

Seguimiento de la protección de las
minorías en la Unión Europea:
La situación
de los roma/ gitanos en España

Índice

1. Introducción	16
2. Países candidatos: Asesoramiento de las medidas gubernamentales de protección e integración de las minorías	23
2.1 Contenidos de los programas	24
2.2 Aplicación de los programas – problemas de coordinación y capacidad	27
2.3 Descentralización: el papel de las autoridades locales	29
2.4 Evaluación y asesoramiento	31
2.5 Financiación de la Unión Europea para la aplicación	32
2.6 Participación de las minorías	34
2.7 Representación de las minorías	36
2.8 Apoyo público	37
3. Seguimiento de la Protección de las Minorías en los Estados miembros – la situación de los Musulmanes y los Roma	40
3.1 Actitudes públicas	41
3.2 Protección contra la discriminación	44
3.2.1 Falta de datos	47
3.2.2 Discriminación de los roma	49
3.2.3 Discriminación de los musulmanes	54

3.3	Derechos de las minorías	59
3.3.1	Reconocimiento	59
3.3.2	Nacionalidad	60
3.3.3	Derechos de los roma	62
3.3.4	Derechos de los musulmanes	65
4.	La Importancia del seguimiento y la evaluación	67
4.1	Seguimiento por parte de organizaciones internacionales	67
4.3	Sociedad civil	71
5.	Recomendaciones	72

Seguimiento del proceso de adhesión a la Unión Europea: Protección de las minorías en la Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

La única frontera que establece la Unión Europea es la de la democracia y los derechos humanos. La Unión sólo está abierta a países que respetan valores fundamentales tales como las elecciones libres, el respeto de las minorías y el Estado de Derecho”¹

El presente Compendio, así como los informes por países que lo acompañan redactados por el Programa de Seguimiento de la Adhesión a la Unión Europea (EUMAP), valoran el estado de la protección de las minorías en diez países de Europa Central y del Este que caminan hacia la plena integración en la Unión Europea² así como cinco Estados miembros.³

La ampliación geográfica de la Unión Europea ha sido acompañada por una ampliación paralela en la concepción de qué representa la Unión. A partir de un acuerdo de marcado carácter económico, se ha evolucionado hacia una alianza política

¹ “Declaración de Laeken – El futuro de la Unión Europea”, disponible en: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm, (visitada el 19 de septiembre de 2002).

² En estos informes, el término “países candidatos” se refiere a los diez estados que han sido objeto del seguimiento del EUMAP – Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia – lo que no incluye a Malta o Chipre, ni a Turquía. Las referencias a la situación específica de los países candidatos suelen aparecer sin cita alguna a lo largo de todo el Compendio. Las citas completas aparecen en los informes por países.

³ La situación de los roma en Alemania y España, y la situación de los musulmanes en Francia, Italia y Reino Unido.

basada en valores comunes. En los documentos fundacionales de la Comunidad, apenas se presta atención a los derechos y libertades fundamentales.⁴ No obstante, con el paso del tiempo, y sobre todo en respuesta a las demandas de ampliación, la Unión Europea ha desarrollado cada vez más su aspiración a representar no sólo estabilidad y prosperidad, sino también valores democráticos, lo que concluye en la adopción de criterios políticos de adhesión en el Consejo de Copenhague en 1993, entre los que se incluyen “el respeto y la protección de las minorías”.

La consecuencia inmediata de la declaración de Copenhague fue que los países candidatos, para conseguir el ingreso en la Unión Europea, han tenido la obligación de demostrar que garantizan la protección de las minorías. Esto ha conducido a un intenso escrutinio de la situación de las minorías vulnerables en los estados candidatos, y ha suscitado una actividad considerable por parte de los Gobiernos nacionales,⁵ puesto que cada uno ha tenido que adoptar un programa de mejora de la situación de las minorías o de promoción de su integración en la sociedad. También se ha constatado que los propios compromisos de la Unión Europea con respecto a la protección de las minorías no se han desarrollado suficientemente y que su aplicación es inconsecuente.

