



Documento de trabajo
SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

**MODELOS DE PROTECCIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA
MINORÍA *ROMA* EN LA UNIÓN EUROPEA: LAS MINORÍAS
ÉTNICAS A DEBATE**

Ana Tomás López

SPCS Documento de trabajo 2018/1

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autora:

Ana Tomás López

ana.tomas@uclm.es

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectoras:

María Cordente Rodríguez

Pilar Domínguez Martínez

Silvia Valmaña Ochaita

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<https://www.uclm.es/Cuenca/CSociales/publicaciones/inicio>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

Impreso en España – Printed in Spain.

MODELOS DE PROTECCIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MINORÍA *ROMA* EN LA UNIÓN EUROPEA: LAS MINORÍAS ÉTNICAS A DEBATE

Ana Tomás¹

Universidad de Castilla-La Mancha

RESUMEN

Los avances del derecho y la legislación de la Unión Europea en materia de protección de las minorías étnicas y nacionales en las últimas décadas, tímidos aunque decididos, contrastan con la difícil situación de exclusión y marginación que sufre la etnia romaní en el contexto europeo actual. Un hecho sobre el que los gobiernos de la Unión Europea han actuado con poca contundencia en las últimas décadas, sin haber logrado encontrar soluciones eficaces y definitivas. Esto llama poderosamente nuestra atención, pues hablamos de la minoría étnica más grande de Europa, que alcanza en algunos países del Este hasta un ochenta por ciento de su población, -como es el caso de Rumanía, Hungría, Eslovaquia, Chequia y Bulgaria-. Se trata de una comunidad que vive por debajo del umbral de la pobreza, con una esperanza de vida quince años menor que el conjunto de la población. Un hecho lacerante que, desafortunadamente, se encuentra generalizado en la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión.

Es precisamente por la relevancia jurídica y social del tema y por su impacto en los sistemas de protección de los derechos y libertades fundamentales en el contexto europeo e internacional por lo que consideramos meritorio realizar, a través del presente trabajo, un análisis exhaustivo de los modelos de protección y de reconocimiento institucional de la minoría *roma* existentes en la Unión Europea. Con este objetivo, analizaremos el grado de compromiso de las principales instituciones comunitarias para lograr avances en materia de protección de los derechos de la minoría *roma* en el seno de la Unión, investigando, entre otros supuestos, sobre la posible existencia de una política común de lucha contra la discriminación hacia los *roma*; junto a la implementación de medidas financieras específicas, a nivel nacional y local.

¹ ana.tomas@uclm.es

Palabras clave: Minoría roma, Unión Europea, Minorías étnicas, Derecho comunitario, Modelos de protección

Indicadores JEL: D63, D78, F22, J15, J71, N34

ABSTRACT

The advances of European Union Law and legislation on the protection of ethnic and national minorities in recent decades, timid but determined, contrasts with the difficult situation of exclusion and marginalization suffered by the *Roma* ethnicity in the current European context. A fact on which the governments of the European Union have acted with little force in the last decades, without having succeeded in finding effective and definitive solutions. This calls powerful our attention. On the one hand, we are talking about the largest ethnic minority in Europe, which in some Eastern countries reaches up to eighty percent of its population, as in the case of Romania, Hungary, Slovakia, the Czech Republic and Bulgaria. On the other hand, it is a community that lives below the threshold of poverty, with a life expectancy fifteen years less than the whole population. This is a piercing fact that, unfortunately, is widespread in practically all the Member States of the Union.

It is precisely because of the legal and social relevance of the subject and its impact on the systems of protection of fundamental rights and freedoms in the European and international context that we consider it meritorious, through the present work, to make a comprehensive analysis of the models of protection and institutional recognition of the Roma minority existing in the European Union. To this end, we will analyze the degree of commitment of the main Community institutions to make progress in protecting the rights of the Roma minority, within the EU investigating, among other assumptions, the possible existence of a common policy to combat discrimination against Roma; together with the implementation, for this purpose, of specific financial measures, at national and local level, within the Community framework.

Key words: Roma minority, European Union, Ethnic minorities, European Union Law, Protection models

JEL codes: D63, D78, F22, J15, J71, N34

1. INTRODUCCIÓN

La historia de la etnia gitana está rodeada de grandes misterios en torno a su origen y significado etimológico. Lo cierto es que las personas que conforman este colectivo presentan unas características propias, una historia y una realidad particular sobre las que profundizaremos a continuación (Sánchez Ortega, 2009). En la actualidad, como minoría étnica con mayor presencia en Europa, -y aunque en España las personas gitanas están en una situación sensiblemente mejor que la de nuestros vecinos europeos-, siguen siendo el grupo más rechazado y con mayores niveles de pobreza y exclusión social². De ahí que sea meritorio realizar un particular análisis sobre su situación y las medidas de protección jurídicas que se han arbitrado en Europa³.

En este ámbito, es innegable que el reconocimiento de las minorías en general, y de la minoría gitana, de forma específica, ha tenido un auge importante en las últimas décadas a través del Derecho internacional y en la agenda de numerosas organizaciones internacionales y supranacionales, principalmente la ONU, el Consejo de Europa y la OSCE (Ruiz Vieytez, 2014)⁴. No obstante, este hecho ha estado plagado de lagunas e imprecisiones, confiriendo –como contrapeso- un amplio margen de actuación a los Estados nacionales en la labor de crear un Derecho específico de las minorías étnicas y/o nacionales.

