

ECRI

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

CRI (2003) 40
Version espagnole
Spanish version

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

SEGUNDO INFORME SOBRE ESPAÑA

Aprobado el 13 de diciembre de 2002

Estrasburgo, 8 de julio de 2003



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Si desea obtener más información sobre el trabajo de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y sobre las otras actividades del Consejo de Europa en este ámbito, puede ponerse en contacto con:

Secretariat of ECRI
Directorate General of Human Rights – DG II
Council of Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visite nuestro sitio Web: www.coe.int/ecri

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
SECCIÓN I: PERSPECTIVA GENERAL DE LA SITUACIÓN	7
A. INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES	7
B. NORMAS CONSTITUCIONALES Y OTRAS NORMAS FUNDAMENTALES	7
C. DISPOSICIONES PENALES	8
D. DISPOSICIONES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS	10
E. ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA.....	10
F. INSTANCIAS ESPECIALIZADAS Y OTRAS INSTITUCIONES	11
G. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN/SENSIBILIZACIÓN	12
H. ACOGIDA Y SITUACIÓN DE LOS EXTRANJEROS	13
- Refugiados y solicitantes de asilo	13
I. VIOLENCIA RACIAL.....	14
J. ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS	15
- Acceso a servicios sociales como la atención sanitaria, el bienestar y la vivienda, y acceso a los lugares públicos	15
- Acceso a la educación	15
K. EMPLEO	16
L. GRUPOS VULNERABLES	16
- Romaníes/gitanos	16
- Inmigrantes del norte de África y musulmanes.....	16
M. CONDUCTA DE INSTITUCIONES CLAVE NACIONALES Y LOCALES.....	17
- Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.....	17
N. VIGILANCIA DE LA SITUACIÓN EN EL PAÍS	18
- Datos y estadísticas	18
O. MEDIOS DE COMUNICACIÓN	18
SECCIÓN II: CUESTIONES PARTICULARMENTE PREOCUPANTES	19
P. LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN ROMANÍ/GITANA	19
Q. POLÍTICA Y PRÁCTICAS DE INMIGRACIÓN	23
BIBLIOGRAFÍA	27

Prólogo

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) es un organismo del Consejo de Europa integrado por miembros independientes. Tiene por objeto combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel paneuropeo y desde la perspectiva de la protección de los derechos humanos.

Uno de los pilares del programa de trabajo de la ECRI es su enfoque país por país, que le permite analizar la situación del racismo y la intolerancia en cada uno de los Estados miembros, y formular propuestas sobre cómo afrontar los problemas identificados.

A finales de 1998, la ECRI concluyó la primera serie de sus informes por países sobre cada Estado miembro. 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. El objetivo de esta segunda serie de informes es 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 de la ECRI es el proceso de diálogo confidencial con las autoridades nacionales del país en cuestión antes de aprobarse definitivamente el informe. En la segunda serie de informes específicos de cada país, 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. La ECRI agradece sinceramente a las autoridades nacionales de España su cooperación entusiasta en la organización de la visita de contacto y, en particular, agradece la colaboración de todas las personas que se entrevistaron con su delegación, ya que cada una de ellas proporcionó valiosas informaciones sobre su propio ámbito de competencia. La ECRI también agradece al agente nacional de enlace de España su eficiencia y colaboración, muy apreciadas por los relatores de la ECRI.

Asimismo, la ECRI desea expresar su agradecimiento a todos los representantes de las organizaciones no gubernamentales con quienes se entrevistaron sus relatores en la visita de contacto, por su valiosa contribución al trabajo de la Organización.

El siguiente informe fue redactado por la ECRI bajo su propia responsabilidad. Abarca la situación en España hasta el 13 de diciembre de 2002. Cualquier cambio posterior a esta fecha no se contempla en el siguiente análisis, ni en las conclusiones y propuestas de la ECRI.

Resumen ejecutivo

España ha adoptado una serie 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.

No obstante los esfuerzos desplegados, los problemas del racismo y la xenofobia persisten y afectan particularmente a los romaníes/gitanos y a los ciudadanos no comunitarios. 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 torno a la inmigración y los inmigrantes. La aplicación de ciertos aspectos de la política de inmigración de España y de otras leyes pertinentes en algunas partes de su territorio, particularmente en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, es motivo de preocupación.

En el presente informe, la ECRI recomienda que las autoridades españolas tomen medidas en una serie de ámbitos. Estas recomendaciones abarcan, entre otras, la necesidad de mejorar la aplicación de las disposiciones existentes en materia penal, civil y administrativa contra el racismo y la discriminación racial, la necesidad de mejorar la situación de las comunidades romaníes/gitanas en España a través de una estrategia formulada y aplicada en estrecha colaboración con las comunidades afectadas; la necesidad de garantizar que los derechos humanos, incluido el principio de no discriminación, se respetan ampliamente, aplicando al mismo tiempo la política y la legislación en materia de inmigración en toda España.

SECCIÓN I: PERSPECTIVA GENERAL DE LA SITUACIÓN

A. Instrumentos jurídicos internacionales

1. España ha ratificado la mayoría de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes en el ámbito de la lucha contra el racismo y la intolerancia. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a firmar y ratificar el Protocolo núm. 12 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos.
2. La ECRI celebra la firma de España, en octubre de 2000, de la Carta Social Europea (revisada), y alienta a las autoridades españolas a ratificar este instrumento a la mayor brevedad. También les invita a firmar y ratificar el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad y la Convención para la participación de los extranjeros en la vida pública local.
3. En virtud del artículo 96 de la Constitución Española, los tratados internacionales, válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno y, por consiguiente, pueden ser aplicados por tribunales nacionales. Las autoridades nacionales han declarado que la práctica habitual en España es no ratificar instrumentos internacionales hasta armonizar la legislación nacional con sus disposiciones. No obstante, en caso de que el derecho estatutario contradiga las disposiciones contenidas en un instrumento internacional ratificado, prevalecerán las disposiciones del instrumento internacional. Para ratificar un tratado cuyas disposiciones no están de conformidad con la Constitución Española, esta última deberá ser enmendada en primer lugar. En cambio, en caso de conflicto entre un instrumento internacional ratificado y la Constitución Española, esta última prevalece.

B. Normas constitucionales y otras normas fundamentales

4. La Constitución Española de 1978 contiene diversos artículos pertinentes para la lucha contra el racismo y la discriminación. El apartado 1 del artículo 1 de la Constitución incluye la igualdad entre los valores superiores del ordenamiento jurídico de España. El artículo 14 de la Constitución estipula que “los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Como ya se afirmó en el primer informe, la ECRI está convencida de que la Constitución debería reconocer la igualdad ante la ley de todas las personas, y no sólo de los ciudadanos españoles.
5. El apartado 2 del artículo 9 de la Constitución estipula que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plena aplicación; y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. La ECRI cree que esta disposición constituye una base jurídica sólida para la adopción de acciones positivas dirigidas a las personas y grupos desfavorecidos, y alienta a las autoridades españolas a basarse en este principio constitucional para ampliar sus acciones a favor de las personas y grupos desfavorecidos de España.

