

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

INFORME ANUAL

Resumen



2008

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

INFORME ANUAL

Resumen

2008

*Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas
a sus preguntas sobre la Unión Europea*

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009

ISBN 978-92-9192-247-5

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009

Se autoriza la reproducción, excepto con fines comerciales, con mención de la fuente bibliográfica.

Printed in Belgium

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

Prefacio

El informe anual de 2008 es el primer informe anual elaborado con arreglo al fundamento jurídico y al mandato de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), y el primero publicado bajo la dirección de Morten Kjørum, que se incorporó a la FRA, en calidad de director, el 1 de junio de 2008.

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), sucesora del anterior Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), continúa la labor realizada por el EUMC en el ámbito del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, pero en el contexto del mandato de la FRA, que es mucho más amplio. Los nuevos ámbitos temáticos de operación de la FRA se han fijado en el marco plurianual de la Agencia, aprobado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea el 28 de febrero de 2008. La Decisión del Consejo significa que la Agencia trabajará ahora en las siguientes áreas:

- a) racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia;
- b) discriminación por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual y contra las personas que pertenecen a minorías y cualquier combinación de estos motivos (discriminación múltiple);
- c) compensación de las víctimas;
- d) los derechos del niño, incluida la protección de los menores;
- e) asilo, inmigración e integración de inmigrantes;
- f) visado y control de fronteras;
- g) participación de los ciudadanos de la Unión Europea en el funcionamiento democrático de la Unión;
- h) sociedad de la información y, en especial, respeto a la vida privada y protección de los datos personales, y
- i) acceso a un sistema jurídico eficaz e independiente.

Así pues, este será el último año en que el informe anual se centrará exclusivamente en el ámbito temático del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, utilizando la información facilitada por las estructuras de elaboración de informes del EUMC. El informe anual del año que viene tratará muchos más temas, se basará en estructuras nuevas de información y cubrirá la variedad de cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales objeto de actividad de la FRA.

Al mismo tiempo, la FRA continuará realizando el trabajo del EUMC, dando apoyo a la Unión Europea y a sus Estados miembros en sus esfuerzos por combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación.

El informe anual de 2008 examina en primer lugar la evolución experimentada en materia jurídica y las iniciativas institucionales contra el racismo y la discriminación en Europa, centrándose en la aplicación en la práctica de la Directiva sobre la igualdad de trato. Seguidamente hace un repaso a la evolución en el ámbito de la violencia y los delitos racistas en los Estados miembros de la Unión Europea, para centrarse a continuación en cuestiones de racismo y discriminación en cuatro ámbitos de la vida social: el empleo, la vivienda, la educación y la atención sanitaria. El último capítulo aborda los avances realizados a escala comunitaria para combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación en los Estados miembros de la Unión.

Quisiéramos dar las gracias al Consejo de Administración de la FRA por su apoyo en la elaboración del informe anual, así como al personal de la FRA y al Director en funciones durante el pasado año, Constantinos Manolopoulos, por su compromiso y por el gran esfuerzo realizado a lo largo de un difícil año de transición.

Anastasia Crickley
Presidenta del Consejo
de Administración

Morten Kjærum
Director de la FRA

Índice

Prefacio	3
1. Introducción	6
1.1. La inclusión de la atención sanitaria	7
1.2. Clarificación de términos	8
2. Iniciativas institucionales y jurídicas contra el racismo y la discriminación	9
3. Violencia y delitos racistas	11
4. Racismo y discriminación en ámbitos de la vida social e iniciativas para prevenirlos	13
4.1. Empleo	13
4.2. Vivienda	14
4.3. Educación	14
4.4. Asistencia sanitaria	15
5. Conclusiones	17
5.1. La Directiva sobre la igualdad de trato	17
5.2. Pruebas de discriminación	19
5.3. Diferencias entre los Estados miembros	22
5.4. Asistencia sanitaria y discriminación	23
5.5. Ejemplos de tendencias y desarrollos	24
5.6. Recogida de datos e investigación por parte de la FRA	25
6. Dictámenes	27
6.1. La Directiva sobre la igualdad de trato	27
6.2. Violencia y delitos racistas	28
6.3. Investigación y sensibilización	28
6.4. Sanciones y denuncias	29
6.5. Formación contra la discriminación	29
6.6. Vivienda	29
6.7. Educación	29
6.8. Recogida de datos en educación	30
6.9. Recogida de datos en la asistencia sanitaria	30
6.10. Asistencia sanitaria sensible a inmigrantes y grupos minoritarios	31

1. Introducción

El informe anual de 2008 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) recoge información, eventos y cuestiones relacionadas con el racismo y la xenofobia en la Unión Europea (EU) durante el año 2007. El Reglamento del Consejo por el que se crea la Agencia de Derechos Fundamentales para suceder al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) entró en vigor el 1 de marzo de 2007. Así pues, se trata del primer informe anual elaborado sobre la base del fundamento jurídico y en el contexto del mandato de la FRA ⁽¹⁾. El informe abarca ámbitos similares a los de los anteriores informes anuales del EUMC, pero con una estructura ligeramente diferente, y con un nuevo ámbito temático, la atención sanitaria.

El informe comienza con una sinopsis de las iniciativas institucionales y legales contra el racismo y la discriminación. El siguiente capítulo aborda la violencia y los delitos racistas, y a continuación siguen cuatro capítulos dedicados a diferentes ámbitos de la vida social (empleo, vivienda, educación y atención sanitaria). El capítulo temático final revisa la evolución de la legislación y la política en materia de lucha contra el racismo y la xenofobia a escala de la Unión Europea más que a escala del Estado miembro.

Durante el período del informe, el Consejo de la Unión Europea no aprobó ningún marco plurianual ⁽²⁾ para la Agencia. Así pues, con arreglo al artículo 29, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, de 15 de febrero de 2007, la Agencia continuó con su trabajo en las áreas temáticas de la lucha contra el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, hasta que se aprobó el primer marco plurianual de la FRA en febrero de 2008.

El principal texto legislativo de la UE que aborda la discriminación por motivos de racismo y xenofobia es la Directiva sobre la igualdad de trato. Por ello, la aplicación práctica de esta Directiva constituye uno de los principales temas de todo el informe anual, del que varios capítulos ofrecen detalles de su repercusión, información sobre cómo y por qué se utiliza o no, así como ejemplos nuevos y casos de problemas de discriminación en los diferentes ámbitos de la vida social que sirven para dar cuenta de la continua necesidad de la Directiva.

Más allá de los ámbitos que se especifican en el marco plurianual, en virtud del artículo 5.3 del Reglamento, la Agencia también debe responder a «las peticiones que le formulen el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letras c) y d), fuera de esos ámbitos temáticos, siempre que lo permitan sus recursos financieros y humanos». Con arreglo a este artículo, el Parlamento Europeo pidió a la Agencia en junio de 2007 que elaborase un informe completo sobre homofobia y discriminación por

⁽¹⁾ El informe FRA 2007, a pesar de haber sido publicado hacia finales de 2007 con el logo de la FRA, no era un informe anual de la FRA, sino que se elaboró con arreglo al fundamento jurídico y dentro del mandato del EUMC.

⁽²⁾ El marco plurianual especifica los ámbitos de trabajo de la FRA para los próximos cinco años.

motivos de orientación sexual en los Estados miembros de la Unión Europea. Por otra parte, la Comisión Europea solicitó a la Agencia en julio de 2007 que elaborase indicadores para medir cómo se aplican, se protegen, se respetan y se promueven los derechos del niño en los Estados miembros de la UE, y que señalase los recursos de información disponibles a escala nacional y comunitaria. Ambos proyectos se iniciaron a finales de 2007 y se dará cuenta de ellos en futuros informes de la FRA.

1.1. La inclusión de la atención sanitaria

Es la primera vez que se incluye el tema de la atención sanitaria en un informe anual. A partir de la información facilitada por los Centros de Referencia Nacionales de la red RAXEN de la Agencia, así como de los informes de organizaciones internacionales, y de la investigación científica en torno a la discriminación por motivos de raza, origen étnico y religión en el acceso a la atención sanitaria en los Estados miembros, la Agencia decidió en 2007 incluir este importante ámbito de la vida social en sus estructuras de información y de recogida de datos. Dado que es la primera vez que se analiza este sector, se han incluido los datos y la información de los años anteriores para poder dibujar un contexto que permita comprender mejor la información.

