FRA
EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Informe de síntesis

Situación en materia de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea

Pasos hacia la igualdad

Marzo de 2010

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, 2010

ISBN: 978-92-9192-583-4
doi:10.2811/67085

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Design: FRA - Vienna
Printed in Belgium

Imreso en papel blanqueado sin cloro

Situación en materia de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea

Pasos hacia la igualdad

Informe resumido

Marzo de 2010

Si surge alguna pregunta relacionada con la exactitud de la información contenida en la traducción, sírvase consultar la versión en inglés del documento, que es la versión oficial de éste.

Índice

Introducción 4

1. Interpretación del concepto de «vivienda» 5

2. La situación en materia de vivienda de los Roma y los Travellers 6

3. Discriminación múltiple 15

4. Aplicación de una legislación en materia de igualdad 17

5. Creación de una base empírica para la formulación de políticas 19

6. Conclusiones 21

Introducción

En octubre de 2009 la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) publicó[1] un amplio informe comparativo que abarca 24 Estados miembros sobre las condiciones de vivienda[2] de los Roma y los Travellers en la Unión Europea y seis estudios de casos relacionados con proyectos de vivienda en la República Checa, Irlanda, España, Hungría, Eslovaquia, y el Reino Unido.

Los resultados del estudio se presentaron en una mesa redonda[3] sobre la vivienda de los Roma y los Travellers organizada por la FRA en Bruselas con la participación de las principales partes interesadas, como la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, la División de roma y Traveller del Consejo de Europa, los responsables de la elaboración de políticas a escala nacional, los organismos responsables de la igualdad, las autoridades locales, las organizaciones de derechos humanos, arquitectos y promotores inmobiliarios, así como el Punto de Contacto para cuestiones relativas a romaníes y sinti de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE, el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones.

El objetivo de este informe es ofrecer un panorama general de la situación actual en materia de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea, reuniendo algunas conclusiones del informe publicado por la FRA sobre las condiciones de vivienda de los roma y los Travellers y datos de la encuesta EU-MIDIS.[4] Durante la mesa redonda de Bruselas, donde se difundió públicamente este estudio, las partes interesadas señalaron que, si bien numerosos Estados miembros han reconocido la necesidad de emprender iniciativas específicamente dirigidas a mejorar las condiciones de vivienda de los Roma y a su inclusión residencial, las acciones llevan retraso. En este contexto, el presente informe también presenta algunas de las propuestas[5]

---

1 Las «Condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea: Informe comparativo» y los estudios de casos en la República Checa, Hungría, Irlanda, Eslovaquia, España y el Reino Unido se encuentran en el sitio web de la FRA en: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub-cr-roma-housing_en.htm (04.03.2010).

2 En el contexto de este informe, el término «vivienda» se utiliza para hacer referencia a todos los tipos de alojamiento regulado y no regulado, lo que incluye casas, apartamentos, caravanas, campamentos, alojamientos colectivos, distintos tipos de vivienda no reglamentada, etc. Los términos «Roma» y «Travellers» se emplean como términos globales, que incluyen a diversos grupos entre los que se encuentran los Roma, los sinti, los gitanos, los jenisch, los Travellers, etc. y sus subdivisiones, sin perjuicio de la manera en que cualquiera de estos grupos se presente a sí mismo.

3 Véase http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma-Housing-Draft-Agenda-201009.pdf (04.03.2010).

4 El informe *Data in Focus - The Roma* de EU-MIDIS está disponible en: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm (04.03.2010).

5 Las opiniones de la FRA se pueden consultar en el capítulo 6 del Informe comparativo, disponible en: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Housing_Comparative-final_en.pdf (04.03.2010).

formuladas por las partes interesadas sobre las nuevas medidas que se podrían adoptar a este respecto.

1. Interpretación del concepto de «vivienda»

El derecho a la vivienda aparece en los instrumentos internacionales de derechos humanos desde 1948, año en que este derecho quedó estipulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.[6] Desde entonces, el derecho ha sido reafirmado por varios instrumentos internacionales. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[7] insta a los Estados firmantes a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la materialización del derecho a una vivienda digna. Asimismo, en su Observación general 4 sobre el derecho a una vivienda digna, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas explicaba con mayor detalle los elementos que integran el derecho a la vivienda. El comité señalaba que no se refería al mero hecho de tener un techo, sino que «debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte».[8]

Para que una vivienda se considere «digna» debe ser de una determinada calidad y naturaleza. Estructuralmente, el alojamiento en cuestión debe ser seguro y de buena calidad para proteger a sus moradores de los elementos. El diseño general, la estructura y la ubicación del alojamiento también deben tener en cuenta las particularidades culturales de sus moradores. En consecuencia, cuando las costumbres culturales lo exijan, la vivienda puede consistir en vehículos, como caravanas, o campamentos. La vivienda debe estar adecuadamente comunicada con una infraestructura urbana, carreteras principales, recogida de residuos, servicios públicos y debe estar equipada para garantizar unos saneamientos adecuados, además de tener un tamaño suficiente en relación con el número de ocupantes. Debe estar ubicada lejos de fuentes de contaminación o riesgos medioambientales, y disponer de un acceso adecuado a servicios públicos como agua y electricidad. También debe estar ubicada en un

---

6 De conformidad con el párrafo 1 del artículo 25, «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda […]» (Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Disponible en: http://www.un.org/en/documents/udhr/ (04.03.2010).

7 Asamblea General de las Naciones Unidas (1966), párrafo 1 del artículo 11, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm (04.03.2010).

8 Observación general 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990), El derecho a una vivienda adecuada, disponible en: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/099b725fe87555ec8025670c004fc803/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument#*%20Contained%20i (04.03.2010).

lugar con acceso suficiente a servicios públicos como escuelas, hospitales y centros de trabajo.