6. En virtud del artículo 13 de la Constitución, los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título I de la Constitución (que incluyen el derecho a la vida y a la integridad personal, a la libertad personal, al honor, a la intimidad, al secreto de las comunicaciones y a la libertad de religión o de creencia, de reunión y de asociación), en los términos que establezcan los tratados y la ley. En diciembre de 2000, España aprobó la Ley Orgánica 8/2000 “sobre derechos y libertades de extranjeros en España y su integración social”, que modificó la Ley Orgánica 4/2000 “sobre derechos y libertades de extranjeros”, aprobada en enero del mismo año. La Ley 8/2000, garantiza numerosos derechos a los extranjeros con residencia legal en España, en condiciones de igualdad con los españoles¹, ampliando así los derechos garantizados constitucionalmente a esta categoría de personas. De conformidad con la Ley 8/2000, todos los extranjeros, legal o ilegalmente establecidos en España, tienen derecho a una educación básica obligatoria, a servicios sociales básicos y a una asistencia médica pública en caso de emergencia. Sin embargo, la Ley 8/2000 no concede a los trabajadores ilegales el derecho de asociación, de huelga ni de sindicación. Esta disposición ha sido muy criticada en determinados sectores de la sociedad civil española. La ECRI comprende que se ha amenazado la constitucionalidad de estas disposiciones, y confía en que se tomará una decisión al respecto a la mayor brevedad.

C. Disposiciones penales

7. En España existe una gran diversidad de disposiciones penales contra el racismo y la discriminación racial. El apartado 1 del artículo 607 del Código Penal penaliza el genocidio. El apartado 4 del artículo 515 prohíbe asociaciones que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones, por razón de su ideología, religión o creencias, o de su pertenencia a una raza o grupo étnico o nacional. El artículo 517 prevé una pena de prisión y multas para los fundadores, directores y presidentes de tales asociaciones, y para sus miembros activos. El artículo 520 estipula la disolución de tales asociaciones. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la mera existencia de tal organización será objeto de sanciones penales, aun cuando la organización no lleve a cabo sus objetivos².
8. El apartado 1 del artículo 510 penaliza los actos que incitan a la discriminación, el odio o la violencia contra grupos o asociaciones por motivos racistas, antisemitas o por otros motivos relativos, *inter alia*, a la raza, la etnia y el origen nacional. El apartado 2 del artículo 510 penaliza la difusión, con conocimiento de su falsedad, de informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones en relación a su ideología, religión o creencia, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, o su origen nacional. El apartado 2 del artículo 607 penaliza la difusión por cualquier medio de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen los

¹ Estos derechos incluyen: el derecho a la libertad de circulación y a elegir el lugar de residencia; derecho de voto en las elecciones municipales en atención de criterios de reciprocidad legalmente establecidos; libertades de reunión y de manifestación; libertad de asociación; derecho a la educación; derecho al trabajo y a la Seguridad Social en el ejercicio de una actividad remunerada por cuenta propia o ajena; derecho al trabajo en los servicios públicos; libertad de sindicación y de huelga; derecho a asistencia sanitaria; derecho a ayudas en materia de vivienda; derecho a la Seguridad Social y al acceso a los servicios sociales.

² Decisión del Tribunal Supremo del 11 de mayo de 1970

delitos tipificados en el apartado 1 del artículo 607, o que pretendan la rehabilitación de regímenes o instituciones que amporen dichos delitos.

9. El artículo 511 del Código Penal penaliza los actos de discriminación racial o étnica contra personas físicas o jurídicas cometidos por personas encargadas de un servicio público. En virtud de este mismo artículo, un funcionario público que haya cometido estos delitos incurrirá en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público. El artículo 314 castiga a quienes produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona, por razón de su ideología, religión o creencias, o por su pertenencia a una raza o etnia.
10. El apartado 1 del artículo 312 castiga a quienes trafiquen de manera ilegal con mano de obra. El apartado 2 de este mismo artículo castiga a quienes empleen a súbditos extranjeros sin permiso de trabajo en condiciones que perjudiquen, supriman o restrinjan sus derechos que tuviesen reconocidos por disposiciones legales, convenios colectivos o contrato individual.
11. El apartado 4 del artículo 22 del Código Penal incluye entre las circunstancias agravantes de un delito los motivos racistas o antisemitas del infractor, o motivos referentes a la ideología, religión o creencias de la víctima, o a la etnia, raza o nación a que pertenezca. Además, todo delito agravado por un motivo racista es objeto de una acción judicial *ex officio*.
12. Si bien la ECRI no ha podido obtener estadísticas sobre la aplicación de estas disposiciones, en los informes expresa su inquietud porque éstas raramente se apliquen en la actualidad y porque los casos presentados ante los tribunales no reflejen el número real de actos racistas o discriminatorios que tienen lugar en España. En particular, la ECRI considera que debería mejorarse la aplicación de las disposiciones que establecen los motivos racistas como circunstancia agravante, de las referentes a la incitación a la discriminación, el odio y la violencia en relación con la raza, la etnia y el origen nacional, y de las disposiciones contra las asociaciones que promueven la discriminación, el odio y la violencia relacionada con tales motivos. A tales fines, la ECRI invita a las autoridades españolas a impartir más formación sobre estos temas a todos los actores que toman parte en el sistema de justicia penal, desde la policía, hasta las autoridades judiciales y los jueces; esta formación debería permitir, en particular, que se tuviera debidamente en cuenta la dimensión racista de todos los delitos en las diversas fases de los procesamientos judiciales. También debería sensibilizarse en mayor grado a todos los actores del sistema de justicia penal sobre la necesidad de luchar contra los delitos cometidos por motivos raciales, contra la incitación a la discriminación racial, el odio y la violencia, y contra las asociaciones que promueven el racismo. Al mismo tiempo, deberían estudiarse modos de alentar a las víctimas de tales actos a presentar denuncias. En lo que se refiere más específicamente a la discriminación racial, además de las disposiciones penales (artículos 511 y 314) mencionadas anteriormente, la ECRI subraya que debería ser esencial adoptar amplias disposiciones civiles y administrativas para combatir efectivamente este fenómeno³.

