

## Consejo de Europa-Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)

# Segundo informe sobre España

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), organismo del Consejo de Europa integrado por miembros independientes, tiene como uno de los pilares de su programa de trabajo el análisis de la situación del racismo y la intolerancia en cada país. A finales de 1998 concluyó una primera serie de informes por países y el 8 de julio de 2003 se presentaron en Estrasburgo algunos de los informes de la segunda fase, entre ellos el relativo a España<sup>1</sup>.

El primer informe de la ECRI sobre España se preparó en marzo de 1998 (y se publicó en enero de 1999). La segunda fase de los informes por países, iniciada en enero de 1999, supone la elaboración de un segundo informe sobre cada Estado miembro, con el objetivo de realizar un seguimiento de las propuestas formuladas en los primeros informes, actualizar sus contenidos y facilitar un análisis más detallado sobre ciertas cuestiones de particular interés en el país en cuestión.

Una fase importante en la preparación de los informes por países es el proceso de diálogo confidencial con las autoridades nacionales antes de aprobarse definitivamente. En la segunda serie de informes, un nuevo procedimiento consiste en organizar una visita de contacto para los relatores de la ECRI antes de redactarse el segundo informe. La visita de contacto a España tuvo lugar del 28 al 31 de octubre de 2002. Durante la misma, los relatores se entrevistaron con representantes de varios ministerios y administraciones públicas responsables de cuestiones relacionadas con el mandato de la ECRI.

### Perspectiva general y cuestiones preocupantes

El Segundo Informe sobre España se estructura en dos grandes secciones: I. Perspectiva general de la situación y II. Cuestiones particularmente preocupantes, a las que se añade una Bibliografía y, en esta ocasión, se incorpora también un Anexo con las Observaciones formuladas por las autoridades españolas al informe.

La primera sección, *Perspectiva general de la situación*, está compuesta por 15 apartados:

- A. Instrumentos jurídicos internacionales
- B. Normas constitucionales y otras normas fundamentales
- C. Disposiciones penales
- D. Disposiciones civiles y administrativas
- E. Administración de la justicia
- F. Instancias especializadas y otras instituciones
- G. Educación y formación/sensibilización
- H. Acogida y situación de los extranjeros
- I. Violencia racial
- J. Acceso a los servicios públicos
- K. Empleo
- L. Grupos vulnerables
- M. Conducta de instituciones clave nacionales y locales
- N. Vigilancia de la situación en el país

### O. Medios de comunicación.

Si bien las cuestiones más directamente relacionadas con la población gitana se recogen en la segunda Sección, también en la primera aparecen menciones específicas o comentarios generales que también afectan a esta comunidad: la sobre-representación en centros penitenciarios, la discriminación en el acceso a la vivienda o el empleo, la difusión de informaciones tendenciosas en los medios de comunicación, etc. En cuanto a los instrumentos jurídicos, la ECRI insiste especialmente en la necesidad de mejorar la aplicación de las disposiciones.

La segunda sección del Informe, denominada *Cuestiones particularmente preocupantes*, está dedicada a dos aspectos sobre los que la ECRI quiere llamar especialmente la atención:

P. La situación de la población romaní/gitana (apartado que reproducimos íntegramente en las siguientes páginas)

Q. Política y prácticas de inmigración.

### Recomendaciones

Entre las principales conclusiones de este segundo Informe, se reconocen, por una parte, una serie de avances tras la adopción "de medidas para combatir el racismo y la intolerancia, incluidas disposiciones penales en el ámbito de la lucha contra el racismo y la discriminación racial, e iniciativas educativas encaminadas a ayudar a los niños en riesgo de exclusión social, en particular los romaníes/gitanos y los niños inmigrantes. España también ha seguido poniendo en práctica su estrategia para mejorar la situación de su población romaní/gitana en diversas zonas, estrategia que está evaluándose en la actualidad". Pero la ECRI también insiste en que, a pesar de estos esfuerzos "los problemas del racismo y la xenofobia persisten y afectan particularmente a los romaníes/gitanos y a los ciudadanos no europeos. Esta situación parece deberse en parte a una aplicación inadecuada de la legislación en vigor para combatir estos fenómenos, y a la utilización extendida en el debate público de argumentos e imágenes que crean un clima negativo".

En este sentido, la ECRI recomienda que las autoridades españolas tomen medidas en una serie de ámbitos: mejorar la aplicación de la legislación contra el racismo y la discriminación racial, mejorar la situación de las comunidades romaníes/gitanas, y la necesidad de garantizar que los derechos humanos, incluido el principio de no discriminación, se respeten ampliamente.