Como la vivienda está entrelazada con la calidad de vida en general, es necesario darse cuenta de que combatir la discriminación en el ámbito de la vivienda implica mucho más que limitarse a facilitar alojamiento. En cambio, exige un enfoque integral que facilite el acceso a la educación, la atención sanitaria, el mercado de trabajo y la integración social en un sentido más amplio, abordando al mismo tiempo los prejuicios contra los Roma y los Travellers.

Reconociendo la importancia del derecho a una vivienda digna, los Estados miembros han aceptado las obligaciones jurídicamente vinculantes a nivel de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa para garantizar su aplicación. Dado que los Estados miembros se han comprometido a cumplirlas, estas normas se toman como punto de partida para comentar las condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers. Si bien la propia legislación de la UE no impone a los Estados miembros la obligación de garantizar el derecho a una vivienda digna, sí prohíbe la discriminación en el acceso y disfrute de una vivienda a través de la Directiva relativa a la igualdad racial.

El hecho de que los Roma y los Travellers habiten viviendas que son visiblemente «inadecuadas» en comparación con las que disfruta la mayoría de la población, indica un incumplimiento de la Directiva relativa a la igualdad racial así como de las normas de derechos humanos en general.

2. La situación en materia de vivienda de los Roma y los Travellers

Hay sobradas pruebas de que la calidad y la ubicación de las viviendas de los Roma y los Travellers a menudo no se ajustan a estos requisitos. La deficiencia de las viviendas se vincula con frecuencia al problema de la segregación. La existencia de actitudes negativas por parte de las autoridades públicas y/o el público en general, conduce a la asignación de viviendas para los romaníes en zonas apartadas de la población mayoritaria. Éstos suelen ser lugares de escaso valor, como tierra contaminada o próxima a vertederos o autopistas, que representan un riesgo para la salud. La segregación de los colectivos romaníes no es buena a largo plazo para las autoridades públicas que deseen desarrollar sus ciudades y vecindarios, en particular porque las zonas segregadas y subdesarrolladas de una ciudad pueden ocasionar una disminución de los valores inmobiliarios. Los Roma segregados también pueden ser objetivos

fáciles de ataques violentos, como se ha denunciado en Hungría, Italia,[9] Irlanda del Norte y Rumanía.

Segregación

Según el artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, «los Estados partes condenan especialmente la segregación racial y el apartheid y se comprometen a prevenir, prohibir y eliminar en los territorios bajo su jurisdicción todas las prácticas de esta naturaleza», lo que exige que los Estados garanticen el derecho a la vivienda sin distinción, por ejemplo, del origen étnico (artículo5, letra e) inciso iii). Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial señala en su Observación General 19 que «… una de las condiciones de segregación parcial también puede ser una consecuencia no intencionada de las acciones de personas privadas […] sin ninguna iniciativa o participación directa de las autoridades públicas.»[10]

El estudio puso de manifiesto que los Roma y los Travellers viven en zonas segregadas en varios Estados miembros de la UE, como Bulgaria, la República Checa, Grecia, España, Francia, Chipre, Hungría, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. En otros Estados miembros, como Bélgica, Dinamarca, Portugal y Suecia, los Roma viven a menudo con otros grupos minoritarios, especialmente con los inmigrantes, en zonas socialmente desfavorecidas con una calidad de vivienda inferior.

Las localidades (por ejemplo, conjunto de calles) o asentamientos (por ejemplo, poblados o campamentos) que están habitados exclusivamente o en gran medida por Roma o Travellers se pueden describir como zonas «segregadas».

No existen pruebas que sugieran que los ejemplos de segregación en toda la Unión Europea sean consecuencia de leyes específicas que impongan una separación racial. Antes bien, la segregación tiende a producirse a través de prácticas administrativas, concretamente que las autoridades locales asignen viviendas a los Roma y los Travellers en zonas determinadas. En algunas

[9] FRA (2008), *Incident Report: Violent Attacks against Roma in the Ponticelli district of Naples, Italy*, disponible en http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/incident_report_en.htm (04.03.2010).

[10] El artículo 3 está basado en la Recomendación general 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1995), *Segregación racial y Apartheid*, que está disponible en: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/18c91e92601301fbc12563ee004c45b6?Opendocument (04.03.2010).

situaciones, esto parece tener una intención benevolente como una forma de respetar el aspecto comunal de la cultura de los Roma y los Travellers.

La actitud del público ejerce un efecto importante sobre la política de vivienda, ya que incluso las administraciones públicas o las empresas privadas dedicadas a la urbanización que deseen aplicar medidas no discriminatorias, con frecuencia se enfrentan a la oposición del público. Hay frecuentes testimonios de residentes no romaníes que presionan a las autoridades locales para evitar el asentamiento de Roma o Travellers en las proximidades, o la integración de los romaníes en las zonas de población mayoritariamente no romaní. La segregación también parece ser una consecuencia de las actitudes de los propietarios que se niegan a alojar a familias romaníes o de Travellers, ya sea debido a sus propios prejuicios o para evitar atraerse la hostilidad de los vecinos e inquilinos no romaníes ni Travellers. No obstante, existen indicios de que las actitudes del público pueden estar cambiando, por ejemplo en Bulgaria.