³

Véase más abajo, *Disposiciones civiles y administrativas*

D. Disposiciones civiles y administrativas

13. El principio de la no discriminación se reitera en una serie de leyes que abarcan diferentes ámbitos de la vida. Éstas incluyen: la Ley 5/80 “Ley Básica de Empleo”; la Ley 8/88 “sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social”; la Ley 7/80 “de Libertad Religiosa”; y la Ley 1/90 “sobre el Sistema Educativo. En la Ley Orgánica 10/2002 “sobre la Calidad de la Educación” se menciona la intención de actuar de conformidad con el principio de no discriminación en asuntos educativos. El artículo 23 de la Ley 8/2000 también contiene disposiciones antidiscriminatorias aplicables a todos los ámbitos de la vida. Sin embargo, al estar incluidas en la legislación que reglamenta los derechos de los extranjeros, tales disposiciones sólo contemplan esta categoría de personas. No se ha comunicado a la ECRI ningún caso en que se hayan aplicado dichas disposiciones.
14. Al tiempo que celebra la adopción de estas disposiciones antidiscriminatorias como instrumento que promueva potencialmente la protección de ciertos grupos de personas vulnerables a la discriminación, la ECRI alienta a las autoridades españolas a considerar la adopción de un instrumento más amplio que contenga disposiciones civiles y administrativas en todos los ámbitos de la vida, que prohíba la discriminación por motivos de raza, color, religión, lengua, nacionalidad, y origen nacional y étnico. A este respecto, la ECRI llama la atención de las autoridades españolas sobre su Recomendación núm. 7 de política general sobre “una legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial”, en que la ECRI describe los principales elementos de una legislación de amplio alcance en este ámbito. Como se mencionará posteriormente⁴, la ECRI pone de relieve el papel fundamental que podría desempeñar una instancia especializada en la lucha contra el racismo y la intolerancia, al supervisar la aplicación de dicha legislación antidiscriminatoria. La ECRI considera que la revisión de la legislación nacional que están llevando a cabo actualmente las autoridades españolas para cumplir la Directiva 43/2000 del Consejo, que aplica el principio de igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico –se ha preparado un proyecto de ley preliminar a tales fines- constituye una oportunidad importante a este respecto. También exhorta a las autoridades españolas a fomentar la participación activa de la sociedad civil en el debate sobre la adopción de una legislación antidiscriminatoria.

E. Administración de la justicia

15. La ECRI señala que el porcentaje de extranjeros entre la población detenida de España es desproporcionado en relación con el porcentaje de extranjeros en la población general. Si bien los periódicos españoles han señalado en algunas ocasiones que las autoridades españolas comunican cifras considerablemente elevadas, dichas autoridades han informado a la ECRI que los extranjeros representan el 17,5 por ciento de los reclusos en instituciones penitenciarias, y el 46 por ciento de todas las personas detenidas. El porcentaje de romaníes/gitanos en los centros penitenciarios españoles también es desproporcionado. Este fenómeno afecta particularmente a las mujeres romaníes/gitanas que, de conformidad con algunas estadísticas no gubernamentales, representan el 25 por ciento de todas las reclusas en centros

⁴ *Instancias especializadas y otras instituciones*

penitenciarios en España. También se ha tenido noticia de las discrepancias existentes entre las penas impuestas a los romaníes/gitanos y extranjeros, y las impuestas a las personas de nacionalidad española acusadas de delitos comparables, y del acceso desproporcionadamente limitado de las mujeres romaníes/gitanas a tipos de sanciones que no conlleven la detención. La ECRI alienta a las autoridades españolas a estudiar estas cuestiones.

F. Instancias especializadas y otras instituciones

16. El Defensor del Pueblo (Ombudsman) es una institución no jurisdiccional establecida constitucionalmente que supervisa las actividades de la administración. Investiga quejas sobre vulneraciones de los derechos humanos por parte de las autoridades españolas *ex officio*, o quejas individuales. En el ejercicio de sus funciones, puede solicitar la colaboración de defensores del pueblo regionales, establecidos en las comunidades autónomas, y además tiene acceso a informaciones de todos los órganos administrativos. El Defensor del Pueblo puede formular recomendaciones dirigidas a las autoridades públicas, pero no puede modificar leyes ni reglamentaciones, ni considerar las quejas relativas al funcionamiento de las autoridades competentes para la administración de la justicia. La discriminación y el racismo no figuran expresamente en su ámbito de competencia, si bien se consideran parte de su mandato general, que consiste en defender los derechos y libertades fundamentales.
17. La Oficina del Defensor del Pueblo apenas recibe quejas sobre racismo y discriminación racial, pero sí quejas relacionadas en cierta medida con cuestiones de racismo y discriminación. Los romaníes/gitanos y extranjeros han sometido quejas a la Oficina del Defensor del Pueblo para su consideración, que han dado lugar a que éste formule recomendaciones, por ejemplo, en los ámbitos de la vivienda y la educación de los romaníes/gitanos.
18. La ECRI concede una gran importancia al establecimiento y funcionamiento de instancias especializadas que puedan supervisar efectiva e independientemente la situación del racismo y la discriminación racial en un país particular, y ayudar a tomar medidas eficaces para compensar a las víctimas. Al tiempo que celebra la existencia de Defensores del Pueblo nacionales y regionales, la ECRI, como ya señaló en su primer informe, alienta a las autoridades españolas a establecer una institución nacional especializada que pueda afrontar estos problemas. La ECRI llama la atención de las autoridades españolas sobre su Recomendación núm. 2 de política general sobre las instancias especializadas en la lucha contra el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia a nivel nacional, que contiene propuestas detalladas acerca de las formas que pueden adoptar dichas instancias, y sobre su Recomendación núm. 7 de política general sobre una legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial. Como se ha señalado anteriormente, la ECRI considera que el establecimiento de tal institución a nivel nacional también debería examinarse en el contexto de la adopción de una legislación antidiscriminatoria de mayor alcance, considerando el papel clave que esta institución podría desempeñar al supervisar la aplicación de dicha legislación⁵.

⁵

Véase *Disposiciones civiles y administrativas*

G. Educación y formación/sensibilización

19. Las autoridades españolas han puesto énfasis en la idoneidad del marco legislativo vigente para combatir el racismo y la discriminación racial. Sin embargo, la ECRI señala que apenas se aplican las disposiciones legislativas pertinentes, y que la sociedad española en general está poco sensibilizada con respecto al racismo y la discriminación racial, los modos en que estos fenómenos se manifiestan en la vida cotidiana, y la necesidad de tomar medidas para combatirlos a través de disposiciones legislativas pertinentes. La ECRI celebra las iniciativas emprendidas actualmente para sensibilizar a la sociedad española sobre estas cuestiones, inclusive estudios sobre el racismo y la inmigración en los medios de comunicación y sobre la discriminación en el empleo, realizados bajo los auspicios del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO). Sin embargo, la ECRI estima que no deben escatimarse esfuerzos en el ámbito de la investigación en esferas específicas, algunas de las cuales se ponen de relieve en el presente informe, ni en el ámbito de la sensibilización. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a apoyar las iniciativas emprendidas por la sociedad civil en estos ámbitos, y a asegurar que las investigaciones se utilizan para informar sobre la elaboración de políticas en áreas estratégicas.

