

# El **G**lobo

Internacional, política y comunicación

Número 9. Dic 2006 - Ene 2007

## **EL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA**

- **Presentación**
- **Documento para la discusión acerca del reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España**
- **La protección de las minorías en el derecho internacional**
- **Algunos modelos de protección de la minoría Roma en Europa**
- **Propuestas para avanzar en el caso español**
- **Resumen de conclusiones**

# El reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España

El reconocimiento de derechos específicos de las minorías ha tomado un importante auge en la evolución reciente del derecho internacional y de los derechos humanos, ocupando un papel destacado en las agendas de las organizaciones internacionales, lo que ha determinado la adopción de un amplio número de instrumentos normativos, declaraciones y recomendaciones como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, la Declaración de Copenhague y la Carta de París para una nueva Europa de la OSCE; o la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa.

En particular, el reconocimiento institucional de la comunidad gitana, una de las minorías más marginadas en el conjunto de la Unión Europea, ha sido objeto de una especial atención en el ámbito europeo, tal y como demuestran la resolución del Parlamento Europeo de 28 de abril de 2005 sobre la situación de los gitanos de la Unión Europea, o el Informe del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre la situación de los derechos humanos de los gitanos, sinti y travellers en Europa, de 4 de mayo de 2005.

La Fundación Secretariado Gitano también considera que, para que los miembros de la comunidad gitana puedan ejercer plenamente sus derechos y deberes ciudadanos, es imprescindible acompañar las políticas de lucha contra la exclusión social y la discriminación por razón de origen étnico con medidas dirigidas al reconocimiento institucional.

**E**n este sentido, el objetivo general del proyecto *Reconocimiento Institucional de la Comunidad Gitana en España*, financiado por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, ha sido fomentar el debate sobre el reconocimiento institucional de los gitanos en nuestro país a través del estudio de la normativa internacional, las recomendaciones de los organismos internacionales, y los modelos adoptados en otros países europeos.

El 6 de febrero de 2006 tuvo lugar en Madrid el Seminario "Reconocimiento Institucional de la Comunidad Gitana en España", una oportunidad única para conocer el marco de protección internacional de los derechos de las minorías y algunos de los modelos

adoptados en Europa, así como facilitar la identificación de posibles fórmulas de reconocimiento que pudieran ser viables en el contexto político-administrativo español.

Con objeto de centrar el debate en el marco del seminario internacional, la FSG elaboró y distribuyó entre todos los asistentes un documento base en el que se enmarcaron las reivindicaciones de la comunidad gitana en materia de reconocimiento institucional en las disposiciones legales sobre protección de las minorías, las recomendaciones de los organismos internacionales y los modelos de otros países europeos. Además del documento base, la Fundación Secretariado Gitano realizó una breve presentación escrita del contexto y los objetivos del seminario, que incluía también la

formulación de 10 cuestiones abiertas para el debate relacionadas con el proceso y los agentes para el reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España.

Partiendo de dicha documentación, el seminario analizó, entre otros aspectos, el contexto y marco internacional de protección de las minorías, particularmente el sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Europa; el contexto y marco nacional de protección de las minorías en España; los modelos de protección adoptados en la República Checa, Hungría, Rumania y Suecia; y las cuestiones clave para avanzar (derechos implícitos al reconocimiento institucional de las minorías, proceso, agentes clave, etc.)

Con respecto a la metodología de trabajo, el encuentro se articuló en dos sesiones, la primera de ellas con un carácter informativo, con el objeto de ubicar la cuestión del reconocimiento institucional dentro de las disposiciones del derecho internacional y del derecho comparado. La sesión de la tarde se dedicó al estado actual de la cuestión en España, y a la presentación y discusión de propuestas para avanzar hacia la definición de un modelo adecuado y viable. Los participantes habían recibido con anterioridad el documento base de análisis y la guía de cuestiones para orientar la discusión. Tras las intervenciones de los ponentes, tanto en la sesión de la mañana como en la de la tarde, se abrió un espacio para la participación del público asistente.

El seminario contó con la presencia de más de sesenta representantes de la administración pública (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Cultura, Comunidad de Madrid, Junta de Andalucía, Gobierno Vasco, Generalitat de Cataluña); las fuerzas políticas (PSOE, PP, ERC, CIU); entidades representativas de las minorías en España y

Europa (Minority Rights Group International, European Roma Rights Centre, ECRI, FSG, Kamira, Gao Lacho Drom, FAGIC, Federación de Organizaciones Gitanas Kalí, Federación de Asociaciones Gitanas de Navarra); otros organismos europeos (Oficina del Consejo para Asuntos Gitanos de la República Checa, Oficina del Defensor Parlamentario de los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de Hungría, Ministerio para Asuntos Culturales, Educación e Integración de Rumania, Ministerio de Justicia de Suecia, Alto Comisionado para la Inmigración y las Minorías Étnicas de Portugal), y las universidades (Universidad Carlos III de Madrid, UNED, Universidad de Valladolid, Universidad Autónoma de Barcelona).

En este Dossier que dedicamos al *Reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España* recogemos extractos de los documentos de trabajo preparatorios del seminario celebrado en febrero de 2006, así como de las ponencias, intervenciones y principales conclusiones de los debates mantenidos entre los asistentes. ■

**– El seminario contó con la presencia de más de sesenta representantes de la administración pública, las fuerzas políticas, entidades representativas de las minorías en España y Europa y otros organismos europeos y las universidades**





# Documento para la discusión acerca del reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España

En las siguientes páginas recogemos amplios extractos del documento base, elaborado por Fernando Villarreal por encargo de la FSG, con la intención de que sirviera de punto de partida para la discusión en las mesas de trabajo del Seminario acerca de las fórmulas de reconocimiento que puedan ser más adecuadas en el contexto legal y político-administrativo español, tras analizar las tendencias del derecho internacional y las prácticas existentes en algunos Estados.

El texto completo, tanto de este documento como de la publicación surgida del seminario, puede consultarse en la web de la Fundación.

Las minorías étnicas y culturales demandan hoy, en todo el mundo, mayor reconocimiento y acomodo de sus identidades y prácticas culturales. Las demandas típicas de estos grupos son: simbólicas (ej. utilización de signos, días festivos, etc.); de representación; de exención de normas (ej. autorización a los policías de etnia sikh a llevar turbante); de reconocimiento del derecho tradicional del grupo como válido (ej. reconocimiento de efectos civiles de matrimonios celebrados ante una autoridad del propio grupo); de asistencia al desarrollo de la propia cultura (derechos lingüísticos, control sobre la educación de sus menores); o de autogobierno sobre aspectos culturales. Todas ellas reflejan una demanda global de que la diversidad cultural y étnica sea respetada y acomodada en vez de suprimida o ignorada por los Estados.

Esta tendencia está teniendo impacto en los sistemas de muchos países y estas demandas, aunque en diferente medida para distintos grupos y también con diferencias entre Estados, están siendo aceptadas y puestas en práctica.

En el derecho internacional, durante el periodo de entreguerras y bajo el auspicio de la Sociedad de Naciones cristalizó un sistema de protección internacional de las minorías destinado a salvaguardar los derechos de ciertos grupos minoritarios de la Europa Central y Oriental a través de la adopción de diversos tratados específicos de protección de las minorías. El fracaso de la Sociedad de Naciones arrastró también al fracaso a este incipiente sistema.

La cuestión de las minorías recibió poca atención tras la Segunda Guerra Mundial y las Naciones Unidas se concentraron en el desarrollo de un sistema de protección de los derechos del ser

humano individual (derechos humanos) más que en la protección de los grupos. Pero los temas de la identidad y de la protección de los grupos volvió a las agendas internacionales y regionales a finales de los años sesenta, e irrumpió aún con más fuerza tras la caída de los regímenes comunistas, dado que las cuestiones de las minorías habían quedado mal cerradas y podían dar lugar a tensiones interétnicas fuertes.

La idea de proteger a grupos a través del reconocimiento de derechos específicos ha tomado un importante auge en la evolución reciente del derecho internacional y de los derechos humanos. La cuestión de las minorías ocupa un papel muy destacado en las agendas de las organizaciones internacionales, lo que ha traído consigo la adopción de varios instrumentos normativos y de un importante volumen de declaraciones y recomendaciones.

***- La cuestión de las minorías ocupa un papel muy destacado en las agendas de las organizaciones internacionales, lo que ha traído consigo la adopción de varios instrumentos normativos y de un importante volumen de declaraciones y recomendaciones***

## LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS BAJO EL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Los instrumentos jurídicos de Naciones Unidas que más relevancia tienen para la cuestión de las minorías son el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** y la **Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial**<sup>1</sup>. Aunque no tiene carácter vinculante, la **Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a las Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas** de 1992 es también importante.

Como ya se ha apuntado, en la gestación de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** se impuso la visión de que para la solución de los problemas de las minorías, era suficiente con el respeto a los derechos humanos individuales. En aquel momento la mayoría de países democráticos defendieron que los derechos pertenecían a los individuos y no a los grupos, y la Declaración de 1948 no hace mención a los derechos de las minorías. No obstante, la cuestión no se abandonó del todo y continuaron los trabajos de la Subcomisión creada en 1946 *para la prevención de la discriminación y la defensa de los derechos de las minorías*<sup>2</sup>. Dos décadas más tarde, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, adoptado en 1967 (en vigor desde 1977), incluía en el **artículo 27** la primera norma de carácter internacional que obligaba a los Estados a proteger específicamente a las minorías:

"En aquellos Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a tales minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propia lengua".

Sobre este artículo el **Comité de Derechos Humanos** (órgano de vigilancia y seguimiento del Pacto) adoptó el **Comentario General 23 al artículo 27 del Pacto Internacional**<sup>3</sup> que, aunque no es jurídicamente vinculante como sí lo es el Pacto, contiene unas conclusiones esclarecedoras para entender el contenido de esta norma:

a/ Aunque el artículo 27 está formulado en términos negativos ("*no se negará el derecho a las minorías*"), las partes firmantes están obligadas a asegurar que la existencia y el ejercicio de los derechos especificados en el artículo 27 son protegidos contra su negación o violación. El artículo 27 reconoce y establece los derechos de los individuos a ejercer los derechos "*en común con los demás*

*miembros del grupo*". Se deriva que la realización de los derechos se relaciona con la capacidad de un grupo de mantener su identidad, por lo que se requieren medidas especiales para proteger dicha identidad<sup>4</sup>.

b/ Se trata de un derecho diferente al derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El Comité precisa que "*aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión*". Se trata, pues, de un derecho de naturaleza individual, pero cuyo ejercicio y existencia tienen como referencia al grupo.

c/ Se trata de un derecho diferente al derecho de no discriminación el cual "*se aplica a todas las personas que se encuentran en el territorio o bajo la jurisdicción de un Estado, independientemente de que esas personas pertenezcan o no a alguna minoría y, en consecuencia, no se puede alegar la tutela del principio de no discriminación por motivos étnicos, religiosos o lingüísticos como excusa suficiente para negar la existencia de minorías*".

En el marco de la aplicación del artículo 27 del Pacto, se hizo necesaria la adopción de una **definición de minorías** étnicas, lingüísticas y religiosas. La definición del Relator Especial de Naciones Unidas Francesco Caportori ha servido de referencia a muchas posteriores:

"Una minoría es un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado (...) cuyos miembros –siendo nacionales de dicho Estado– poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes al resto de la población y que, aunque sólo sea implícitamente, mantienen un sentido de solidaridad dirigido hacia la preservación de su cultura, tradiciones, religión o lengua"<sup>5</sup>

El también Relator Especial de Naciones Unidas Jules Déchenes propone una definición en 1985 parecida a la de Caportori subrayando los elementos de "posición no dominante" y "sentido de solidaridad"<sup>6</sup>. Los dos actuaban bajo el mandato de profundizar en el contenido del artículo 27 del Pacto, por lo que no son definiciones que aspiren a describir cualquier tipo de grupo que quepa considerar "minoría". Después vendrían otras definiciones de algún otro Relator y del **Grupo de Trabajo para las Minorías**<sup>7</sup>, creado en 1996, que se dotó de la suya propia, pero que fundamentalmente alteran el orden de los componentes principales que se pueden resumir en los siguientes puntos:

1 A lo largo de este documento no se analiza la protección en contra de la discriminación racial. Se parte de que la protección de minorías y la protección contra la discriminación son dos sistemas de protección distintos, aunque estrechamente relacionados.

2 Hoy Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos.

3 Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, de 26 de abril de 1994.

4 El Comité de Derechos Humanos requiere que los Estados incluyan en sus informes nacionales información sobre las medidas adoptadas para asegurar "*la supervivencia y el continuo desarrollo de las identidades culturales, religiosas y sociales de las minorías concernidas*".

5 Caportori, F: Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1979/384, Publicaciones de las Naciones Unidas, Ginebra, 1979.

6 Deschenes, J: Propuesta de definición de la noción de minoría, Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1985/31.

7 La Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos incluye un Grupo de Trabajo permanente sobre Minorías desde 1996. Las sesiones de este grupo de trabajo han producido numerosos documentos de conclusiones y recomendaciones en la línea de reforzar la participación de las minorías en la vida política, económica y social y de reforzar la autonomía cultural.

- a/ la concurrencia en un grupo determinado de características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas que les son propias;
- b/ la importancia numérica del grupo; c/ su posición no dominante;
- d/ la voluntad de supervivencia de la identidad del grupo.

La necesidad de un instrumento más detallado propició la **Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas**. Aprobada por la Asamblea General en su Resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992 reza, en su artículo 1:

"Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad".

El artículo 2 de la Declaración reconoce una serie de derechos a las personas pertenecientes a las minorías: desarrollo de su cultura e identidad, participación en el proceso de decisión de las autoridades en cuestiones que les afecten, participación en la vida social, económica y cultural, establecimiento de asociaciones y utilización de la propia lengua en los ámbitos privado y público. El artículo 4 insta a los Estados a tomar medidas apropiadas para garantizar estos derechos, incluyendo el fomento, a través del sistema educativo, del conocimiento de la historia y cultura del grupo minoritario en el resto de la sociedad, y la garantía de que los miembros de las minorías pueden aprender su propia lengua.