En opinión de Hermida del Llano (2015), esta tendencia se refleja claramente en el marco de la Unión Europea, donde las cuestiones relativas a los *roma* han adquirido

² Vid. “Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: Población gitana española y del Este de Europa. 2011”, en *Fundación Secretariado Gitano*, Serie Cuadernos Técnicos, Núm 103, 2012, pp. 71-80.

³ En relación a Europa, España es, en la actualidad, uno de los cuatro países de la Unión Europea con mayor número de población gitana (si bien no existe un censo fiable, la cifra más aceptada podría rondar los 750.000). Esto representa alrededor del 8% de todos los gitanos y gitanas europeos (un total de entre 10 a 12 millones de personas), lo cual se traduce en un importante peso específico en el conjunto de la población europea. Sin embargo, pese a ser la minoría étnica más importante en nuestro país y atesorar casi seis siglos de historia, la comunidad gitana –como grupo cultural- ha pasado por grandes dificultades en su proceso de integración social. Vid. los diversos Informes de la Fundación Secretariado Gitano, que pueden ser consultados en la URL <https://www.gitanos.org/>.

⁴ En concreto, cabe destacar el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* (CMPMN), del Consejo de Europa, que fue ratificado por España el 1 de febrero de 1995, entrando en vigor el 1 de febrero de 1998, [BOE de 23 de enero de 1998]; y en 2001, la *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias*, del Consejo de Europa. Le sigue, a continuación (en 2008), la ratificación del Protocolo N° 12 al *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (N° 177 del Consejo de Europa), [publicado en el BOE Núm. 64, de 14 de marzo de 2008].

una gran relevancia. Fundamentalmente, con el comienzo de las negociaciones para la adhesión de países de Europa Central y del Este, que cuentan con una fuerte presencia de comunidades *roma* dentro de sus poblaciones.

2. MODELOS DE PROTECCIÓN DE LA MINORÍA ROMA EN LA UNIÓN EUROPEA

Como hemos podido constatar, no existe una política común de lucha contra la discriminación de los *roma* en Europa. No obstante, su protección fue reconocida por la Unión Europea (en adelante UE) como una de las condiciones políticas a cumplir para la adhesión de nuevos Estados, en especial por los Estados del Centro y Este de Europa. De hecho, aparecían referencias expresas a la minoría romaní en las Decisiones del Consejo sobre los principios, condiciones, prioridades y objetivos intermedios para la adhesión de Bulgaria, Hungría, República Checa, República Eslovaca y Rumanía. En concreto, y como parte de los “criterios políticos”, se exigía la mejora de la situación de los romaníes mediante la aplicación de medidas para la lucha contra la discriminación. Entre ellas, se incluían no solo facilitar el acceso al mercado laboral o a la educación – tanto a corto, como a medio plazo-, sino también la implementación de medidas financieras específicas, a nivel nacional y local⁵ y que se han venido desarrollando (principalmente) a través del Programa PHARE⁶.

⁵ Vid. las Decisiones del Consejo relativas a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Hungría [DOCE L 335, de 28.12.1999, p. 4]; Rumanía [*Ibidem*, p. 17]; República Eslovaca [*Ibidem*, p. 24]; Bulgaria [*Ibidem*, p. 50], y República Checa [*Ibidem*, p. 57]. Los informes de 2004 de la Comisión sobre el cumplimiento de las condiciones para el ingreso de Bulgaria y Rumanía, se pueden consultar en http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/#regular_reports_2004.

⁶ El Programa PHARE, dependiente de la Dirección General para la Ampliación de la Comisión Europea, establece medidas específicas encaminadas a la integración de los *roma*, que van más allá de la mera reconstrucción económica y social. Con una filosofía mucho más progresista o avanzada que otros programas europeos precedentes, recaba las exigencias de los usuarios de lenguas minoritarias de Europa Central y Oriental, como por ejemplo el *yiddish* y las lenguas de los gitanos romaníes y sentíes. Y propone la designación de un “Comisario de los asuntos romaníes” para afrontar en clave europea un problema tan relevante en el marco europeo. Para más información, Vid. la “Ficha temática N° 33. El programa PHARE y la ampliación de la Unión Europea, que puede ser consultado en la web http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_es.htm. Asimismo, a partir de 2010, se abrieron nuevas posibilidades en el marco del Fondo Social Europeo; así como a través los Fondos Estructurales, que ofrecen la oportunidad de dedicar hasta un 2 % de la asignación total del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a gastos de vivienda en favor de comunidades marginadas; Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2010, sobre la II Cumbre Europea sobre la Población Gitana [DO C 4 E, de 07.01.2011, p. 8].

No obstante, y pese a que la protección de las minorías –en palabras de Ferrer Lloret- se ha convertido en un “artículo de exportación” en las relaciones con los países candidatos (2006: 215), se teme que una vez estos se convierten en Estados miembros, su preocupación por las minorías se desvanezca simultáneamente. El principal problema es que la UE ni se ha provisto de mecanismos eficaces capaces de resolver la problemática relacionada con los romaníes, ni ha mantenido una posición uniforme y coherente en el plano internacional.

Sin embargo, estos retos institucionales no son la única problemática a la que se enfrenta esta minoría en el marco de la Unión. También nos topamos de frente con otra realidad preocupante en el plano político, que impregna indirectamente el institucional. Hablamos del hecho de que los partidos ultraderechistas estén ganando posiciones en muchos países de la Unión Europea, y con ellos la consolidación de un discurso racista, xenófobo y claramente antigitano. Pero la ultraderecha ya no es solo una amenaza por su retórica racista y xenófoba, sino que ya está en las instituciones y forman parte de los poderes públicos. Tal como destaca la Fundación Secretariado Gitano en su Informe Anual de 2017, *“la irrupción en el Parlamento Alemán del partido xenófobo y racista de ultraderecha “Alternativa por Alemania” como tercera fuerza es la prueba más evidente de ese ascenso”*⁷.