El proceso de adhesión ha sido importante para la identificación de problemas, al reflexionar sobre la relación de las mayorías con las minorías, y a dado un impulso para un cambio significativo. Pero hay que prestar atención, ya que el periodo de candidatura que traza el proceso de adhesión, en la mayoría de los países, está llegando a su fin.

En vísperas de la ampliación, es necesario garantizar que la dinámica generada en el proceso de adhesión no se detenga. Hay indicios de que los gobiernos de los países candidatos han percibido sus esfuerzos por demostrar la conformidad con los criterios políticos de forma estrictamente instrumental, y no como un compromiso permanente y genuino. Un alto cargo búlgaro, por ejemplo, señaló que los países candidatos

⁴ “Los Tratados fundacionales no contienen disposiciones concretas relativas a los derechos fundamentales; es, pues, al Tribunal de Justicia a quien ha de reconocerse el mérito de haber elaborado gradualmente un sistema eficaz de garantía de los derechos fundamentales de la Unión Europea”. Véase: <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a10000.htm>>, (visitada el 5 de octubre de 2002).

⁵ “El resultado más notable de la ampliación reside en cómo los parlamentos de los nuevos miembros han trabajado día y noche para cambiar sus legislaciones, con el objetivo de proteger a las minorías, y [generar] democracia a escala nacional. Este es el trabajo más importante de Europa”. Intervención de Romano Prodi en el Consejo de Asuntos Exteriores. McMahon, “UE: La Adhesión depende en primer lugar de los criterios sobre Derechos Humanos”, RFE-RL Informes, 14 de enero de 2002. Disponible en inglés en: <<http://www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp>>, (visitada el 19 de septiembre de 2002).

“piensan en términos de capítulos cerrados, no como solución a problemas”.⁶ Estas actitudes deben corregirse de forma definitiva antes de la adhesión. Se debe tener claro que el respeto de las normas democráticas básicas es algo más que una condición de entrada, es una condición de plena pertenencia a la Unión Europea. Esto requerirá inevitablemente un enfoque diferente que se centre en la capacidad y la voluntad de la Unión Europea para mantener la atención sobre la protección de las minorías después de la ampliación.

La protección de las minorías como una condición continua de pertenencia a la Unión Europea

Tal como se sostiene en los informes del EUMAP de 2001, el tratamiento exhaustivo de la protección de minorías debe incluir una legislación especializada, instituciones y políticas para garantizar tanto la protección contra la discriminación, como la defensa de la identidad de las minorías.⁷ De hecho, ese tipo de tratamiento ha sido reflejado en los Informes Periódicos de la Comisión Europea sobre el progreso en el proceso de adhesión, y en las declaraciones de algunos de los funcionarios de la Unión Europea.⁸ Además, las instituciones comunitarias han señalado repetidamente las ventajas del multiculturalismo y la diversidad, valores que implican un compromiso con este tratamiento.⁹

⁶ Foro del OSI en Sofía, Mayo de 2002. *Nota explicativa: el OSI celebró mesas redondas en cada Estado miembro o candidato a la adhesión, que ha sido objeto de seguimiento, con el fin de recoger las críticas formuladas al borrador del informe sobre su propio país.*

⁷ Véase Programa de Seguimiento de la Adhesión a la Unión Europea, *Seguimiento del proceso de Adhesión a la Unión Europea: Protección de las minorías*, Budapest: Instituto Sociedad Abierta, 2001, disponible en: <<http://www.eumap.org>>. (En los sucesivos, *Protección de las minorías 2001*).