El artículo 152, apartado 4, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece que al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Comunidad se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana. La Unión Europea tiene competencias compartidas en materia de sanidad. Esto significa que mientras que la UE puede fijar objetivos comunes, los Estados miembros tienen libertad en cuanto a las políticas que han de aplicar para conseguir dichos objetivos. En este sentido, un valor fundamental y un objetivo de la UE es reducir las desigualdades en materia de sanidad y, por lo tanto, los Estados miembros deberán introducir las medidas y las políticas necesarias para lograrlo, sobre la base del principio de subsidiaridad. En junio de 2006, los ministros de sanidad de los Estados miembros comunitarios aprobaron valores y principios comunes de orientación para los sistemas sanitarios de la UE, subrayando que la reducción de las desigualdades en materia de salud tiene que ser uno de los objetivos de los sistemas sanitarios ⁽³⁾.

En coherencia con lo anterior, la FRA no plantea un enfoque amplio que cubra los distintos aspectos relacionados con la salud, el origen étnico y la inmigración, sino que se dedica principalmente al problema de la discriminación y la exclusión, como parte de su mandato general de centrarse en cuestiones de discriminación étnica y racial en los Estados miembros de la UE. En este sentido, la nueva sección del informe anual de 2008 dedicada a la atención sanitaria se ocupa principalmente de temas como las barreras en el acceso a la atención sanitaria para inmigrantes y minorías, o en la discriminación en cuestiones relacionadas con el tratamiento. También examina ejemplos de iniciativas positivas destinadas a combatir la discriminación en el acceso a la atención sanitaria y en su prestación, inclui-

⁽³⁾ Consejo de la Unión Europea (2006): «Conclusiones del Consejo sobre los valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea», (2006/C 146/01), disponibles en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_146/c_14620060622en00010003.pdf (6.1.2008).

das las políticas destinadas a que los proveedores de atención sanitaria promuevan la sensibilidad cultural en la provisión de servicios sanitarios.

1.2. Clarificación de términos

No hay ninguna definición común oficial para inmigrantes o minorías étnicas/nacionales en la Unión Europea. Por lo tanto, el término «inmigrantes y minorías» se usa en todo el informe anual como modo general de referirse a los grupos sociales de la UE que son potencialmente vulnerables a sufrir racismo, xenofobia y discriminación racial/étnica. En este contexto, el término se refiere en general a refugiados e inmigrantes de primera generación, así como a personas de origen inmigrante de generaciones posteriores, incluso aunque tengan la ciudadanía del país de residencia (en algunos países, están incluidos en la expresión «minorías étnicas»), y grupos como las personas de etnia romaní, sinti y travellers.

2. Iniciativas institucionales y jurídicas contra el racismo y la discriminación

Los Estados miembros todavía no han acabado de aplicar la Directiva sobre la igualdad de trato en su totalidad. En junio de 2007, la Comisión Europea anunció que había enviado solicitudes formales a catorce Estados miembros para que aplicasen la totalidad de la Directiva ⁽⁴⁾. Estos países tenían dos meses para responder, en caso contrario, la Comisión los llevaría ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La Directiva sobre la igualdad de trato establece la obligatoriedad de sanciones proporcionadas, disuasorias y eficaces como respuesta a la discriminación étnica o racial. Durante 2006-2007 se constataron sanciones y/o indemnizaciones relacionadas con casos de discriminación étnica o racial en quince Estados miembros. La legislación del Reino Unido es la más eficaz en la lucha contra la discriminación étnica de toda la UE. Las estadísticas disponibles muestran que el Reino Unido está a la cabeza tanto en número de sanciones anuales como en la variedad de sanciones aplicadas a casos de discriminación racial o étnica. El Reino Unido ha aplicado más sanciones en el período de tiempo de estudio que todos los demás Estados miembros en su conjunto. Otros Estados miembros comunitarios que han aplicado la legislación para combatir la discriminación étnica con mayor eficacia en la UE son: Bulgaria, Francia, Irlanda, Italia, Hungría, Rumanía, Finlandia y Suecia. En estos países, las sanciones son más frecuentes y/o disuasorias que en el resto de la UE, a pesar de que siguen siendo relativamente escasas en comparación con el Reino Unido.

En doce Estados miembros (República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Eslovenia) no se registró ninguna sanción ni/o indemnización en relación con casos de discriminación étnica o racial durante 2006-2007. La ausencia de sanciones coincide, en la mayoría de los casos, con la ausencia de un organismo eficaz dedicado a promover la igualdad, y también tiene que ver, en algunos casos, con el papel que desempeñan tales organismos. No se aplican sanciones, o sólo muy raramente, en países en los que los organismos que velan por la igualdad no apoyan a las víctimas de la discriminación en los procesos que acaban en sanción, o que no tienen autonomía para poder aplicar sanciones, o bien que no emplean ese poder por algún motivo.

El hecho de que el número de sanciones aplicadas sea escaso no quiere decir necesariamente que no se estén abordando los problemas. Por ejemplo, en las relaciones económicas en las que hay una gran tradición de consenso, hay más probabilidades de que los conflictos se resuelvan sin tener que recurrir a los tribunales. Pero este enfoque presenta un inconveniente, porque la amenaza de las sanciones

⁽⁴⁾ Comunicado de prensa IP/07/928 de 27 de junio de 2007: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

pierde importancia y, sin embargo, suele ser vital para mejorar la posición de negociación de las víctimas de la discriminación. También se pierde la función educativa de sensibilización entre la sociedad en general y entre los empleadores implícita en las amenazas y en la aplicación de sanciones creíbles y disuasorias.

En algunos países, la relativa escasez de sanciones responde a motivos estructurales, y suele tener que ver con el limitado papel que desempeña el organismo encargado de promover la igualdad a la hora de ayudar y de asistir a las víctimas en los procedimientos que dan lugar a sanciones. Otro motivo estructural de la relativa escasez de sanciones es el papel del Derecho penal en la lucha contra la discriminación étnica. Desde una perspectiva simbólica, la aplicación del Derecho penal es el instrumento más importante que cualquier país puede emplear en la lucha contra la discriminación étnica. Sin embargo, en la práctica, hace que se apliquen menos sanciones: el cambio de la carga de la prueba previsto en la Directiva sobre la igualdad de trato no se aplica, la responsabilidad penal en casos de discriminación depende en su mayor parte de la intención discriminatoria y la víctima de la discriminación tiene un control limitado sobre el proceso penal, que normalmente está en manos de la fiscalía. Por ello, los estados que confían en el Derecho penal en su mayor parte o, exclusivamente, en general se caracterizan por no aplicar ninguna sanción o muy pocas, a pesar de que éstas puedan resultar disuasorias.

En los países que se mencionan a continuación, se ha comprobado suficientemente que algunos organismos encargados de promover la igualdad en el ámbito de la discriminación racial o étnica no funcionan con la eficacia deseada: Estonia, Polonia, Portugal y Eslovenia. En la República Checa, España y Luxemburgo no se ha registrado ningún organismo encargado de promover la igualdad operativa en el ámbito de la discriminación racial o étnica.

3. Violencia y delitos racistas

El informe anual de 2008 ofrece una panorámica similar a la de los años anteriores con una tendencia al alza, en general, en los delitos racistas registrados en el sistema penal, a saber:

- De los once Estados miembros que recogieron suficientes datos sobre delitos racistas como para realizar un análisis de tendencias ⁽⁵⁾, la mayoría experimentó una tendencia al alza general en delitos racistas registrados durante el período 2000-2006 (Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Austria [muy leve], Eslovaquia, Finlandia, Reino Unido), y también entre 2005 y 2006 (Alemania, Irlanda, Austria, Eslovaquia, Finlandia, Suecia, Reino Unido).
- De los cuatro Estados miembros que recogieron suficientes datos sobre delitos de antisemitismo como para realizar un análisis de tendencias (Francia, Alemania, Suecia y Reino Unido), tres experimentaron una tendencia general al alza (Francia, Suecia y Reino Unido) entre 2001 y 2006.
- De los cuatro Estados miembros (Austria, Francia, Alemania y Suecia) que recogieron suficientes datos sobre delitos relacionados con movimientos de extrema derecha como para realizar un análisis de tendencias, dos identificaron una tendencia general en aumento (Francia y Alemania) entre 2000 y 2006.

Si reconocen y abordan con eficacia el problema de los delitos racistas, los Estados miembros de la UE pueden condenar estos actos y mostrar su solidaridad con las víctimas. Sin embargo, se han mejorado poco los mecanismos de los Estados miembros para registrar delitos racistas, en concreto:

- En dieciséis de los veintisiete Estados miembros de la UE sólo se ha informado de forma muy limitada sobre unos cuantos juicios, o las cifras sobre discriminación con posibles incidentes de delitos racistas son muy generales, o no hay datos públicos oficiales procedentes de la justicia penal sobre delitos racistas disponibles. Dichos Estados miembros son: Bélgica, Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Eslovenia.
- Reino Unido cuenta con el sistema más completo de registro de delitos racistas dentro de la UE. Registra más delitos penales e incidentes notificados públicamente que los otros veintiséis Estados miembros en cualquier período de doce meses.