Este discurso excluyente ha llegado incluso al Parlamento Europeo, donde se han expresado lamentables declaraciones antigitanas por parte de algunos de sus miembros, tales como en el caso de la eurodiputada italiana, Mara Bizzotto, o el búlgaro, Angel Dzambazki.

Estas manifestaciones racistas, traducidas en discriminación, delitos de odio y discurso de odio han impregnado asimismo a la sociedad europea, que ha encontrado novedosos y peligrosos canales, a través del uso de las redes sociales e internet. Por medio de estos nuevos canales de comunicación, el discurso de odio antigitano y hacia otros grupos de población se ha propagado incesantemente, gozando de una difícil persecución, gracias al anonimato y las dificultades del sistema de defensa cuando los servidores están ubicados en otros países. Hecho del que es consciente la Comisión Europea y las grandes empresas de Internet (*Facebook, Twitter, YouTube y Microsoft*),

⁷ Este puede ser consultado en su página web: <https://gitanos.org/informeannual/comunidad-gitana.html>.

quienes han firmado un acuerdo europeo para combatir la incitación ilegal al odio en internet.

También la discriminación y los delitos de odio se han propagado por otros ámbitos que afectan al ejercicio de otro conjunto de derechos que son totalmente necesarios para el desarrollo de una vida digna, tal y como se constata en los incidentes registrados, por ejemplo, contra campamentos roma/gitanos en Francia, Bulgaria, Ucrania, y donde se siguen manteniendo escolarizaciones segregadas en Eslovaquia, Hungría y República Checa. Todos ellos se suman a los discursos radicales y de odio propagados por determinados líderes políticos, -tal y como hemos comentado con anterioridad-, que lesionan los derechos fundamentales de muchos grupos de personas, entre ellos, los colectivos gitanos. Una discriminación cotidiana que sigue condicionando la vida de esta minoría en el seno de la Unión Europea.

Hechos como estos, han provocado sendas reacciones en el Parlamento y en la Comisión Europea, con el objeto de poner en marcha medidas e iniciativas para combatir ese creciente discurso excluyente, xenófobo y racista, conscientes de su gravedad por atentar contra los propios Valores y Principios que deben defender. Un discurso excluyente que ha dejado de ser mera retórica para pasar a ser una herramienta capaz de influir –necesariamente-, en los procesos de toma de decisiones de las propias instituciones europeas y de algunos Estados miembros, que podemos considerar paradigmáticos y que analizaremos a continuación.

2.1. Referencias normativas relacionadas con el principio de no discriminación

En la actualidad, y como ya hemos analizado previamente, contamos con algunas referencias normativas en el seno de la UE hacia la protección de las minorías étnicas y nacionales, directamente relacionadas con el principio de no discriminación. Las principales, a nivel de Derecho comunitario, las encontramos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en especial 9, 10, 19, 151, 153 y 352; así como 3, 8, 16, 18, 20, 21 y 157), el Tratado de la Unión Europea (artículos 2, 3, 5.3, 6 y 7), el Tratado Constitucional y la Carta de Derechos Fundamentales (López Garrido, Borrell y Carnero, 2003:10).

En concreto, en relación a esta última, es en los artículos 21 y 22 de la Carta, donde se hace un tratamiento paralelo, no específico, de los derechos de las minorías

vinculado al principio de no discriminación (artículo 21), que se acompaña con una disposición de innegable carácter programático, según la cual "*La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística*" (artículo 22). También en los artículos 1, 8, 19, 20, 24, 25, 35 y 45. La misma fórmula presenta el Tratado Constitucional, desarrollando el principio de no discriminación en su artículo II-81, que incluye la pertenencia a una minoría nacional; así como en la Parte III, artículos III-18 (ejecución de las políticas) y III-123 y III-124 (no discriminación y ciudadanía en el ámbito de la ejecución de las políticas). De esta forma, la UE plantea la protección de los integrantes de las minorías nacionales fundamentalmente desde la perspectiva del respeto del principio de no discriminación, como ya se venía recogiendo en el artículo 13 del TCE, en el ámbito de las competencias comunitarias, y como posteriormente se ha desarrollado en las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE del Consejo⁸.

2.2. Programas desarrollados por las principales instituciones comunitarias

De forma paralela, el compromiso de las principales instituciones europeas ha sido decisivo para lograr algunos avances en materia de protección de los derechos de la minoría *roma* en el seno de la Unión. Destacan especialmente las realizadas por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Si analizamos los antecedentes, algunas han consistido, en primer lugar, en la aplicación de programas específicos, entre los que cabe destacar el “Programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación 2001-2006”, implementado por la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales⁹. En segundo lugar, tal y como señala Watkins (2010: 177), fue especialmente significativa la propuesta de George SOROS, en 2003, de promover el Programa “Decenio de la Integración de los Romaníes 2005-2015”, con una fuerte implicación de las principales instituciones europeas, cuyos primeros resultados ya han comenzado a materializarse. También la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2011, sobre la

⁸ Al respecto, puede consultarse la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de julio de 2015 (petición de decisión prejudicial planteada por el *Administrativen sad Sofia-grad* — Bulgaria) — *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia* [Asunto C-83/14], en relación directa con la Directiva 2000/43/CE, sobre Principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico [DO C 311, de 21.9.2015, pp. 8-9].