Se han tomado iniciativas positivas en algunos Estados miembros. Por ejemplo, en Hungría las autoridades de todas las ciudades y pueblos grandes están obligadas a desarrollar planes de disminución de la segregación, y esto se ha convertido en una condición para la asignación de fondos para la planificación urbana. También se pueden encontrar ejemplos de proyectos de integración en materia de vivienda en la República Checa, España y Eslovaquia. De esta manera, los romaníes y los Travellers no sólo se benefician de una mejor calidad de vivienda, sino también de la eliminación gradual de la segregación, que a su vez beneficia al conjunto de la economía de una ciudad.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

Las partes interesadas que participaron en la mesa redonda de la FRA sobre los Roma y la vivienda sugirieron que los asentamientos y las localidades de los romaníes y los Travellers deben disfrutar de acceso a los servicios públicos y de una infraestructura residencial adecuada en igualdad de condiciones con el resto de la población. Además, afirmaron que las autoridades deben considerar integrar a los romaníes en las comunidades de la población mayoritaria como alternativa a la mejora de las zonas segregadas.

Asimismo, argumentaron que el desembolso de fondos a escala europea, nacional y regional para actividades de vivienda debe condicionarse a la existencia de estrategias de integración impulsadas por la igualdad y la no discriminación, y la ejecución de proyectos de vivienda con un fuerte componente de disminución de la segregación.

Tras los positivos ejemplos de varios Estados miembros, las partes interesadas indicaron que las medidas para mejorar la vivienda se deben adoptar

conjuntamente con iniciativas para promover la integración de los romaníes y los Travellers a través de la disminución de la segregación, la educación, la formación profesional y las oportunidades de empleo, que conducirán a una mayor autosuficiencia. Los proyectos para mejorar la situación de los Roma y los Travellers deben diseñarse y aplicarse con su participación activa.

Finalmente, las partes interesadas argumentaron que existe una clara necesidad de combatir las actitudes negativas dada la presión pública sobre las decisiones en materia de planificación urbanística. En este contexto, manifestaron que las autoridades locales podrían mostrarse más activas en abordar el racismo y, en particular, los violentos incidentes racistas contra los Roma.

Calidad de la vivienda

Las viviendas ocupadas por los Roma no suelen ser objeto de un mantenimiento periódico por parte de los propietarios públicos o privados, y los asentamientos no regulados o no autorizados se construyen con frecuencia con materiales de desecho como cartón o plástico. El hacinamiento también es habitual. Esto crea un mayor riesgo de problemas de salud, que en ocasiones resultan mortales. Es posible, no obstante, señalar la existencia de proyectos de renovación en varios Estados miembros, como Alemania, España, Hungría y Eslovaquia.

Los asentamientos romaníes tienen con frecuencia un acceso limitado a los servicios públicos, como agua potable, recogida de residuos, conexión al sistema de alcantarillado, y suministro de electricidad o gas. Es probable que los asentamientos no autorizados tengan muy poca o ninguna conexión a los servicios públicos básicos. Mientras que es más probable que los romaníes que viven en zonas urbanas se beneficien de las infraestructuras que están a disposición del público en general, aquellos que viven en asentamientos más apartados no parecen haber recibido inversiones por derecho propio. En algunos Estados miembros, por ejemplo en Rumanía, esto es especialmente grave porque aproximadamente las tres cuartas partes de los asentamientos romaníes carecen de suministro de gas, alcantarillado o agua potable en el hogar. Estas carencias conducen a peores niveles de salud y resultan especialmente peligrosas en caso de brotes de enfermedades.

Los asentamientos o suburbios de romaníes con frecuencia disponen de menos transporte público o carreteras o pavimentos adecuados que las zonas de la población no romaní. Esto significa que a menudo no tienen acceso a los servicios públicos de salud y educación, ni a las oportunidades de empleo, lo que a su vez aumenta las dificultades para escapar de la marginación y la pobreza. Por ejemplo, en Eslovaquia se ha detectado que hasta el 44 % de los niños que viven en comunidades segregadas no han acabado la educación primaria, en comparación con el 24 % en los asentamientos mixtos. En el Reino Unido, el 68 % de los lugares para Travellers se encuentran a más de un

kilómetro de distancia de las escuelas primarias. De forma similar, en Hungría aproximadamente 200 pueblos habitados principalmente por romaníes no tenían ningún puesto de trabajo ni tampoco existía transporte público adecuado para trasladarse a trabajar. También hay pruebas que indican que en algunos Estados miembros es habitual que las solicitudes de trabajo procedentes de zonas de población romaní se rechacen directamente.

Asimismo, es frecuente que el alojamiento y los lugares provistos por las autoridades públicas no tengan en cuenta los requisitos culturales, incluso cuando los proyectos son bien intencionados. Por ejemplo, las viviendas públicas diseñadas específicamente para Travellers no reflejan a veces el requisito tradicional de que los aseos no estén situados junto a las cocinas, o en ocasiones se basan en concepciones idealizadas o erróneas de las necesidades de la vida moderna de los Travellers, como las casas de madera con extraños diseños interiores. Además, la escasez de espacios disponibles para los romaníes nómadas y los Travellers, unida a las dificultades asociadas con los asentamientos no autorizados, han obligado a algunos a renunciar a su modo de vida itinerante y mudarse a un alojamiento asentado más convencional. Esto a su vez ha provocado la desconexión de la familia y el aislamiento social.

Las condiciones mencionadas suelen ser peores para los romaníes y los Travellers que proceden de fuera de la Unión Europea o de otros Estados miembros, ya que con frecuencia sólo los ciudadanos nacionales tienen derecho a la asistencia social. Como consecuencia, es mucho más probable que los no nacionales residan en campamentos no autorizados y no regulados o en edificios abandonados con las consecuencias que conlleva no disponer de acceso a los servicios públicos básicos y la vulnerabilidad al desalojo.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

Según las partes interesadas, cuando las autoridades proporcionen lugares para asentamientos, deben cerciorarse de que son seguros y habitables. Conviene disponer de un número adecuado de lugares autorizados, con alojamientos seguros y habitables, para limitar el recurso a campamentos no regulados, que con frecuencia son de una calidad peligrosamente mala.