⁽⁵⁾ República Checa, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Austria, Polonia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia, Reino Unido.

A raíz de la continua falta de un buen sistema de recogida de datos sobre delitos de índole racista en la mayoría de los Estados miembros, en el informe de este año se ha llegado a la siguiente conclusión:

- Los Estados miembros con información oficial limitada o sin ninguna información oficial sobre delitos de índole racista no están en la mejor posición para elaborar respuestas al problema con políticas fundadas en hechos.

Ante esta situación, se ha producido una evolución que parece indicar que los Estados miembros empiezan a identificar la importancia del delito racista como lacra social. Con esta finalidad, el acuerdo político alcanzado bajo la presidencia alemana de la UE en relación con la Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia es un avance positivo que, a su vez, tiene que complementarse con mejoras en la recogida de datos para poder elaborar políticas fundadas en hechos.

Al igual que en años anteriores, sigue existiendo el problema de los informes de abusos en la aplicación de la ley y violencia contra minorías vulnerables. El informe pone de relieve el hecho de que la mayoría de los Estados miembros no disponen de una autoridad independiente de denuncias contra la policía para registrar y dar respuesta a estos abusos, más allá de las oficinas que tienen conexión directa con los ministerios o canales normales para registrar denuncias a través de la policía o de las oficinas del defensor del pueblo. Hay muchas posibilidades para crear mecanismos de denuncias contra la policía, con esta finalidad.

En este contexto de aumento en la tendencia del número de delitos registrados, el informe pone de manifiesto una serie de iniciativas nuevas llevadas a cabo en varios Estados miembros con relación a las asociaciones entre varias entidades, en las que participan la policía y las comunidades, destinadas a abordar el problema. Entre estas, se destacan las iniciativas que se centran en los delitos de índole racista dentro del ámbito más amplio de los «delitos por odio».

4. Racismo y discriminación en ámbitos de la vida social e iniciativas para prevenirlos

4.1. Empleo

Al igual que en años pasados, la información facilitada en 2007 demostró la existencia de discriminación directa e indirecta por motivos de raza o etnia en diferentes ámbitos del empleo, y puso de manifiesto las distintas formas que puede tomar, como la discriminación en las prácticas de contratación y de despido, insultos y hostilidad física en el lugar de trabajo, o incitación a la discriminación por terceras partes. A pesar de que la mayoría de los casos de discriminación son invisibles, y solo salen a la luz tras investigaciones o estudios, en varios Estados miembros se dan casos sorprendentemente manifiestos, como por ejemplo, anuncios de trabajo discriminatorios en los que se indica expresamente que las personas extranjeras deberán abstenerse de presentar su solicitud.

También se produjeron una serie de cambios en cuanto al tema de los símbolos o las prendas de ropa con significado religioso en el trabajo, en general de carácter restrictivo, incluida la prohibición de utilizar tales elementos por parte de funcionarios civiles en varias ciudades de Bélgica, y el rechazo del cuerpo de policía nacional de Irlanda a que los *sijis* incorporasen el turbante al uniforme de policía. Sin embargo, la variedad en cuanto al modo de abordar este tema es muy amplia entre los diferentes Estados miembros.

Anteriores informes FRA/EUMC habían puesto de relieve la publicación de un número cada vez mayor de estudios de investigación centrados en las experiencias subjetivas de discriminación de los miembros de grupos de poblaciones minoritarias. Este año, además, se han constatado varios ejemplos de investigación en torno a grupos dentro del grupo *mayoritario* (como los empleadores) centrado en sus actitudes y prácticas potenciales de discriminación contra minorías.

Se informó de iniciativas preventivas para cubrir un gran espectro de tipos. Se desarrollaron programas de formación y orientación destinados a minorías excluidas para ayudarlas en el mercado laboral, programas para que la población mayoritaria combata la discriminación o para aumentar la sensibilización cultural, algunos ejemplos de tutoría y de acción positiva en la contratación, y algunos experimentos más en relación con el cumplimiento de los contratos y solicitudes de trabajo anónimas. Por último, se constató una vez más que se están afianzando o fomentando políticas de gestión de la diversidad relativamente ambiciosas en más Estados miembros.

4.2. Vivienda

La mayoría de los Estados miembros no recogen datos desagregados por origen étnico en el ámbito de la vivienda. Sin embargo, las pruebas para detectar discriminación, que se han llevado a cabo en varios países comunitarios, pueden ofrecer datos sobre la discriminación en este ámbito.

La situación desfavorecida de los inmigrantes y las minorías étnicas en relación con el acceso a una vivienda asequible y de buena calidad acentúa su exclusión social. El alquiler de vivienda social es una forma de dar salida a esta situación. Sin embargo, los criterios utilizados a escala nacional, regional y local para la asignación de este tipo de vivienda todavía pueden contener disposiciones discriminatorias contra inmigrantes y minorías étnicas.

Las comunidades de etnia romaní, sinti y travellers se cuentan entre los grupos más vulnerables en lo que a condiciones de vivienda se refiere. A pesar de las medidas tomadas para mejorar estas condiciones, la discriminación manifiesta, la infravivienda y los desalojos forzados siguen siendo los rasgos más destacados de su situación en la Unión Europea. Además, en varios Estados miembros se ha detectado rechazo u omisión por parte de la administración u otras autoridades a la hora de facilitar servicios a los asentamientos de ciudadanos de etnia romaní, lo cual constituye una forma más indirecta de discriminación.

Por último, se destacan una serie de buenas prácticas. En concreto, las políticas destinadas a incrementar el número de viviendas disponibles para inmigrantes, personas de etnia romaní y otros grupos vulnerables mediante financiación pública son iniciativas especialmente positivas. A pesar de que existe legislación para combatir la discriminación en toda la UE, es necesario realizar un esfuerzo constante para sensibilizar sobre la existencia de esta legislación entre arrendatarios y agentes inmobiliarios. Estos esfuerzos de sensibilización se reflejan en los ejemplos de códigos de conducta y campañas informativas que se mencionan al final de la sección dedicada a la vivienda en el informe anual.

4.3. Educación

Los anteriores informes FRA/EUMC señalaban el hecho de que disponer de información fiable es un prerequisite fundamental para poder mejorar la situación de los grupos desfavorecidos y vulnerables en cuanto a educación. El informe PISA 2006, que evalúa los resultados educativos, lo ha confirmado recientemente. Según PISA 2006, los colegios que hacen un seguimiento y evalúan los resultados y que publican dichos datos son también aquellos cuyos estudiantes obtienen mejores resultados en los exámenes. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros no disponen de sistemas de evaluación y seguimiento, o son insuficientes. Superar este obstáculo, que frena la lucha contra la desigualdad y la discriminación, se convertirá en un gran reto para el futuro.

Los grupos vulnerables tienen muchas dificultades para acceder a una educación de calidad. Entre los principales motivos cabe destacar los siguientes: pruebas de acceso y procedimientos de matrícula discriminatorios, falta de disponibilidad o inaccesibilidad a los centros de educación preescolar, grandes distancias a los colegios, y miedo a revelar la situación de residencia ilegal. Las barreras de tipo práctico a la educación afectan especialmente a los hijos de las personas de etnia romaní, sinti y travellers, así como a los de los solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares.

La información disponible parece indicar que a lo largo y ancho de la Unión Europea el número de personas pertenecientes a grupos minoritarios y nacionales de terceros países es muy elevado en la educación especial primaria y secundaria, mientras que en los niveles de educación superior su presencia es muy reducida. Además, los grupos minoritarios y nacionales de otros países suelen repetir clase con más frecuencia y suelen abandonar la educación a una edad temprana. Las diferencias entre los inmigrantes y las minorías, por un lado, y la población mayoritaria por el otro, son especialmente graves en los países en los que la educación cuenta con un sistema de elección de itinerario temprano. El informe de resultados PISA 2006 ofrece una explicación a este fenómeno. Según este informe, dividir a los estudiantes a una edad temprana en instituciones o programas diferenciados, tiene un impacto negativo en el rendimiento de los estudiantes desfavorecidos socioeconómica o lingüísticamente. Estos sistemas contribuyen a aumentar las diferencias educacionales entre los grupos de población más y menos privilegiados.

En 2007 se ha proseguido con la aplicación de una serie de programas destinados a mejorar la educación de los niños de etnia romaní. A pesar de ello, las prácticas y políticas discriminatorias contra personas de esta etnia se han mantenido en un nivel muy alto dentro de la UE. Las personas de etnia romaní, sinti y travellers siguen enfrentándose a sistemas educativos inadecuados que provocan la segregación y la desigualdad de oportunidades. Sin embargo, en noviembre de 2007, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó una importante sentencia de condena contra la República Checa, por discriminación en su segregación educativa de los niños de etnia romaní.