⁹ El documento puede ser recuperado en http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/PROGRAMA%20DE%20ACCIN%20COMUNITARIO%20DE-1.pdf

“Estrategia de la UE para la integración de la población romaní”¹⁰, tan largamente esperada.

De forma paralela, por parte de la Comisión Europea –y con carácter más reciente- cabe destacar la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo”, del año 2017¹¹, consistente en la revisión intermedia del Marco europeo de estrategias nacionales de integración de los gitanos.

Anteriores a esta, podemos mencionar asimismo otros documentos de trabajo y comunicaciones. Entre ellos, la Comunicación titulada “La integración social y económica del pueblo romaní” [COM (2010) 0133]; o la creación de un grupo de trabajo, el 7 de septiembre de 2010 [IP/10/1097]; así como los primeros resultados de este grupo de trabajo [MEMO/10/701 de 21.12.2010] y los informes de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Y, de forma paralela, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado “El pueblo romaní en Europa: Aplicación de los instrumentos y las políticas de la Unión Europea para la integración del pueblo romaní - Informe de situación 2008-2010” [SEC (2010) 0400].

En su compromiso constante con la defensa de los valores democráticos en la UE, el Parlamento Europeo también ha mostrado una gran preocupación sobre la situación de marginalidad que sufre en la actualidad la minoría *roma* en Europa. En esta línea, el 15 de abril de 2015, presentó una Resolución con ocasión del Día Internacional del Pueblo Gitano sobre la situación del antigitanismo en Europa y el reconocimiento por la UE del día de conmemoración del genocidio del pueblo gitano durante la Segunda Guerra Mundial¹² (2015/2615(RSP)).

Otros ejemplos significativos de su compromiso con el tema que nos ocupa (por orden cronológico descendente), los encontramos en su Resolución, de 12 de diciembre de 2013, sobre los progresos en la aplicación de las estrategias nacionales de integración de la población romaní (2013/2924(RSP))¹³; en las Resoluciones, de 9 de septiembre de 2010, sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión

¹⁰ [DO C 199 E, de 07.07.2012, pp.112-131].

¹¹ COM/2017/0458 final.

¹² [DO C 328, de 6.9.2016, pp. 4-7].

¹³ [DO C 468, de 15.12.2016, pp. 157-162].

Europea [Textos aprobados, P7_TA(2010)0312]¹⁴; de 25 de marzo de 2010, sobre la II Cumbre Europea sobre la Población Gitana¹⁵; de 11 de marzo de 2009, sobre la situación social de los romaníes y su mejor acceso al mercado de trabajo en la UE¹⁶; de 10 de julio de 2008, sobre el censo de la población romaní en Italia sobre la base del origen étnico¹⁷; de 31 de enero de 2008, sobre una estrategia europea relativa a la población romaní¹⁸; de 15 de noviembre de 2007, sobre la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros¹⁹; de 1 de junio de 2006, sobre la situación de las mujeres romaníes en la Unión Europea²⁰; y, por último, la de 28 de abril de 2005 sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea²¹, entre otras.

De forma paralela, el Consejo Europeo propuso la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros, sin ir más lejos, a través de la Recomendación de 9 de diciembre de 2013²²; o de la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal²³.

Otras instituciones europeas, como el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social Europeo también han desempeñado un papel muy activo en la defensa de los derechos del colectivo gitano, en general. De la primera, cabe destacar el “Dictamen del Comité de las Regiones”, relativo a las “Estrategias para la integración de los gitanos”²⁴. Y de la segunda, el “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros” [COM(2013)

¹⁴ [DO C 308E, de 20.10.2011, pp. 73-78].

¹⁵ [DO C 4 E, de 7.1.2011, p. 7].

¹⁶ [DO C 87 E, de 1.4.2010, p. 60].

¹⁷ [DO C 294 E, de 3.12.2009, p. 54].

¹⁸ [DO C 68 E, de 21.3.2009, p. 31].

¹⁹ [DO C 282 E, de 6.11.2008, p. 428].

²⁰ [DO C 298 E, de 8.12.2006, p. 283].

²¹ [DO C 45 E, de 23.2.2006, p. 129].

²² [DO C 378, de 24.12.2013, pp. 1-7].

²³ [DO L 328 de 6.12.2008, p. 55].

²⁴ [DO C 114, de 15.4.2014, pp. 73-78].

460 final — 2013/0229 (NLE)]; así como sobre el tema “Refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes” (Dictamen exploratorio)²⁵, como contrapeso de las anteriores iniciativas.

2.3. Modelos de protección paradigmáticos en Estados miembros de la UE

Por otro lado, podemos constatar la existencia de algunos modelos de protección de la minoría *roma* claramente avanzados y alentadores para la creación de un nuevo marco jurídico dentro de la Unión. Sorprendentemente, estos han sido desarrollados mayoritariamente por países del Centro y Este de Europa, tal y como ha sido analizado por Ferrero (2006: 54). Este impulso normativo es significativamente más avanzado que en otras legislaciones de la Europa mediterránea. En concreto, abordaremos los modelos implementados por Suecia, República Checa, Hungría, Rumanía y Bulgaria, por ser los más representativos.