Los trabajos del Grupo de Trabajo sobre Minorías, así como otros trabajos dentro de la Comisión de Derechos Humanos, se han intensificado en los últimos años. Son destacables las **Recomendaciones del Seminario Internacional sobre Cooperación para la mejor protección de los Derechos de las Minorías**, organizado por acuerdo del Comité Económico y Social de Naciones Unidas y celebrado en septiembre de 2001 y que recomendaba a los gobiernos considerar la preparación de una Convención de Naciones Unidas para la protección de los Derechos de las Minorías. Esta iniciativa está siendo considerada en la actualidad.

En otro plano, es interesante resaltar que la cuestión de los derechos culturales y las culturas minoritarias se ha convertido, últimamente, en una cuestión también importante en el seno de la **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)**. En los Artículos 1 a 6 de la **Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural**, adoptada en la 31ª sesión del Consejo General de la UNESCO el 2 de noviembre de 2001, se afirma la vinculación entre la defensa de la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular de los derechos culturales, sobre todo en lo que concierne a los derechos de las personas pertenecientes a minorías, el derecho a la educación y al plurilingüismo y el derecho a tomar parte en la vida cultural.

### **LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN EUROPA**

Desde principios de los 90, el **Consejo de Europa** dirigió una especial atención a la protección de minorías que pronto se plasmó en dos instrumentos de carácter vinculante para los Estados signatarios: la **Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias** (aprobada en 1992 y en vigor desde 1998) y, sobre todo, el

**Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales** (de aquí en adelante Convenio Marco), aprobado en noviembre de 1994 y en vigor desde 1999, y que constituye el primer tratado específico vinculante en este campo a nivel internacional. Ambos instrumentos han sido firmados y ratificados por el Estado español.

Antes de todo eso, el primer documento significativo importante fue la **Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa**, que contenía un borrador sobre un Protocolo Adicional sobre los Derechos de las Minorías Nacionales a la Convención Europea de Derechos Humanos (de 1 de febrero de 1993). El artículo 1 provee una **definición** que marca la orientación del posterior Convenio Marco y que contiene el requisito de "ciudadanía" y el requisito de "largos, firmes y duraderos lazos con el "Estado"

"La expresión "**minoría nacional**" se refiere a un grupo de personas en un Estado que:

- a. residen en el territorio de dicho Estado y son ciudadanos del mismo;
- b. mantienen largos, firmes y duraderos lazos con el Estado;
- c. poseen características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas diferenciales;
- d. son suficientemente representativas, aunque más pequeñas en número que el resto de la población del Estado o de una región de dicho Estado;
- e. están motivadas por una preocupación por preservar juntos aquello que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, tradiciones, religión o lengua."

El mismo enfoque que la Recomendación 1201 fue adoptado por la **Carta Europea para las Lenguas Regionales y Minoritarias** en la cual las "lenguas regionales y minoritarias" son definidas como aquellas "*usadas tradicionalmente dentro de un territorio concreto del Estado*" con la exclusión expresa de las "*lenguas de los migrantes*". La Carta es un tratado diseñado para proteger y promover las lenguas regionales y minoritarias y contiene una serie de medidas diseñadas para facilitar y animar el uso de lenguas regionales o minoritarias en la esfera pública. La Carta no establece una lista de lenguas europeas que se correspondan con su ámbito de protección, pero en el artículo 1 define los términos usados:

**– Para el objeto de este documento es importante subrayar que en varias opiniones y recomendaciones el Comité Asesor del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (Consejo de Europa) considera a los Roma/gitanos como grupo bajo la protección del Convenio**



"lenguas regionales y minoritarias" y "lenguas no-territoriales". La Carta fue firmada por España el 5 de noviembre de 1992 y ratificada el 2 de febrero de 2001 (ver sección 5).

Países que han ratificado la Carta y que han incluido el Romanés entre las lenguas objeto de protección de la Carta en sus territorios son: Austria, Alemania, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza y Suecia.

El **Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales** fue diseñado como un instrumento jurídicamente vinculante con el objetivo de especificar los principios legales que los Estados han de respetar para asegurar la protección de las minorías nacionales y promover la tolerancia en la sociedad. El Preámbulo de la Convención subraya los componentes de una sociedad plural y genuinamente democrática, y la necesidad de tolerancia y diálogo para enriquecer la sociedad.

El Convenio Marco, que no contiene una definición de minorías nacionales, se compone principalmente de provisiones programáticas y objetivos que los Estados han de cubrir. Se trata más de obligaciones para los Estados que de derechos individuales o colectivos, y deja a los Estados un margen muy amplio de apreciación en la aplicación de los objetivos incluyendo numerosas expresiones del tipo "cuando sea necesario" "cuando sea adecuado" "en la medida de lo posible", etc. Sólo el artículo 3 expresa claramente un derecho: el de cualquier persona de escoger libremente si quiere o no ser tratado como miembro de una minoría nacional.

Entre los temas que cabe destacar: el derecho a la auto-identificación; el desarrollo de la cultura; la igualdad completa y efectiva; la tolerancia y el diálogo intercultural; la libertad de asociación; el derecho a las propias creencias religiosas y de culto; el acceso a los medios de comunicación; el uso de lenguas minoritarias; aprendizaje de y en lenguas minoritarias; participación efectiva en asuntos públicos; participación efectiva en la vida económica, social y cultural; prohibición de las prácticas de alteración de las proporciones de la población.

El **seguimiento** de la implementación del Convenio Marco por los Estados-parte es llevada a cabo por el **Consejo de Ministros**, asistido por un **Comité Asesor** de expertos que examina los informes realizados por los Estados y prepara una opinión acerca de las medidas tomadas por cada Estado-parte. Los Estados pueden remitir un documento de comentarios a la opinión del Comité Asesor, y el proceso termina con la adopción de una Resolución por parte del Comité de Ministros. Las opiniones del

**- Los gitanos españoles han conquistado la ciudadanía de pleno derecho en virtud del artículo 14 de la Constitución, pero sin reconocimiento explícito de su presencia como grupo o como comunidad cultural**

Comité Asesor han sido generalmente aprobadas por Resoluciones del Comité de Ministros que, como regla "recomienda tomar en cuenta los comentarios del Comité Asesor", aunque no se trata de decisiones vinculantes. El carácter abierto del Convenio Marco ha hecho que las opiniones del Comité Asesor se hayan convertido en la clave para interpretar el texto.

La mayoría de los Estados que forman parte del Consejo de Europa han firmado y ratificado el Convenio Marco. Algunos incluyeron al tiempo de la ratificación una declaración adicional que, en ausencia de una definición en el texto del Convenio Marco, institucionalizaba su propio concepto de minorías nacionales: Dinamarca, Alemania, Eslovenia, Suecia y Macedonia proveían con una lista de las minorías nacionales que declaraban como protegidas bajo el Convenio Marco. Otros cuatro Estados (Austria, Estonia, Polonia y Suiza) incluían definiciones de "minoría nacional", siempre ligadas a la condición de ciudadanía:

a/ Austria se refirió a la Ley sobre Grupos Étnicos de 1976 en la que son definidos como "ciudadanos austriacos de una cultura étnica diferente, que hablan una lengua materna específica y que han vivido tradicionalmente en ciertas áreas". Estonia citó su Ley sobre Autonomía Cultural de Minorías Nacionales que también refiere a la ciudadanía estonia y a los "antiguos, firmes y duraderos lazos" con el territorio.

b/ Alemania o Dinamarca directamente nombraron los grupos sin una definición, pero implícitamente refiriéndose a los grupos antiguamente asentados. Alemania nombró los daneses de ciudadanía alemana, los sorbianos, y grupos étnicos de ciudadanía alemana residentes tradicionales (los frisios y los Roma-Sinti). Dinamarca sólo nombró la minoría alemana y Suecia nombró a los saami, los torpedaleros, los Roma y los judíos.

El **Comité Asesor** encontró la base para hacer comentarios sobre la interpretación del término "minoría nacional" a partir de examinar la implementación del artículo 3 de la Convención relativo al derecho de elegir ser tratado o no como un miembro de una minoría nacional. Aunque reconociendo el margen de apreciación de los Estados a la hora de definir las minorías, el Comité Asesor considera que "es una parte de su deber (...) asegurar que no se han producido distinciones arbitrarias injustificadas"

Así pues, este concepto de "distinciones arbitrarias injustificadas" permite al Comité ir más allá de las definiciones de los Estados y examinar la situación de otros grupos minoritarios. En sus opiniones sobre los informes remitidos por los Estados, llaman frecuentemente la atención a éstos acerca de la existencia de otros grupos no referidos por los Estados en sus declaraciones o en sus informes. Para el objeto de este documento es importante subrayar que en varias opiniones y recomendaciones el **Comité Asesor considera a los Roma como grupo bajo la protección del Convenio Marco**. Ej. en la opinión sobre Dinamarca, (de 22 de septiembre de 2000), " (...), el Comité Asesor considera que, dada la histórica presencia de los Roma en Dinamarca, las personas pertenecientes a esta comunidad no pueden ser a priori excluidas de la aplicación del Convenio Marco".

España firmó y ratificó el Convenio Marco sin hacer ninguna declaración adicional. El gobierno español remitió el primer **Informe Nacional** en noviembre del 2000 centrándose exclusivamente en

la situación de la comunidad gitana y dando especial protagonismo al Plan de Desarrollo Gitano. Por último y tras el intercambio de comunicaciones entre el Comité Asesor del Convenio y el gobierno español (ver sección 5), la **Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la implementación por parte de España del Convenio Marco** de 30 de septiembre de 2004, adopta la siguiente conclusión:

"Debería prestarse atención especial a la promoción de la cultura, lengua y tradiciones Roma, de cara a facilitar una mejor integración de los Roma en la sociedad española (...)"

## EL CASO ESPAÑOL

[Nota: el documento completo contiene una serie de cuadros comparativos de sistemas de protección de minorías en el entorno europeo que, por su extensión, no podemos recoger aquí. Recordamos que es posible consultar la versión completa (PDF) en la web de [www.gitanos.org](http://www.gitanos.org)]

La Constitución de 1978 ha articulado un modelo de acomodación de la diversidad basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. Los gitanos españoles han conquistado la ciudadanía de pleno derecho en virtud del artículo 14 de la CE, pero sin reconocimiento explícito de su presencia como grupo o como comunidad cultural. El reconocimiento de su existencia por parte de los poderes públicos del Estado se puede encontrar en la creación de un Programa de Desarrollo Gitano y la aparición de una partida en los Presupuestos Generales del Estado para dicho programa desde finales de los 80. Por otra parte, en el año 1999 se formó en el Congreso una Subcomisión Parlamentaria para el estudio de la problemática del Pueblo Gitano. Recientemente se ha producido un avance importante con la creación del Consejo Nacional del Pueblo Gitano y la aprobación de una Proposición no de Ley en el Congreso de los Diputados. En el nivel autonómico se ha producido excepcionalmente algún hecho significativo<sup>8</sup>.

La comunidad gitana, tradicionalmente objeto de discriminaciones y de exclusión social, ha experimentado un notable avance durante las pasadas décadas gracias a los beneficios de la extensión y universalización del Estado de bienestar. Pero las dimensiones de reconocimiento, participación y promoción cultural no han recibido la misma atención. En otras palabras, la acción de los poderes públicos con relación a la comunidad gitana en España ha estado orientada hacia las políticas de redistribución, mientras lo que se entiende por políticas de reconocimiento han estado bastante ausentes.

## ESPAÑA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

La **Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias** fue firmada por España el 5 de noviembre de 1992 y ratificada el 2 de febrero de 2001. En la Declaración que acompaña la ratificación de la Carta *"España declara que (...) se entiende por lenguas regionales o minoritarias las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Baleares, Galicia, Valencia y Navarra. Al mismo*

*tiempo, España declara, a los mismos fines, que por lenguas regionales o minoritarias se entienden aquellas protegidas y apoyadas por los Estatutos de Autonomía en los territorios en los que éstas son tradicionalmente habladas"*

Con respecto a la cuestión de la lengua Romaní, en el primer informe que España envía al Secretario General del Consejo de Europa en noviembre de 2002 se hace una breve mención a la misma:

"El instrumento de ratificación de España de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias no hace referencia alguna a las lenguas referidas en la Carta como "lenguas no territoriales" en tanto que la única lengua con esta característica a la que la Carta podría ser aplicada es el Romaní, hablada por personas de origen gitano, aunque apenas 100 personas utilizan esta lengua en España, esto es el 0,01% del número total de personas de este grupo que viven en España, mientras que en Alemania y Francia el porcentaje es del 70%."<sup>9</sup>

España firmó y ratificó el **Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales** sin hacer ninguna declaración adicional. De acuerdo a los compromisos contraídos, el gobierno español remitió el primer Informe Nacional en noviembre del 2000 centrándose exclusivamente en la situación de la comunidad gitana y dando especial protagonismo al Plan de Desarrollo Gitano. Para el tema que nos ocupa es particularmente revelador el intercambio de pareceres entre el gobierno español y el Comité Asesor del Convenio Marco acerca de este primer informe, intercambio que se concreta en la **Opinión del Comité Asesor** de 27 de noviembre de 2003 sobre el informe español, el posterior documento de **Comentarios por parte del gobierno español** y, por último, la **Resolución del Comité de Ministros** relativa a la implementación del Convenio Marco en España.

Son varios los términos utilizados en la Constitución para designar a la población española en su conjunto ("el pueblo español", en el artículo 1.2; "todos los españoles" en el Preámbulo, "la nación española" en el Preámbulo y en el artículo 2). Asimismo sus componentes también se refieren como "los pueblos de España" en el Preámbulo, y como "nacionalidades" en el artículo 2. Ante esta situación el Comité Asesor constata en su Opinión que "(...) desde el punto de vista legal, los gitanos (Roma) no son reconocidos ni como un "pueblo" ni como minoría nacional", y pregunta sobre cuál es el estatus de la minoría Roma, así como por cuál es la relación de los "pueblos" y las "nacionalidades" de España con el texto del Convenio Marco. La aclaración por parte del gobierno español es la siguiente:

"no hay en la realidad jurídico-política española un concepto de pueblo como una entidad con características diferenciadas de etnicidad, religión o identidad. Los diferentes pueblos son identificados en tanto que constituyen la base de población en las distintas Comunidades Autónomas, con diferentes tradiciones culturales y, a veces, una lengua propia (...) pero que, en su

<sup>8</sup> la Resolució 1046/VI del Parlament de Catalunya, aprobada por la Comisión de Política Social el 21 de noviembre de 2001 dice: "El Parlament de Catalunya reconeix la identitat del poble gitano i el valor de la seva cultura com a salvaguarda de la realitat històrica d'aquest poble."