A pesar de la existencia de leyes que garantizan el derecho a la educación, en la práctica los solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares de muchos Estados miembros corren el riesgo de ser excluidos del sistema educativo. Y sin embargo, la mayoría de los Estados miembros carecen de iniciativas para hacer el seguimiento y evaluar la situación de los hijos de los solicitantes de asilo en relación con el acceso a una educación de calidad.

4.4. Asistencia sanitaria

Son pocos los Estados miembros que disponen de datos pertinentes oficiales o extraoficiales en torno a la discriminación racial/étnica en el ámbito de la asistencia sanitaria, e incluso en estos, el número de denuncias registradas es muy reducido. El principal problema es la discriminación indirecta más que la directa,

porque es poco probable que el personal sanitario tenga una actitud discriminatoria o deniegue abiertamente la asistencia sanitaria a la hora de realizar sus tareas y de aplicar sus códigos profesionales, pero es más posible que las administraciones insistan en aplicar procedimientos formales complicados que pongan trabas al acceso a la asistencia sanitaria.

Los problemas para acceder a los servicios sanitarios afectan, en concreto, a residentes ilegales de terceros países, solicitantes de asilo a los que les ha sido denegado y miembros de las comunidades de etnia romaní. Las personas de etnia romaní corren el riesgo de que se las expulse del sistema de seguridad social si permanecen desempleadas durante mucho tiempo, como sucede en Bulgaria o Rumanía, o si carecen de los documentos de identidad necesarios, como es el caso de Rumanía o Eslovenia. En muchos casos, los problemas de las personas de etnia romaní para acceder a la asistencia sanitaria vienen dados por el lugar en el que viven, en zonas rurales aisladas, como es el caso de Grecia, España y Hungría, o en campamentos a las afueras de las ciudades donde no disponen de transporte público, o éste es muy limitado, como sucede en Grecia, España, Italia y Hungría.

Los inmigrantes que residen de forma ilegal y solicitantes de asilo a quienes se les ha denegado suelen tener acceso solo a asistencia sanitaria de emergencia, cuya definición difiere en los diferentes países de la UE. También son reticentes a solicitar asistencia médica si temen que se les pueda delatar a la policía, y posteriormente, deportar.

Sin embargo, existen también otras barreras que dificultan el acceso a la asistencia sanitaria a los inmigrantes que residen legalmente, tales como el idioma o la religión. Hay diferentes ejemplos de esto, como el rechazo por parte de las mujeres musulmanas a ser examinadas por personal médico masculino, o la inadecuación de la comida de los hospitales a los requisitos religiosos de las personas musulmanas, etc.

Se han elaborado una serie de informes transnacionales importantes que han facilitado información adicional sobre la situación de los inmigrantes, los solicitantes de asilo y las minorías en los sistemas sanitarios de la EU, por ejemplo, detectando las barreras de índole práctica y jurídica a las que se enfrentan los inmigrantes irregulares a la hora de intentar acceder a la asistencia sanitaria, mostrando cómo la inmigración puede ser un factor de vulnerabilidad en cuanto a problemas de salud social, psíquicos y físicos, documentando casos de discriminación contra personas de etnia romaní en la asistencia sanitaria, y señalando la falta de conocimiento de los derechos, o casos de denegación de tratamiento a inmigrantes irregulares. Otros informes resaltan la ignorancia en cuanto a legislación relativa a la lucha contra la discriminación entre los profesionales de la salud, el personal administrativo y los pacientes, y señalan la escasez de datos recogidos sistemáticamente en este ámbito.

Se han señalado iniciativas positivas para mejorar la situación de desigualdad en la asistencia sanitaria a la que están sometidos los inmigrantes y las minorías tanto por parte de la administración como de la sociedad civil, como por ejemplo, la aplicación de algunas políticas importantes de Estados miembros en la Unión Europea.

5. Conclusiones

5.1. La Directiva sobre la igualdad de trato

Uno de los objetivos de la FRA es recabar información sobre cómo se aplica realmente la Directiva sobre la igualdad de trato en los diferentes Estados miembros, y cómo funcionan en la práctica los organismos especializados. En primer lugar, se ha detectado que a finales del período de información había tres Estados miembros que no contaban todavía con ningún organismo específico, y que prácticamente la mitad de todos los Estados miembros no aplicaban ninguna sanción a los casos de discriminación por motivos raciales/étnicos. Entre los que sí aplicaron sanciones, el nivel de las multas resulta excesivamente variado.

El hecho de que en la mayoría de los Estados miembros las sanciones sean tan escasas es problemático porque en la Directiva sobre la igualdad de trato se especifica la obligatoriedad de la aplicación de sanciones disuasorias, proporcionadas y eficaces. Es importante que existan sanciones eficaces para poder ganar la confianza de las víctimas y para dar a conocer la legislación y sus principios entre la sociedad en general. Sin sanciones eficaces, es muy difícil que gran parte de la población, las empresas y los profesionales de la justicia se tomen la legislación contra la discriminación muy en serio, y que realicen el esfuerzo necesario para informarse sobre ella.

Es cierto que el hecho de que haya pocos casos de procesos judiciales y de que se hayan aplicado pocas sanciones no quiere decir necesariamente que no estén abordando los problemas. Por ejemplo, en algunos Estados miembros hay una mayor tradición de consenso en las relaciones económicas, de forma que los agentes sociales y otros organismos cooperan para intentar remediar los conflictos mediante cooperación y negociación, por lo que es más probable que se resuelvan los casos sin necesidad de llegar a los tribunales. En el caso de los Países Bajos, por ejemplo, la Ley de igualdad de trato tiene por objetivo fomentar la resolución de conflictos mediante conciliación. Pero este enfoque tiene un inconveniente porque de este modo la amenaza de las sanciones pierde importancia y, sin embargo, suele ser vital para mejorar la posición de negociación de las víctimas de la discriminación. También se pierde la función educativa de la concienciación entre la sociedad en general y entre los empleadores que está implícita en las amenazas y en la aplicación de sanciones creíbles y disuasorias.

En algunos casos, estas cifras bajas revelan la existencia de problemas. Por ejemplo, en Eslovenia, según el informe del Defensor del Pueblo, el problema se debe a la redacción de la legislación, que es opaca y confusa; en Portugal el problema parece responder a la lentitud y complejidad del procedimiento de evaluación de las denuncias.

Otro factor es la utilización del Derecho penal. En algunos Estados miembros, las sanciones por delitos penales, que en teoría se pueden aplicar a los casos

de discriminación, parecen ser muy disuasorias. Sin embargo, si caen dentro del ámbito del Derecho penal en lugar del Derecho civil, estas graves sanciones no suelen aplicarse en la práctica. En los Estados miembros en los que la lucha contra la discriminación étnica se encuadra en el contexto del Derecho civil, la carga de la prueba es mucho menor, por lo que resulta más fácil que las sanciones se materialicen.

En varios Estados miembros, los poderes otorgados al organismo u organismos especializados son demasiado limitados como para que contribuyan a la aplicación de sanciones eficaces en la práctica. Algunos organismos no tienen capacidad para aplicar sanciones, o bien no asisten a las víctimas en los procesos que acaban en sanciones. Incluso cuando un organismo especializado tiene capacidad para aplicar sanciones, puede tomar la decisión política de evitar esa estrategia y concentrarse en su lugar en la mediación, como en el caso de Chipre.

La escasez de denuncias

En primer lugar, los informes destacan la escasez de denuncias realizadas a los organismos específicos y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en la lucha contra el racismo. Obviamente, el hecho de que haya pocas denuncias no significa necesariamente, en teoría, que algo esté mal; podría incluso pensarse que es reflejo de un índice de discriminación realmente bajo. Sin embargo, las secciones que tratan el empleo, la vivienda y la salud en el informe anual de 2008, así como los datos similares referidos a años anteriores, muestran claramente la existencia del problema de la discriminación por motivos de etnia en sus varias manifestaciones, que en gran parte no habría salido a la luz pública sin los resultados de las investigaciones concretas. Durante años, los diferentes tipos de datos recogidos e investigaciones realizadas han puesto de manifiesto que la mayoría de las víctimas de discriminación que podrían denunciar, no lo hacen. El último de los informes que así lo indica es una encuesta incluida en el capítulo dedicado al empleo según la cual la mayoría de las víctimas de abusos sexuales o raciales *inter alia* en el trabajo en Eslovenia no informaron del incidente.