Las partes interesadas también propusieron que las autoridades apliquen las normas existentes de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa al diseño de políticas de vivienda y proyectos de desarrollo urbano.

Protección contra el desalojo

Los arrendadores y propietarios tienen derecho a decidir quién puede habitar su propiedad. No obstante, esto debe guardar un equilibrio con los derechos de las personas que viven en alojamientos o terrenos que no poseen. La inestabilidad y la incertidumbre asociadas a la pérdida del hogar pueden interferir en todos los aspectos de la vida, por ejemplo interrumpiendo la escolarización y el empleo. Por este motivo, las normas europeas e internacionales de derechos humanos garantizan la protección contra el desalojo obligando a los Estados a garantizar una «seguridad de tenencia» como parte del derecho a una vivienda digna.

La seguridad de tenencia se refiere a la protección disponible para quienes habitan viviendas de las que no son propietarios. Proporciona unas salvaguardias a aquellos que alquilan una propiedad o se han asentado en un terreno que es propiedad de otro sin el oportuno permiso.

La seguridad de tenencia no significa que los desalojos sean ilegales. Simplemente obliga al Estado a verificar que se siguen determinados procedimientos. Esto quiere decir que un propietario tiene perfecto derecho a desalojar a los inquilinos cuando éstos vulneran de algún modo su contrato, como en los casos de daños a la propiedad o impago de alquileres o cuando el contrato de alquiler vence. Sin embargo, esto también significa que los inquilinos deben recibir un aviso previo y tener la oportunidad de oponerse al desalojo o de reclamar una indemnización ante los tribunales si se trata de un desalojo de algún modo ilegal. Cuando los desalojos están planificados por las autoridades públicas, éstas tienen la obligación adicional de consultar previamente a los habitantes y proporcionarles un alojamiento alternativo, si los residentes no pueden permitirse financiar por sí mismos una vivienda de sustitución. Las órdenes de desalojo no deben ejecutarse en condiciones de mal tiempo o durante la noche. Asimismo, cabe señalar que, cuando los desalojos se realizan de forma discriminatoria –por ejemplo si un propietario o una autoridad local ponen fin de manera selectiva a los arrendamientos de ocupantes romaníes–, aunque se sigan los procedimientos correctos, tales desalojos también se considerarán ilegales.

El desalojo de Roma y Travellers ocurre con frecuencia en la Unión Europea. Según se informa, esto sucede a través de la no renovación selectiva de los contratos de alquiler, impidiendo el acceso a la propiedad (por ejemplo, cambiando las cerraduras o quitando las llaves), o mediante el desalojo forzoso, bajo amenaza o con violencia física, de las personas de su alojamiento. En ocasiones se produce el desalojo forzoso de muchas personas cuando se intenta desalojar asentamientos enteros y la propiedad se ocupa o se destruye.

Debido a que muchos Roma y Travellers tienen bajos ingresos, con frecuencia alquilan las propiedades de propietarios públicos y privados. Esto los hace especialmente vulnerables y víctimas frecuentes de desalojos.

También es frecuente que los contratos de alquiler con los romaníes sean contratos a corto plazo o acuerdos no regulados que dejan a los arrendatarios con escasa certidumbre o estabilidad a largo plazo. Un problema relacionado es que la propiedad en alquiler puede no ser asequible. Por ejemplo, se ha señalado que los propietarios de algunas zonas aprovechan la renuencia de otros propietarios a alquilar a Roma y Travellers para cobrarles unos alquileres desproporcionadamente elevados. Esto a su vez hace más difícil cubrir los gastos de alquiler y significa que el desalojo es más probable. Se ha observado que, en algunos Estados miembros, los propietarios públicos y privados están contentos de permitir que se acumulen cuantiosos atrasos en el pago de los alquileres. Esto hace vulnerables al desalojo a quienes tienen dificultades para organizar sus finanzas.

El modo más sencillo de evitar el desalojo es comprar la propiedad. El hecho de que muchos romaníes y Travellers no tengan acceso inmediato al mercado de trabajo y dependan de prestaciones de la seguridad social lo hace especialmente difícil. Sin embargo, las autoridades de regiones de algunos Estados miembros han puesto en marcha iniciativas para facilitar la adquisición de vivienda. Por ejemplo:

a. **Hungría.** Las autoridades públicas de este país han alquilado una serie de «casas nido» a jóvenes familias romaníes. Junto al alquiler han realizado un pago adicional que se acumulará como ahorro para comprar una nueva casa en el futuro. Una vez que la familia haya comprado otra casa, una nueva familia romaní se mudará a la «casa nido» y el proceso se iniciará de nuevo.
b. **España.** En un plan disponible para familias que viven en chabolas o viviendas de calidad inferior a la media, las autoridades públicas financian hasta el 45 % del coste de adquisición de una nueva propiedad mientras los inquilinos se comprometen a pagar la hipoteca restante.

Algunos grupos de Roma y de Travellers son nómadas y cambian su ubicación cada pocos años. A fin de garantizar que el alojamiento sea adecuado culturalmente hablando, las autoridades públicas deben proporcionar un número suficiente de lugares de acampada autorizados y adecuadamente equipados. El problema principal es que existe un número insuficiente de tales lugares públicos. Más importante es que esto significa que los grupos de Roma y de Travellers itinerantes tienen escasas opciones aparte de asentarse en otros lugares sin permiso, lo que los hace vulnerables al desalojo y, en ocasiones, a un enjuiciamiento penal.