20. La educación para promover la tolerancia y el respeto por la diferencia no es una asignatura distinta en la educación primaria y secundaria española, sino que constituye uno de los valores fundamentales que deben reflejarse en todas las disciplinas. La ECRI alienta a las autoridades españolas a considerar el fortalecimiento de la dimensión de los derechos humanos de los programas escolares, insistiendo particularmente en la no discriminación y en el respeto por la diferencia. Considera que, a largo plazo, la enseñanza de los derechos humanos debería ser obligatoria en la educación primaria y secundaria. Las autoridades españolas han comunicado a la ECRI que la Ley Orgánica 10/2002 “sobre la Calidad de la Educación” introduce una asignatura obligatoria en la educación secundaria llamada “Sociedad, cultura y religión”, que transmite conocimientos sobre la diversidad cultural y facilita una introducción a las diferencias entre las culturas y las religiones. En lo concerniente a la formación del profesorado, la ECRI celebra que la mayoría de las universidades ofrezcan clases de educación intercultural. Sin embargo, observa que, si bien suele ser un asignatura elegida por los estudiantes, la educación intercultural es opcional, y alienta a las autoridades españolas a garantizar que todos los estudiantes reciben formación al respecto. La ECRI también invita a las autoridades españolas a asegurar que todas las instituciones que imparten formación continua al personal docente incluyan en sus programas la educación intercultural. Por último, la ECRI exhorta a las autoridades españolas a velar porque la educación intercultural se integre concretamente en la enseñanza cotidiana en las escuelas españolas, y a facilitar, según proceda, directrices formales e incentivos a este respecto.

21. La ECRI también expresa su inquietud por el informe presentado por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, según el cual, en las escuelas del País Vasco, “el uso de los medios de transmisión de la cultura y del conocimiento basado en una concepción legítima de posiciones nacionalistas, pero desafortunadamente involucrando la opción de exclusión y

agresión contra aquellos que no son nacionalistas, roza a veces la incitación a posiciones racistas o xenófobas”⁶.

H. Acogida y situación de los extranjeros

- *Refugiados y solicitantes de asilo*

22. De conformidad con una ley de 1994, las solicitudes de asilo se adjudican siguiendo un procedimiento de dos fases en el que la Oficina de Asilo y Refugio propone al Ministerio del Interior una decisión inicial sobre la admisibilidad de la solicitud para su tramitación. La Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, de la que forman parte representantes de los Ministerios del Interior, Justicia, Trabajo, Asuntos Exteriores, y un miembro sin derecho a voto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), examina las solicitudes aceptadas para su tramitación. El ACNUR asesora a las autoridades españolas a lo largo del procedimiento, y los solicitantes de asilo tienen derecho a enviar inmediatamente sus solicitudes a la oficina local de este organismo. Los recursos contra la desestimación de una solicitud pueden presentarse en cualquier fase a la Audiencia Nacional, y los recursos contra las decisiones de la Audiencia Nacional pueden presentarse al Tribunal Supremo.
23. Los solicitantes potenciales han notificado las dificultades que experimentan para acceder al procedimiento de asilo, particularmente en las Islas Canarias, pero también en ciudades del norte de África como Ceuta y Melilla. En las Islas Canarias, el acceso al procedimiento de asilo es sumamente limitado, lo que se debe a la dificultad que supone acceder a informaciones sobre el procedimiento en un idioma comprensible para los solicitantes, y al acceso limitado de estos últimos a un asesoramiento jurídico. También se ha comunicado que, en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, las tres puertas de entrada principales de África a Europa, los marroquíes y nigerianos se enfrentan a dificultades particulares, ya que a menudo se les repatría precipitadamente a sus países de origen, con los que España ha firmado acuerdos de readmisión.
24. La ECRI también toma nota del número limitado de solicitantes de asilo a quienes se concede asilo o protección temporal. En 2001, por ejemplo, de las 9.490 solicitudes presentadas, las autoridades españolas sólo autorizaron 303 y admitieron otras 252 por razones humanitarias o de otro tipo. La mayoría de las solicitudes procedían de Colombia (26,7%), Cuba (25%), Nigeria (14,2%) y Sierra Leona (6,5%). La ECRI señala que ha disminuido el número de solicitudes de asilo (cerca de 4.000 de enero a septiembre de 2002), en particular tras la introducción de los requisitos de visado para colombianos y cubanos.
25. La ECRI alienta a las autoridades españolas a hacer frente a estos problemas y a seguir colaborando estrechamente con el ACNUR en este ámbito.

⁶ Informe del Sr. Álvaro Gil-Robles, Comisario de Derechos Humanos, sobre su viaje a España y, en particular, al País Vasco (5 al 8 de febrero de 2001) para el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria, Consejo de Europa, marzo de 2001.

I. Violencia racial

26. La ECRI ha señalado anteriormente que la dimensión racial de los delitos cometidos suele pasarse por alto. Tales delitos incluyen también actos de violencia que, en caso de interponerse una acción judicial contra los mismos, se consideran por norma delitos ordinarios de asalto, agresión, etc. Asimismo, la ECRI considera preocupante que, no obstante los esfuerzos desplegados por las autoridades locales y centrales para recabar e interpretar datos sobre la violencia racial, este fenómeno siga sin notificarse en todos los casos.
27. La ECRI considera que el componente racista de todos los delitos debería reconocerse y reflejarse en la respuesta oficial a tales delitos, incluidos los enjuiciamientos, aun cuando el racismo no sea el único motivo identificable de un delito. La ECRI cree que éste no siempre ha sido el caso en España, y teme al respecto manifestaciones de violencia por parte de la población local mayoritaria contra miembros de comunidades minoritarias. La ECRI expresa particular inquietud por los eventos que tuvieron lugar en febrero de 2000 en El Ejido, donde, debido a tensiones entre los inmigrantes y el resto de la población local, inmigrantes del norte de África fueron víctimas de violentos ataques. La ECRI lamenta sinceramente estos eventos. Como se señala en otras partes del presente informe, considera que deberían afrontarse las condiciones sociales que fomentan estos sucesos, generalmente identificadas por las autoridades españolas como sus causas fundamentales. Sin embargo, las condiciones sociales subyacentes no deberían eclipsar la dimensión racista de estos eventos. A este respecto, la ECRI señala que, para combatir el racismo, los dirigentes políticos necesitan condenar firme y públicamente todas sus manifestaciones. La ECRI expresa su inquietud al saber que algunos dirigentes políticos no sólo se han abstenido de tomar medidas correctivas, sino que, por el contrario, han contribuido a exacerbar las tensiones y los conflictos al adoptar una actitud abiertamente xenófoba.
28. Tras los sucesos de El Ejido, el Gobierno propuso una serie de medidas, con el acuerdo de organizaciones de inmigrantes, empresarios, autoridades locales y sindicatos, que incluían el pago de una indemnización por los bienes destruidos, facilitar un alojamiento decente y brindar oportunidades para legalizar la situación de los inmigrantes. Si bien se han realizado progresos con respecto a las indemnizaciones, no parece haberse avanzado mucho en los demás ámbitos, particularmente en el de la vivienda. La ECRI insta firmemente a las autoridades españolas a tomar medidas al respecto a la mayor brevedad.
29. La ECRI también llama la atención de las autoridades españolas sobre la existencia de organizaciones extremistas, que actúan a través de Internet, en partidos de fútbol y en el mercado de la música de odio, y cuyos miembros han sido responsables de actos racistas violentos. La ECRI alienta a las autoridades españolas a redoblar sus esfuerzos para luchar contra tales organizaciones y actividades, inclusive, como se ha mencionado anteriormente⁷, mejorando la aplicación de las disposiciones penales existentes.