Varios ejemplos incluidos en las secciones dedicadas al empleo y la asistencia sanitaria del informe anual dan cuenta de las posibles razones de que las víctimas no presenten denuncias de los casos de discriminación, o sean reacias a hacerlo. Algunas personas no confían en el sistema judicial si lo consideran poco sólido, a otras puede disuadirlas el coste económico de los juicios, o temer otros costes o repercusiones. Los trabajadores con contratos limitados y con permisos de trabajo temporal pueden sentirse demasiado vulnerables desde el punto de vista legal como para presentar una denuncia. Sin embargo, la escasez de casos puede deberse a otros motivos, como la falta de conocimiento entre la sociedad en general de las posibilidades de tutela judicial disponibles para las víctimas de discriminación (tal y como se refleja en el capítulo dedicado a la asistencia sanitaria del informe anual, en el que se recogen entrevistas con pacientes de Grecia que reflejan que no sabían cómo presentar una denuncia por un caso de discriminación en el tratamiento sanitario). Para algunos Estados miembros, esta cuestión se ha deba-

tido poco en la arena pública, y no hay constancia de la organización de ninguna campaña oficial para dar a conocer las medidas nacionales aplicadas tras la transposición de la Directiva sobre la igualdad de trato. En el capítulo referido al empleo se hace referencia a una organización sindical para la gestión de denuncias de un Estado miembro que toma deliberadamente la decisión de no remitir los casos a la autoridad nacional de promoción de la igualdad. Es obvio que hay que realizar investigaciones más específicas en este ámbito para arrojar luz sobre los diferentes factores estructurales y sociales que determinan si en los veintisiete Estados miembros se denuncian y se tratan (y, en su caso, cómo) los casos de discriminación por motivos de etnia.

Recientemente ha surgido una excepción a esta situación general, en Francia, donde el organismo oficial de lucha contra la discriminación, el HALDE («Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité») lleva recibiendo desde 2006 un importante número de denuncias, que no ha dejado de aumentar. El HALDE se ha forjado una potente imagen pública mediante campañas informativas destinadas a darse a conocer y a informar sobre la cuestión de la discriminación, y encuestas recientes reflejan que la sociedad francesa es cada vez más consciente del problema.

5.2. Pruebas de discriminación

A pesar de que el capítulo dedicado a temas jurídicos del informe anual ofrece información sobre el funcionamiento de la Directiva sobre la igualdad de trato, la información contenida en los siguientes capítulos sobre los cuatro ámbitos de la vida social confirma la necesidad original de la Directiva en primer lugar, ofreciendo ejemplos y casos de discriminación directa e indirecta en las áreas de empleo, vivienda, educación y salud. En todos estos ámbitos, las conclusiones sobre el alcance y la forma de discriminación que se pueden extraer de las estadísticas oficiales y juicios son poco sólidas, y tienen que complementarse con las de los estudios y las investigaciones realizadas. Al igual que en los anteriores informes anuales del EUMC, los ejemplos de investigación recogidos en el capítulo dedicado al empleo se dividen en tres categorías: pruebas para detectar la discriminación, estudios de las víctimas e investigación sobre la población mayoritaria.

Año tras año han aumentado los ejemplos de pruebas para detectar discriminación, que se utilizan para indicar la existencia de discriminación en el acceso a la vivienda y al empleo. En el ámbito del empleo, varios Estados miembros utilizan este método (en 2007 se llevó a cabo un gran proyecto de pruebas para detectar casos de discriminación en el empleo por primera vez en Grecia). En 2007 tres Estados miembros informaron sobre la utilización del método de pruebas para detectar casos de discriminación en el acceso a la vivienda, y en Francia se informó de un caso de este tipo de pruebas en el acceso a la asistencia sanitaria.

En anteriores informes FRA/EUMC se señaló el aumento experimentado a lo largo de los últimos años en el número de estudios de experiencias subjetivas de discriminación de minorías, o «estudios de víctimas». En este último período de

estudio, las investigaciones realizadas superaron todas las anteriores: se recogieron ejemplos de casos de discriminación en el empleo en once Estados miembros, y en un Estado miembro se llevó a cabo otra investigación para evaluar el impacto de las leyes nacionales de igualdad de trato, que se recoge en el capítulo destinado a los temas jurídicos. Al mismo tiempo, por vez primera, en el nuevo ámbito de la asistencia sanitaria se constató la realización de tres encuestas sobre racismo y discriminación experimentadas de forma subjetiva por parte de personal sanitario, en cinco Estados miembros. Este tipo de estudios resulta útil para destapar problemas que, de otro modo, podrían permanecer ocultos, dada la ya demostrada reticencia de las víctimas a presentar denuncias formales.

En general, hay menos estudios sobre la población mayoritaria en este ámbito. Podría pensarse que este tipo de estudios no resulta muy útil a la hora de exponer los problemas, dado que sería absurdo suponer que los empleadores van a confesar a los investigadores sus actitudes racistas o prácticas ilegales. Sin embargo, en el capítulo dedicado al empleo se recogen los resultados de varias encuestas realizadas entre los empleadores de tres Estados miembros, en las que la mayoría de los entrevistados revelan que no contratarían inmigrantes o personas de etnia romaní.

Una vez más, este año los datos revelan que en los cuatro ámbitos de la vida social (empleo, vivienda, educación y asistencia sanitaria), las personas de etnia romaní y los solicitantes de asilo son los dos grupos que sufren los peores excesos de la discriminación. Asimismo, al igual que quedó patente en anteriores informes anuales, los trabajadores inmigrantes con límites legales y, por lo tanto, en una situación de inseguridad, sufren condiciones laborales peores que la mayoría de los trabajadores, y tienen menos oportunidades de defenderse o de denunciar situaciones de explotación en su lugar de trabajo. En un sentido, estos trabajadores no quedan excluidos del mundo laboral, pero ocupan desproporcionalmente los trabajos menos deseables. El tipo de exclusión que sufren los inmigrantes irregulares y los solicitantes de asilo queda reflejado en los capítulos dedicados a la educación y a la asistencia sanitaria. Los solicitantes de asilo suelen vivir en campos de detención situados lejos de los centros escolares y las autoridades pueden impedir a los hijos de los inmigrantes irregulares que acudan al colegio si tienen que registrar e informar de su estatus legal. Este mismo motivo suele mantener a los inmigrantes irregulares alejados de los centros sanitarios, ante el temor de ser denunciados a la policía, y deportados.

Combatir la discriminación con acción positiva

Las Directivas sobre la igualdad permiten expresamente la aplicación de medidas compensatorias específicas como la acción positiva. A pesar de que las medidas de acción positiva para luchar contra los efectos de la discriminación no son habituales en la Unión Europea, generalmente todos los años se registran varios ejemplos nuevos. Siguiendo el ejemplo de Berlín, que se recoge en el informe de la FRA del año pasado ⁽⁶⁾, donde se introdujeron acciones positivas para la contrata-

⁽⁶⁾ FRA (2007): *Informe sobre el racismo y la xenofobia en los Estados miembros de la Unión Europea*, p. 67.

ción de personas pertenecientes a minorías en el cuerpo de policía de la ciudad, en 2007 se constataron ejemplos similares en Rumanía, Bulgaria y la República Checa, donde se aplicaron enfoques de acción positiva para la contratación de miembros de grupos minoritarios en las fuerzas de seguridad, así como en Francia, donde se realizó una acción parecida para contratar personal para las fuerzas armadas.

En 2007, una serie de acontecimientos a escala comunitaria contribuyeron al debate sobre la acción positiva: una conferencia europea «Igualdad de oportunidades para todos: el papel de la acción positiva» celebrada en Roma en abril de 2007, y una publicación europea: «Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC» («Más allá de la igualdad formal: la acción positiva en virtud de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE») ⁽⁷⁾. La conclusión de ambas iniciativas es que la igualdad en la UE necesita acción positiva. El objetivo de la acción positiva es compensar la discriminación presente y pasada, complementando la legislación y las denuncias, que en sí mismas no son suficientes para luchar contra la discriminación y sus efectos. En cuanto al acceso a la vivienda, la Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales ⁽⁸⁾, recogida en el capítulo sobre la vivienda del informe anual de 2008, es importante en tanto en cuanto, dentro del contexto de años de desigualdad en el trato brindado a las personas de etnia romaní en Bulgaria en relación con el derecho a una vivienda digna, el comité llegó a la conclusión de que era necesario tomar medidas de acción positiva para garantizar la integración de las personas de etnia romaní en el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, la práctica de la acción positiva sigue siendo polémica, principalmente por dos motivos: en primer lugar, porque en la opinión pública se suele confundir con discriminación positiva, cuotas u otros mecanismos que algunos consideran socialmente injustos y, en segundo lugar, porque para que la acción positiva sea eficaz es necesario tener información exacta sobre las poblaciones minoritarias afectadas, tanto para poder juzgar la necesidad inicial de aplicar la política como para poder determinar cuándo ha desaparecido el problema y poder dejar de aplicar la medida. Sin embargo, tal como se señala en el informe anual de 2008 y otros informes, el principio de las «estadísticas por etnias» varía ampliamente entre los diferentes Estados miembros: en algunos países forman parte del censo oficial y son muy utilizadas, en otros se oponen rotundamente a los reglamentos nacionales, y en algunos están prohibidas por la legislación nacional. Cabría profundizar en hasta qué punto la incapacidad de ofrecer estadísticas precisas de las poblaciones pertinentes dentro de un Estado miembro supone un obstáculo para adoptar una acción positiva, o si modifica la forma o el resultado de tales medidas dentro de ese país.