La falta de lugares autorizados hace inevitable que los Roma y los Travellers sean más vulnerables al desalojo por ocupación ilegal. En algunos Estados miembros se han derribado asentamientos no autorizados sin ninguna advertencia, lo que ha venido acompañado de incidentes de violencia e intimidación. En otros Estados miembros, los habitantes están expuestos a enjuiciamiento penal.

En algunos Estados miembros existe la oportunidad de impugnar un desalojo previsto ya que el propietario privado o público está obligado a solicitar una orden judicial. Sin embargo, en algunos Estados miembros, y cuando la autoridad pública es la propietaria del terreno, la propia autoridad puede emitir las órdenes de desalojo. Esto significa que puede que no sea posible impugnar la orden hasta después de que se haya ejecutado. Si bien las autoridades públicas de los Estados miembros donde hay escasez de lugares citan la falta de recursos o terrenos adecuados como el principal motivo de esta carencia, en la práctica es más probable que se deba a la oposición de la población local no itinerante.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

En la mesa redonda sobre la vivienda de los romaníes, las partes interesadas, al observar que el impago del alquiler es un motivo común para los desalojos, propusieron que las autoridades adopten medidas para garantizar unos gastos soportables del alojamiento, incluyendo planes de propiedad de viviendas, control de los alquileres, o planes de «receptor» mediante los cuales las autoridades públicas pagan el alquiler y los gastos de los servicios públicos básicos directamente al propietario o designan a un tercero como receptor. También manifestaron que se debe conceder a los arrendatarios la oportunidad de impugnar los desalojos antes de que los tribunales adopten una decisión vinculante, recordando que en los casos de desalojo las autoridades públicas deben proporcionar un alojamiento alternativo.

Asimismo, las partes interesadas argumentaron que las autoridades podrían introducir una «moratoria» generalizada para los desalojos de lugares no autorizados, pendiente de una revisión para determinar si existen lugares suficientes a nivel nacional: si se determina la escasez de lugares autorizados, las autoridades pueden considerar la legalización de los lugares no autorizados; cuando la principal responsabilidad del alojamiento y la planificación corresponda a las autoridades locales, las autoridades nacionales deben utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las primeras pongan a disposición suficientes lugares. Finalmente, propusieron la creación

de un grupo de trabajo de expertos para supervisar las prácticas de desalojo en toda la Unión Europea.

Conclusiones sacadas de los proyectos de vivienda

Los seis estudios de casos encargados por la FRA sobre proyectos de la República Checa, Irlanda, España, Hungría, Eslovaquia y el Reino Unido han revelado que las autoridades de algunas regiones de estos Estados miembros han reconocido la necesidad de adoptar un enfoque integral que incluya promover la disminución de la segregación y la integración social. La disminución de la segregación es importante para proporcionar a los Roma y los Travellers la oportunidad de acceder a los servicios públicos y el empleo. Las autoridades también pueden contribuir a la integración social proporcionando apoyo a los niños para que accedan al sistema educativo general y a los adultos para que asistan a cursos de formación profesional, además de ayudar a los adultos a encontrar empleo. Esto puede facilitar la autosuficiencia y modificar las actitudes del público con el tiempo. Contemplando los estudios de casos conjuntamente, es posible seleccionar aquellos elementos que son especialmente importantes para el éxito de una estrategia integral en materia de vivienda.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

Las partes interesadas subrayaron en la mesa redonda de la FRA que la participación de los beneficiarios romaníes y Travellers es esencial desde la fase de concepción y diseño de los proyectos, y debe continuar hasta su aplicación. Esto garantiza que se atiendan sus necesidades y crea una sensación de propiedad. Por lo tanto, se debe proporcionar un apoyo adecuado que facilite las consultas con los beneficiarios romaníes y Travellers, bien a través de la mediación de una ONG o la designación y formación de miembros de los propios colectivos.

Asimismo, la evaluación de las necesidades de los beneficiarios debe ir más allá de la cuestión de la vivienda e incluir las necesidades en materia de educación, salud y empleo. Estas consideraciones se deben tener en cuenta a la hora de ubicar y poner en marcha proyectos de vivienda. Por lo tanto, deben adoptarse medidas que faciliten la integración de los beneficiarios en el sistema educativo general, ofrezcan oportunidades educativas y de formación a los adultos y asistencia para encontrar un empleo adecuado. Estas medidas

pueden incluir emplear a los beneficiarios durante las fases de consulta y elaboración de los proyectos.

Las partes interesadas también señalaron que se debe facilitar el diálogo entre los beneficiarios romaníes y Travellers, y la población local a fin de disipar prejuicios y reducir posibles tensiones. En particular, se deben realizar esfuerzos para proporcionar a los medios de comunicación una información adecuada y fomentar una cobertura informativa equilibrada.

Se deben establecer indicadores, objetivos y parámetros de referencia claros y comunes en toda la Unión Europea con los medios para supervisar y evaluar la aplicación de las políticas de vivienda y los planes de acción que afectan a los Roma y los Travellers, a fin de garantizar que la adecuada asignación de recursos mejorará el uso de éstos.

Además, las partes interesadas sugirieron que las autoridades nacionales considerasen la posibilidad de proporcionar incentivos a las autoridades locales, incluso facilitando la financiación compartida de proyectos de integración en materia de vivienda con las ONG y las asociaciones de vivienda.

Finalmente, las partes interesadas propusieron que las autoridades considerasen la posibilidad de desarrollar proyectos de vivienda destinados simultáneamente a miembros de la población mayoritaria y a romaníes y Travellers, con el fin de facilitar la integración.

3. Discriminación múltiple

Los seres humanos se definen mediante un conjunto de características diversas, ya sean físicas o psicológicas. En ocasiones una persona puede poseer más de una característica que la sitúa en desventaja con respecto a la población mayoritaria, como su edad, origen étnico, raza, sexo, orientación sexual o discapacidad. Esto tiene dos consecuencias: agravar la vulnerabilidad de esa persona y complicar las posibles soluciones que permitan reparar las dificultades encontradas.