<sup>9</sup> Report On The Application in Spain Of The European Charter For Regional Or Minority Languages 2002 / MIN-LANG/PR (2002) 7



conjunto, constituyen un único pueblo, el Pueblo español sujeto de la soberanía (...)"

"(...) España limitó su Informe Nacional (...) a la comunidad Roma porque, aunque no constituye una "minoría nacional", es la única que podría de alguna manera estar integrada en el espíritu del Convenio Marco"<sup>10</sup>.

El Informe español cita el artículo 14 de la Constitución para concluir que:

"(...) debe deducirse que los ciudadanos españoles de etnia Roma son ciudadanos de pleno derecho (...) así pues ni necesitan ser ni podrían ser reconocidos como una "minoría nacional", porque es legalmente imposible clasificarlos como tales". (Traducido del inglés por el autor).

En varios comentarios y observaciones, el **Comité Asesor expresa preocupación sobre aspectos relativos a la situación de los Roma en España con relación a la cultura**. En particular, en los comentarios hechos con relación al artículo 5<sup>11</sup> de la Convención,

"El Comité Asesor encuentra que no hay [en España] marco legal real o política pública coherente dirigida a fomentar la promoción de la cultura, lengua y tradiciones Roma"

"El Comité Asesor es de la opinión de que son necesarios mecanismos y estrategias institucionales apropiadas, posiblemente otorgando reconocimiento legal al estatus de los Roma así como de su lengua, con objeto de contribuir más eficazmente a la preservación y el desarrollo de su cultura. El Comité Asesor urge a las autoridades a identificar, conjuntamente con las personas afectadas, los medios por los cuales su identidad pueda ser más plenamente valorada".

Por último, la **Resolución del Comité de Ministros** adopta la siguiente conclusión:

"Debería prestarse atención especial a la promoción de la cultura, lengua y tradiciones Roma, de cara a facilitar una mejor integración de los Roma en la sociedad española (...)"<sup>12</sup>

**– Se han producido dos avances significativos recientes que son un nuevo punto de referencia para avanzar: la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y la aprobación por el Congreso de una Proposición no de ley por la que se insta al gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano**

## LOS COMPROMISOS DEL ACTUAL GOBIERNO

Para determinar la viabilidad de las opciones en la actual legislatura, resulta de interés, en primer lugar, remitirse al programa electoral del PSOE para las elecciones de marzo de 2004. Dicho programa incluía unos compromisos con relación a la comunidad gitana. Textualmente, el programa se comprometía a lo siguiente:

"Renovaremos el Programa de Desarrollo Gitano que deberá incidir en algunos aspectos prioritarios como:

– La vivienda: (...) – El empleo: (...) – La educación (...)

– La cultura: Acordando el reconocimiento institucional como minoría étnica; la creación de un Instituto de Cultura Gitana de ámbito estatal, con funciones de promoción, investigación y difusión de la lengua y la cultura gitana; (...)

– Apoyaremos la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, como cauce institucional a la cooperación y la participación del movimiento asociativo caló, para la definición, aplicación y seguimiento de políticas genéricas y de discriminación positiva que redunden en el desarrollo integral de los gitanos y las gitanas, en el ámbito de la Administración General del Estado."

El texto no acierta cuando coloca la cuestión cultural gitana bajo las medidas previstas del capítulo "IX. La Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social". Más aún, cuando el mismo programa dedica un extenso título a la cuestión de la cultura ("Cultura con los ciudadanos") cuyo contenido hace numerosas referencias a la diversidad cultural, como ejemplo:

"Una política cultural trazada desde la Administración de un Estado como el nuestro, ha de actuar como punto de conexión entre las distintas realidades culturales de nuestro territorio (...) como garante del respeto y la preservación de las culturas presentes en todo el territorio".

Se han producido dos avances significativos recientes que son un nuevo punto de referencia para avanzar:

– la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano (Real Decreto 891/2005, de 22 de julio) como órgano colegiado interministerial de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la cooperación entre el movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado, para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y promoción integral de la población gitana.

– La aprobación por el Congreso de los Diputados de una Proposición no de ley el 27 de septiembre de 2005 por la que se insta al gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano.

■ **Fernando Villarreal.**

10 Comentarios del Gobierno español sobre la Opinión del Comité Asesor sobre la implementación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (10 de Junio de 2004). (Traducido del inglés por el autor).

11 Artículo 5: "Las Partes emprenderán acciones y tomarán medidas para promocionar las condiciones necesarias para que las personas pertenecientes a una minoría nacional puedan mantener y desarrollar su cultura y preservar los elementos esenciales de su identidad, principalmente su religión, lengua, tradiciones y herencia cultural".

12 Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa ResCMN (2004)11 sobre la implementación por parte de España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (30 de septiembre de 2004).

# Inauguración del Seminario

**El Seminario se celebró en Madrid, en la sede del IMSERSO (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y fue inaugurado por el Director de la Fundación Secretariado Gitano, D. Isidro Rodríguez, el Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, D. Fernando Fernández-Arias Minuesa, y el Secretario del Patronato de la Fundación, D. Valentín Suárez Saavedra. Sus tres intervenciones agradecieron la presencia de los asistentes y destacaron la relevancia actual del tema del seminario tanto a nivel nacional como europeo.**

## **D. Fernando Fernández-Arias Minuesa**

*Director de la Oficina de Derechos Humanos. Ministerio de Asuntos Exteriores y cooperación*

La protección y promoción de los derechos humanos es uno de los criterios esenciales de la acción exterior española, cuya Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación contempla, entre sus funciones principales, el fomento de proyectos en materia de defensa y mejora de los derechos fundamentales con un componente internacional.

Cuando la Fundación Secretariado Gitano nos presentó el proyecto "Reconocimiento Institucional de la Comunidad Gitana" no tuvimos ni la menor duda a la hora de apoyarlo, pues aunque trata de una cuestión interna en España, la dimensión internacional y, sobre todo, la dimensión europea de la cuestión del reconocimiento de la comunidad gitana son de vital importancia.

España, que es parte de todos los instrumentos internacionales sobre la materia y, en concreto, del Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de minorías, presentó su primer informe ante el comité de seguimiento de este tratado en el año 2000, informe que, como no podía ser de otro modo, estaba centrado en la comunidad gitana. Sin embargo, la situación de esta comunidad necesita todavía avanzar mucho para alcanzar un reconocimiento real dentro de la sociedad española, así como la mejora de las condiciones de vida de muchos de sus miembros.

Iniciativas como la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano en julio de 2005, que debería ser el centro en el cual se pueda debatir toda la cuestión referente a la comunidad gitana en España, o la aprobación de la proposición no de ley en el Congreso de los Diputados para fomentar el reconocimiento de la comunidad gitana, son los primeros pasos que nos indican el camino a seguir.

Entre todos, aprovechando estas oportunidades que ahora se abren, y siempre en el respeto a los instrumentos internacionales de los que somos parte y que van más allá de la propia legislación interna, tenemos que empezar a buscar fórmulas para el reconocimiento y el encaje de la comunidad gitana en la sociedad española. Proyectos como el desarrollado por la Fundación Secretariado Gitano son una base imprescindible a la hora de estudiar la cuestión y, en este sentido, en nombre de la Oficina de Derechos

Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, quisiera felicitar y dar las gracias a la FSG por invitarnos a apoyar esta interesante y exitosa iniciativa.

## **D. Isidro Rodríguez.**

*Director de la Fundación Secretariado Gitano*

La Fundación Secretariado Gitano tiene por misión la promoción integral de la comunidad gitana y en sus acciones siempre se ha comprometido en la defensa de los derechos de esta minoría, la más importante de España y la principal del continente europeo.

Que los gitanos españoles obtengan el engarce definitivo en la sociedad española requerirá no sólo que se avance en la lucha contra la exclusión, sino también que los poderes públicos atiendan a otros dos pilares básicos que, junto al de la inclusión social, componen una visión de conjunto de las necesidades de la comunidad gitana. La lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de trato forman el segundo pilar y, en ese sentido, contamos ya con legislación, aunque sin ser aún totalmente efectiva en la práctica. Finalmente, el tercer pilar indicado se apoya en el reconocimiento de la identidad, en la valoración en positivo del pueblo gitano en nuestro país, y en la sociedad europea. Éste es el gran asunto pendiente y tiene que ver con el desarrollo de políticas de reconocimiento, con el fomento de la participación en la vida social, y la promoción y la defensa de los derechos culturales.

En los últimos años, se están dando pasos e iniciativas que apuntan en esta línea. En 2005 diversas organizaciones gitanas españolas, constituidas en una plataforma –Plataforma Romipén–, desarrollaron encuentros destinados a articular una posición reivindicativa sobre estas cuestiones, y el 25 de septiembre de 2005, el Parlamento español aprobó una proposición no de ley que insta al Gobierno a emprender acciones para el respeto a la identidad y para el desarrollo cultural y de la lengua de la comunidad gitana. También es de destacar que se aprobara la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y la existencia en diversas Comunidades Autónomas de consejos para la participación de organizaciones gitanas: el Consejo Vasco, la Mesa para la Integración del Pueblo Gitano en Madrid, etc. (...) ■

# La protección de las minorías en el derecho internacional

En esta primera Mesa de debate del Seminario intervino, en primer lugar, D. Carlos Fernández Liesa, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid, quien realizó una presentación sobre el origen histórico y el presente de la protección de las minorías en el ámbito internacional bajo el sistema de Naciones Unidas.

A continuación, D. Neil Clarke, del *Minority Rights Group International*, se centró en los contenidos y el sistema de funcionamiento del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa.

Por último, D<sup>a</sup> Teresa Freixes Sanjuán, Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro de la Red de Expertos Independientes de la Unión Europea sobre Derechos Fundamentales, enfocó el caso español desde la perspectiva de los trabajos de la Red de Expertos. Se presentan a continuación los resúmenes de sus intervenciones.

## D. Carlos Fernández Liesa

*Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III.*

Desde un punto de vista histórico, la cuestión de las minorías comenzó a preocupar internacionalmente desde los siglos XVI-XVII, cuando se firmaron algunos tratados de protección de minorías religiosas. Pero el primer sistema de protección de minorías no aparecería hasta después de la Primera Guerra Mundial. En aquel momento, el concepto de derechos humanos ya existía dentro de algunos Estados, pero aún no había comenzado el proceso de su internacionalización, por lo que el sistema de protección de minorías de la Sociedad de las Naciones se orientó principalmente a la prevención de conflictos. Aquel sistema del periodo de entreguerras articulaba un derecho de petición que iba a permitir a los miembros de las minorías dirigirse a instancias internacionales, aspecto éste en el que el actual sistema de Naciones Unidas es menos avanzado. Se firmarían más de veinte tratados de minorías y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional dictaría algunas sentencias importantes sobre la cuestión. Algunos ejemplos importantes de la aplicación de este sistema fueron:

i) el caso de las minorías en la Alta Silesia polaca. La Alta Silesia polaca formaba parte de Polonia y contaba con una importante minoría alemana. En 1927 se planteó el caso de quién tenía derecho a estudiar en las escuelas alemanas, ya que el Estado polaco defendía que sólo los alemanes lo tuvieran. Esto va a plantear una cuestión jurídica importante sobre quién tiene el derecho a determinar que alguien puede ser considerado miembro de una minoría. El caso se resolverá ante el Tribunal Permanente con Polonia defendiendo que ha de ser el Estado, y con Alemania defendiendo que ha de ser el individuo. Finalmente, el Tribunal se



**- Desde un punto de vista histórico, la cuestión de las minorías comenzó a preocupar internacionalmente desde los siglos XVI-XVII, cuando se firmaron algunos tratados de protección de minorías religiosas. Pero el primer sistema de protección de minorías no aparecería hasta después de la Primera Guerra Mundial.**



inclinó por el criterio subjetivo de pertenencia, es decir, quien determina que alguien forma parte de una minoría, en primer lugar, debe ser el propio individuo, y esto es algo que sigue vigente en el derecho actual.

ii) otro ejemplo significativo de aquel periodo es el caso de las escuelas minoritarias en Albania. En aquella época, la minoría más importante en Albania era la minoría griega. Albania, a finales de los años veinte, cambia su Constitución y establece que toda la educación pasa a ser pública y laica, lo que obligaba a cerrar las entonces llamadas "escuelas minoritarias", las escuelas que abrían los griegos para transmitir su lengua y su cultura. Grecia acudió ante el Tribunal Permanente Internacional, que estableció otra jurisprudencia válida hoy en día relativa a la acción positiva. El Tribunal vino a concluir que la igualdad no sólo consiste en una igualdad formal ante la ley, sino que debe ser una igualdad de hecho y, para alcanzar esa igualdad de hecho, es necesario admitir medidas de acción positiva.

iii) otro ejemplo aún vigente en el derecho contemporáneo es el caso de las Islas Alan, unas islas que pertenecen a Finlandia y donde el 90% de la población es de origen sueco y habla sueco. Al terminar la Primera Guerra Mundial, los habitantes de las Islas Alan querían separarse de Finlandia para anexionarse a Suecia. En definitiva, plantean la cuestión de si una minoría tiene o no derecho a decidir la secesión o separación del Estado del cual forma parte. Este caso no va a llegar al Tribunal Permanente, pero la Sociedad de las Naciones formó un comité de juristas que resolvieron, a través de un dictamen, que las minorías no tienen derecho a separarse de un Estado aun cuando constituyan una mayoría en una parte del territorio.

Hemos visto tres elementos que siguen vigentes en el derecho actual: criterio subjetivo de pertenencia a una minoría, legitimidad de las medidas de acción positiva en favor de las minorías, y no separación del Estado.

Antes se ha apuntado en la presentación otro elemento acerca de si las minorías son o no un sujeto de derecho internacional. Hoy por hoy no lo son y de ahí que la construcción jurídica de los derechos de las minorías sea una construcción fundamentalmente individualista. En los textos de Naciones Unidas sobre minorías se dice "derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, culturales, étnicas, religiosas, lingüísticas", pero no se articulan derechos de las minorías en cuanto tales, aunque es evidente que hay derechos, como puede ser el derecho a la educación sobre la propia cultura o lengua, que no se pueden articular si no hay un colectivo.