El informe anual de 2008 recoge una medida que va más allá de la acción positiva, y cuya aplicación es más controvertida. En el capítulo dedicado a la vivienda, se constata que en al menos una ciudad alemana, los inmigrantes alemanes que pertenecen a alguna etnia y los extranjeros disponen de cuotas fijas en

⁽⁷⁾ De Vos, M.: «Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC» («Más allá de la igualdad formal: la acción positiva en virtud de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE»), *Comisión Europea, Bruselas (2007)* disponible en http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf

⁽⁸⁾ Denuncia nº 31/2005, Centro para los derechos de las personas de etnia romaní v. Bulgaria. Véase el punto 4.2.3 — FRA — Informe Anual de 2008.

determinados distritos, con el fin de mantener un cierto equilibrio social en zonas residenciales. La medida podría parecer contraria a ciertos principios básicos de la acción positiva, por ejemplo, se basa en cuotas fijas, y probablemente no se trate de una «medida especial temporal», sino que se prevé durante muchos años. Esta política ha demostrado ser más polémica, y son muchas las voces críticas que consideran que las cuotas constituyen una discriminación directa contra los miembros de grupos minoritarios. A su vez, los defensores argumentan que el fin justifica los medios, que es parte de una iniciativa para luchar contra la discriminación y la exclusión de las minorías, y que genera un equilibrio más justo de las comunidades residenciales que si la distribución se dejase al arbitrio de los mercados. Sin duda, estas políticas tienen que someterse a un mayor nivel de escrutinio académico y debate público.

5.3. Diferencias entre los Estados miembros

La cuestión de las «estadísticas por etnias» no es la única que revela diferencias claras entre los enfoques de los diferentes Estados miembros en relación con temas de migración. En informes anuales anteriores se ha expuesto el debate de si la vestimenta religiosa puede ser utilizada por estudiantes en los colegios o por empleados en los diferentes sectores laborales, y se ha llegado a la conclusión de que en la UE hay una gran variedad en cuanto a la aceptabilidad y la práctica en relación con este asunto. Incluso dentro de un mismo Estado miembro hay diferencias en torno a este tema: entre los estados federados de Alemania, por ejemplo, o entre las dos principales comunidades lingüísticas de Bélgica. Hay además otras diferencias de detalle. El capítulo dedicado a los asuntos jurídicos del informe anual de 2008 revela que en Francia, una sentencia legal dictada en 2007 puso de manifiesto que el principio de secularismo, como justificación, por ejemplo, para excluir la utilización del velo, sólo se aplica a las autoridades públicas y que las empresas no lo pueden utilizar para la prestación de servicios. En esta línea, en Francia (y Alemania) hay casos que confirman que despedir a una empleada por llevar velo es contrario a la ley ⁽⁹⁾. Sin embargo, tal y como se recoge en el informe anual de 2006 del EUMC, el Tribunal Supremo de Dinamarca dictaminó que el despido de una empleada de supermercado por llevar velo no implica discriminación ⁽¹⁰⁾.

Este debate se centra normalmente en la utilización del velo por parte de las mujeres. Los capítulos dedicados a la educación y al empleo del informe anual de 2008 describen nuevas polémicas o casos en relación con el velo en Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Sin embargo, en 2007 surgió la misma cuestión en relación con el uso de turbantes por parte de hombres de la etnia sij. En 2007 se constató que niños de la etnia sij habían realizado apelaciones en Francia en contra de su expulsión del colegio por llevar turbantes, y también se señaló que en Francia está prohibido llevar turbantes en las

⁽⁹⁾ Nathwani, N (2007): «Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights» («Velos islámicos y derechos humanos: un análisis crítico de la jurisdicción pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos»), *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 25 n° 2, 2007, pp. 221-254.

⁽¹⁰⁾ EUMC (2006): *Informe sobre el racismo y la xenofobia en los Estados miembros de la Unión Europea*, p. 25.

fotografías del permiso de conducir. Al mismo tiempo se informó de que en Irlanda el cuerpo nacional de policía prohibió el uso del turbante como parte del uniforme. Sin embargo, en otros Estados miembros este tema no es objeto de polémica. En el Reino Unido, por ejemplo, hace tiempo que se permite el uso del turbante como parte normal del uniforme del cuerpo de policía y las diferentes fuerzas armadas, y en Suecia, tal y como señalaba el informe de la FRA del pasado año, el cuerpo de policía ha incluido en su plan de diversidad el derecho de los oficiales a utilizar velos, turbantes o la kipá judía mientras están de servicio ⁽¹¹⁾. La gran variedad de opiniones en torno a este asunto entre los diferentes Estados miembros se ha visto confirmada en 2007 con la publicación de los resultados del Eurobarómetro Especial de la Unión Europea sobre las percepciones de la discriminación. Cuando se realizó la consulta a los ciudadanos de la UE sobre si estaban de acuerdo con la afirmación «Llevar símbolos religiosos en el lugar de trabajo es una práctica aceptable», el nivel de aceptación en los diferentes países osciló desde sólo el 29 % (Lituania) hasta el 79 % (Malta) ⁽¹²⁾.

5.4. Asistencia sanitaria y discriminación

Es la primera vez que se incluye el tema de la atención sanitaria en un informe anual. La impresión inicial es que, en comparación con los otros tres ámbitos de la vida social, parece más difícil encontrar información y datos sobre discriminación por motivos étnicos en la asistencia sanitaria, así como que el nivel general de sensibilización ante las cuestiones de racismo y discriminación en este ámbito es menor. Sin embargo, en muchos Estados miembros se han constatado casos de inmigrantes y grupos minoritarios que sufren un trato diferente y peor, o abusos por parte del personal sanitario, y en diferentes informes académicos o de ONG se reflejan los diferentes factores que reducen el acceso a la asistencia sanitaria para minorías como personas de etnia romaní, solicitantes de asilo y trabajadores irregulares.

La investigación indica que los inmigrantes y los grupos minoritarios pertenecientes a alguna etnia suelen tener problemas a la hora de acceder y de utilizar los servicios de atención sanitaria. A pesar de que el acceso a estos servicios está garantizado por ley, muchas veces estos grupos no los emplean, bien porque no conocen sus derechos, o porque los procedimientos administrativos son demasiado complejos, o bien porque son reticentes al modo en que se les trata debido a sus creencias religiosas, o por causa de las barreras lingüísticas. Como consecuencia, se arriesgan a recibir un servicio inadecuado de diagnóstico médico, atención y prevención.

A pesar de que se han constatado muchos ejemplos de iniciativas positivas para mejorar y ampliar la asistencia sanitaria a inmigrantes y minorías, ha resultado más difícil encontrar ejemplos con elementos específicamente destinados a abordar y combatir la discriminación. Además, solo unos pocos informes abordan

⁽¹¹⁾ FRA (2007): *Informe sobre el racismo y la xenofobia en los Estados miembros de la Unión Europea*, p. 74.

⁽¹²⁾ «*Discrimination in the European Union*» («Discriminación en la Unión Europea»), Comisión Europea, Eurobarómetro, 2007, p. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008).

el problema del racismo o la discriminación experimentada por el personal perteneciente a alguna minoría empleado en el sector de la sanidad, pero, sin embargo, todos estos informes exponen un problema grave. Es posible que el alcance de este problema sea mayor de lo que se cree. La investigación permitió comprender algunas de las razones por las que el personal sanitario es reacio a presentar reclamaciones de forma individual. Por lo tanto, si el problema no se saca a la luz a través de reclamaciones, deberá hacerse a través de la investigación, a fin de instar a las organizaciones de atención sanitaria a introducir políticas para combatirla. Es totalmente inaceptable que se deje al personal de forma individual la responsabilidad de decidir en cada caso particular cuál es la respuesta adecuada cuando, por ejemplo, un paciente racista insulta a un enfermero de una minoría étnica o se niega a ser tratado por él.