⁷ Véase *Disposiciones penales*

30. La ECRI expresa su inquietud por la existencia de un nacionalismo agresivo en el País Vasco, donde una parte importante de la población no nacionalista es objeto de exclusión social, amenazas y violencia, que en algunos casos se cobran víctimas mortales. De conformidad con su mandato, la ECRI muestra su preocupación en particular por la dimensión xenófoba y étnica de los actos violentos cometidos por la organización terrorista ETA.

J. Acceso a los servicios públicos

- Acceso a servicios sociales como la atención sanitaria, el bienestar y la vivienda, y acceso a los lugares públicos

31. Se ha notificado que algunos anuncios de alquiler de una propiedad privada algunas veces excluyen a ciertas categorías de personas, como los romaníes/gitanos o extranjeros. Asimismo, cuando se alquila una propiedad a estas categorías de personas, muchas veces se les aplican condiciones discriminatorias, en particular, un alquiler más alto. También se han presentado informes sobre casos en que se ha negado el acceso a lugares públicos, por motivos discriminatorios, a inmigrantes del norte de África y de otros países y, de forma más general, a personas de origen inmigrante, lo que a veces ha provocado sucesos violentos. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a abordar este problema, inclusive a través de medidas legislativas debidamente aplicadas.

- Acceso a la educación

32. El Servicio de Educación compensatoria e Intercultural del Ministerio de Educación se encarga de promover iniciativas para niños vulnerables a la exclusión social. Aparte de Ceuta y Melilla, que se hallan bajo su competencia directa, el Servicio sólo desempeña funciones de coordinación en las comunidades autónomas y, si bien puede financiar instituciones y organizaciones para que lleven a cabo proyectos en las escuelas, no puede realizar tales proyectos directamente. Las autoridades españolas han declarado que todas las comunidades autónomas tienen clases de apoyo en lengua y cultura españolas. Éstas se ofrecen como parte del programa escolar (es decir, previendo la posibilidad de diversificar la enseñanza en los programas escolares habituales) o como educación complementaria (es decir, clases extraescolares adicionales). En Ceuta y Melilla, el Ministerio de Educación también está organizando “clases de transición” para los inmigrantes, a las que asisten los niños inmigrantes durante algunos meses antes de integrarse en las escuelas principales. La ECRI alienta a las autoridades españolas a redoblar sus esfuerzos en el ámbito de la enseñanza del español como segunda lengua, particularmente en lo que respecta a la formación del personal docente y en la preparación del materia de enseñanza. La ECRI señala que, en las escuelas estatales, se imparte educación a los niños portugueses y marroquíes en su lengua materna. La ECRI invita a las autoridades españolas a seguir desplegando esfuerzos para ofrecer a los niños extranjeros educación en su lengua materna, paralelamente a la enseñanza en español.
33. La ECRI también pone de relieve la necesidad de que los niños de lengua española que siguen el programa de inmersión lingüística en la Comunidad Autónoma de Cataluña, tengan la posibilidad de recibir paralelamente educación en español.

K. Empleo

34. Existen pruebas de que la discriminación de miembros de determinados grupos, como los romaníes/gitanos y los extranjeros, es una realidad cotidiana. Los empresarios privados se han negado abiertamente a contratar e incluso a entrevistar a personas pertenecientes a estos grupos, y se ha notificado que las empresas públicas han recurrido en algunos casos a agencias de empleo privadas para filtrar candidatos. Los extranjeros ilegales constituyen una categoría particularmente vulnerable a la discriminación y la explotación por parte de los empresarios. En comparación con los demás trabajadores, su remuneración es menor y sus condiciones de trabajo peores, lo que está asociado con su situación precaria, ya que viven con la amenaza de ser expulsados, y no disfrutan del derecho de asociación, de huelga o de sindicación⁸.
35. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a realizar estudios sobre la incidencia de la discriminación racial directa e indirecta en el empleo. Les alienta asimismo a garantizar la aplicación en la práctica de las disposiciones existentes contra la discriminación racial, y a centrarse particularmente en este ámbito, cuando consideren la adopción de amplias disposiciones antidiscriminatorias, como se señala anteriormente⁹.

L. Grupos vulnerables

Esta sección abarca ciertos grupos minoritarios que pueden ser particularmente vulnerables a problemas de racismo, discriminación e intolerancia en el país en cuestión. No pretende dar una visión exhaustiva de la situación de todos los grupos minoritarios en el país, ni dar a entender que los grupos no mencionados estén exentos de problemas de racismo y discriminación.

- ***Romaníes/gitanos***

36. Véase la Sección II del presente informe.

- ***Inmigrantes del norte de África y musulmanes***

37. Uno de cada cinco inmigrantes residentes en España procede de países del norte de África, en particular de Marruecos. Los inmigrantes del norte de África constituyen la gran mayoría de la población musulmana de España. Si bien las manifestaciones de prejuicios sociales contra estos grupos no son un fenómeno reciente en España, indudablemente han aumentado tras los eventos del 11 de septiembre de 2001, como reflejan los numerosos actos de discriminación y de violencia contra los miembros y presuntos miembros de las comunidades musulmanas, y contra sus bienes. La situación parece haber mejorado en 2002. Sin embargo, algunas estadísticas públicas apoyadas en algunos casos por los medios de comunicación, siguen reflejando los peligros del multiculturalismo y la supuesta imposibilidad de ciertos grupos, en particular de los musulmanes, de integrarse en la sociedad y cultura españolas. La ECRI también señala que, desde los eventos de El Ejido, la inmigración legal de

⁸ Véase Normas constitucionales y otras normas fundamentales

⁹ Véase Disposiciones civiles y administrativas

otros países distintos a los del norte de África ha tenido comparativamente más éxito. La ECRI llama la atención de las autoridades españolas sobre su Recomendación núm. 5 de política general relativa a “la lucha contra la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes”, que propone una serie de medidas legislativas y políticas que los gobiernos pueden adoptar para combatir tales fenómenos.

M. Conducta de instituciones clave nacionales y locales

- *Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*

38. En los últimos años ha aumentado el número de alegaciones de mala conducta policial hacia las minorías étnicas o los extranjeros. Tales alegaciones incluyen controles discriminatorios y palabras insultantes o abusivas, pero también violencia y malos tratos, que en algunos casos se han cobrado víctimas mortales. La ECRI teme que ciertos grupos de personas, incluidos extranjeros, romaníes/gitanos y ciudadanos españoles de origen inmigrante, sean más susceptibles de ser víctimas de este comportamiento, ya que, no obstante la existencia de leyes y códigos que pretenden ofrecer protección contra la discriminación o la conducta arbitraria de los agentes estatales, la discriminación racial suele ser frecuente.
39. Si bien las víctimas de estos incidentes muchas veces no presentan oficialmente una queja, es bien sabido que apenas se investigan los incidentes, y que los resultados de dichas investigaciones policiales son poco transparentes. En muchos casos se presentan contradenuncias o se amenazan a los que pretenden presentar una queja de malos tratos contra los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Policías con antecedentes penales o con procedimientos disciplinarios pendientes han podido seguir ejerciendo sus funciones. La ECRI pone de relieve la necesidad apremiante de mejorar la respuesta de los mecanismos de control internos y externos a las quejas sobre el comportamiento racista o discriminatorio por parte de la policía. A tales fines, insta a las autoridades españolas a considerar el establecimiento de una comisión independiente para investigar todas las alegaciones de vulneraciones de los derechos humanos por parte de la policía.
40. Las autoridades españolas han comunicado a la ECRI que se imparte formación en materia de derechos humanos, incluidas cuestiones de no discriminación, a los funcionarios encargados de velar por el cumplimiento de la ley, tanto en la academia de policía como durante el ejercicio de sus funciones. La ECRI exhorta a las autoridades españolas a evaluar la eficacia de tales cursos, y a redoblar sus esfuerzos para asegurar que dicha formación tenga efectos en la labor cotidiana de la policía. La ECRI también invita a las autoridades españolas a considerar métodos encaminados a alentar a los miembros de las minorías étnicas a postular para cargos de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Además, la ECRI alienta a las autoridades españolas a supervisar la labor de los mediadores culturales y a hacer frente a cualquier dificultad relacionada con su eficacia.