Al acabar la Segunda Guerra Mundial y con la aparición de las Naciones Unidas, surge el principio de "protección internacional de los derechos humanos" y se deja de lado la cuestión de las minorías al considerar que sus derechos estaban contenidos dentro de los derechos humanos de todos. No es hasta 1966 que el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos vuelve a mencionar la cuestión al establecer que, en aquellos países en los que vivan personas pertenecientes a minorías, no se les negará el derecho a practicar su lengua, su cultura, profesar su religión, etc. Ese "no se

**- La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a las Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 va a desarrollar un poco más los derechos de las minorías. (...) Pero se trata de una declaración política y no de un tratado internacional sobre derechos de las minorías que, hoy por hoy, aún no existe**

negará" ha sido luego interpretado por el Comité de Derechos Humanos en el sentido de que los Estados han de establecer medidas de acción positiva en favor de las minorías, pero el nivel de protección de este instrumento es de todas formas escaso.

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a las Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 va a desarrollar un poco más los derechos de las minorías. Esta declaración reconoce, por ejemplo, el derecho al mantenimiento de la propia identidad, lo cual exige medidas en el ámbito de los medios de comunicación y en el ámbito educativo, fundamentalmente. Reconoce asimismo el derecho a medidas de acción positiva y reconoce también derechos relativos al sistema educativo y a la cultura. Pero se trata de una declaración política y no de un tratado internacional sobre derechos de las minorías que, hoy por hoy, aún no existe.

#### **D. Neil Clarke**

*del Minority Rights Group International.*

El principio de igualdad de trato no es suficiente para asegurar la protección de las minorías, ya que las circunstancias históricas pueden reducir drásticamente la capacidad de éstas para acceder a la igualdad de oportunidades. Son necesarias, por tanto, medidas especiales. En el contexto del Consejo de Europa, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales es un tratado internacional que pretende responder a esta necesidad estableciendo obligaciones legales de los Estados para proteger a sus minorías. Por ejemplo, en virtud del artículo 5, los Estados que han ratificado el Convenio se comprometen a promover las condiciones necesarias para que las minorías puedan desarrollar su cultura.

Este Convenio puede ser utilizado para mejorar la legislación, ya que los gobiernos están obligados a revisar las legislaciones nacionales para que estén en conformidad con él, pero no hay un tribunal internacional al que se puedan dirigir reclamaciones individuales.

**- El principio de igualdad de trato no es suficiente para asegurar la protección de las minorías, ya que las circunstancias históricas pueden reducir drásticamente la capacidad de éstas para acceder a la igualdad de oportunidades. Son necesarias, por tanto, medidas especiales**

La importancia del Convenio está en su proceso de seguimiento. La aplicación del Convenio es supervisada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa con la ayuda de un Consejo asesor independiente. El proceso consiste en que los Estados han de presentar un informe de aplicación cada cinco años. Es habitual, aunque no obligatorio, que después de la presentación de estos informes se realicen visitas a los países por parte de una delegación del Comité que, en todo caso, ha de ser invitada por el gobierno de cada país. El Consejo asesor remite una opinión al Comité de Ministros y, posteriormente, los gobiernos pueden hacer comentarios acerca de la opinión del Consejo. El Comité de Ministros termina por emitir una resolución para cada Estado que contiene recomendaciones para una mejor aplicación del Convenio.

Las disposiciones del Convenio Marco son flexibles, lo cual tiene su parte positiva y su parte negativa. Es positivo porque obliga a los Estados a tomar medidas especiales, pero es negativo porque los Estados tienden a interpretar las disposiciones del tratado de una forma minimalista.

En realidad, al igual que otros instrumentos de derechos humanos, el poder de este Convenio radica en su capacidad de identificar y difundir las mejores prácticas. Se han producido una serie de informes sobre los Estados y una sistemática de obtención de información y datos que son muy útiles.

**- El poder del Convenio Marco para la Protección de las Minorías radica en su capacidad de identificar y difundir las mejores prácticas. Se han producido una serie de informes sobre los Estados y una sistemática de obtención de información y datos que son muy útiles**

### **D<sup>a</sup> Teresa Freixes**

*Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del Grupo de Expertos Independientes de la Unión Europea sobre Derechos Fundamentales.*

Desde el Comité de Expertos Independientes de la Unión Europea venimos dando una importancia significativa a la cuestión de la minoría Roma/gitana en nuestros informes anuales. Nuestra función es, con total independencia, hacer informes o valoraciones acerca de la eficacia de los derechos que están definidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, tanto dentro de la Unión Europea como institución como en cada uno de los Estados miembros.

En nuestros informes anuales iban apareciendo, cuando analizábamos derechos concretos, cuestiones relativas a la problemática que podría existir en relación con los Roma/gitanos en los distintos Estados. Como era un tema que surgía recurrentemente, decidimos dedicar un informe específico al mismo. En ese informe nos preguntábamos una serie de cuestiones acerca del tratamiento de las minorías en los diferentes Estados. Lo primero era si en cada uno de los Estados existe una definición jurídica de minoría étnica, cultural, religiosa o lingüística. En el caso de España, la Constitución no realiza un reconocimiento formal ni ofrece tampoco una definición de minoría. Sin embargo, podemos pensar que acoge a las minorías cuando, en su preámbulo, se refiere a los pueblos de España, a sus culturas, las tradiciones, las lenguas y sus instituciones. No existe tampoco una norma de rango legal con una



**- Desde el Comité de Expertos Independientes de la Unión Europea venimos dando una importancia significativa a la cuestión de la minoría Roma/gitana en nuestros informes anuales**

definición o concepto de minoría, pero España ha suscrito los convenios del Consejo de Europa que se refieren a las minorías y, al haberlos ratificado y habiendo sido publicados oficialmente, estos convenios se incorporan al ordenamiento jurídico interno y tienen que ser aplicados.

Sí existe en España una regulación antidiscriminatoria que sirve de protección a los miembros de las minorías. El artículo 14 de la Constitución prohíbe cualquier discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión u otra condición o circunstancia personal o social; y el artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a remover los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad o la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El Código Penal es, en la actualidad, uno de los más precisos en Europa desde este punto de vista. Además de sancionar el genocidio como un delito que no prescribe nunca, prohíbe las asociaciones que impulsen la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razones, entre otras, de ideología, religión, creencias, pertenencia racial étnica o nacional. También en materia de derechos civiles y administrativos y en derecho laboral, España tiene normas que han desarrollado las directivas europeas antidiscriminación.

Sobre la minoría gitana, a partir de las provisiones de la Proposición no de ley del Congreso de los Diputados del año 1985 sobre la creación de un Plan de Desarrollo Gitano, es obligatorio que cada año en los presupuestos del Estado se consigne una partida específica para el desarrollo de este plan, que se inscribe en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Se prevé también la cooperación financiera y técnica con las ONG que trabajan con la población gitana.

Cuando analizábamos estas cuestiones me encontré con el problema de que no contamos con datos estadísticos suficientes sobre la población gitana porque, dentro de nuestro sistema jurídico, se protegen tanto los datos relativos al origen étnico o nacional que se dificulta muchísimo que tengamos datos concretos sobre la población gitana. Aunque la finalidad es protectora para evitar las discriminaciones, al mismo tiempo nos genera el problema de que no tenemos suficientes datos como para poder evaluar con precisión los proyectos de ley o los proyectos gubernamentales. La propia Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa ha recomendado al Estado español que busque la manera de que se pueda contar con datos más precisos, garantizando que la recogida y el tratamiento de esos datos no pueda originar ningún tipo de discriminación.

También hemos constatado que en el terreno de la lengua, mientras que tenemos en España normativas muy precisas sobre las lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas, no contamos con ninguna regulación sobre la lengua romaní, lo que plantea dificultades para emprender determinadas actuaciones, sobre todo desde el punto de vista de lo que las normas internacionales prevén en materia educativa.

Por último, voy a hacer algunas consideraciones en relación con la cuestión de la institucionalización del pueblo gitano. Evidentemente, esta institucionalización tendría ventajas porque todas las

cuestiones de representación del pueblo gitano quedarían mejor clarificadas. Se podría tener una mejor posición legal porque el sujeto de la institucionalización también quedaría mejor definido, se tendría un mejor acceso a las garantías y a los recursos y, por lo tanto, las acciones positivas se podrían aplicar mejor. Se podrían aplicar mejor también las normas internacionales específicas sobre minorías porque en el derecho internacional se les otorga un determinado trato y, como no existe en el derecho interno la equivalencia del concepto jurídico, a veces tenemos dificultades para la aplicación de lo que promueven las normas internacionales.

¿Qué instrumento jurídico sería el más adecuado? Se proponen varias opciones: ley, estatuto, declaración, moción, resolución de las Cortes, etc. Se trata de categorías de instrumentos jurídicos distintas. Las leyes y estatutos son normas que en la jerga comunitaria llamamos *hard law*, es decir, de derecho aplicable inmediatamente que vinculan a todos los poderes públicos, incluidos los jueces y los particulares. A las otras normas tales como declaraciones, mociones y resoluciones de las Cortes, las llamamos *soft law*, de derecho orientador que, aunque políticamente es vinculante, no lo podemos llevar ante los jueces. La ley es la regulación más eficaz porque es la que tiene mejores efectos jurídicos. Un estatuto también sería posible y a veces puede ir anexo a la ley porque la ley puede incorporar el estatuto a su texto. En todo caso, lo habitual es que los estatutos se aprueben más por decreto que por ley. El procedimiento de aprobar un estatuto y de hacerlo por decreto es más fácil que hacerlo a través de una ley, aunque el decreto es un instrumento más débil que puede cambiar con mucha más facilidad.

Cuando se habla de reconocimiento institucional de minorías también hay que tener en cuenta que las minorías están formadas por personas y que el reconocimiento institucional de una minoría no puede tener como efecto el de limitar los derechos individuales que, de acuerdo con los tratados internacionales, el derecho europeo y las normas internas, tenemos todos en tanto que personas. Hay que darle un tratamiento jurídico a la minoría de tal manera que se salvaguarde aquello que la minoría considera como identitario, pero en el respeto de los derechos fundamentales generales. ■

**- Dentro de nuestro sistema jurídico, se protegen tanto los datos relativos al origen étnico o nacional que se dificulta muchísimo que tengamos datos concretos sobre la población gitana**



# Algunos modelos de protección de la minoría Roma en Europa

El objetivo de esta mesa era conocer los modelos y la experiencia práctica de países cuyos sistemas han otorgado reconocimiento legal a la minoría Roma/gitana. Para ello hicieron una presentación D. Czeslaw Walek, Director de la Oficina del Consejo para Asuntos Gitanos de la República Checa; D<sup>a</sup> Katalin Szajbély, de la Oficina del Defensor Parlamentario de las Minorías en Hungría; D. Gruia Bumbu, Asesor Roma del Viceministro para Asuntos Culturales, Educación e Integración Europea de Rumania; y por último, D<sup>a</sup> Charlotta Wickman del Ministerio de Justicia sueco. D<sup>a</sup> Ruth Ferrero, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) hizo una breve introducción a la cuestión de las políticas de minorías en Europa central y del Este. Actuó como moderadora de la mesa D<sup>a</sup> Carolina Fernández, responsable del Área de cooperación internacional de la Fundación Secretariado Gitano.

## D. Czeslaw Walek.

*Director de la oficina del consejo para asuntos Roma de la república checa.*

Los Roma son reconocidos como minoría nacional en la República Checa desde 1989. Sin embargo, solamente 11.800 personas se han declarado Roma en el censo de 2001, mientras que las estimaciones indican que hay entre 170.000 y 210.000 viviendo en la República Checa. Por tanto, la política gubernamental ha de tener un enfoque mucho más amplio que el de esa pequeña parte de 11.800 personas que se han autoidentificado como Roma.

El Consejo del Gobierno para Asuntos Roma fue establecido por decreto gubernamental y cuenta con veintiocho miembros: catorce son Roma y la otra mitad son funcionarios del Gobierno con rango de viceministros. El Consejo está presidido por el Viceprimer Ministro. Tiene facultades consultivas y de coordinación, pero no tiene poderes ejecutivos. Puede proponer al gobierno medidas para la integración de las comunidades Roma, coordinar acciones de distintos ministerios para mejorar la eficacia de las acciones de integración, y puede hacer comentarios a leyes, proyectos de ley u otros textos del Gobierno que afecten a los Roma. Además, distribuye algunos fondos a los municipios y a ONG.

El Gobierno se enfrenta a las cuestiones de los Roma desde tres perspectivas: la perspectiva de los derechos humanos, la perspectiva sociocultural y la perspectiva de la identidad nacional o étnica. Con respecto a esta última, los Roma son una minoría nacional y como tal disfrutan de derechos específicos garantizados por convenciones internacionales y por una ley especial: la Ley sobre miembros de minorías nacionales. Esta ley garantiza determinados derechos a las minorías: el derecho de asamblea, el derecho a la educación, el derecho a desarrollar su cultura y el derecho a participar activamente en cuestiones que les conciernen. En cuanto

al marco institucional, la Ley establece la obligación de formar consejos de minorías nacionales en cada municipio donde un porcentaje mayor del 10% de la población pertenezca a las minorías. Asimismo, debe formarse otro consejo a nivel nacional para minorías. Este consejo tiene obligaciones similares a las del Consejo para los Asuntos Roma que antes he descrito y consta también de veintiocho miembros, catorce de las minorías nacionales siendo tres de ellos miembros de la comunidad Roma. La Ley también estipula algunas obligaciones hacia las regiones y los municipios en relación con la integración de las comunidades Roma que habitan en su territorio, pero el problema radica en que estas obligaciones no van acompañadas de transferencias de recursos financieros, y actualmente es un problema convencer a los municipios y a las regiones para que cumplan con lo previsto en el texto de la Ley.

En términos prácticos, esta ley aporta a las minorías algunos programas de subvenciones para el desarrollo de la cultura romaní. Hay un programa del Ministerio de Cultura sobre la cultura romaní y, el año pasado, se inauguró en Brno el Museo de la Cultura Romaní, gestionado por el Estado. Por último, la Ley también habilita el apoyo a medios de comunicación para los Roma, que cuentan con una serie de revistas y una emisora de radio.