5.5. Ejemplos de tendencias y desarrollos

Resulta relativamente difícil hacer generalizaciones fiables sobre las tendencias a lo largo de varios años en temas de racismo y xenofobia en la Unión Europea, debido a que, en general, las estadísticas son muy poco sólidas. Por lo tanto, muchas de las observaciones sobre la evolución a lo largo del tiempo son inevitablemente bastante subjetivas y tienden a ser más cualitativas que estadísticas. El capítulo dedicado a los delitos y la violencia racista ofrece una excepción, puesto que en él se señalan los once Estados miembros que recogen datos adecuados para ofrecer un análisis de tendencias. De estos, podemos decir que una mayoría, ocho, han constatado una tendencia ascendente en el registro de delitos racistas a lo largo del período 2000-2006. De igual modo, de cuatro Estados miembros que recogen suficientes datos sobre delitos antisemitas, podemos decir que en tres la tendencia ha sido ascendente entre 2001 y 2006, y de los cuatro Estados miembros que recogen datos adecuados sobre los delitos de violencia de extrema derecha, dos han constatado una tendencia general ascendente entre 2000 y 2006. En una escala más pequeña, tal y como se muestra en el capítulo sobre educación del informe anual de 2008, un estado federado alemán, Brandeburgo, que recoge los incidentes relacionados con el extremismo de derechas en los colegios, ha sido capaz de señalar un declive persistente en los incidentes registrados desde el inicio de la recogida de información durante el curso escolar 2000/2001. El capítulo dedicado a la violencia racista también ofrece ejemplos de algunos juicios más cualitativos, por ejemplo, parece que a lo largo de los últimos años varios Estados miembros han tomado una actitud más positiva en cuanto a prestar más atención a los delitos por motivos racistas, a responder a los delitos por odio, y a introducir medidas para fomentar la contratación de grupos minoritarios en las filas de la policía.

En el ámbito del empleo también se puede señalar otra «buena práctica». Desde que se empezaron a registrar los primeros estudios de caso de buenas prácticas en el UEMC, después de la creación de la red RAXEN en 2000/2001, cada año se ha constatado la aplicación de más políticas que se pueden denominar «política de la diversidad» o «gestión de la diversidad», tanto en organizaciones públicas como del sector privado. También se ha constatado año tras año un aumento considerable de lo que se pueden denominar «medidas de fomento» para la gestión de

la diversidad, organizadas por autoridades gubernamentales, empleadores, ONG o combinaciones de estos, campañas de sensibilización y cursos de formación y de la oferta de asesoramiento e incentivos para que las organizaciones adopten políticas de diversidad. (Sólo se pueden imprimir ejemplos seleccionados de estos dos en los informes anuales de la Agencia de cada año, pero se pueden ver más en la FRA Info-Base) ⁽¹³⁾. También parece que las políticas de diversidad están llegando a un mayor espectro de Estados miembros, en muchos casos por vez primera. En 2005, la Comisión Europea publicó los resultados de una gran encuesta sobre prácticas de gestión de la diversidad en los, en aquel entonces, veinticinco países de la UE ⁽¹⁴⁾, y una de las conclusiones extraídas fue que en aquel momento no había constancia (o muy poca) de que existiese gestión de la diversidad en los países del sur de Europa, y en los Estados miembros adheridos a la UE en 2004. Esta conclusión puede tener que modificarse ahora, puesto que en el último informe de la FRA se ha constatado actividad de gestión de la diversidad en Italia ⁽¹⁵⁾, y en 2007, tal y como se señala en el capítulo dedicado al empleo del informe actual, se han registrado actividades de gestión de la diversidad en Chipre, Malta, Portugal y Rumanía.

5.6. Recogida de datos e investigación por parte de la FRA

Los datos y la información recogida por la FRA completan los datos recogidos por otros organismos. Pueden ser empleados por responsables políticos y autoridades legales, y también pueden resultar útiles para identificar ámbitos que requieran nueva investigación.

El complemento de los datos jurídicos

La información y los datos jurídico-sociales recogidos por la FRA en este ámbito complementan el material más formal recogido por otros órganos. Un ejemplo pertinente aquí es el índice MIPEX, creado en 2007, que se utiliza para medir políticas de integración de inmigrantes en veinticinco Estados miembros de la Unión Europea (más tres países no comunitarios), empleando más de cien indicadores de políticas ⁽¹⁶⁾. El índice compara los resultados de los Estados miembros a través de una serie de indicadores pertinentes para la integración de los inmigrantes. Una de estas comparaciones se refiere a la actuación de los Estados miembros en función de la variedad de sanciones disponibles en cuanto al cumplimiento de la legislación contra la discriminación, y en esta evaluación, por ejemplo, Grecia, Polonia y Portugal están a la cabeza de las «mejores prácticas». El problema reside en que la base de esta evaluación son las sanciones que están disponibles en la teoría, pero que pueden tener poca relación con la práctica real. A diferencia de sus puestos en la calificación MIPEX, en la evaluación de la FRA de los Estados miembros de la UE, Grecia, Polonia y Portugal ocupan un lugar bajo

⁽¹³⁾ <http://infobase.fra.europa.eu> (28.1.2008).

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea (2005): «*The Business Case for Diversity: Good practices in the workplace*» («Argumentos en favor de la diversidad: buenas prácticas en el lugar del trabajo»), Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

⁽¹⁵⁾ FRA (2007): *Informe sobre el racismo y la xenofobia en los Estados miembros de la Unión Europea*, pp. 71-72.

⁽¹⁶⁾ <http://www.integrationindex.eu/> (9.4.2008).

de la lista en cuanto a sus resultados porque, en realidad, no han aplicado absolutamente ninguna sanción durante el período de información (véase la sección 2.1.1 del informe anual de 2008), y también Polonia y Portugal están dentro de la categoría de los países con órganos ineficaces de promoción de la igualdad (sección 2.1.3). Por ello, los datos jurídico-sociales recogidos por la FRA pueden ser útiles a la hora de revelar las diferencias que suelen existir entre las disposiciones jurídicas en la teoría y la realidad social en la práctica.

Información para las resoluciones de los tribunales

Otra utilidad práctica de las estadísticas y la información ofrecida por la FRA es que los tribunales las pueden emplear para dictar resoluciones. El informe anual de 2008 ilustra este hecho ejemplificado en el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en 2007 dictó una sentencia contra la República Checa, y para llegar a esta resolución, hizo referencia a la información recogida por el EUMC (organismo predecesor de la FRA), sobre la situación de las personas de etnia romaní en términos de educación.

Investigación primaria por parte de la FRA

La recogida de datos e información de la FRA/EUMC por toda la Unión a lo largo de varios años ha puesto de manifiesto la práctica imposibilidad de encontrar datos secundarios en este ámbito que permitan realizar una comparación significativa entre los Estados miembros. Por ejemplo, tal y como se indica en el capítulo tres del informe anual de 2008, las estadísticas sobre delitos por motivos racistas se pueden comparar en el tiempo dentro de un Estado miembro, pero no *entre* Estados miembros. Por este motivo, la FRA acaba de empezar a diseñar y a realizar su propio trabajo de investigación, que integra las comparativas en su metodología, y aspira a ofrecer datos sobre áreas problemáticas importantes que se pueden comparar directamente entre los diferentes Estados miembros. Uno de los primeros se ha llevado a cabo en 2008: una «encuesta a las víctimas» de experiencias de discriminación de inmigrantes y minorías, delitos por motivos racistas y actuación policial en todos los veintisiete Estados miembros de la UE. En futuros informes anuales de la FRA se describirán los resultados de estas y otras investigaciones similares llevadas a cabo por la Agencia.

6. Dictámenes

6.1. La Directiva sobre la igualdad de trato

Para luchar contra la discriminación por motivos de raza y etnia es fundamental disponer de sanciones disuasorias y eficaces. Sin ellas, los modelos de comportamiento y actitudes discriminatorias difícilmente cambiarán y las víctimas seguirán estando indefensas. También los arbitrajes dependen de la disponibilidad de sanciones para fortalecer la posición de negociación de las víctimas. Durante 2006-2007 no se detectaron casos de sanciones y/o indemnizaciones relacionadas con cuestiones de discriminación étnica o racial en doce Estados miembros. La ausencia de sanciones coincide en algunos casos con la ausencia de un organismo eficaz dedicado a promover la igualdad. Esta observación subraya la importancia capital y la función de los organismos encargados de promover la igualdad.

- Los Estados miembros deberían garantizar que los organismos encargados de fomentar la igualdad cuentan con los recursos necesarios para desarrollar su importante función. Tienen que tener la suficiente independencia como para ofrecer confianza a las víctimas.

La ausencia de sanciones también tiene que ver en algunos casos con la función de los organismos encargados de promover la igualdad. No se aplican sanciones, o sólo muy raramente, en países en los que los organismos que velan por la igualdad no apoyan a las víctimas de la discriminación en los procesos que acaban en sanción, o que no tienen autonomía para poder aplicar sanciones, o bien, que no emplean esa facultad por algún motivo.