Todos ellos constituyen los primeros avances hacia el reconocimiento institucional de la minoría *roma* y su plena integración en el seno de las sociedades en las que cohabitan. Estos nuevos Estados miembros (a excepción de Suecia, que ingresó en la UE en 1995), han aprobado leyes específicas que garantizan la protección y cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de los romaníes, -económicos, laborales, políticos, sociales y culturales-. Han abundado en una definición de “minoría étnica o nacional”, -con mayor o menor acierto-, y la han incorporado en sus respectivos textos constitucionales. Y, por ende, han ratificado las más importantes convenciones internacionales y europeas para la protección de las mismas.

En primer lugar y, en cuanto a su reconocimiento como minoría étnica o nacional, se han producido diferencias significativas entre estos países. Por ejemplo, mientras que la República Checa, Rumanía y Suecia han reconocido a los *roma* como minoría nacional (desde 1989), Hungría lo ha hecho como minoría étnica. La única de esta categoría, frente a doce minorías nacionales hasta el momento presente (Walek, 2007: 49). El caso de Suecia merece una especial mención, como ejemplo paradigmático de Estado miembro con una amplia trayectoria dentro de la Unión Europea; pues resulta bastante sorprendente y puede ser considerado un claro referente para sus antiguos socios comunitarios. Su propia evolución histórica ha sido asombrosa.

²⁵ [DO C 248, de 25.8.2011, pp. 16-21].

En las últimas décadas, los *roma* han pasado de sufrir violaciones sistemáticas de sus derechos fundamentales -soportando sucesivos intentos de asimilación por parte de los antiguos gobiernos-, a disfrutar de un estatus jurídico que puede ser calificado de “modélico” por el resto de socios europeos. Desde el año 2000 los *roma* han sido reconocidos como minoría nacional y la lengua romaní forma parte de sus lenguas oficiales. Tras la ratificación de los principales instrumentos internacionales en la materia, el gobierno sueco se ha comprometido no solo a garantizar sus derechos lingüísticos, sino a promover su participación en los asuntos comunitarios y en la toma de decisiones públicas.

En segundo lugar, y en cuanto su reconocimiento institucional, se han producido importantes avances en los cinco países. Por ejemplo, la República Checa creó el Consejo de Gobierno para Asuntos Roma por medio de decreto gubernamental. Está compuesto por veintiocho miembros. La mitad de ellos son *roma* y la otra mitad funcionarios del gobierno con rango de Viceministros. Está presidido por el Viceprimer Ministro y ostenta facultades consultivas y de coordinación, aunque carece de poderes ejecutivos. Entre sus funciones, están las de proponer al gobierno medidas para la integración de las comunidades gitanas, realizar propuestas legislativas, proyectos de ley u otros textos del gobierno que afecten directamente a su comunidad, coordinar acciones ministeriales para mejorar la eficacia de las acciones de integración; así como distribuir fondos económicos a municipios y a ONGs. Así pues, el gobierno se enfrenta a las cuestiones del colectivo gitano desde una triple perspectiva: la de los derechos humanos, la sociocultural y la de la identidad nacional o étnica. Un enfoque muy similar al que adoptan las autoridades búlgaras; pues todas sus decisiones a este respecto se examinan en el marco del Consejo Nacional de Cooperación sobre Cuestiones Étnicas y Demográficas, principal órgano de coordinación y consulta con los representantes de la sociedad civil sobre las cuestiones relacionadas con la integración igualitaria de las personas pertenecientes a las minorías. Además, se ha creado un Consejo para la Integración de los Romaníes en la Sociedad Búlgara, que trabaja en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Política Social. También cuentan con un Consejo Público Romaní de Asuntos Culturales en el Ministerio de Cultura y otras entidades. Todos estos mecanismos de coordinación y consulta tienen por objeto facilitar la participación de las minorías (especialmente de los representantes romaníes) en los procesos de adopción de decisiones. En Rumanía, por su parte, tras la caída del régimen comunista,

se instauró un marco jurídico e institucional específico para las minorías. En la actualidad, en el seno del gobierno existe una agencia especial para los *roma*: La Agencia Nacional para los Roma²⁶. Como órgano especializado de la Administración Pública central, con personalidad jurídica propia, es la entidad gubernamental encargada de las políticas dirigidas a la población gitana. Su Presidente tiene rango de Secretario de Estado y sus competencias en el ámbito político, incluso legislativo, son amplias y cuenta con recursos económicos propios²⁷. En 1993, se creó el *Roma Center for Social Intervention and Studies* (Centro Romaní de Estudios e Intervención Social)²⁸. Es una organización no gubernamental que defiende y promueve los derechos de la población roma/gitana en el país. Desde su inicio proporciona asistencia legal en casos de abuso y discriminación por razones de raza o etnia en diversas áreas de la vida pública como la educación, el empleo, la vivienda y la salud. También destaca la actividad de la *Impreuna*-Agencia para el Desarrollo Comunitario²⁹, establecida legalmente como organización no gubernamental en 1999. Su misión es preservar y asegurar la identidad roma a través de la investigación y la difusión de estudios, así como de la elaboración e implementación de políticas sociales dirigidas a la población roma/gitana en Rumanía. Por su parte, en Suecia se creó, en el año 2002, un Consejo sobre Asuntos Roma como órgano asesor del Gobierno. La mayoría de sus miembros son romaníes, quienes, a su vez, son nombrados o elegidos por sus propias comunidades. Incluye, asimismo, representantes de la Oficina Nacional de Integración, la Oficina del Defensor del Pueblo contra la discriminación étnica (un elemento muy novedoso), y la Asociación Sueca de Autoridades Municipales. Ostenta el cargo de Presidente el Ministro responsable de las políticas de minorías. El Consejo centra su trabajo esencialmente en áreas como la no discriminación y los derechos humanos, la educación, la cultura y los medios de comunicación, cuestiones sociales y cooperación internacional; además de promover iniciativas a nivel local, estimulando la cooperación entre las autoridades locales y las comunidades *roma*. Otro importante valor añadido y diferencial es la promoción de la igualdad de género entre sus miembros, ya que su composición es mixta y proporcional; es decir, formada por el mismo número de hombres que de mujeres.