**– Los Roma son reconocidos como minoría nacional en la República Checa desde 1989. Sin embargo, solamente 11.800 personas se han declarado Roma en el censo de 2001, mientras que las estimaciones indican que hay entre 170.000 y 210.000**

**D<sup>a</sup> Katalin Szajbély**

*Oficina del Defensor Parlamentario de los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de Hungría.*

En Hungría han convivido siempre diferentes comunidades nacionales desde la fundación del Estado húngaro. En el siglo XIX, la mitad de la población era de comunidades distintas de la húngara, aunque el número de minorías disminuyó después de la Primera Guerra Mundial. En la actualidad, muchas poblaciones de origen húngaro viven fuera de las fronteras de Hungría y eso es muy importante para comprender el sistema que rige en nuestro país; Hungría quiere tratar a las minorías como le gustaría fueran tratados los húngaros que viven fuera de sus fronteras.

En cuanto a la definición de minorías, se consideran minorías sólo los grupos que lleven viviendo más de un siglo en nuestro territorio y tienen que ser numéricamente significativos dentro de la población. Tienen que ser, asimismo, ciudadanos húngaros y además –y aquí encontramos un factor subjetivo importante– tienen que tener cultura, tradiciones y lengua diferentes a las de la mayoría. Hasta la fecha hay reconocidas trece minorías en Hungría, doce minorías nacionales y una minoría étnica, la comunidad Roma.

**– En la actualidad, muchas poblaciones de origen húngaro viven fuera de las fronteras de Hungría y eso es muy importante para comprender el sistema que rige en nuestro país; Hungría quiere tratar a las minorías como le gustaría fueran tratados los húngaros que viven fuera de sus fronteras**

El marco legal tiene tres elementos básicos. En primer lugar, la Constitución contiene un artículo que establece los derechos de las minorías con disposiciones sobre la representación y sobre el autogobierno. En segundo lugar, los compromisos internacionales sobre protección de minorías a los que Hungría se ha adscrito. En tercer lugar, la Ley de 1993 sobre minorías, que contiene derechos individuales y colectivos en dos capítulos diferentes. Como ejemplo de los primeros, la Ley sanciona el principio de trato igualitario y prohíbe la segregación; entre los segundos, la Ley habla de derechos para desarrollar y preservar costumbres, tradiciones y la lengua. También prevé la posibilidad de formar autogobiernos de minorías.

No obstante, toda esta protección no ha podido ser aún completamente desarrollada ni utilizada de la manera más eficaz, y esto es un reto que tenemos para el futuro.

**D. Gruia Bumbu,**

*Asesor Roma del Viceministro para Asuntos Culturales, Educación e Integración Europea de Rumania.*

Según el censo de 2002, había 560.000 Roma en Rumania, el 2,5% de la población. Se estima, no obstante, que hay al menos un millón y medio de Roma, lo que constituiría la minoría más importante de Rumania.



En los tiempos comunistas, los Roma no tenían la consideración de minoría étnica y las políticas eran asimilacionistas. Antes del año 1990 no había ninguna disposición en los colegios para mostrar la historia, cultura o lengua romaníes. Después de la caída del régimen comunista se creó un marco para las minorías. Actualmente, en los lugares donde un porcentaje mayor del 20% de la población total es Roma, todas las decisiones oficiales pueden traducirse a la lengua romaní. En el sistema de educación se puede enseñar la lengua materna si los padres lo solicitan, cuatro horas semanales en la enseñanza primaria y tres en la secundaria. También hay políticas de acción positiva en los institutos, y en las universidades hay cuotas especiales para los Roma.

Dentro del gobierno existe una agencia especial para los Roma. Hay ocho oficinas regionales y también cuarenta y dos asesores a nivel municipal. Como órgano de participación hay un comité compuesto por ocho expertos de ONG Roma y ocho representantes del Gobierno que elaboran y supervisan conjuntamente la estrategia gubernamental para la integración de los Roma. Este órgano asegura la participación en la toma de decisiones de los Roma en los temas que les afectan directamente.

En conclusión, hasta los años noventa no había posibilidad de que los Roma expresaran su cultura en Rumania. En los noventa, los Roma han sido reconocidos como minoría nacional y eso ha hecho que aumentaran las actividades en favor de nuestra cultura con el apoyo

**– El reconocimiento como minoría también ha hecho que los Roma aumenten su autoestima como personas dentro de la sociedad rumana, en la que aún sufren un fuerte rechazo por parte de algunos sectores que no entienden que la cultura romaní es también un valor añadido para la cultura común**

del Gobierno. El reconocimiento como minoría también ha hecho que los Roma aumenten su autoestima como personas dentro de la sociedad rumana, en la que aún sufren un fuerte rechazo por parte de algunos sectores que no entienden que la cultura romaní es también un valor añadido para la cultura común.

### **D<sup>a</sup> Charlotta Wickman,**

*Ministerio de Justicia del Gobierno sueco.*

Suecia cuenta con población romaní desde el siglo XVI. Muchos Roma que llegaron a Suecia fueron deportados a Finlandia, que formaba parte del imperio sueco. En el siglo XVII, igual que en otros países de Europa, los Roma fueron expulsados por las autoridades. A lo largo del siglo XVIII, muchos Roma fueron reclutados en el ejército y otros fueron obligados a trabajos forzados o a formar colonias. En 1914 se prohibió la inmigración de gitanos, medida que permaneció en vigor hasta 1954. En resumen, los Roma en Suecia han sufrido a través de la historia violaciones de derechos humanos e intentos de asimilación forzosa por parte de sucesivos gobiernos. Estas acciones han dejado una marca en la comunidad romaní y son una explicación de la desconfianza de los Roma hacia las autoridades.

La población Roma actual de Suecia se estima entre 40.000 y 50.000 personas. Suecia ha ratificado el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, así como la Carta de las Lenguas Regionales y Minoritarias en el año 2000. Desde entonces, los Roma son una minoría nacional en Suecia y la lengua romaní es una lengua oficial. El Gobierno sueco, mediante la ratificación de estos instrumentos, se ha comprometido a proteger a las minorías nacionales promoviendo su participación en asuntos comunitarios y en la toma de decisiones públicas, así como a apoyar el mantenimiento de las lenguas minoritarias.

El Gobierno está convencido de que asegurar el derecho a mantener la propia identidad y el propio patrimonio cultural y lingüístico es una condición previa a la integración de estos grupos. La política nacional de minorías se extiende a lo largo de varias áreas, como la cultura, la educación, la lengua, la no discriminación y la participación en la toma de decisiones. Hay mucho que decir acerca de cada área, pero me centraré en la promoción de la participación de los Roma en los asuntos comunitarios y la toma de decisiones.

**– La población Roma actual de Suecia se estima entre 40.000 y 50.000 personas. Suecia ha ratificado el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, así como la Carta de las Lenguas Regionales y Minoritarias en el año 2000. Desde entonces, los Roma son una minoría nacional en Suecia y la lengua romaní es una lengua oficial**

En la década de los setenta, cuando la población Roma aumentó debido a la inmigración, las autoridades suecas empezaron a trabajar junto con los representantes de la comunidad para abordar la situación. Los resultados no fueron tan rápidos como se esperaban. En la década de los noventa, sin embargo, la participación activa de la comunidad Roma a través de sus organizaciones se incentivó. Como resultado de la ratificación de los convenios sobre minorías nacionales y lenguas minoritarias en 1999, la cooperación entre el Gobierno y los representantes Roma se vio reforzada. En 2002, se estableció un Consejo sobre Asuntos Roma como órgano asesor del Gobierno. La mayoría de los miembros de este Consejo son Roma, que a su vez han sido nombrados o elegidos por organizaciones Roma. El Consejo también incluye representantes de la Oficina Nacional de Integración, la Oficina del Defensor del Pueblo contra la discriminación étnica, y la Asociación Sueca de Autoridades Municipales. El Presidente es el ministro responsable de las políticas de minorías. El Consejo centra su trabajo en áreas como la no discriminación y los derechos humanos, la educación, la cultura y los medios de comunicación, cuestiones sociales y cooperación internacional. Otra parte importante del trabajo del Consejo que queremos fomentar es la promoción de iniciativas a nivel local, estimulando la cooperación entre las autoridades locales y las comunidades Roma. Por último, es muy importante que el Consejo tenga una representación tanto de hombres como de mujeres. Para estimular a las mujeres a establecer redes y a implicarse más activamente en las organizaciones gitanas y en la sociedad, se ha creado un grupo de trabajo. El grupo está organizando, junto con el Ministerio de Justicia, seminarios locales entre mujeres romís y funcionarios de la administración local de varios municipios.

Desde la experiencia sueca, una conclusión esencial es que la integración de los Roma en la sociedad podrá conseguirse solamente asegurándoles el derecho de seguir siendo quienes son, el derecho a preservar su identidad, su cultura y su idioma. El status de minoría nacional de los Roma en Suecia ha tenido un efecto positivo sobre las posibilidades de conseguirlo.

### **ALGUNAS APORTACIONES DEL DEBATE**

**D<sup>a</sup> Ruth Ferrero**, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, subrayó que el desarrollo normativo de la protección de las minorías nacionales y étnicas es mucho más avanzado en algunos países de Europa central y del Este que en la legislación española y expuso algunas razones: "(...) mi teoría en este sentido es que, aparte de la carga histórica por la tradición de imperios multinacionales y pluriétnicos en toda la zona y la gran mezcla de población, la Unión Europea ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de esta normativa. Durante todo el proceso de la última ampliación, una de las grandes batallas ha sido el desarrollo institucional dentro de los países que aspiraban a ser miembros de la Unión Europea. La UE impuso, entre las condiciones de acceso, el criterio del trato a las minorías desde una lógica de seguridad más que desde una lógica de derechos humanos. Esto siempre ha sido catalogado por algunos estudiosos como política de doble rasero puesto que, dentro de la 'Unión Europea 15', siguen existiendo



problemas de minorías y falta de reconocimiento de esas minorías. En la Unión Europea no hay ninguna norma que regule los derechos colectivos de las minorías y, por lo tanto, se les ha estado exigiendo a estos países que reconozcan una serie de derechos que los propios Estados miembros no reconocían".

**D. Claude Cahn**, del *European Roma Rights Centre*, aportó su visión sobre el funcionamiento de los autogobiernos en Hungría. En primer lugar, señaló la tendencia positiva en la utilización de las posibilidades de representación política por parte de los Roma en virtud de la Ley de 1993. En segundo lugar, destacó el potencial de los autogobiernos locales para preparar para la participación política. Como ejemplo mencionó la existencia de cuatro miembros Roma del Parlamento nacional y dos diputadas en el Parlamento Europeo. Por otro lado, tras manifestar su sorpresa ante el hecho de que España no hubiera encontrado una fórmula de reconocimiento para los gitanos, matizó que el reconocimiento formal, aun teniendo efectos positivos, no es una solución ante la discriminación que padecen los miembros de las comunidades gitanas, para lo que hacen falta mayores esfuerzos en la línea de acciones positivas.

Como respuesta a una pregunta, **D. Czeslaw Walek** hizo una reflexión sobre las lecciones prácticas que pueden extraerse de la experiencia del Consejo para Asuntos Gitanos de la República Checa de cara al establecimiento del Consejo Estatal español: "(...) la capacidad personal de sus integrantes es muy importante. Durante mucho tiempo en la República Checa hemos tenido una distribución regional de los miembros Roma del Consejo, pero actualmente estamos en el proceso de cambiar el sistema y los miembros del Consejo serán elegidos por su experiencia y conocimiento más que por su lugar de origen. Otra cuestión esencial es el funcionamiento de la Secretaría del Consejo. Los miembros del Consejo no reciben ninguna retribución por pertenecer al mismo. Se reúnen cada tres meses y todo el trabajo preparatorio es proporcionado por la Secretaría y ellos sólo tienen que debatir y tomar decisiones. La Secretaría es la que realiza el trabajo y si no se cuenta con recursos humanos y financieros suficientes, el Consejo no puede hacer bien el trabajo. Un aspecto positivo de nuestro Consejo es que los ministerios están representados por viceministros y, por tanto, tienen rango suficiente como para determinar qué pueden o no pueden hacer. Por último y con respecto a su función, creo que es importante clarificar si el Consejo puede tener alguna función y cuál en relación con niveles de gobierno inferiores. En la República Checa este tema es muy importante porque los municipios son muy autónomos en materia de integración y es necesario prever los mecanismos a través de los cuales el Consejo puede influir en los ayuntamientos".

Acerca de la misma cuestión, el representante rumano, **D. Gruia Bumbu**, añadió: "(...) es muy importante que los representantes Roma demuestren al Gobierno que los Roma tienen capacidad de hablar al mismo nivel y en la misma mesa sobre cuestiones complejas proporcionando sugerencias o soluciones. Si se alcanza este nivel puedo decir, a partir de mi propia experiencia en Rumania, que a veces resultó más fácil de lo esperado negociar con los funcionarios del Gobierno, porque generalmente estas personas no están muy familiarizadas con las cuestiones de los



Roma y si reciben propuestas elaboradas que pueden solucionar un problema las suelen tomar en consideración".

Como respuesta a otra pregunta, **Dª Katalin Szajbély** destacó algunas limitaciones de los autogobiernos gitanos en Hungría: "(...) para hacer todo lo que habría que hacer sería imprescindible un mayor apoyo financiero. Hay desarrollo en el uso de la lengua y también se están formando profesores de lengua romani y se están elaborando materiales. Es cierto que en relación con los autogobiernos gitanos hay un desfase entre la función original y las expectativas de la población Roma. Lo propio de estos órganos es la preservación y el desarrollo cultural, pero algunas comunidades Roma están en situaciones de tanta precariedad social que el efecto producido es la percepción de que los autogobiernos no son capaces de resolver los problemas diarios de la población, cuando en realidad no tienen la habilitación para trabajar asuntos sociales ni tienen medios económicos para ello".