N. Vigilancia de la situación en el país

- Datos y estadísticas

41. En varias ocasiones, las autoridades españolas han declarado que la Constitución Española y la legislación principal no permiten la recopilación de datos y estadísticas desglosados por categorías como la raza, la religión y el origen étnico. También han afirmado que, por consiguiente, además de los datos y estadísticas basados en la nacionalidad, la información cuantitativa de este tipo disponible actualmente en España se basa más bien en estudios que en la recopilación de datos personales o estadísticas. Sin embargo, la ECRI considera que la Constitución¹⁰ no prohíbe la recopilación de tales datos y estadísticas, si bien es comprensible que una legislación principal como la Ley de 1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, y la legislación sobre Estadísticas Públicas determinen que la recopilación de este tipo de datos y estadísticas esté realmente sometido a ciertas garantías¹¹. La ECRI estima que convendría obtener información más precisa sobre la situación real de diferentes grupos de la sociedad en una serie de esferas de la vida económica y social, ya que ayudaría a revelar casos de discriminación directa e indirecta, y situaciones de desventaja. Por consiguiente, alienta a las autoridades españolas a mejorar sus sistemas de vigilancia, recabando para ello información desglosada por categorías como la raza, la religión y el origen técnico, respetando debidamente los principios de la confidencialidad y las declaraciones de las personas que voluntariamente se han identificado como pertenecientes a un grupo particular.

O. Medios de comunicación

42. La ECRI señala que, con frecuencia, los medios impresos y electrónicos españoles han facilitado información tendenciosa sobre cuestiones de inmigración. Gran parte de la información proporcionada por los medios de comunicación españoles relativa a los inmigrantes o a la inmigración parece estar relacionada con situaciones negativas como la perpetración de delitos. Las descripciones de las comunidades romaníes/gitanas facilitadas por los medios de comunicación se centran fundamentalmente en su participación en actividades tradicionales o ilícitas, como el tráfico de drogas o conflictos internos. La ECRI considera que estas informaciones pueden exacerbar y perpetuar los prejuicios, las ideas falsas y los estereotipos en la sociedad, y estima necesario facilitar informaciones más equilibradas y diversificadas sobre la inmigración, y describir de forma más equilibrada a los grupos que integran la sociedad española, incluidos los romaníes/gitanos. A tales fines, la ECRI exhorta firmemente a los profesionales de los medios de comunicación españoles a adoptar códigos de autorreglamentación o cartas encaminadas a combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia, y a

¹⁰ El apartado 2 del artículo 16 de la Constitución estipula que "nadie podrá ser obligado (énfasis añadido) a declarar sobre su ideología, religión o creencias"

¹¹ De conformidad con la Ley de 1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, y la entidad que recoge la información debe informar al interesado sobre su derecho a no facilitar esta información; la recogida, el tratamiento y la transmisión de datos sobre el origen racial, la salud y la vida sexual sólo podrá tener lugar si la ley lo permite por motivos de interés público o si el afectado da explícitamente su consentimiento para que se trate este tipo de información.

promover el pluralismo cultural y la igualdad de oportunidades. Dichas cartas o códigos deberían incluir directrices para la presentación de informes, así como un compromiso de reflejar el pluralismo cultural en todos los sectores, y de respetar la dignidad de todas las personas. También se deberían desplegar esfuerzos para mejorar la representación de los miembros de grupos minoritarios en los medios de comunicación. A este respecto, la ECRI señala que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha tomado iniciativas para evitar que la prensa utilice un lenguaje inapropiado sobre los romaníes/gitanos, y que algunas comunidades autónomas han firmado acuerdos con representantes de los medios de comunicación sobre la protección de la cultura y la imagen de grupos minoritarios. La ECRI alienta a las autoridades españolas a redoblar sus esfuerzos en esta dirección.

SECCIÓN II: CUESTIONES PARTICULARMENTE PREOCUPANTES

En esta sección de sus informes por países, 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.

P. La situación de la población romaní/gitana

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 mayoritaria. Los romaníes/gitanos son objeto de prejuicios sociales, discriminación y condiciones de desventaja en muchas esferas de la vida, que abarcan 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 estos ámbitos de forma prioritaria. 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 estatales 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 financiados a través del Programa de Desarrollo Gitano¹², 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 empleo a varios 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 chabolas son romaníes/gitanos. Muchas de estas zonas están situadas en las zonas periféricas de las grandes ciudades o en el interior de las

¹² Véase más abajo

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 puesto en cuestión, 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 forzados 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 aplicadas¹³.

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 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

¹³ Ver más arriba, *Acceso a los servicios públicos*

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 y prevenir las actitudes y los comportamientos racistas, 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 en el 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 evaluación 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.