²⁶ Su página web es www.anr.gov.ro.

²⁷ Vid. "Web de organizaciones roma/gitanas en Rumania", *Revista Bimestral de la FSG*, Núm. 45-46, Junio-Octubre de 2008, p. 30.

²⁸ www.romanicriss.org.

²⁹ www.agentiaimpreuna.ro.

De forma paralela, se han producido importantes avances en los cuatro países en relación a un desarrollo legislativo específico para la protección de los derechos de la minoría romaní. En concreto, la República Checa ha aprobado una ley especial: la “Ley sobre miembros de minorías nacionales”, que garantiza determinados derechos a este colectivo. Por ejemplo, el derecho de asamblea, a la educación, a desarrollar su cultura y a participar activamente en las cuestiones que les conciernen. En cuanto al marco institucional, la Ley establece la obligación de formar consejos de minorías nacionales en cada municipio donde exista un porcentaje de población romaní superior al diez por ciento del total de la población. Asimismo, promueve la creación de otro Consejo a nivel nacional. Por su parte, el marco legal de Hungría relativo a los *roma* contiene tres elementos básicos. Primero, una Constitución nacional que recoge un artículo que establece los derechos de las minorías con disposiciones sobre la representación y el autogobierno. Segundo, la ratificación de instrumentos internacionales sobre protección de minorías. Tercero, la creación de una ley específica: la Ley de 1993 sobre minorías, que contiene derechos individuales y colectivos, divididos en dos Capítulos. En el primero de los capítulos, la Ley sanciona el principio de trato igualitario y prohíbe la segregación. En el segundo, contiene aquellos derechos esenciales para el desarrollo y preservación de las costumbres, las tradiciones y la lengua romaní. También establece la posibilidad de formar autogobiernos de minorías. No obstante, toda esta protección aún no ha podido ser completamente desarrollada, ni utilizada de forma eficaz. Un reto al que Hungría se enfrenta para el futuro inmediato. En lo que respecta a Rumanía, la población gitana disfruta en la actualidad de un amplio marco de protección de sus derechos lingüísticos y culturales. Sin ir más lejos, en aquellos distritos o condados donde un porcentaje de población romaní es superior al veinte por ciento de la población total, todas las decisiones oficiales han de traducirse a la lengua romaní (en la actualidad existen cuarenta y un distritos, más un municipio independiente –Bucarest-). En el sistema educativo, pueden optar tanto a la enseñanza en lengua materna, como en lengua oficial, si los padres lo solicitan. -En concreto, un total de cuatro horas semanales en la enseñanza primaria y tres en la secundaria-. También se han desarrollado políticas de acción positiva en los institutos. Y en las universidades se han establecido cuotas especiales para los *roma*. También Bulgaria ha adoptado medidas específicas de protección jurídica. Recientemente, el Gobierno ha actualizado y ampliado tanto el Programa Marco de Integración de los Romaníes en la Sociedad Búlgara 2010-2020 (aprobado por el Consejo de Ministros, el 12 de mayo de 2010),

como el Programa Nacional para mejorar las condiciones de vivienda de los romaníes (ampliado en 2009). En este sentido, Bulgaria continúa siendo uno de los Estados miembros más activos en la implementación de acciones en el marco del Decenio de la Inclusión Romaní (2005-2015), fundamentalmente a través del Programa Marco mencionado y del Plan de Acción Nacional para la Protección contra la Discriminación. En el caso de Suecia, el gobierno ha tratado de garantizar el derecho a mantener la propia identidad y el propio patrimonio cultural y lingüístico de los *roma* como condición previa a la integración de estos grupos. La política nacional de minorías se extiende transversalmente en diferentes áreas, como la cultura, la educación, la lengua, la no discriminación y la participación en la toma de decisiones.

En relación a la aportación de recursos económicos, a través de la Ley sobre miembros de minorías nacionales, la República Checa destina a estas minorías algunos programas de subvenciones para el desarrollo de la cultura romaní. Las actuaciones del gobierno búlgaro también han sido sobresalientes, especialmente en materia educativa. Por ejemplo, en el período de 2007 a 2009, el Centro de Integración Educativa de los Niños y Alumnos de las Minorías Étnicas financió veintiocho proyectos distintos de integración de niños y alumnos pertenecientes a la comunidad romaní³⁰. Los principales beneficiarios fueron los municipios, los centros educativos y las ONGs de pequeños núcleos de población, incluidos los de romaníes. De forma paralela y, según estimaciones de algunos expertos, en 2009, el veintitrés por ciento de los subsidios otorgados en el marco del Programa de Desarrollo Regional para las Personas Desfavorecidas se destinaron a diferentes reparaciones y rehabilitaciones de la infraestructura educativa en zonas habitadas mayoritariamente por romaníes. Todos ellos por un valor total de más de doscientos noventa y tres millones de leva (casi ciento cincuenta millones de euros). Y más recientemente, en julio de 2010, las autoridades dieron inicio a la ejecución del proyecto de inclusión social, financiado con un préstamo de cuarenta millones de euros del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento³¹.