<sup>1</sup> Este segundo informe sobre España alcanza hasta el 13 de diciembre de 2002, fecha en que fue aprobado. Los meses siguientes hasta la presentación pública del 8 de abril de 2003 fueron el plazo abierto para que los gobiernos de los estados miembros pudieran presentar sus observaciones. En concreto, las de las autoridades españolas se recogen en un Anexo del Informe (pp. 31 a 37).

**ECRI**

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

# Situación de la población romaní/gitana en España

Reproducimos íntegramente en estas páginas el apartado P, Sección II, del Segundo Informe sobre España de la ECRI, dedicado específicamente a "la situación de la población romaní/gitana" (pp. 19-22).

Cabe destacar que esta Sección II lleva como título "Cuestiones particularmente preocupantes" y en ella "la ECRI pretende llamar la atención sobre una serie de cuestiones que, a su juicio, necesitan abordarse particularmente y cuanto antes en el país en cuestión. En el caso de España, la ECRI desea poner de relieve la situación de la población romaní/gitana, y algunos aspectos relativos a la política y a las prácticas de inmigración".

(...)

43. Si bien no se dispone de estadísticas precisas, las autoridades estiman que la **población** romaní/gitana se cifra en unas 600.000 personas. Según estadísticas no gubernamentales, ascienden al menos a 800.000. Se trata de una población muy heterogénea, con un sentido de la identidad y de raíces comunes muy arraigado, a pesar de estar integrada por personas con niveles de educación, logros profesionales, estilos de vida y creencias muy diferentes. No obstante, en términos generales, una gran parte de la población romaní/gitana de España sigue viviendo en una situación —en muchos casos grave— de marginación y exclusión de la sociedad principal. Los romaníes/gitanos son objeto de prejuicios sociales, discriminación y condiciones de desventaja en muchas esferas de la vida, que abarcan de la educación al empleo, la vivienda y la atención sanitaria. En algunas ocasiones también son víctimas de actos de violencia.

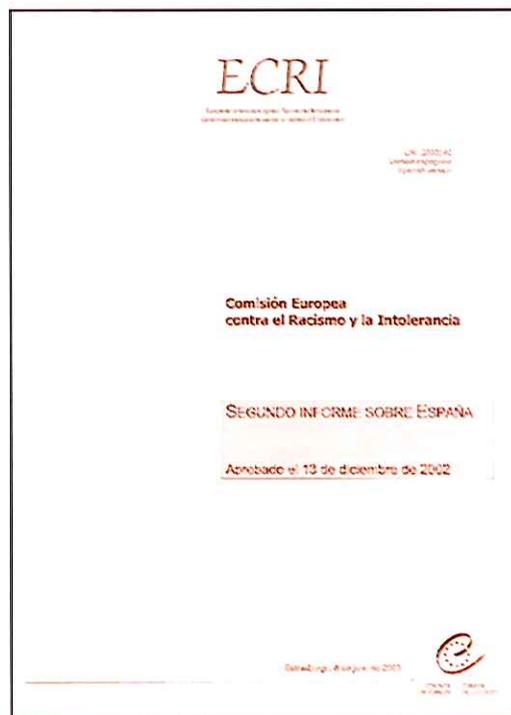
44. Las autoridades españolas han declarado que la **educación** es uno de los ámbitos al que han concedido más importancia e invertido más recursos en los últimos decenios. Se han obtenido resultados positivos, particularmente el aumento de la tasa de escolaridad en España. Sin embargo, la ECRI observa que, no obstante las iniciativas adoptadas, las tasas de abandono y de absentismo escolar siguen siendo muy elevadas entre los niños romaníes/gitanos, y afectan al 70 por ciento de los niños mayores de 14 años, y al 90 por ciento de las niñas del mismo grupo de edad. También son conocidas las dificultades que experimentan los niños romaníes/gitanos para acceder a la educación preescolar. Si bien las familias romaníes/gitanas se muestran algo reacias a confiar a sus hijos pequeños a instituciones no romaníes/gitanas, es bien sabido que otros factores importantes determinan el bajo nivel de representación de niños romaníes/gitanos en la educación escolar, a saber, la distribución territorial desigual de tales instituciones, las condiciones de admisión desventajosas y la discriminación. La tasa de analfabetismo entre la población adulta sigue siendo muy elevada y, si bien el porcentaje de estudiantes universitarios romaníes/gitanos está aumentando ligeramente, sigue siendo muy limitado. La ECRI considera [que] las autoridades españolas deberían abordar estas esferas en primer lugar. Señala que existe una Comisión Educativa integrada por representantes de la administración pública y por algunas organizaciones de romaníes/gitanos que tiene por objeto promover el acceso al sistema educativo estatal. Otra esfera que debe atenderse cuanto antes es la alta concentración de niños romaníes/gitanos en determinadas escuelas —a saber, colegios estatales, ya que muy pocos niños romaníes/gitanos van a colegios concertados o colegios privados. La ECRI es consciente de las medidas adoptadas tanto a nivel central como de las comunidades autónomas para asegurar la distribución equitativa en todas las escuelas estata-