Q. Política y prácticas de inmigración

52. En la actualidad, el número de extranjeros legalmente establecidos en España se cifra en 1.300.000 (o el 3,2 por ciento de la población total), de los cuales el 30 por ciento provienen de América del Sur, el 27 por ciento de la Unión Europea, el 20 por ciento del norte de África, el 9 por ciento de países no pertenecientes a la Unión Europea, el 8 por ciento de Asia, y el 6 por ciento del África subsahariana. El número de extranjeros ilegales en España no se conoce por definición, pero fluctúan entre 250.000 y 500.000.
53. A pesar del porcentaje relativamente bajo de extranjeros residentes en España, la sociedad española en general piensa que la población de extranjeros ha alcanzado niveles perjudiciales para la seguridad y para la disponibilidad de oportunidades de trabajo. La ECRI considera que este error generalizado está en parte vinculado con la amplia utilización de estereotipos, deformaciones e imágenes sensacionalistas en las estadísticas públicas y los medios de comunicación. Por lo general, se presenta la imagen de los inmigrantes llegando a España “en avalanchas”, invadiendo el país en embarcaciones, y amenazando la seguridad y, en algunos casos, la identidad nacional o local. La ECRI también lamenta que se haya culpado constantemente a los inmigrantes del deterioro de las condiciones de seguridad en España, afirmación apoyada por la publicación de informaciones a veces polémicas sobre las actividades delictivas de los extranjeros. La ECRI considera que estos sucesos minan los esfuerzos encaminados a fomentar una cultura de tolerancia y de respeto por la diferencia en España. Insiste en que los políticos deberían resistir la tentación de plantear el tema de la inmigración de un modo que fomente las actitudes racistas, xenófobas o discriminatorias de la sociedad hacia ciertos segmentos de la sociedad española. Por el contrario, deberían realzar la contribución positiva de los diferentes grupos a la cultura, sociedad y economía españolas. La ECRI estima que todos los partidos políticos también deberían oponerse firmemente a cualquier forma de racismo, discriminación y xenofobia, como parte de un compromiso más general con el respeto y la garantía de los derechos humanos. En cuanto a las estadísticas sobre las actividades delictivas de los extranjeros, además de investigar los motivos reales de la excesiva representación de extranjeros entre la población detenida en España, como se propone anteriormente¹⁴, la ECRI considera preciso proporcionar informaciones más equilibradas y transparentes, por ejemplo, sobre la naturaleza de los delitos que provocan las detenciones, que a menudo incluyen la estancia ilegal o actos ilícitos dimanantes de la situación irregular del inmigrante en España, como la utilización de documentos falsos, etc.
54. Unos 430.000 extranjeros establecidos legalmente en España han regularizado su situación en los últimos años, bien a través del sistema de regularización ordinario, o de procesos de regularización especiales abiertos posteriormente. La ECRI celebra los esfuerzos desplegados por las autoridades españolas para regularizar la situación de estas personas. Sin embargo, señala que, a la fecha de redacción del presente informe, algunas personas que han obtenido permisos de trabajo en España corren el riesgo de caer nuevamente en una situación irregular, ya que tienen dificultades para obtener permisos de residencia y renovar sus permisos de trabajo, por lo que no pueden ejercer plenamente los derechos que entraña estar en posesión de dichos permisos,

incluida la reunificación familiar. Esta situación no está generalizada en todo el país; es particularmente preocupante en Madrid, donde reside una gran parte de los inmigrantes del país. La ECRI alienta a las autoridades españolas a afrontar esta situación, inclusive a través de la asignación de recursos suficientes para asegurar el tratamiento de las solicitudes en un plazo razonable. También se ha expresado inquietud por la suspensión, desde enero de 2002, del sistema de regularización ordinario. En la actualidad, los nuevos permisos de trabajo sólo pueden obtenerse a través del Contingente nacional, una cuota de permisos de trabajo establecida anualmente para trabajos no solicitados por los trabajadores españoles. A esta cuota –establecida en 32.000 permisos para 2002, de los cuales 22.000 son para trabajos estacionales- sólo pueden acceder trabajadores residentes en el extranjero, lo que significa que los extranjeros ya establecidos en España no pueden solicitar permisos de trabajo. Se ha expresado preocupación por que esta situación haya podido provocar el desempleo de muchos miles de extranjeros ya establecidos en España y disponibles para trabajar. También se ha señalado que el contingente está siendo utilizado por las empresas –que desempeñan un papel importante en la fijación del mismo- para reemplazar a trabajadores procedentes de determinados países, en particular del norte de África, con trabajadores procedentes de otros países, especialmente de Europa del Este y de América del Sur¹⁵. Se ha explicado a la ECRI que, a través del contingente, las autoridades españolas tratan de armonizar el número de nuevos inmigrantes que llegan a España con las necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo, la ECRI señala que, al proceder de este modo, las autoridades españolas deberían asegurar que se ofrece a los extranjeros ya establecidos en España vías adecuadas para obtener permisos de trabajo y regularizar su situación, y que se evitan prácticas discriminatorias en la selección de los trabajadores. Para evitar posibles situaciones de explotación de trabajadores extranjeros, la ECRI también alienta a las autoridades españolas a garantizar que se informa a estos últimos lo más ampliamente posible sobre sus derechos.

55. España cuenta con un organismo consultivo sobre cuestiones de inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, establecido en el Ministerio del Interior. Su mandato es facilitar el diálogo con los representantes de la sociedad civil, canalizar las peticiones de los inmigrantes y presentar a los órganos competentes propuestas relativas a la integración social de los inmigrantes. Se han presentado quejas acerca de que la reforma del Foro introducida por la Ley 8/2000 y su reglamentación han debilitado la competencia de esta institución y han repercutido en la representación de la sociedad civil en la misma. La ECRI alienta a las autoridades españolas a garantizar que los conocimientos especializados y panel central que desempeña la sociedad civil en las temas de la inmigración y de la integración social se reflejan adecuadamente en la composición del Foro y su competencia.
56. Si bien las leyes de inmigración españolas son aplicables sin excepciones en todo el territorio español, se ha comunicado a la ECRI que la aplicación práctica de la Ley 4/2000, enmendada por la Ley 8/2000, y de su reglamentación varían considerablemente en las diferentes regiones del país. La ECRI expresa particular preocupación por los informes presentados sobre la

¹⁵ Véase *Grupos vulnerables-Inmigrantes del norte de África y musulmanes*

aplicación de algunos aspectos de la legislación de inmigración, y de otras disposiciones legislativas, en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla.

57. En España, los centros de internamiento acogen a inmigrantes detenidos por estar indocumentados –al llegar a España o una vez en el país–, y a solicitantes de asilo rechazados, durante un período máximo de cuarenta días. La ECRI expresa su profunda preocupación por los informes acerca de los migrantes que llegan ilegalmente a las Islas Canarias y que se enfrentan a condiciones sumamente difíciles antes o durante su detención en los aeropuertos de Lanzarote y Fuerteventura, inclusive la masificación, las malas condiciones higiénicas y de salud, y la falta de comunicación con el mundo exterior. Otros problemas son el acceso inadecuado a la información, a una asistencia jurídica, y a servicios de traducción e interpretación y, como se ha mencionado anteriormente¹⁶, las dificultades que conlleva el acceso al procedimiento de asilo. También se señala que el control judicial de la detención, exigido por la ley para los migrantes privados de libertad durante más de setenta y dos horas, parece ser más frecuente en el plano formal que en el práctico. La ECRI no está segura de que estas instalaciones puedan considerarse realmente centros de internamiento. Sin embargo, exhorta a las autoridades españolas a que afronten los problemas anteriormente señalados y a que garanticen en este marco que las normas mínimas estipuladas legalmente para los centros de internamiento se apliquen a los centros de Lanzarote y Fuerteventura.
58. La legislación española ofrece protección a los niños extranjeros no acompañados al mismo nivel que los niños españoles, incluido el derecho a la educación, asistencia sanitaria, residencia temporal, y protección contra su repatriación en caso de que ésta suponga un peligro para el niño o su familia. Sin embargo, la ECRI expresa su preocupación por algunos casos notificados sobre Ceuta y Melilla, en que se ha negado a los niños migrantes no acompañados, en particular niños marroquíes, el acceso a la educación, la atención sanitaria y la residencia temporal, y en que se les ha repatriado sin verificar previamente que regresarán a su familia o a las instituciones apropiadas en su país de origen. También se han presentado informes acerca de los malos tratos de que han sido víctimas algunos niños, por parte del personal o de otros niños, durante su estancia en residencias, y por parte de los policías durante su traslado. Si bien esta situación ha mejorado con respecto a los traslados, siguen notificándose casos de malos tratos. Las autoridades españolas han informado a la ECRI sobre la preparación de un Protocolo que identifica las responsabilidades de los diversos servicios públicos encargados de cuidar a los niños no acompañados en diferentes fases. La ECRI insta firmemente a las autoridades españolas a supervisar la aplicación de este Protocolo y a garantizar que se respetan plenamente en la práctica los derechos de estos niños, tal como estipula la legislación española.
59. En marzo de 2001, el Gobierno español aprobó el Programa global de coordinación de la extranjería y la inmigración en España (plan GRECO), un plan de acción de cuatro años encaminado a aplicar la política de inmigración en todos sus aspectos. El Programa identifica iniciativas que deben emprenderse e instituciones responsables en cuatro sectores diferentes: organización general de la inmigración como fenómeno deseable para España; integración de residentes extranjeros y sus familias; regulación de los flujos