De esta manera, los Roma y los Travellers, que ya son objeto de discriminación por su origen étnico, pueden verse aún más desfavorecidos por otras características. En particular, los que experimentan una movilidad reducida, debido a la vejez y la discapacidad física, se encuentran incluso en peor situación que otros miembros del grupo. Dos de las características del alojamiento de los Roma y los Travellers, la baja calidad y la falta de infraestructuras, producen un efecto desproporcionado sobre quienes afrontan estos retos. De forma inmediata, esto tiene un efecto significativo sobre su

capacidad para moverse en el hogar pero, a un nivel muy básico, parece que las autoridades no están preparadas para tenerlo en cuenta, por ejemplo, asignando alojamientos sin rampas o acceso mediante ascensores a los Roma discapacitados. Sin embargo, este hecho también acentúa los problemas derivados de unas infraestructuras deficientes, como el acceso de los niños discapacitados a la escuela, o el acceso de las personas discapacitadas o ancianas a los servicios de apoyo. Además de afectar a la calidad de vida de estas personas, esto también puede interferir en la capacidad de los miembros de la familia para buscar empleo ya que tienen que asumir la función de cuidadores de los familiares que no pueden acceder a la ayuda estatal.

Asimismo, tanto los ancianos como las mujeres afrontan dificultades para obtener una vivienda. En algunos Estados miembros, los bancos se muestran reacios a conceder hipotecas a solicitantes que superen la edad de jubilación y las mujeres romaníes, que con frecuencia no disfrutan de un salario equivalente al de las mujeres y hombres no romaníes, se encuentran en dificultades para reunir recursos suficientes para comprar o alquilar una propiedad. La existencia de la discriminación múltiple demuestra que el objetivo de modificar las actitudes del público hacia los Roma y los Travellers no se puede lograr de forma aislada, sino como parte de la lucha contra los prejuicios hacia otros grupos vulnerables de la sociedad.

Al mismo tiempo, algunos entrevistados declaran que donde no existe una discriminación racial o étnica, los arrendadores prefieren a las personas ancianas y las personas con discapacidades que perciben pensiones estatales regulares ya que representan un ingreso seguro y estable. Esto no resuelve de por sí las dificultades que pueden afrontar estas personas en cuanto a movilidad y accesibilidad.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

Las partes interesadas que participaron en la mesa redonda de la FRA sobre los Roma y la vivienda manifestaron que se requieren más datos y de mejor calidad, desglosados por origen étnico, género, edad y discapacidad, para comprender la extensión y la naturaleza de la discriminación múltiple.

Además, sugirieron que las autoridades públicas involucradas en la planificación y regulación de la oferta de vivienda garanticen que tanto la vivienda social como los alojamientos de propiedad privada tengan en cuenta las necesidades de las personas con movilidad reducida o se puedan adaptar a dichas necesidades. Esto incluye un diseño interno adecuado y una ubicación geográfica apropiada que garantice la accesibilidad a los recursos y servicios.

Las partes interesadas propusieron que, a fin de garantizar la plena igualdad, la discriminación por razón del origen étnico debe abordarse conjuntamente con otros motivos para asegurar que los elementos vulnerables de los Roma y los Travellers se beneficien igualmente de las mejoras en el acceso a la vivienda y el disfrute de ésta.

Finalmente, las partes interesadas solicitaron que se apoye a las ONG que trabajan en este ámbito para desarrollar la capacidad de abordar otros motivos de discriminación experimentados por grupos vulnerables dentro de los grupos romaníes y de Travellers. En este contexto, señalaron que las autoridades deben considerar la adopción de estrategias integrales para la igualdad en las que no se pierdan de vista los demás motivos de discriminación incluso cuando la acción se dirija a un motivo concreto.

4. Aplicación de una legislación en materia de igualdad

La introducción de una legislación en materia de igualdad no puede, por sí misma, combatir la discriminación. Para que resulte eficaz, las posibles víctimas deben conocer su existencia y el modo de acceder a los mecanismos de protección. La discriminación contra los Roma y los Travellers está bien documentada, y las pruebas indican que está generalizada, pero no se conoce la dimensión exacta. Entre 2000 y 2009 se presentaron unas 550 denuncias relacionadas con la vivienda ante los organismos nacionales responsables de la igualdad o las oficinas del Defensor del Pueblo de la Unión Europea. No cabe interpretar esta cifra tan baja como indicio de que la discriminación contra los Roma y los Travellers en el contexto de la vivienda es insignificante. En primer lugar, tal interpretación significaría contradecir los informes constantes de los organismos de supervisión europeos e internacionales que dan fe de una discriminación generalizada. En segundo lugar, 376 de las 550 denuncias procedían únicamente de dos Estados miembros, en concreto Irlanda y Finlandia.