les de los alumnos con necesidades educativas especiales procedentes de grupos social o culturalmente desfavorecidos; también conoce la existencia de programas compensatorios orientados a promover la igualdad de oportunidades para los niños desfavorecidos. La ECRI insta firmemente a las autoridades españolas a supervisar de cerca la eficacia de tales medidas, inclusive, como se mencionará más adelante, a través de formas participativas de evaluación que incluyan al grupo objetivo. También les invita a adoptar iniciativas encaminadas a fomentar la participación de familias romaníes/gitanas en las oportunidades educativas que se ofrecen a sus hijos.

45. La falta de educación y de formación repercuten negativamente en las oportunidades de **empleo** para los miembros de las comunidades romaníes/gitanas. Estas oportunidades se reducen aún más por los prejuicios extendidos y por la discriminación de que son objeto por parte de los empleadores potenciales. Según las investigaciones realizadas, la discriminación en la contratación y el lugar de trabajo es particularmente grave en el caso de las mujeres romaníes/gitanas. La ECRI señala que el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (2001-2003) identifica a los romaníes/gitanos como grupo que requiere particular atención. La ECRI también es consciente de la serie de programas fundados a través del Programa de Desarrollo Gitano, incluidos programas de formación, asesoramiento para ayudar a los jóvenes a integrarse en el mercado de trabajo, formación profesional para grupos excluidos de la formación ordinaria, y formación para mediadores interculturales. Asimismo, la ECRI pone de relieve el programa "Acceder" patrocinado por la Unión Europea, emprendido en colaboración con las comunidades autónomas y municipios para asegurar un trabajo a miles de personas de grupos desfavorecidos, en particular romaníes/gitanos, a través de una red paralela especializada de oficinas de empleo, que prestan servicios de formación, asesoramiento y mediación. La ECRI celebra estas iniciativas y confía en que se ampliarán en el futuro. No obstante, insiste en la necesidad apremiante de abordar la cuestión de la discriminación en el trabajo, en particular a través de la investigación, iniciativas de sensibilización y medidas legislativas debidamente aplicadas.

46. Aunque la situación de los miembros de la población romaní/gitana en materia de **vivienda** varía considerablemente, las condiciones de vivienda de una parte importante de esta población son pésimas y, de hecho, la gran mayoría de los habitantes de las barriadas son romaníes/gitanos. Muchas de estas zonas están situadas en las zonas periféricas de las grandes ciudades o en el interior de las mismas, y sus problemas están relacionados con condiciones sumamente insalubres, drogas y violencia. Las autoridades españolas han tomado iniciativas para eliminar las chabolas –la vivienda representa una de las esferas más importantes del Programa de Desarrollo Gitano. Dichas iniciativas han incluido programas de vivienda de transición, que ofrecen a los arrendatarios una vivienda temporal hasta que se les pueda ofrecer una vivienda apropiada. Sin embargo, la eficacia de muchas de estas medidas se ha desafiado, incluso por el Defensor del Pueblo en casos específicos, y se ha expresado inquietud por el hecho de que en algunos casos estas medidas hayan perpetuado o incluso empeorado situaciones de marginación. La ECRI subraya la necesidad de formular y aplicar políticas de vivienda en estrecha consulta con los miembros de las comunidades afectadas. Asimismo, la ECRI señala que, si bien ha disminuido el número de quejas presentadas al Defensor del Pueblo relativas al acceso a la vivienda de los romaníes/gitanos, en el pasado, el Defensor del Pueblo ha intervenido en casos de desalojos forzosos de familias romaníes/gitanas de sus lugares de residencia. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a afrontar este problema. Pone igualmente de relieve el papel que desempeña la discriminación al excluir en la práctica a los romaníes/gitanos del sector privado de la vivienda, y exhorta a las autoridades españolas a hacer frente a este problema, inclusive a través de medidas legislativas debidamente aplicadas.

