el mundo.

³⁸ Philip Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals", *Human Rights Quarterly*, 27.3 (2005) pp. 775-777.

D. Recomendaciones

104. La Experta independiente recomienda que los Estados Partes:

- a) Reúnan datos sobre los principales indicadores económicos y sociales que se refieren al desarrollo humano de las personas pertenecientes a minorías, por ejemplo a través de censos o encuestas de muestreo, a fin de establecer suficientes datos de referencia para formular respuestas de política apropiadas. Los datos, desglosados por distintos grupos étnicos, religiosos y lingüísticos y también por género, deberían publicarse.**
- b) Establezcan mecanismos que permitan un diálogo significativo con los representantes de las comunidades minoritarias sobre las políticas de desarrollo, en particular a nivel de la administración local. En el plano nacional, la creación de organismos de derecho público integrados por representantes de las comunidades minoritarias con el mandato de examinar y vigilar las políticas del gobierno que puedan afectar a las minorías se ha demostrado útil.**
- c) Refuercen el marco legal y normativo para combatir la discriminación directa e indirecta en las esferas pública y privada. La aprobación de leyes eficaces contra la discriminación en sectores esenciales como el empleo y la educación puede contribuir a reducir los obstáculos que enfrentan las minorías para superar la pobreza. Las minorías deberían poder acceder fácilmente a las vías de recurso y reparación en los casos de discriminación, con sanciones severas que se hagan cumplir estrictamente.**
- d) Adopten políticas de acción afirmativa agresivas y concebidas especialmente para combatir la exclusión social de las minorías, como por ejemplo un plan de desarrollo económico y social específicamente para todos los grupos marginados. Los programas de acción afirmativa deberían desarrollarse tanto en el sector privado como en el sector público.**
- e) Establezcan mecanismos de vigilancia y evaluación que puedan medir eficazmente los resultados de las estrategias de reducción de la pobreza que se refieren a las minorías.**
- f) Velen por que los informes nacionales sobre los ODM y los DELP reflejen sistemáticamente la situación de las minorías y por que todos los procedimientos de examen vigilen las repercusiones de las medidas de política en las minorías. En todos los DELP y los informes nacionales sobre los ODM deberían figurar datos desglosados por grupo social y género.**

105. Para que las estrategias de reducción de la pobreza de las minorías tengan resultados positivos a largo plazo es preciso invertir en esfuerzos por erradicar las causas. En particular, los Estados deberían estudiar la posibilidad de adoptar medidas en las siguientes esferas esenciales:

- a) ***Educación.*** Las medidas a este respecto deberían consistir en: corregir las situaciones que producen la segregación de los niños pertenecientes a minorías en aulas o edificios escolares diferentes en razón de su identidad; potenciar el acceso a la enseñanza en idiomas maternos; examinar la posibilidad de ofrecer una asistencia económica o de reservar plazas en la enseñanza secundaria y superior; elaborar programas de estudios que reflejen la educación en los derechos humanos, la cultura de las minorías y la contribución de éstas a la sociedad en general.
- b) ***Empleo.*** Las medidas para promover el acceso de las minorías al empleo deberían consistir en: impartir una formación profesional específica; invertir en las regiones en que residen minorías; hacer cumplir estrictamente las leyes contra la discriminación al contratar, ascender y conservar a miembros de las minorías en el sector laboral; imponer, por quebrantamiento de estas leyes, sanciones que sean suficientemente severas para disuadir de infringirlas; y ofrecer planes de crédito especiales y otras formas de apoyo para las pequeñas empresas. En los sectores público y privado deberían aplicarse medidas de acción afirmativa en el empleo para combatir la prolongada discriminación y exclusión de las minorías.
- c) ***Derechos sobre la tierra y de propiedad.*** Los gobiernos deberían promulgar y aplicar leyes que salvaguarden la igualdad de derechos de las minorías sobre la tierra y de propiedad. En las leyes sobre tenencia de la tierra deberían reconocerse varias formas de propiedad, tanto individual como colectiva. Las minorías deberían poder registrar el título de propiedad sobre sus tierras. Deberían existir medios de recurso y/o indemnización judicial a disposición de las personas que en el pasado fueron desplazadas de sus hogares o de sus tierras tradicionales. Los derechos de las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios a poseer y heredar la tierra deberán ser iguales a los de los hombres.
- d) ***Participación en la adopción de decisiones.*** Las minorías tienen derecho a participar de manera efectiva en la adopción de decisiones sobre las cuestiones de interés local o nacional y los planes de desarrollo que las afectan o que afecten a las regiones en que residan. Se ha de dar prioridad al apoyo a la participación, por ejemplo reservando plazas en el gobierno o las instituciones consultivas especializadas.