³⁰ *Vid.* “Información recibida del Gobierno de Bulgaria sobre la aplicación de las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [CERD/C/BGR/CO/19/Add.1], (...) *Op. cit.*, pp. 2 y 3.

³¹ *Ibidem*, p. 3.

En resumen, estos cinco países constituyen el claro ejemplo de que la integración de los *roma* en la sociedad y en el marco de la Unión puede lograrse únicamente garantizándoles el derecho a ser quienes son, el derecho a preservar su identidad, su cultura y su idioma. Solamente de esta forma, con el suficiente compromiso y voluntad política y social, se puede lograr un auténtico estatus de ciudadanía europea, sin que exista un mínimo espacio para la discriminación y la exclusión, dentro de un macrocosmos comunitario que se vanagloria de sus importantes logros económicos, pero que todavía tiene una asignatura pendiente con sus minorías.

3. CONCLUSIONES

Por todos los argumentos expuestos, la Unión Europea no puede permanecer ajena por más tiempo a la terrible situación en la que se encuentran –salvo raras excepciones- los miembros de la minoría *roma* en Europa. En la actualidad, constituyen un grueso de entre diez y doce millones de personas. La mayoría pasaron a ser ciudadanos europeos tras las ampliaciones de 2004 y 2007 y, mientras que ellos y sus familias se benefician del derecho a circular y residir libremente en el territorio de la Unión, siguen siendo víctimas sistemáticas de la pobreza extrema y la exclusión social. Ciudadanos europeos de “segundo nivel”, estigmatizados y perseguidos en muchas ocasiones por pertenecer a una etnia y poseer una identidad propia que las diferencia del resto de la población. Los gobiernos de la UE no pueden seguir ancorándose en su permanente actitud de “ceguera indolente y pasiva”. Hoy más que nunca, se necesitan actuaciones urgentes.

Todavía sigue imperando la desigualdad y la lentitud en los progresos realizados en la lucha contra la discriminación de los ciudadanos romaníes; en especial en el pleno cumplimiento de sus derechos a la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda, los servicios sociales, la justicia, el deporte y la cultura, así como en las relaciones de la UE con terceros países, -tanto en los Estados miembros como en los países candidatos-. Realidades absolutamente inadmisibles. Por ello, es urgente seguir implementando nuevos programas que incidan en su especial situación de vulnerabilidad, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones sobre igualdad de oportunidades y para la lucha contra la discriminación, la pobreza y la exclusión social; idear y ejecutar políticas

en defensa de los derechos fundamentales, la igualdad de sexos y la plena integración de la minoría *roma* en la sociedad europea, aplicando más recursos económicos para que estos sean plenamente efectivos. Para ello, deberá dedicarse una especial atención a las personas que sufren discriminaciones múltiples dentro de este colectivo: las mujeres y los niños romaníes.

Asimismo, estamos viviendo un reciente aumento del antigitanismo (romafobia) en varios Estados miembros de la UE, que se ha materializado en proclamas reiteradas de odio racial y ataques directos contra la población romaní. Lo cual ha motivado un mayor índice de actos violentos y xenófobos contra los ciudadanos gitanos. Un hecho alimentado, de forma paralela, por los medios de comunicación de masas y en el discurso político en varios Estados miembros de la UE, uno de ellos, Italia³². Es precisamente desde la propia doctrina italiana desde la que se apela a combatir esas actitudes xenófobas, recordando –como lo hace el Profesor PEGORARO- que “*Il popolo è sovrano, ma solo ‘nelle forme e nei limiti della Costituzione’. E la Repubblica deve ‘rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana’*” (2011: 9). Por ello, es importante que la UE condene abiertamente y con total contundencia estos actos y haga cumplir con determinación la legislación vigente en la materia, en especial la Directiva 2000/43/CE sobre igualdad racial, -que prohíbe expresamente la discriminación directa e indirecta-, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Es urgente, asimismo, aumentar la representación de la población romaní en las estructuras de gobierno y en la Administración pública de los Estados miembros. Así como crear el entorno social y político adecuado para aplicar las medidas de inclusión de los ciudadanos gitanos. Con este fin, será necesario que las comunidades romaníes se involucren plenamente (desde sus asociaciones locales, regionales o nacionales, hasta las ONGs de carácter internacional) en el proceso de creación y consolidación de una política global de la UE sobre la minoría *roma*. Y ello será necesario en todos sus niveles de planificación, implementación, supervisión y evaluación de estas políticas.

³² Vid. el debate que se produjo en el seno del Parlamento Europeo sobre la situación de la población romaní en Italia, el 20 de mayo de 2008, y que puede ser consultado en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20080520+ITEMS+DOC+XML+V0//ES&language=ES#creitem28>

Solo de esta forma, podría garantizarse la efectividad de las medidas y los instrumentos creados con este fin. Por ejemplo, los del “Decenio de la Inclusión Romani 2005-2015”, el “Plan de Acción de la OSCE” y las recomendaciones del Consejo de Europa³³, las Naciones Unidas³⁴ y las propias instituciones europeas, que ya hemos analizado con anterioridad³⁵.

De forma paralela, será preciso incidir en dos ámbitos: interno y externo. Desde el plano externo, para actuar sobre la población mayoritaria, desarrollando campañas de educación pública que aumenten la tolerancia de la población no romaní hacia la cultura y la integración de este colectivo, tanto en el país del que son nacionales como en su país de residencia en Europa³⁶. Y, mucho más importante y decisivo, desde un plano interno, interviniendo directamente con la comunidad romaní, para potenciar su capacidad de auto-organización; es decir, fomentando la participación activa de sus representantes en todas las iniciativas destinadas a promover sus derechos y su plena integración, desarrollando las capacidades profesionales y organizativas colectivas e individuales de esta comunidad, implementando sus recursos humanos como prioridad horizontal, y facilitando su independencia política y su capacitación financiera, académica y de recursos humanos.