**Dª Katalin Szajbély** respondió a otra pregunta acerca de la necesidad de identificarse como miembro de una minoría para acceder al ejercicio de algunos derechos previstos para la misma: "(...) una enmienda reciente a la Ley determina que el ejercicio de algunos derechos, como por ejemplo el derecho a sufragio en las elecciones para los autogobiernos, tiene que estar relacionado con una cierta afiliación. Antes de esta enmienda se producía una situación paradójica en la que, a veces, los miembros de la mayoría votaban y elegían a los representantes de las minorías, lo que ha llevado a que se produzcan estos cambios. En realidad no se tiene que hacer nada particular salvo registrarse en una lista de votantes de minorías, pero sin tener que probar nada, simplemente hay que dejar claro que se quiere estar incluido en esa lista". ■

# Propuestas para avanzar en el caso español

Esta sección se centró en reflexiones prácticas desde diferentes perspectivas sobre cuáles podrían ser las maneras más adecuadas para avanzar en el caso español. Antes de pasar al debate abierto, expusieron sus puntos de vista: D. Fernando Villarreal, colaborador de la Fundación Secretariado Gitano; D. Fernando Rey, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Valladolid y miembro del Patronato de la Fundación Secretariado Gitano; D. Ignasi Guardans, parlamentario europeo y miembro de Convergència i Unió; D<sup>a</sup> Carmen Santiago Reyes, abogada en ejercicio, vicepresidenta de la Asociación de Mujeres Gitanas Kamira de Córdoba y miembro del Foro Europeo para los Roma; y D. José Manuel Fresno, miembro español de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa (ECRI) y miembro del Grupo de Alto Nivel de la Comisión Europea para la Integración de Minorías Étnicas. La mesa estuvo moderada por D. Jesús Loza, diputado socialista en el parlamento vasco y patrono de la Fundación Secretariado Gitano.

## D. Fernando Villarreal

*Fundación Secretariado Gitano.*

La cuestión del reconocimiento de las minorías y, en particular, de la minoría Roma/gitana, ha tenido un auge importante en los últimos años en el derecho internacional y en la agenda de distintas organizaciones internacionales. El derecho internacional es impreciso y deja muchas puertas abiertas a la interpretación de los Estados, pero eso no quiere decir que no haya habido, en los últimos quince años, una tendencia clara a prestar mayor atención a estos temas por parte de instituciones como el Consejo de Europa, las Naciones Unidas, o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

En el marco de la Unión Europea la tendencia es también muy clara en cuanto al peso que han cobrado las cuestiones de los Roma. Hasta hace menos de una década, la presencia de los Roma en los textos de la Unión Europea era prácticamente inexistente. Esto ha cambiado radicalmente desde que comenzaron las negociaciones para la adhesión de países de Europa central y del Este que contaban con grandes comunidades Roma dentro de sus poblaciones, y actualmente la promoción de la situación de los Roma en el espacio europeo es un tema de gran actualidad en la UE.

¿Cuál es la situación en España? Partiendo de que no existe en el ordenamiento legal un reconocimiento formal explícito, las manifestaciones de reconocimiento de la comunidad gitana en España han tenido un carácter muy disperso. Ha habido acciones y declaraciones puntuales cuyo conjunto no ha creado un modelo coherente y, en numerosas ocasiones no han ido más allá de lo meramente testimonial. Ejemplos de ello han sido las conclusiones de la Subcomisión creada en el Congreso del los Diputados en 1999 para



**– "Minoría" es un concepto que no existe en el ordenamiento español. Las nociones que más se han utilizado tanto por los propios gitanos como en textos y documentos han sido "comunidad" y "pueblo". ¿Se podría derivar que el pueblo gitano es uno de los "pueblos de España" referidos en el Preámbulo de la Constitución?**



el estudio de la problemática del pueblo gitano, o, de otra naturaleza, la Declaración de ese mismo año del Defensor del Pueblo y los comisionados autonómicos con motivo de los quinientos años de la primera pragmática antigitana en España. Desde luego que estos textos tienen una dimensión simbólica importante, pero las grandes palabras se olvidan pronto si no se articulan recursos y medidas para responder a compromisos concretos. La reciente moción del Congreso parece abrir perspectivas esperanzadoras para que se produzcan avances efectivos, pero habrá que aunar muchos esfuerzos para evitar que se estanque una vez más en lo testimonial.

¿Por qué es importante plantear el reconocimiento institucional de la comunidad gitana? Quiero aportar un argumento desde la perspectiva de la justicia social. Las teorías clásicas de la justicia dicen que la justicia social es una cuestión económica de distribución de bienes. Hay teorías más recientes que proponen que, si bien la justicia y la desigualdad tienen evidentemente una dimensión económica, la justicia también es una justicia simbólica y cultural. Para responder a la dimensión económica de la justicia se precisan "políticas de redistribución", y para responder a la dimensión simbólica y cultural también se requiere la articulación de medidas que, en este caso, son las llamadas "políticas de reconocimiento". Las políticas de redistribución en España han tenido un impacto positivo en la comunidad gitana -aunque quede aún mucho camino por recorrer-, pero las políticas de reconocimiento han estado por ahora prácticamente ausentes.

En cuanto a la denominación formal, "minoría" es un concepto que no existe en el ordenamiento español. Las nociones que más se han utilizado en España tanto por los propios gitanos como en textos y documentos han sido "comunidad" y "pueblo". ¿Se podría derivar que el pueblo gitano es uno de los "pueblos de España" referidos en el Preámbulo de la Constitución? Lo dejo abierto para el debate posterior.

Como conclusión, señalar que las políticas de reconocimiento cultural no pueden estar en el ámbito de competencias de los departamentos de servicios sociales y, por tanto, hay un trabajo que hacer para definir las estructuras idóneas que habrán de encargarse de planificar y realizar las acciones que la Proposición no de ley del Congreso insta al Gobierno a llevar a cabo.

#### **D. Fernando Rey**

*Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid y Miembro del Patronato de la Fundación Secretariado Gitano.*

Voy a centrar mi intervención en torno a dos conceptos clave: el concepto de déficit de ciudadanía y el de estrategia de empoderamiento.

i) Déficit de ciudadanía. Hay una constatación básica y es que el abordaje tradicional de las políticas de apoyo a la comunidad gitana, que son fundamentalmente sociales y económicas, se revela, a pesar de los avances, insuficiente en cantidad de medios y sobre todo en cualidad. La promoción de la comunidad gitana, para ser real y efectiva, debe golpear en el corazón de la honda discriminación social que pesa todavía sobre este grupo y, para ello, es preciso sacar las políticas de igualdad del capítulo de la exclusión

social y la pobreza, e introducirlas en el campo de la toma de decisiones de la cultura, de la educación, de la política, etc. Y esto es así porque la comunidad gitana en España sigue sin visibilidad social y sin participación en los procesos de toma de decisiones políticas, sociales, etc. Esto es un punto negro de nuestro sistema democrático.

A mí me parece que no hay un auténtico derecho antidiscriminatorio por razón de raza en España. Si lo hay en relación con las mujeres y podemos ver los avances que hay y los retos que todavía quedan por delante. Así que, con relación al déficit de ciudadanía, creo que la igualdad del pueblo gitano no se logrará sólo con ayudas económicas. Esto es trabajar con los síntomas de la enfermedad y no con las causas de la enfermedad. Pero, además, el abordaje tradicional es profundamente mutilador. Es mutilador porque es una calle de una única dirección: se invita a la comunidad gitana a parecerse a la sociedad mayoritaria, pero apenas se valora lo propio de la comunidad gitana, su cultura y sus aportaciones a la cultura general. Y no se me diga que sí se valora el cante y el baile, porque al final esto puede alimentar el prejuicio de que los gitanos sólo saben cantar y bailar, o sea que eso, a veces, puede ser un halago envenenado.

En definitiva, este profundo y arraigado déficit de ciudadanía de la comunidad gitana justifica la celebración de este seminario porque estamos perdiendo esta lucha simbólica por el espacio público, por el espacio de la ciudadanía.



**- Como ahora estamos en trámite de la reforma de los estatutos de autonomías, sería interesante hacer una cierta labor de influencia para que las Comunidades Autónomas, siguiendo en esto al proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña, reconozcan a la comunidad gitana en sus estatutos**



ii) Ahora vamos al cómo hacer: estrategias de empoderamiento. Hay algunos avances que hay que saludar como la Directiva 2000/43 que ha sido muy perezosamente transpuesta en España. La creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, la Proposición no de ley son avances, no hay duda. Apuntan en la buena dirección pero siguen siendo muy insuficientes y hay que dar algún paso más afilado.

El documento entregado en este seminario explora el concepto de minoría nacional apoyándose en el derecho comparado y en el derecho internacional, a fin de poder encajar en él a la comunidad gitana española para obtener el correspondiente reconocimiento institucional. Es un camino sugerente y es un camino novedoso ante este atasco en el que estamos. El concepto de nación es un concepto muy discutido pero yo estoy con los que opinan que, desde el punto de vista cultural, la nación, la minoría nacional, se puede extender a una especificidad propia diferente al resto. A mí me parece que desde el punto de vista cultural la comunidad gitana es una comunidad nacional porque tiene unos rasgos tradicionales muy definidos, propios, diferentes a los de la cultura mayoritaria. Yo podría decir que la comunidad gitana desde el punto de vista cultural es una nación cultural. ¿A que sorprende esto dicho así? Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, desde el punto de vista político, yo estoy entre los que opinan que sólo hay una nación, que es la española. Avanzar por la línea de la idea de comunidad de minoría nacional o de nación cultural es muy sugerente porque permitiría, sobre todo en el plano cultural, hacer una reivindicación, una exploración, pero desde el punto de vista político me parece que en España no es muy prudente porque el planteamiento está contaminado por la idea que tenemos en España de naciones, más bien de base territorial. Hay algunos elementos que hacen difícil considerar una nación cultural sin territorio por lo que políticamente me parece difícil avanzar por este camino.

¿Cuál es el modelo que yo propongo? A mí me parece que tendríamos que trasladar el modelo español de antidiscriminación sexual al derecho antidiscriminatorio por razón de origen étnico, por supuesto dimensionándolo con organismos públicos de promoción de la igualdad étnica, con dinero público y con planes públicos evaluables. Yo creo que ése es un modelo muy interesante. En España no había Ley de igualdad y ahora el Gobierno va a presentar un borrador después de diez o quince años de un modelo de políticas a favor de la mujer, que ha producido avances sustanciales en el terreno de la igualdad entre los sexos.

Hay un desánimo público o institucional en España en relación con las posibilidades de reconocimiento de la comunidad gitana, y eso sin haber implementado nunca medidas eficaces en este sentido. Pero como ahora estamos en trámite de la reforma de los estatutos de autonomías, sería interesante hacer una cierta labor de influencia para que las Comunidades Autónomas, siguiendo en esto al proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>1</sup>, reconozcan a la comunidad gitana en sus estatutos, lo cual tiene su importancia como principio rector, como un mandato de optimización y como un localizador ideológico. Yo estoy redactando el borrador técnico del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y voy a proponer su introducción.

### **D. Ignasi Guardans**

*Diputado del Parlamento Europeo y Miembro de Convergencia i Unió.*

Es obvio que la dimensión del reconocimiento institucional del pueblo gitano es algo que está creciendo en toda Europa, en una dimensión no sólo jurídica, sino política, en el Parlamento Europeo e, incluso, en los propios partidos políticos europeos. Yo, a título informativo, traía una declaración del Partido Liberal Europeo, del cual formo parte, y que asume una serie de compromisos sobre el trato de la población Roma en Europa, compromisos para ser promovidos en los distintos parlamentos en los que nuestros grupos políticos están representados. Es un ejemplo concreto, yo no sé si es derecho duro o derecho blando, pero en todo caso es política y sin política, al final, el derecho no existe porque es a partir de la política de donde suele nacer el posterior compromiso jurídico. Y si no se ha creado un caldo político detrás, es decir, un caldo entre los representantes de los ciudadanos, es muy difícil que las grandes ideas jurídicas salgan de los cenáculos de las cátedras y lleguen realmente a los boletines oficiales. El eslabón que saca las ideas jurídicas de las cátedras y las lleva a la realidad del derecho es la política; en democracia por lo menos, en otros sistemas no. Por lo tanto, es muy bueno que haya proposiciones en los parlamentos,



**– Desde el momento en que el gitano asciende en la escala social, en la medida en que su identidad gitana está ante el resto de la sociedad identificada con alguien que precisa asistencia, con la parte pobre de la sociedad, tiende a esconder su propia identidad gitana en el espacio público y eso dificulta la aparición de un liderazgo en sentido representativo**

<sup>1</sup> El nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña entró en vigor en junio de 2006 e incluye una referencia, en su artículo 42, al pueblo gitano.

es muy bueno que haya resoluciones, es muy bueno que los partidos se impliquen porque eso es lo que va creando cosas que después acaban efectivamente convirtiéndose en medidas jurídicas concretas con fundamento real y con fundamento social.

Desde esta perspectiva yo sí creo que, efectivamente, en España la situación es distinta al resto de Europa, porque todo lo que hace referencia a la población gitana está mucho menos institucionalizado. Y esto tiene como primera consecuencia que la realidad gitana española es prácticamente invisible en Europa. Yo he pasado siete años en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, llevo dos en el Parlamento Europeo y cada vez que aparece la cuestión gitana, por decirlo de alguna manera, tengo que levantar la mano y decir "No, en mi país también hay", "¡Ah!, ¿qué dice usted?, ¿también hay en España?", cuando ustedes conocen las cifras mucho mejor que yo de lo que supone la población gitana española en el conjunto de Europa.

Y sin embargo no existen las referencias, no existe el discurso, no hay interlocución, con todos mis respetos porque seguro que algunos de ustedes son quienes llevan esa voz allí, pero a la hora de la verdad hay otros que tienen sus líderes, sus interlocutores y sus voces y la población gitana española no es visible. ¿Por qué no lo es? Una parte de las razones es porque no tiene reconocimiento institucional en España. Otra cosa es que yo no creo que ese reconocimiento tenga que venir a través del concepto de minoría nacional. No sólo me parece que no tiene ningún tipo de encaje en el marco jurídico español, sino que me parecería un serio error político en la situación española. Si en otros Estados se ha hecho la analogía con las minorías nacionales es porque en esos Estados, que sí tienen un problema real de minorías nacionales, los instrumentos creados para resolver esos problemas de minorías nacionales no territoriales, por analogía, han sido útiles para la población gitana. Es decir, en Rumania la población húngara tiene un determinado problema y los instrumentos que se utilizan para reconocer esto pueden, por analogía, extenderse a la población gitana. Y lo mismo podría decirse de los suecos de Finlandia. Pero esto no significa, en absoluto, que se pueda convertir a la población gitana en una minoría nacional porque la nación es otra cosa. Los gitanos son una minoría étnica con una entidad cultural no territorial que tiene, desde esta perspectiva étnica, más analogía, si se quiere, con el pueblo hebreo, por ejemplo, que con ningún otro tipo de minoría nacional en sentido estricto.