106. La Experta independiente recomienda que los organismos internacionales de desarrollo:

- a) **Adopten directrices de política sobre las cuestiones de las minorías en que se aborden específicamente los problemas particulares que enfrentan no sólo los pueblos indígenas sino también las personas pertenecientes a una gama más amplia de poblaciones minoritarias.**
- b) **Fortalezcan su capacidad institucional y sus conocimientos sobre la situación de las minorías, especialmente en lo que se refiere a la pobreza y otros indicadores del desarrollo humano. Ello podría incluir la capacitación del personal sobre**

los derechos humanos de las minorías y la aplicación de enfoques de desarrollo basados en los derechos humanos.

- c) Entablen diálogos con las minorías sobre las prioridades del desarrollo, entre otras cosas mediante la creación de grupos consultivos sobre las minorías. Los organismos internacionales de desarrollo también pueden facilitar diálogos regionales sobre cuestiones de las minorías.**
- d) Recopilen datos desglosados sobre los efectos de las políticas, programas y proyectos en las minorías y presten apoyo a las oficinas nacionales de estadística para reforzar su capacidad de reunir y divulgar esos datos.**
- e) Vigilen el apoyo presupuestario otorgado para garantizar que las asignaciones de recursos se destinen debidamente a las minorías o las regiones en que residen minorías y planteen esta cuestión como prioridad en las consultas con las autoridades.**
- f) Brinden apoyo a los Estados para la preparación de los informes nacionales sobre los ODM, los DELP y todos los procedimientos de examen relacionados con estas modalidades a fin de que reflejen adecuadamente los efectos de las políticas en las minorías.**
- g) Encarguen nuevas investigaciones sobre los efectos de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza en las minorías y velen por que los documentos de estrategia de los países para la cooperación en favor del desarrollo reflejen la situación de las minorías y se publiquen en idiomas de las minorías.**
- h) Establezcan renglones presupuestarios para apoyar las actividades relacionadas con cuestiones de las minorías en el desarrollo. Ello puede consistir en destinar fondos para los grupos minoritarios en la sociedad civil, invertir en sectores esenciales o invertir en las regiones en que residan las minorías más pobres.**

107. Se recomienda a las Naciones Unidas y a las instituciones regionales y nacionales de derechos humanos que:

- a) Faciliten el apoyo técnico necesario para la elaboración, aplicación y el cumplimiento de las leyes sobre la no discriminación y las leyes y normas que protegen los derechos de las minorías, en particular la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas;**
- b) Incorporen el examen de los derechos de las minorías en las investigaciones, el diálogo y la capacitación sobre un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos;**

- c) **Velen por que en las medidas para establecer indicadores del desarrollo humano basados en los derechos humanos se incluya la elaboración de indicadores referentes a las minorías.**

108. La Nota de orientación relativa a los informes nacionales sobre los ODM, del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería revisarse para que refleje claramente el requisito de que se recopilen y presenten datos desglosados por raza, pertenencia étnica y religión, así como directrices a ese respecto.

109. El mandato de la Experta independiente exige que ésta determine las mejores prácticas. La Experta alienta firmemente a los Estados y los agentes internacionales que se ocupan del desarrollo a que les comuniquen más información sobre las prácticas positivas adoptadas para aplicar políticas enérgicas e iniciativas de cooperación técnica con el fin de reducir la pobreza en las comunidades de poblaciones minoritarias históricamente marginadas.