Estas bajas cifras, unidas a una distribución desigual, sugieren que la ausencia de denuncias en toda la UE guarda relación con un desconocimiento de los derechos. Es decir, quienes experimentan la discriminación no van a denunciarla porque no saben que es ilegal, no saben cómo presentar la denuncia o no creen que denunciar vaya a servir para algo. Esta interpretación se apoya en las conclusiones de la encuesta EU-MIDIS de la FRA, en la que se entrevistó a romaníes de siete Estados miembros (Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia). Esta encuesta demostró que sólo el 11,5 % de los romaníes que habían sido objeto de discriminación en los últimos

12 meses había optado por presentar una denuncia. Parecen existir al menos tres motivos para esta escasez de denuncias:

a. **Dudas sobre la eficacia.** La mayoría de los que no denunciaron los incidentes afirmaron que en parte era debido a que no creían que se pudiera lograr algo con ello. Una cuarta parte de los entrevistados también manifestaron su preocupación por que la denuncia pudiera empeorar su situación. El 16 % temía que pudieran ser objeto de represalias.
b. **Desconocimiento.** Parece existir una ignorancia generalizada con respecto a la protección jurídica existente. Sólo en torno al 25 % de los entrevistados afirmó tener conocimiento de la legislación que prohíbe la discriminación racial o étnica. Alrededor de la mitad de los encuestados ni siquiera sabía de la existencia de dicha legislación, y el 25 % restante no estaba seguro de que tal legislación existiera. Las conclusiones de la investigación demuestran que los grupos vulnerables más necesitados de protección son quienes con menor probabilidad conocen su existencia o se acogen a ella.
c. **Demoras y aplicación limitada.** La Directiva relativa a la igualdad racial exige la creación de organismos responsables de promover la igualdad racial para finales de 2003. Si bien todos los Estados miembros ya han creado estos organismos, y a muchos de ellos también se les ha otorgado la autoridad necesaria para resolver denuncias individuales, otros han entrado en funcionamiento muy recientemente y, aun así, la legislación en materia de igualdad de algunos Estados miembros no se ha modificado para prohibir la discriminación en el contexto de la vivienda. Esto ha ralentizado las posibles actividades de sensibilización por parte de los organismos responsables de la igualdad y ha limitado el alcance de la protección que pueden ofrecer.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

Las partes interesadas que participaron en la mesa redonda de la FRA sobre los Roma y la vivienda sugirieron que las autoridades nacionales y locales deben garantizar que los Roma y los Travellers tengan conocimiento de su derecho a la igualdad en virtud de la legislación nacional y europea, y sepan ejercer ese derecho.

Con el fin de lograr este objetivo, afirmaron que las autoridades nacionales y locales deben asegurarse de integrar los principios básicos de la legislación en materia de igualdad en las políticas nacionales. Cuando las autoridades locales sean las primeras responsables de la aplicación de la política en materia de vivienda, el personal pertinente debe recibir la formación y orientación adecuadas. Asimismo, señalaron que las autoridades nacionales y

locales deben asegurarse de que los propietarios particulares también cumplan la legislación en materia de igualdad.

Los organismos responsables de la igualdad en al menos diez Estados miembros parecen estar activamente comprometidos de algún modo con los Roma y los Travellers, con acciones que comprenden, ente otras, la inclusión de miembros Roma en sus consejos, la realización de investigaciones y campañas de sensibilización sobre los romaníes o la asignación de personal dedicado a tratar cuestiones relacionadas con los romaníes. Según las partes interesadas, esto se debe fomentar en todos los organismos responsables de la igualdad de los Estados miembros con poblaciones romaníes y de Travellers considerables, y se deben asignar recursos suficientes a dichos organismos para permitirles realizar esas tareas.

En este contexto, las partes interesadas propusieron que las autoridades consideren otorgar a todos los organismos responsables de la igualdad la capacidad para dictar resoluciones vinculantes en los casos de discriminación racial o étnica que se les presenten.

Finalmente, sugirieron que dichas autoridades evalúen el impacto de la crisis económica en la aplicación eficaz de las políticas de igualdad e inclusión social, y consideren una cooperación innovadora de carácter interestatal con el apoyo de la UE, así como la participación en foros para intercambiar experiencias positivas sobre los programas de integración de los romaníes.

5. Creación de una base empírica para la formulación de políticas

El alcance y la naturaleza de los problemas que afrontan los Roma y los Travellers en el contexto de la vivienda están claros. Sin embargo, la dimensión de estas dificultades es menos evidente. Esto se debe en gran parte a la falta de recopilación de datos por parte de los Estados miembros. Cuando se recopilan datos relacionados con el acceso a la vivienda y el disfrute de ésta, no se desglosan por origen étnico u otros factores en los Estados miembros encuestados. En consecuencia, no es posible precisar la dimensión de determinados problemas a los que se enfrentan los Roma y los Travellers en comparación con otros grupos sociales.

La falta de datos desglosados también crea dificultades en el seguimiento de los retos a los que se enfrentan los miembros vulnerables de las comunidades romaníes y de Travellers, como los ancianos, las personas discapacitadas o las mujeres. Si bien existen pruebas que indican que estas «minorías dentro de una

minoría» padecen unas desventajas acumulativas, una vez más se desconoce la dimensión del problema. Para determinar esa dimensión, los datos deben recopilarse y desglosarse no sólo por origen étnico, sino también por otros factores como edad, religión, discapacidad y sexo.

Uno de los impedimentos para la recopilación de información relativa a características personales sensibles tales como el origen étnico, la religión, la edad, la discapacidad o el sexo, es la interpretación errónea de que las normas sobre protección de datos lo prohíben. No obstante, cabe señalar que éste no es el caso, siempre que se establezcan las salvaguardias suficientes a fin de garantizar que se respeta la privacidad de las personas. La legislación en materia de protección de datos es importante para proteger la privacidad de las personas, pero no debe interpretarse de tal forma que suponga un impedimento para la protección de otros derechos. De hecho, sólo una información así de exhaustiva hará posible que los responsables de la formulación de políticas adquieran un conocimiento a fondo de las dificultades que afrontan los Roma y los Travellers. La adquisición de estos datos colocará a los Estados miembros, la Unión Europea y las organizaciones de la sociedad civil en una posición que les permitirá comprender plenamente la amplitud de recursos y la coordinación necesarios para reparar la situación, así como adaptar las políticas con mayor precisión.