Y esto también tiene consecuencias con algo que se nos comentaba antes: el gitano no es un apátrida. El gitano tiene, en cierto sentido, una identidad universal o multinacional pero, evidentemente, el gitano está profundamente arraigado en el país en el que vive. Y hay gitano catalán, y hay gitano extremeño, y hay gitano francés, y hay gitano rumano. Yo no creo que nadie defienda que hay un pueblo gitano europeo absolutamente desarraigado de los distintos Estados y patrias que componen Europa. De la misma manera, no hay un pueblo gitano español que esté absolutamente desarraigado de los distintos pueblos que componen España. Sumar un pueblo gitano español como si fuera uno más junto a los demás pueblos que componen España sería meter a la vez el todo y la parte. Hay gitanos catalanes y hay gitanos de Madrid que son

muy catalanes y muy gitanos, y muy madrileños y muy gitanos. Son identidades que se superponen y que tienen una raíz totalmente distinta. Por eso, ir por la vía de la minoría nacional llevaría a la perversión de todo este discurso y vista, además, la propia tradición española y la propia crisis de identidad que tiene España consigo misma –si es nación, si no es nación, si es nación de naciones–, yo creo que esto en nada favorecería, aunque sólo fuera por razones pragmáticas, el legítimo interés del pueblo gitano de ver reconocida su identidad.

En cambio, sí creo que necesita un clarísimo reconocimiento identitario. De ahí encaja con algo que es donde yo más querría hoy aportar mi apoyo y después, si se quiere, también el apoyo político en cómo esto se puede materializar en iniciativas. Hay que distinguir totalmente la dimensión social y la dimensión asistencial de la dimensión identitaria del pueblo gitano porque mantenerlas relacionadas tiene un efecto perverso especialmente grave en España. Desde el momento en que el gitano asciende en la escala social, en la medida en que su identidad gitana está ante el resto de la sociedad identificada con alguien que precisa asistencia, con la parte pobre de la sociedad, tiende a esconder su propia identidad gitana en el espacio público y eso dificulta la aparición de un liderazgo en sentido representativo. Demasiadas veces, incluso en los programas de los partidos políticos, todo lo que se refiere al reconocimiento de la cuestión gitana va directamente mezclado con el reconocimiento asistencial de una parte de la población con este tipo de necesidades. Evidentemente que hay una parte que tiene esas necesidades pero, por fortuna para todos, cada vez son menos, respecto del conjunto, aquellos integrantes de la población gitana con requerimientos asistenciales. Si seguimos identificando las dos cosas creo que se está haciendo un flaco favor a ese reconocimiento que aquí se pretende.

### **D<sup>a</sup> Carmen Santiago**

*Abogada, Vicepresidente de la Asociación de Mujeres Gitanas Kamira y Miembro del Foro Europeo de los Roma.*

Durante años se ha intentado asimilarnos o hacernos desaparecer. Nos cortaban las orejas y la lengua si hablábamos romanó o caló. Por eso hemos perdido nuestra lengua y los gitanos en España, a diferencia del resto de Europa, no podemos hablar romanó.

Me decía hace poco un catedrático de antropología que si queríamos mejorar nuestra situación era mejor que nos diluyéramos, que nos hiciéramos invisibles para evitar todos los prejuicios que existen en la sociedad. Creo que esto es un concepto que hay que cambiar porque a pesar de todas esas normas que ha habido durante siglos y que han intentado asimilarnos, no lo han conseguido y aquí seguimos estando los gitanos, con muchas dificultades pero, desde luego, con un fuerte sentimiento de identidad.

Afortunadamente, durante los últimos años la situación ha cambiado, el péndulo se ha movido y han aparecido unos textos legales que tratan de proteger a las minorías. Me refiero en concreto al Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y a la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias. Son dos tratados que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, a los que



**– Es necesario que tengamos una categoría jurídica clara para poder disfrutar los derechos, porque vamos a tener una mayor defensa si tenemos algún tipo de reconocimiento institucional, porque nos va a permitir tener una mejor y mayor representación, porque va a ser más fácil la aplicación de acciones positivas**

deberíamos prestar más atención e intentar que tengan una aplicación práctica y una eficacia mayor de la que han tenido hasta ahora.

Las obligaciones que impone el Convenio Marco a los Estados que lo ratifican y, entre ellos, al Estado español, se refieren a unos derechos que, en gran medida, coinciden con las demandas que con más o menos timidez han reivindicado los gitanos en los últimos tiempos. El Convenio Marco nos habla del derecho a la identidad, del derecho al desarrollo de nuestra cultura, del derecho a la igualdad completa y efectiva, del derecho a la tolerancia, del diálogo intercultural, del respeto por parte de los medios de comunicación y del acceso a los mismos, del uso de las lenguas y de la participación efectiva en la vida económica, social y política. El artículo 4 se refiere a la igualdad plena y efectiva e indica que las partes se comprometen a tomar medidas para promover esta igualdad. En el informe remitido al Consejo asesor, España justifica la aplicación de este artículo indicando las disposiciones de la legislación penal española, pero lo que no recoge el informe es cómo estas medidas que están recogidas en nuestro Código Penal apenas tienen aplicación, la ausencia de sentencias condenatorias, la falta de medios para luchar contra la discriminación cuando ésta se produce, la falta de formación específica y, a veces, de talante adecuado por parte de algunos representantes de la administración de justicia. Todas estas cuestiones no aparecen en el informe sobre la aplicación del Convenio Marco y deberíamos prestar más

atención a todas estas carencias. Otros artículos que necesitarían un mayor desarrollo son el artículo 5, que se encarga de la protección de la imagen y de la cultura, y el artículo 6, que habla de la tolerancia y del diálogo intercultural.

Los gitanos españoles somos gitanos, somos españoles y además somos andaluces, vascos, catalanes, extremeños, etc. ¿Qué quiere decir esto? Pues que ser gitano extremeño o gitano catalán tiene unas connotaciones como las tiene el ser español y no se excluyen estos dos componentes. Del mismo modo yo, como gitana, pertenezco a una minoría y como miembro de esa minoría quiero ejercer unos derechos individuales que, para poder disfrutar de ellos, debo ejercerlos de forma colectiva y esto es lo que, en definitiva, constituye la base de lo que son los derechos de las minorías.

Ha quedado claro a lo largo de la jornada por qué es importante el reconocimiento institucional: porque clarifica posiciones, porque es necesario que tengamos una categoría jurídica clara para poder disfrutar los derechos, porque vamos a tener una mayor defensa si tenemos algún tipo de reconocimiento institucional, porque nos va a permitir tener una mejor y mayor representación, porque va a ser más fácil la aplicación de acciones positivas si es que las consideramos necesarias, y también porque tendremos una situación análoga a la que tienen otros Estados que han desarrollado instrumentos que han permitido mejorar la situación de sus minorías.

España, durante un tiempo, estuvo a la cabeza de lo que eran las políticas para la población gitana, pero después del esfuerzo que han hecho otros países para incorporarse a la Unión Europea, quizá nos hayan superado y tengan unas medidas y unas políticas más avanzadas que las que tenemos en España. Por eso hay que encontrar los instrumentos que nos permitan desestancarnos. Se han puesto algunos en marcha como es el Consejo Estatal para el Pueblo Gitano, pero hay que tener en cuenta que España es un Estado de las autonomías con competencias transferidas y es necesario que se articulen también otros instrumentos a nivel autonómico.

Para terminar, destacar que la cuestión que estamos debatiendo no es una cuestión baladí. Es terrible que haya gitanos que tengan que ocultar su identidad gitana porque temen que pueda tener consecuencias negativas y eso es algo que todos tenemos que ayudar a cambiar si realmente queremos que España sea una democracia.

### **D. José Manuel Fresno**

*Miembro Español de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa, Miembro del Grupo de Alto Nivel de la Comisión Europea para la Integración de las Minorías.*

En primer lugar y con respecto a los organismos internacionales, creo que avanza mucho más el Consejo de Europa que la Unión Europea en todo lo que tiene que ver con el reconocimiento de las minorías. Lo que en este momento preocupa principalmente a la Unión Europea son las cuestiones de igualdad de trato e integración social de las comunidades Roma y no tengo la impresión de que la Unión Europea vaya a avanzar demasiado, por ahora, en el reconocimiento de derechos colectivos a las minorías. En todo caso, hay



un contexto positivo y es el momento propicio para intentar avanzar. Es el momento para nuestro país porque tenemos el Convenio Marco ratificado y, por lo tanto, tenemos que demostrar que lo cumplimos. Y es el momento también porque hay mayor sensibilidad de la sociedad en general y también de la comunidad gitana que, históricamente, no ha sido tan reivindicativa por la opacidad con la que ha tenido que vivir para evitar la discriminación.

¿Qué significa reconocimiento institucional y qué carga simbólica tiene? Yo creo que el reconocimiento institucional en España significa, fundamentalmente, pasar página a un largo periodo en el que la mayoría de ciudadanos creían que el ser gitano era algo, por así decirlo, arcaico o tradicional, que lo principal en relación con los gitanos era que se integrasen y que en el momento que los gitanos empezasen a vivir como los demás sus costumbres pasarían, en todo caso, a la esfera privada y en el espacio público desaparecerían los elementos diferenciales. Durante muchos años y aún hoy en día esta mentalidad ha estado y está presente en muchas personas que toman decisiones. El reconocimiento institucional implica superar de una vez por todas y oficialmente esa tendencia asimilacionista.

El reconocimiento institucional es muy importante porque es una cuestión de dignificación, es una cuestión de autoestima, es una cuestión que permite pasar definitivamente a hablar de la cuestión gitana y no de los problemas de los gitanos marginados que afectan sólo a una parte de los gitanos, permite reconocer que las políticas de los gitanos o las políticas con gitanos van más allá de las políticas sociales, y reconocer que el ser gitano es algo más que cuatro elementos folklóricos.

¿Qué podemos hacer?, ¿Cómo podemos hacerlo? y ¿Quién tiene que implicarse? Tienen que producirse avances en dos planos: en el plano normativo y en el plano de las medidas concretas.

i) en el plano normativo es más probable que los avances puedan producirse a través de mociones y declaraciones formales, etc., pero difícilmente tendrán en este momento el rango de leyes. Esto es importante porque no debemos olvidar que, por ejemplo, muchas directivas de la Unión Europea habían sido precedidas por recomendaciones; se empieza por reconocer las cosas y poco a poco van tomando cuerpo y pueden alcanzar un rango mayor. Por cierto que, al igual que en el preámbulo del Estatuto que se tramita para Cataluña se dice que los catalanes se sienten una nación, estaría bien que las declaraciones incluyeran el reconocimiento de que los gitanos sienten una cultura. Si utilizamos la misma lógica, reconocamos lo que piensa y lo que vive esta comunidad.

ii) en el plano de las medidas yo creo que hay que avanzar en cuestiones que den calado y contenido a lo que podemos llamar "reconocimiento cultural" para que este reconocimiento no se quede en algo abstracto. Hay que retornar a elementos relacionados con la historia, hay que avanzar en las manifestaciones culturales, hay que avanzar en las cuestiones de la lengua y hay que avanzar en las cuestiones de las tradiciones.

¿Cómo podemos hacer esto? Lo primero es trabajar los elementos simbólicos: si conseguimos que haya un día que sea conocido en España como el Día de los Gitanos, que aparezca en los medios de comunicación y se celebre, todo el mundo entenderá que hay



***- En el plano de las medidas yo creo que hay que avanzar en cuestiones que den calado y contenido a lo que podemos llamar "reconocimiento cultural" para que este reconocimiento no se quede en algo abstracto***

un día de los gitanos por algo y es porque los gitanos tienen una cultura. Simultáneamente, hay que ahondar en planos que tienen que ver con el estudio de lo que ha supuesto la cultura gitana y las aportaciones de los gitanos a la cultura española, a la lengua, etc., es decir, hay que crear poso de conocimiento porque mientras las investigaciones en profundidad sean escasas, la cuestión gitana será percibida como algo superficial o muy folclórico. Por último, creo que hay que trabajar los elementos transversales: los gitanos ha sido un pueblo que, por los sitios por donde han pasado y en los que han permanecido, han sabido dar el tono gitano a las manifestaciones culturales propias de allá donde han vivido. Ojalá que en exposiciones, en fiestas o manifestaciones culturales de nuestra sociedad estuviese más a menudo el matiz y la presencia de lo gitano, porque eso daría sensación de normalidad y a la vez de reconocimiento.

¿Quién debe hacer esto? Evidentemente que debe hacerse en el plano nacional y en el plano autonómico, pero en el plano nacional voy a proponer tres vías para avanzar:

i) sería muy importante si en el ámbito del Congreso de los Diputados hubiese una subcomisión con carácter permanente en la Comisión de Cultura sobre temas gitanos. Esto significaría tener un espacio de reconocimiento allí donde se discuten las leyes, en el propio Parlamento.

ii) el Ministerio de Cultura, a través de la creación del Instituto de Cultura Gitana, en el cual se pueda hacer investigación, haya una exposición permanente, haya un buen centro de documentación, etc.

iii) es muy importante el Ministerio de Educación porque influye en las enseñanzas, en los desarrollos curriculares y en todo aquello que tiene que ver con la formación, y es en la formación donde están los elementos de reconocimiento.

Para finalizar, una cuestión que tiene que ver con el papel que tiene que jugar la propia comunidad gitana. A mí me parece que la comunidad gitana tiene que hacer un esfuerzo por creérselo realmente, ser más activos y que la manifestación de la propia identidad cultural no quede reservada para algunos espacios. No me refiero a las personas gitanas que estáis aquí que, por supuesto, no solamente os lo creáis, sino que habéis luchado durante mucho tiempo por ello. Esto no es una cuestión de preocupación sólo de los gitanos, es una cuestión del conjunto de la sociedad y es una cuestión fundamental para nuestro país, pero el liderazgo y el impulso tienen que venir fundamentalmente de la propia comunidad gitana.