Con este fin, se han de adoptar medidas específicas, unificando esfuerzos a escala comunitaria, con un fundamento jurídico sólido; tendiendo nuevos puentes de interlocución institucional y social; exigiendo el cumplimiento de los compromisos por

³³ Véase, especialmente, la Recomendación 1355 (1998) del Consejo de Europa sobre la lucha contra la exclusión social y el refuerzo de la cohesión social en Europa. También es importante tener en cuenta las recomendaciones establecidas en la *Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias*, en la que se reconocen las lenguas regionales o minoritarias como parte integrante del patrimonio cultural europeo; así como el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*.

³⁴ En particular, la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, la *Declaración de las Naciones Unidas de 1992 sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* y la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* Y, de forma más específica, las Recomendaciones adoptadas por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en su sesión n o 77 (2-27 de agosto de 2010).

³⁵ También es esencial tener en cuenta los convenios europeos que protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales, y en particular el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, la jurisprudencia correspondiente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la *Carta Social Europea* y las recomendaciones del Comité Europeo de Derechos Sociales en este ámbito. Vid. BALDIN, Serena: *Le minoranze rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico*. (...) *Op. cit.*, pp. 26-31.

³⁶ Cfr. Considerando H. de la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2010, sobre la II Cumbre Europea sobre la Población Gitana, (...) *Op. cit.*, p. 8.

las partes implicadas; creando sendos acuerdos legislativos y unos créditos presupuestarios creíbles y realistas.

Ya no resulta válida la manida fórmula de presionar tan solo a los recién incorporados Estados miembros o a los futuros candidatos para el cumplimiento de una serie criterios de convergencia que, una vez logrados, corren el riesgo de ser obviados. Aplicando políticas de “doble moral”, por las que se exigen a los nuevos socios medidas de protección de las minorías étnicas y nacionales y de respecto de los derechos humanos, que no han sido capaces de respetar e implementar ni las altas instituciones europeas ni los países fundadores de la Unión. Con este fin, será necesario promover no solo un análisis crítico de los errores políticos cometidos en el pasado y facilitar el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros; sino también un compromiso pleno de las instituciones europeas y de los poderes ejecutivos de todos los Estados miembros, sin distinción, para lograr auténticas políticas de integración –con carácter transversal- que acaben con la terrible situación de marginalidad que en la actualidad todavía sufre la minoría *roma* en el contexto de la Unión Europea.

Nos encontramos, sin duda, ante un hecho difícil y controvertido, pero una vez más, Europa no puede seguir desviando la mirada hacia otro lado. Es ahora o nunca. Porque, como afirmó Alfred Víctor De Vigny, “*Las personas fuertes crean sus acontecimientos, las débiles sufren lo que les impone el destino*”.

REFERENCIAS

- FERRER LLORET, J. (2006). “La protección internacional de las minorías nacionales en Europa: El caso de los romaníes”, *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. XXII, pp. 205-254.
- FSG (2012). “Población gitana, empleo e inclusión social. Un estudio comparado: Población gitana española y del Este de Europa. 2011”, *Fundación Secretariado Gitano*, Serie Cuadernos Técnicos, núm. 103, pp. 71-80.
- “Web de organizaciones roma/gitanas en Rumania”, *Revista Bimestral de la FSG*, núm. 45-46, junio-octubre, p. 30.

- HERMIDA DEL LLANO, C. (2015). “La discriminación racial de los gitanos en España y en el ámbito de la Unión Europea”. En C. Hermida del Llano (Coord.): *Nuevos Derechos y Nuevas Libertades en Europa* (pp. 223-242). Madrid: Dykinson.
- LÓPEZ GARRIDO, D.; BORRELL, J. y CARNERO, C. (2003). *Construyendo la Constitución Europea. Crónica Política de la Convención*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, noviembre, p. 10.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J. (2014). “España y el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales: una reflexión crítica”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 66, núm. 1, pp. 55-80.
- FERRERO, R. (2006). “Algunas aportaciones al debate”. En VV.AA.: *Documento final sobre el seminario “El reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España”*, Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 6 de febrero de 2006, p. 54.
- PEGORARO, L. (2011). “Prefazione”. En S. Baldin y M. Zago: *Il mosaico rom. Specificità culturali e governance multilivello*, Fondazione ISMU-FrancoAngeli, Milán, p. 9.
- SÁNCHEZ ORTEGA, M.E. (2009). “La minoría gitana en el siglo XVII: Represión, discriminación legal e intentos de asentamiento e integración”, *Anales de Historia Contemporánea*, núm. 25, Febrero, pp. 75-90.
- (1994). “Los gitanos españoles desde su salida de la India hasta los primeros conflictos en la península”, *Espacio, Tiempo y Forma. Historia Moderna*, núm. 7, Madrid: UNED, pp. 319-354.
- WALEK, C. (2007). “Algunos modelos de protección de la minoría Roma en Europa”, *Gitanos: Pensamiento y Cultura*, núm. 37-38, diciembre-enero, pp. 43-46.
- WATKINS, K. (2010). “Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2010. Llegar a los marginados”, *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, París: UNESCO, p. 177.