¹⁶ *Acogida y situación de los extranjeros*

migratorios para asegurar la coexistencia pacífica con la sociedad española; y gestión del sistema de protección de los refugiados y las personas desplazadas. La ECRI alienta a las autoridades españolas a garantizar que se asigna un porcentaje apropiado de los recursos destinados a la aplicación del Programa a las iniciativas emprendidas en el ámbito de la integración social de los residentes extranjeros.

BIBLIOGRAFÍA

En esta bibliografía se enumeran las principales fuentes publicadas utilizadas al examinar la situación en España: no debería considerarse como una lista exhaustiva de todas las fuentes de información a que tuvo acceso la ECRI durante la preparación del informe.

1. CRI (99) 4: Report on Spain, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, January 1999
2. CRI (96) 43: ECRI general policy recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
3. CRI (97) 36: ECRI general policy recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
4. CRI (98) 29: ECRI general policy recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
5. CRI (98) 30: ECRI general policy recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (2000) 21: ECRI general policy recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
7. CRI (2001) 1: ECRI general policy recommendation n° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, December 2000
8. CRI (98) 80 rev: Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe, ECRI, Strasbourg, 2000
9. CDMG (97) 17 rev.: « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, January 1998
10. CDMG (99) 7 final: « Recent developments in policies relating to migration and migrants », European Committee on Migration, Council of Europe, 1999
11. Constitution of Spain, 1978
12. «Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social», Texto integrado de las Leyes Orgánicas 4/2000, de 11 de enero, y 8/2000, de 22 de diciembre, BOE, Ministerio de la Presidencia
13. «Extranjeros y apátridas. Reglamentos», BOE, Ministerio de la Presidencia
14. «Anuario estadístico de extranjería 2001», Ministerio del Interior, Delegación del gobierno para la extranjería y la inmigración
15. Programa GRECO, Ministerio del Interior, Delegación del gobierno para la extranjería y la inmigración
16. Plan nacional d'acción para la inclusión social del Reino de España – Junio 2001/Junio 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
17. Menores no acompañados – Informe final de síntesis, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social del Menor y de la Familia, February 2002
18. «Informe del Programa de Desarrollo Gitano», Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, October 2002
19. Ley orgánica del Defensor del Pueblo

20. Annual Reports 2000 and 2001 of the Defensor del Pueblo
21. Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his visit to Spain and the Basque Country (5-8 February 2001) for the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, Council of Europe, March 2001
22. CERD/C/338/Add.6: Fourteenth and fifteenth periodic reports of Spain, United Nations, 2000
23. CERD/C/SR/1383: Summary record of the 1383rd meeting: Spain 17/03/2000, United Nations, March 2000
24. CERD/C/SR/1384: Summary record of the 1384th meeting: Spain, Tonga 15/06/2000, United Nations, June 2000
25. CERD/C/304/Add.95: «Concluding observations by the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain», United Nations, April 2000
26. CRC/C/15/Add.185: «Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Spain», United Nations, June 2002
27. «Anti-discrimination legislation in EU member States - Spain», European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2002
28. «Reports on Anti-Islamic reactions within the European Union after the acts of terror against the USA - Spain», European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, May 2002
29. «Study on the legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection», European Community, 2001
30. «Country Reports on Human Rights Practices for 2001 - Spain», US Department of State, February 2002
31. «Inmigración – Una apuesta por la dignidad», Spanish Red Cross, August 2002
32. «Spain: Crisis of Identity – race-related torture and ill-treatment by State agents» (AI Index: EUR 41/005/2002), Amnesty International, April 2002
33. «El asilo en España: una carrera de obstáculos», Amnesty International - Spanish section, September 2001
34. «La formación en derechos humanos de los cuerpos de seguridad y funcionarios de prisiones en España: Una asignatura pendiente», Amnesty International - Spanish section, October 2001
35. «The other face of the Canary Islands: rights violations against migrants and asylum seekers», Human Rights Watch, February 2002
36. «Nowhere to turn: State abuses of unaccompanied migrant children by Spain and Morocco», Human Rights Watch, May 2002
37. «Discretion without bounds: the arbitrary application of Spanish immigration law», Human Rights Watch, July 2002
38. «Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection», Minority Protection in Spain: The Situation of Roma, Open Society Institute, November 2002
39. «Formación continua – Inmigración, extranjería y asilo», Comisiones Obreras, February 2002
40. «Informe sobre la situación real del racismo y la xenofobia en el Estado español», European Network Against Racism (ENAR), May 2002
41. «Informe annual 2002 sobre el racismo en el Estado español», S.O.S. Racismo, 2002
42. «El Ejido: Racismo y explotación laboral», S.O.S. Racismo, March 2001
43. RAXEN Reports 2001 and 2002, Movimiento contra la Intolerancia

44. «Cuadernos de sensibilización – Inmigrantes», Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, Madrid 2001
45. Activity Report 2001, Fundación Secretariado General Gitano, May 2002
46. «Report of the Subcommission for the Study of the Problems of the Roma People», Official Bulletin of the Parliament, Chamber of Deputies, No. 520, 17 December 1999
47. «Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria», Fundación Secretariado General Gitano, 2002
48. Spain's Gypsy Community at the Gates of the Year 2000, Manuel Martín Ramírez, May 2000
49. «Manifiesto for the constitution of platform for the Statute of the Roma nation - Romipen», Toledo, 12 February 2000
50. «Inmigración y Racismo, Análisis de radio, televisión y prensa española – abril, mayo, junio 2002», Fundación Iberoamérica Europa
51. «The Case of Spain» by Ina Zoon and Daniel Wagman, in «Ethnic Monitoring and Data Protection – The European Context», Central European University and INDOK Human Rights Information and Documentation Centre, 2001
52. «Educación intercultural en el aula de ciencias sociales», Jesús María Aparicio Gervás, 2002
53. «Prensa y educación: acciones para la desaparición de un gueto», Jesús María Aparicio Gervás, 2002