### ALGUNAS APORTACIONES DEL DEBATE

**D. Rafael Perona**, *Vicepresidente de la Federación de Asociaciones Gitanas de Cataluña*, destacó los avances que se han producido en Cataluña refiriéndose a la Resolución del Parlament del año 2001 y a la mención de la comunidad gitana en el proyecto de Estatuto catalán, y señaló su importancia para seguir avanzando en el trabajo por el reconocimiento.

**D<sup>a</sup> Teresa Freixes**, *Catedrática de Derecho Constitucional*, apuntó la necesidad de llevar a cabo mucha más investigación histórica a partir de las numerosas fuentes que aún no han sido explotadas. "(...) ya no solamente es la historia de nosotros, del pueblo gitano, es la historia de España, es una parte de la historia de España que está ignorada y no es justo que siga estando así".

**D. Josep Andreu**, *diputado de ERC en el Congreso*, señaló las dificultades que existieron para alcanzar la unanimidad en la

aprobación de la Proposición no de ley de 2005 y justificó por esa razón las limitaciones que presenta el texto final. Por otro lado, apuntó la probabilidad de que la aprobación del Estatuto catalán, con su mención expresa de la comunidad gitana de Cataluña, genere un efecto multiplicador en la redacción de otros estatutos de autonomía, lo que podrá ser una base sólida de reconocimiento en el conjunto de España.

**D. Mariano González**, *Coordinador del Grupo de Gitanos del Partido Socialista de Madrid*, informó de los avances que se estaban produciendo con respecto tanto a la creación del Instituto de Cultura Gitana como a la actualización del Plan de Desarrollo Gitano. Asimismo, anunció el establecimiento de contactos con el Ministerio de Justicia para explorar las posibilidades de elaboración de una proposición de ley acerca del reconocimiento del pueblo gitano.

**D<sup>a</sup> Carmen Toledano**, *de la Secretaría Federal de Movimientos Sociales del PSOE*, reafirmó el compromiso de su partido por continuar dando pasos en la línea del reconocimiento institucional del pueblo gitano contando con la colaboración de todas las organizaciones que apoyen el proceso.

**D. José Salazar**, *Presidente de la Fundación Rom*, expresó su convencimiento de que la minoría gitana ha de ser reconocida como pueblo al cumplir todas las características de la definición de "pueblos" que proporciona la Unesco.

**D<sup>a</sup> Manuela Fernández**, *del Plan Integral del Pueblo Gitano del Gobierno de Cataluña*, se mostró partidaria de superar la confrontación entre lo social y lo cultural. "(...) trabajar los aspectos sociales es muy importante, pero evidentemente que para conseguir el empoderamiento hacen falta políticas de reconocimiento que, junto con políticas de inclusión, van a hacer que las personas gitanas cada vez tengamos más promoción".

**D. Juan Mato**, *Subdirector General de Programas de Servicios Sociales*, destacó que el Consejo Estatal del Pueblo Gitano es una medida con gran potencial de desarrollo y que los resultados que tenga serán fruto de cómo se vaya configurando una política pública en relación con el pueblo gitano. Esta política dependerá de las políticas de alianzas que hagan posibles avances efectivos, como ha ocurrido en otros campos como en el de la igualdad entre hombres y mujeres.

**D. José Manuel Fresno** señaló que tener buenas leyes o buenos marcos normativos es imprescindible, pero no suficiente para que las cosas funcionen. Destacó la importancia de que estos nuevos marcos se vean dotados de recursos suficientes porque sin recursos no se logrará el impacto que persiguen. "(...) los planes en sí pueden ser buenos y malos, pero a veces hay planes que son bastante mediocres y que luego, en la práctica, tienen buenos efectos porque en el entorno del plan se genera una buena dinámica, el grupo afectado presiona para que se movilicen voluntades, etc. Hay otros planes que desde el punto de vista del diseño son muy buenos pero el impacto es muy pobre porque no hay movilización detrás. Entonces, de nuevo, la llamada a aprovechar estas oportunidades para que se materialicen en procesos realmente eficaces y no se queden en declaraciones." ■





# Resumen de conclusiones



- Se constata una tendencia en el derecho internacional y en el derecho comparado de prestar mayor atención al reconocimiento y a la protección de las minorías y a reconocer algunos derechos a sus miembros en cuanto tales, si bien esta tendencia está basada en declaraciones políticas y normas flexibles que dejan un amplio margen de interpretación para su aplicación.

También se constata la dimensión creciente de la cuestión de los Roma/gitanos en los organismos europeos, así como en países con comunidades Roma/gitanas de cierto tamaño, en los que se han desarrollado modelos de reconocimiento institucional más avanzados que en España.

"(...) España, durante un tiempo, estuvo a la cabeza de lo que eran las políticas para la población gitana, pero después del esfuerzo que han hecho otros países para incorporarse a la Unión Europea, quizá nos hayan superado y tengan unas medidas y unas políticas más avanzadas que las que tenemos en España" (Carmen Santiago).

"(...) en España la situación es distinta al resto de Europa porque todo lo que hace referencia a la población gitana está mucho menos institucionalizado. Y esto tiene como primera consecuencia que la realidad gitana española es prácticamente invisible en Europa" (Ignasi Guardans).

- En el contexto europeo, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales es señalado como el instrumento europeo de referencia para impulsar el reconocimiento cultural del pueblo gitano. Por ello, se insta al Gobierno español

a ahondar en la aplicación de las obligaciones que impone este tratado, una vez que ha pasado a formar parte del ordenamiento español tras su ratificación.

"(...) el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias (...) son dos tratados que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico y a los que deberíamos prestar más atención, e intentar que tengan una aplicación práctica y una eficacia mayor de la que han tenido hasta ahora" (Carmen Santiago).

- La situación en España se percibe, no obstante, abierta a avances gracias al reciente establecimiento del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y otros consejos de participación en algunas Comunidades Autónomas, así como la aprobación de la Proposición no de ley que insta al Gobierno a emprender medidas de carácter cultural en relación con la cultura gitana.

"(...) hay un contexto positivo y es el momento propicio para intentar avanzar (...) porque hay mayor sensibilidad de la sociedad en general y también de la comunidad gitana que, históricamente, no ha sido tan reivindicativa por la opacidad con la que ha tenido vivir para evitar la discriminación" (José Manuel Fresno).

- Hay una amplia coincidencia de argumentos a favor del reconocimiento institucional del pueblo gitano en España,

"(...) se podría tener una mejor posición legal porque el sujeto de la institucionalización también quedaría mejor definido, se tendría un mejor acceso a las garantías y a los recursos y, por



lo tanto, las acciones positivas se podrían aplicar mejor" (Teresa Freixes).

"(...) es necesario que tengamos una categoría jurídica clara para poder disfrutar los derechos, vamos a tener una mayor defensa si tenemos algún tipo de reconocimiento institucional, nos va a permitir tener una mejor y mayor representación, va a ser más fácil la aplicación de acciones positivas si es que las consideramos necesarias, y también tendremos una situación análoga a la que tienen otros Estados que han desarrollado instrumentos que han permitido mejorar la situación de sus minorías" (Carmen Santiago).

"(...) para responder a la dimensión económica de la justicia se precisan "políticas de redistribución", y para responder a la dimensión simbólica y cultural se requieren "políticas de reconocimiento" (Fernando Villarreal).

"(...) es una cuestión de dignificación, es una cuestión de autoestima, es una cuestión que permite pasar definitivamente a hablar de la cuestión gitana y no de los problemas de los gitanos marginados que afectan sólo a una parte de los gitanos, permite reconocer que las políticas de los gitanos o las políticas con gitanos van más allá de las políticas sociales" (José Manuel Fresno).

**y la experiencia de otros países también aporta argumentos en el mismo sentido.**

"(...) el reconocimiento como minoría también ha hecho que los Roma aumenten su autoestima como personas dentro de la sociedad rumana" (Gruia Bumbu).

"(...) la integración de los Roma en la sociedad podrá conseguirse solamente asegurándoles el derecho de seguir siendo quienes son, el derecho a preservar su identidad, su cultura y su idioma. El status de minoría nacional de los Roma en Suecia ha tenido un efecto positivo sobre las posibilidades de conseguirlo" (Charlotta Wickman).

- **La cuestión del reconocimiento institucional apareció en varias ocasiones relacionada con la necesidad de avanzar en la aplicación de un marco antidiscriminatorio, ya que el reconocimiento formal, por sí solo, no es suficiente para acabar con la discriminación y superar el "déficit de ciudadanía" de la comunidad gitana en España.**

"(...) el reconocimiento formal, aun teniendo efectos positivos, no es una solución ante la discriminación que padecen los miembros de las comunidades gitanas, para lo que hacen falta mayores esfuerzos en la línea de acciones positivas". (Claude Cahn).

"(...) tendríamos que trasladar el modelo español de antidiscriminación sexual al derecho antidiscriminatorio por razón de origen étnico, por supuesto dimensionándolo con organismos públicos de promoción de la igualdad étnica, con dinero público y con planes públicos evaluables" (Fernando Rey).

- **Sobre la fórmula de reconocimiento, hay consideraciones diversas sobre los instrumentos más adecuados para llevarlo**

**a cabo, según se tengan en cuenta aspectos relativos a su eficacia jurídica y nivel de protección, o aspectos relativos a su viabilidad política en el corto plazo.**

"(...) la ley es la regulación más eficaz porque es la que tiene mejores efectos jurídicos" (Teresa Freixes).

"(...) en el plano normativo es más probable que los avances puedan producirse a través de mociones y declaraciones formales, etc." (José Manuel Fresno).

"(...) hay conversaciones con el Ministerio de Justicia acerca de la posibilidad de una proposición de ley en relación con el reconocimiento institucional del pueblo gitano" (Mariano González).

**La voluntad y la acción políticas se señalan como componentes imprescindibles de los posibles avances en el ámbito jurídico.**

"(...) el eslabón que saca las ideas jurídicas de las cátedras y las lleva a la realidad del derecho es la política (...), es muy bueno que haya proposiciones en los parlamentos, es muy bueno que haya resoluciones, es muy bueno que los partidos se impliquen porque eso es lo que va creando cosas que después acaban efectivamente convirtiéndose en medidas jurídicas concretas con fundamento real y con fundamento social" (Ignasi Guardans).

**Los avances tienen que promoverse desde instancias tanto en el nivel estatal como en el autonómico, y las propuestas apuntan al Parlamento Nacional y a las asambleas de las Comunidades Autónomas. La posibilidad de incluir una mención a la comunidad gitana en los Estatutos de autonomía en proceso de reforma aparece como una fórmula de gran valor y viable en el corto plazo.**

"(...) sería muy importante si en el ámbito del Congreso de los Diputados hubiese una subcomisión con carácter permanente en la Comisión de Cultura sobre temas gitanos. Esto significaría tener un espacio de reconocimiento allí donde se discuten las leyes, en el propio Parlamento" (José Manuel Fresno).

"(...) como ahora estamos en trámite de la reforma de los estatutos de autonomías, sería interesante hacer una cierta labor de influencia para que las Comunidades Autónomas, siguiendo en esto al Estatuto de Autonomía de Cataluña, reconozcan a la comunidad gitana en sus estatutos, lo cual tiene su importancia como principio rector, como un mandato de optimización y como un localizador ideológico" (Fernando Rey).

- **La actuación de los poderes públicos en favor de la comunidad gitana española no debe estar planteada únicamente desde la lógica de las políticas asistenciales, y la cuestión gitana en sentido amplio ha de pasar a ser considerada desde la lógica del reconocimiento y de los derechos culturales.**

"(...) es preciso sacar las políticas de igualdad del capítulo de la exclusión social y la pobreza, e introducirlas en el campo

de la toma de decisiones de la cultura, de la educación, de la política, etc." (Fernando Rey).

"(...) hay que distinguir totalmente la dimensión social y la dimensión asistencial de la dimensión identitaria del pueblo gitano porque mantenerlas relacionadas tiene un efecto perverso especialmente grave en España (...). Demasiadas veces, incluso en los programas de los partidos políticos, todo lo que se refiere al reconocimiento de la cuestión gitana va directamente mezclado con el reconocimiento asistencial de una parte de la población con este tipo de necesidades" (Ignasi Guardans).

- Se resalta la necesidad de lograr una buena dinámica de colaboración entre la administración pública y los representantes de organizaciones gitanas en el seno del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y otros órganos de participación autonómicos. La experiencia de otros países en lo relativo al funcionamiento de este tipo de órganos con composición mixta entre representantes del gobierno y representantes gitanos aporta algunas lecciones prácticas para las iniciativas que se han puesto en marcha en España:

- ▲ es imprescindible contar con una Secretaría Técnica bien dotada de recursos humanos y financieros;

- ▲ los representantes ministeriales deben tener un rango suficiente para que el Consejo sea funcional;

- ▲ hay que prever mecanismos para influir sobre niveles territoriales con autonomía competencial en áreas de interés para la comunidad gitana.

- El reconocimiento institucional del pueblo gitano en España afecta a la raíz del sistema democrático y, por tanto, se trata de una cuestión de todos, pero corresponde a la propia comunidad gitana asumir el papel más activo en su reivindicación.

"(...) somos los propios gitanos los que hemos de tomar la iniciativa y propiciar el reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España, involucrándonos de manera seria, viable y responsable en la búsqueda de un modelo que nos permita una incorporación social activa y participativa" (Valentín Suárez).



**EL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD GITANA EN ESPAÑA:**

**Documento final sobre el seminario "El reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España".**

Madrid, 6 de febrero de 2006

Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2006.- 84 p.- (Cuadernos Técnicos; 57)

[<http://www.gitanos.org/publicaciones/reconocimientoinstitucional>]

# El **G**lobo

Internacional, política y comunicación

**Número 9. Dic 06 - Ene 07**

**Edita:**



**Fundación Secretariado Gitano**

Gabinete Técnico de Dirección

Ahijones, s/n.

28018 Madrid

Tel. 91 4220960. Fax. 91 4220961

E-mail: [fsg@gitanos.org](mailto:fsg@gitanos.org)

Internet: [www.gitanos.org](http://www.gitanos.org)

**Coordinación:**

Fernando Villarreal, Carolina Fernández, Benjamín Cabaleiro

**Diseño**

Javier Sierra (Grafismo, S.L.)

**Imprenta**

JUMA