- Los Estados miembros deberían garantizar que los órganos encargados de promover la igualdad tienen capacidad para asistir a las víctimas en los procesos que acaban en sanción. Estos órganos deberían tener además la capacidad de funcionar como puntos de acceso de umbral bajo para las víctimas y como órganos que apoyan a las víctimas para obtener tutela judicial efectiva y compensación total.

En algunos países, la relativa escasez de sanciones se debe a razones estructurales relacionadas con el papel del Derecho penal en la lucha contra la discriminación por motivos de etnia. Desde una perspectiva simbólica, el Derecho penal es, sin duda, el instrumento más poderoso de cualquier país para la lucha contra la discriminación étnica. Sin embargo, en la práctica, el Derecho penal tiene algunos inconvenientes: el cambio de la carga de la prueba prevista por la Directiva sobre la igualdad de trato no se aplica y la víctima de la discriminación suele tener un control limitado del procedimiento penal, que normalmente descansa en manos de la fiscalía.

- Los Estados miembros que confían principalmente o exclusivamente en el Derecho penal deberían crear procesos complementarios civiles y administrativos

para que las víctimas de la discriminación étnica o racial obtengan tutela judicial efectiva y compensación total.

6.2. Violencia y delitos racistas

Los Estados miembros deberían ser conscientes de que el recabado de datos sobre violencia racista es fundamental para poder elaborar políticas fundadas en hechos que puedan abordar y prevenir el problema y, a su vez, puedan indicar si la legislación relativa a la violencia racista se aplica de forma eficaz cuando se necesita.

- Los Estados miembros que no recaban datos sobre violencia racista, o bien lo hacen de forma muy limitada, deberían establecer mecanismos globales de recogida de datos que fomenten la información pública y un registro exhaustivo. Con este fin, los Estados miembros pueden aprender lecciones de aquellos que han elaborado buenas prácticas de recogida de datos.

Al igual que en anteriores informes anuales, se ha señalado el problema de los abusos perpetrados por parte de los cuerpos encargados del cumplimiento de la ley contra minorías vulnerables. La confianza pública en la policía es un factor importante en las sociedades democráticas.

- Los Estados miembros deberían garantizar la posibilidad de que la sociedad pueda informar de incidentes de maltrato y violencia por motivos racistas por parte de la policía a una autoridad independiente de denuncias contra la policía. Estas autoridades deberían estar situadas fuera de los ministerios u otros órganos gubernamentales.

6.3. Investigación y sensibilización

Los nuevos ejemplos del período de información de experimentos de pruebas de discriminación en el acceso al empleo, la vivienda y la asistencia sanitaria confirman que el método desempeña un papel único y muy valioso a la hora de destapar los problemas ocultos.

- Se insta a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de realizar pruebas más generalizadas y sistemáticas para detectar discriminación («pruebas de situación») a fin de facilitar una evaluación más clara de la magnitud y los mecanismos de discriminación en los ámbitos del empleo y la vivienda, así como para aportar pruebas que complementen los datos oficiales.

6.4. Sanciones y denuncias

Algunos capítulos del informe anual de 2008 han revelado que las víctimas de discriminación de las que se podría esperar que denunciasen, no lo hacen.

- Debería investigarse el funcionamiento y la repercusión de la Directiva sobre la igualdad de trato, con el fin de arrojar luz sobre los factores que predisponen a las víctimas de discriminación a presentar denuncias o que les disuaden de hacerlo, y los motivos de que los tribunales u órganos especializados apliquen o no sanciones.

6.5. Formación contra la discriminación

Los datos recogidos en las secciones de asistencia sanitaria y empleo del informe anual sugieren la necesidad de formar a los empleados de las organizaciones del trabajo en la lucha contra la discriminación.

- Los gobiernos y los empleadores deberían ofrecer formación contra la discriminación y en la diversidad a los empleados de los sectores público y privado.
- Los empleadores del sector sanitario deberían organizar formación periódica contra la discriminación para los prestadores de servicios sanitarios públicos y privados. Las materias de formación contra la discriminación deberían formar parte de los currículos de las facultades de Medicina.

6.6. Vivienda

El acceso a la vivienda social, de alquiler bajo, es una de las formas más importantes de mejorar las malas condiciones de vivienda que normalmente sufren los inmigrantes, las personas de etnia romaní, y otras minorías étnicas.

- Se insta a los Estados miembros a que aumenten la oferta de viviendas sociales, para garantizar, y en caso necesario para hacer cumplir, la aplicación de criterios equitativos en la asignación de vivienda pública asequible. En especial, deberían tomar todas las medidas necesarias para garantizar que estos criterios no discriminan a inmigrantes, personas de etnia romaní u otras minorías étnicas.

6.7. Educación

La desigualdad en el acceso a la educación y en los resultados educativos de inmigrantes y minorías, en comparación con la mayoría de la población, son especialmente llamativos en los países en los que la educación cuenta con un sistema de elección de itinerario temprano. Según el informe PISA 2006, dividir a los estudiantes a una edad temprana en instituciones o programas diferenciados, tiene

un impacto negativo en el rendimiento de los estudiantes desfavorecidos socioeconómica o lingüísticamente.

- Los Estados miembros deberían estudiar la posibilidad de adoptar sistemas educativos más integradores para reducir las desigualdades en la educación.
- El acceso a la educación para todos los grupos de población, incluidos solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares tiene que establecerse en términos jurídicos y prácticos firmes. Deberían eliminarse las barreras que existen en la práctica como pruebas de acceso y procedimientos de matrícula discriminatorios, falta de disponibilidad de centros preescolares o inaccesibilidad a los mismos, o distancias excesivas a los colegios.
- La segregación del alumnado debería suprimirse completamente o reducirse a clases preparatorias de corta duración que persigan la integración de los niños inmigrantes y pertenecientes a minorías en el sistema educativo normal. Los Estados miembros deberían extraer lecciones de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra la práctica de segregar a los niños de etnia romaní en colegios especiales.

6.8. Recogida de datos en educación

La recogida, la evaluación y el debate público de información fiable es un prerrequisito indispensable para mejorar la situación de los grupos desfavorecidos y vulnerables en educación. Así lo ha confirmado recientemente el informe PISA 2006, que evalúa los resultados en educación, y que señala que hay una asociación positiva entre los colegios que realizan un seguimiento, evalúan los resultados y publican los datos relativos a sus resultados y los estudiantes con mejores calificaciones. En la mayoría de los Estados miembros, los sistemas de evaluación y seguimiento son insuficientes, o no existen en absoluto.

- Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de aplicar sistemas que permitan hacer un seguimiento del alumnado inmigrante y perteneciente a minorías en términos de resultados educativos.

6.9. Recogida de datos en la asistencia sanitaria

En la Unión Europea es necesario conocer mejor las dinámicas de la asistencia sanitaria y el bienestar de la población inmigrante y las minorías étnicas. Con este fin, los Estados miembros deberían dar los pasos necesarios para recabar datos de forma sistemática, y ofrecer la información que los responsables políticos y los planificadores pueden utilizar para definir estrategias nacionales y comunitarias.

- Los Estados miembros deberían crear y aplicar mecanismos para recoger datos de dominio público sobre la desigualdad y la discriminación en la asistencia sanitaria. Los datos sobre la situación sanitaria y el acceso a los servicios sanitarios

deberían aparecer desglosados por etnias en las encuestas sobre sanidad, registros y sistemas de información pública y ponerse a disposición de la sociedad en general siempre y cuando las normas nacionales de confidencialidad de las estadísticas permitan este desglose.

6.10. Asistencia sanitaria sensible a inmigrantes y grupos minoritarios

Se hace un llamamiento a los servicios sanitarios para que no sólo reconozcan la importancia del contexto cultural, social, lingüístico y sanitario, sino también la situación —difícil y poco definida— en la que los inmigrantes suelen vivir y trabajar.

- Los Estados miembros y la Unión Europea deberían promover una educación culturalmente sensible de los trabajadores sanitarios. Los programas de formación y perfeccionamiento para el personal sanitario deberían incluir elementos relacionados con las necesidades específicas de las personas de etnia romaní en relación con su situación sanitaria.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Informe anual

Resumen

2008

Diseño y maquetación: red hot 'n' cool, Viena

2009 — 31 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-247-5

Se puede obtener información sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en Internet, a través de la página web de la FRA (<http://fra.europa.eu>).

Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea

Publicaciones destinadas a la venta

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

Publicaciones gratuitas

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.



FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
Schwarzenbergplatz 11
1040 Viena
AUSTRIA
Tel. +43 158030-0
Fax +43 158030-693
E-mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