Pasos hacia la igualdad propuestos por las partes interesadas:

Las partes interesadas que participaron en la mesa redonda de la FRA sobre los Roma y la vivienda manifestaron que las autoridades deben financiar adecuadamente los mecanismos de recopilación de datos en el ámbito de la vivienda e incluir los datos desglosados, garantizando a la vez las oportunas salvaguardias con respecto a la legislación en materia de protección de datos. Afirmaron que esto debe contar con el apoyo de las autoridades nacionales y la Comisión Europea a través de la recopilación y el intercambio de datos desglosados, siempre respetando plenamente la legislación en materia de protección de datos. La Comisión Europea también podría facilitar el intercambio de datos y buenas prácticas, y considerar la posibilidad de establecer indicadores comunes con el fin de facilitar la comparación entre Estados miembros.

Las partes interesadas también sugirieron que la Agencia de los Derechos Fundamentales realice nuevas investigaciones y se dedique a recopilar más datos, entablar consultas con los interesados y llevar a cabo actividades de sensibilización, con el fin de facilitar una actualización periódica de los pasos hacia la igualdad de los Roma y los Travellers en el ámbito de la vivienda en la Unión Europea.

6. Conclusiones

El estudio de la FRA proporciona pruebas de una discriminación generalizada contra los Roma y los Travellers en relación con el acceso a la vivienda y el disfrute de ésta en la Unión Europea. Esto es incompatible con las obligaciones de los Estados miembros en virtud de la Directiva relativa a la igualdad racial, así como de otras normas europeas e internacionales de derechos humanos.

Tal como indican los datos de la encuesta EU-MIDIS de la FRA, los Roma y los Travellers parecen desconocer en gran medida las leyes que protegen sus derechos y los recursos que tienen a su alcance para contrarrestar la discriminación. De hecho, muchos de ellos indicaron que, independientemente de la existencia de estas posibilidades, no creían que pudieran llegar a ser eficaces. Prueba de ello es el número limitado de denuncias interpuestas ante los organismos nacionales responsables de la igualdad. Claramente, es necesario adoptar un enfoque proactivo sobre la concienciación en esta materia.

Los Roma y los Travellers tienden a alojarse en viviendas relativamente deficientes. Esto incluye viviendas que están ubicadas en zonas inseguras, fabricadas con materiales de ínfima calidad, que con frecuencia están hacinadas y tienen una conexión deficiente a los servicios públicos básicos y un acceso inadecuado a otros servicios esenciales y al empleo. Las comunidades suelen estar separadas de la población mayoritaria. Tal situación puede perpetuar la marginación social y la pobreza.

La segregación, con independencia del tipo de asentamiento, es evidente en numerosos Estados miembros, unas veces como resultado de la política gubernamental y otras como resultado de la presión económica, la acción del Gobierno local o del sector privado, o la hostilidad de las poblaciones no romaníes. La segregación racial restringe gravemente el disfrute del acceso en igualdad de condiciones a la educación y al empleo para muchos Roma y Travellers.

Los Roma y los Travellers son vulnerables y víctimas frecuentes de desalojos. En primer lugar, existe un número insuficiente de lugares autorizados para los Travellers y los Roma nómadas, lo que les obliga a asentarse en terrenos no autorizados. En segundo lugar, los ingresos relativamente bajos de los Roma y Travellers hacen que tiendan a alquilar el alojamiento, con frecuencia mediante contratos a corto plazo o no regulados. Tales acuerdos los hacen vulnerables al desalojo con escaso o ningún aviso.

En la mayoría de los Estados miembros, la facultad para adoptar decisiones en materia de vivienda reside en las autoridades locales. Por consiguiente, dichas autoridades son responsables de garantizar que los principios de igualdad y no discriminación se tengan en cuenta a la hora de determinar el acceso a la

vivienda social, la ejecución de los programas de vivienda nacionales, la elaboración de planes urbanos y el establecimiento de restricciones al uso específico de cada zona. Las autoridades nacionales suelen otorgar a las autoridades locales la función primordial en la ejecución de los programas de vivienda para romaníes y Travellers. Si bien en principio ésta es una decisión sensata, este enfoque ignora una dura realidad, a saber, que las propias autoridades locales son a menudo la causa de la ineficacia de los programas, ya que parecen particularmente reticentes a adoptar y aplicar las opciones de programación disponibles, tratando a los Roma y a los Travellers como a «huéspedes inoportunos», una reacción instigada por los prejuicios imperantes de determinados sectores de las comunidades locales.

Además de la discriminación racial o étnica, los Roma y Travellers con otras vulnerabilidades, como los ancianos, las mujeres y las personas con discapacidad, experimentan una discriminación adicional por estos motivos. No obstante, sólo es posible extraer conclusiones superficiales en cuanto a la relación existente entre la discriminación múltiple y la situación en materia de vivienda de los Roma y los Travellers debido a la falta de datos desglosados por etnia y otras características como género, edad o discapacidad.

Si bien la naturaleza de los retos a los que se enfrentan los Roma y los Travellers es clara, la baja calidad de los datos disponibles, especialmente la ausencia de datos desglosados, impiden evaluar la magnitud de dichos retos.

Comisión europea

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Situación en materia de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea
Pasos hacia la igualdad

Informe de síntesis

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

2010 - 22 pp, - 21 x 29.7 cm
ISBN: 978-92-9192-583-4
doi:10.2811/67085

Más información sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en el servidor 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.

TK-80-10-266-ES-C

FRA - European Union Agency for Fundamental Rights

Schwarzenbergplatz 11
1040 - Wien
Austria
Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0
Fax: +43 (0)1 580 30 - 691
E-Mail: information@fra.europa.eu
http://fra.europa.eu

Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9192-583-4