47. La **situación sanitaria** de los miembros de las comunidades romaníes/gitanas también refleja su situación normalmente desventajosa, asociada a diversos factores como la pobreza y las condiciones de vida insalubres, pero revela asimismo la incapacidad del sistema sanitario de atender las necesidades específicas de estas comunidades y, en algunos casos, los prejuicios por parte de los proveedores de servicios. Si bien no se dispone de estadísticas sobre la situación sanitaria



ría de este segmento de la población española a nivel nacional, la información recabada en el plano local indica que la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida son considerablemente inferiores a la media. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a evaluar las iniciativas emprendidas actualmente en el ámbito de la salud, y a redoblar sus esfuerzos para facilitar el acceso de los romaníes/gitanos a la atención sanitaria.

48. La ECRI también expresa su inquietud por los actos de **violencia racial** contra la población romaní/gitana, en particular los cometidos por las comunidades locales, y exhorta a las autoridades españolas a garantizar una respuesta oficial rápida y efectiva a tales actos.

49. Para las comunidades romaníes/gitanas también supone un problema la inexistencia de un marco político y jurídico coherente para la protección y promoción de su **cultura**, tradiciones y lengua, y la necesidad de unos mecanismos que aseguren la participación significativa de los romaníes/gitanos en las estructuras políticas y sociales. La ECRI alienta a las autoridades españolas a considerar seriamente estas propuestas.

50. Desde finales del decenio de 1980, el gobierno español ha estado aplicando el **Programa de Desarrollo Gitano** (en adelante, "el Programa"). Administrado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Programa tiene por objeto elevar la calidad de vida de los romaníes/gitanos al mismo nivel que el resto de la población; facilitar su integración social a través del acceso al sistema de protección social; establecer vías de participación para los romaníes/gitanos en cuestiones de su interés; y fomentar una mejor coexistencia entre grupos sociales y culturales diferentes, promoviendo la solidaridad y el respeto por la cultura romaní/gitana. El Gobierno destina anualmente al Programa unos 3,3 millones de euros, y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales firma acuerdos con las comunidades autónomas para cofinanciar y llevar a la práctica proyectos que abarquen necesariamente las esferas de la protección social, la educación, el empleo, la vivienda, la salud y la cultura. Por lo general, se reconoce que el Programa ha dado resultados en algunas esferas, como promover la escolarización entre los niños romaníes/gitanos y la participación de las mujeres romaníes/gitanas en la sociedad. También se reconoce que, al ofrecer subvenciones a organizaciones romaníes/gitanas, el Programa ha contribuido asimismo a impulsar el movimiento romaní/gitano. No obstante, también se le ha criticado por ser un instrumento generalmente orientado hacia la prestación de asistencia social, y por no abordar debidamente otras esferas prioritarias para las comunidades romaníes/gitanas, como la identidad, la participación en la vida política y la discriminación. Asimismo, se ha puesto de relieve la rigidez excesiva de la estructura, que le ha impedido adaptarse a cambios sociales operados durante sus 13 años de aplicación. Por último, si bien uno de los objetivos establecidos del Programa es promover la participación de los romaníes/gitanos en cuestiones de su interés, muchos romaníes/gitanos y observadores no romaníes/gitanos se quejan de que las comunidades romaníes/gitanas no han participado realmente en la elaboración, aplicación y evaluación del Programa en el plano nacional, y de que, por consiguiente, el Programa no refleja algunas de sus prioridades principales.

51. La ECRI celebra saber que el Programa está siendo objeto, por primera vez, de una evaluación cualitativa general, e insta firmemente a las autoridades españolas a garantizar la **participación** activa de las comunidades romaníes/gitanas en este proceso. Considera esencial la participación auténtica de dichas comunidades en todos los planos de la formulación, la aplicación y la elaboración de una estrategia encaminada para garantizar el éxito de la misma. De conformidad con su Recomendación núm. 3 de política general sobre "la lucha contra el racismo y la intolerancia hacia los romaníes/gitanos", la ECRI alienta a las autoridades españolas a tomar medidas institucionales para promover la participación activa de las comunidades romaníes/gitanas en los procesos decisorios, a través de mecanismos nacionales, regionales y locales, concediendo prioridad a la idea de asociación en pie de igualdad. En términos más generales, se llama la atención de las autoridades españolas sobre las propuestas contenidas en la Recomendación núm. 3 de política general; se trata de una serie de medidas legislativas y políticas que los gobiernos pueden adoptar para elaborar una amplia estrategia a fin de mejorar la situación de la población romaní/gitana. Por último, la ECRI subraya la necesidad de que se garantice que la responsabilidad de administrar cada estrategia se asigne a aquel nivel que mejor asegure una toma de decisiones y una coordinación eficientes entre los ministerios.

Estrasburgo, 8 de julio de 2003.