⁸ Además de las claras normas contra la discriminación de la Unión Europea, representantes de la Comisión han hecho referencia al hecho de que la UE se basa en los estándares sobre la protección de los derechos de las minorías, elaborados por la ONU, el Consejo de Europa, y la OSCE. Por ejemplo, cuando a un representante de la Comisión le pidieron que citase la descripción incluida en los criterios de Copenhague de “respeto de las minorías”, éste respondió que: “la Comisión presta especial atención al respeto y la aplicación de los diferentes principios recogidos en la Convención Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales, incluyendo aquéllos relacionados con el uso de lenguas minoritarias”. Respuesta de la señora Reding en nombre de la Comisión a la pregunta escrita de Nelly Maes, de 15 de mayo de 2001; OJ C 261 E, 18 de septiembre de 2001, p. 162.

⁹ Por ejemplo, un representante de la Comisión afirmó que “el respeto de la diversidad lingüística y cultural es una de las piedras angulares de Unión, ahora recogido en el Artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales”. Pregunta Escrita E-3418/01 de Ionnis Marinou (PPE-DE) a la Comisión el 21 de diciembre de 2001, C 147 E/174, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 20 de junio de 2002.

A pesar de que ésta es manifiestamente la posición de la Unión Europea, las normas de protección de las minorías requieren una articulación más clara. La Unión no ha emparejado la fuerza de su compromiso retórico en cuanto a valores democráticos e integración, con una clarificación coherente del contenido de esos valores en sus políticas y en la práctica.

Como mínimo, para aclarar que el respeto y la protección de las minorías es un valor fundamental de la Unión Europea, los criterios de Copenhague – incluido el “respeto y protección de las minorías” – debe integrarse definitivamente dentro de las normas existentes de la Unión Europea,¹⁰ y también han de ponerse en marcha mecanismos más fuertes de seguimiento del respeto de los derechos humanos y de las minorías en todos los Estados miembros de la Unión Europea.¹¹

Más allá de esto, los informes del EUMAP sobre los Estados miembros revelan que el marco de trabajo de la Unión Europea para la protección de las minorías necesita ser reforzado y revisado. En primer lugar, a pesar de su rotunda declaración de Copenhague sobre las obligaciones de los *nuevos* candidatos, no existe un consenso dentro de la Unión Europea sobre si el reconocimiento de las minorías es una condición *sine qua non* para el ingreso¹²; tampoco existen normas claras de la Unión Europea en el ámbito de los derechos de las minorías.¹³ Aunque si se aplicaran en los

¹⁰ La condición de demostrar “respeto y protección de las minorías” no está tipificado en los documentos internos de la Unión Europea vinculantes para los Estados miembros. El Art. 6(1) del Tratado de la Unión Europea define los principios “comunes a los Estados miembros” como “libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales, y el Estado de Derecho”. El Art. 49 del mismo tratado deja claro que sólo los países europeos “que respetan los principios fijados en el Artículo 6(1) pueden solicitar ser miembros de la Unión”. La Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión Europea no menciona de forma explícita los derechos de las minorías.

¹¹ Para una reciente y vigorosa articulación de la necesidad de tales mecanismos, véase J. Swiebel, “Draft Report on respect for human rights in the European Union, [Borrador sobre el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea] 2001, 2001/2014(INI), Parlamento Europeo, 27 de agosto de 2002.

¹² Los Estados miembros Francia y Grecia no reconocen la existencia de minorías. Bulgaria ha expresado cierta ambigüedad en la cuestión. Véase Programa de Seguimiento de la Adhesión a la Unión Europea, *Seguimiento del proceso de adhesión a la Unión Europea: Protección de las minorías en Bulgaria*, Instituto Sociedad Abierta, Budapest, 2001, disponible en inglés en la página <<http://www.eumap.org>>.

¹³ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado recientemente un “emergente consenso internacional...de reconocimiento de las necesidades especiales de las minorías y una obligación de proteger su seguridad, identidad y modo de vida”, pero no estaba “convencido de que el consenso es suficientemente concreto para extraer indicaciones en cuanto al comportamiento o a las normas que los Estados Contratantes consideran deseables en una situación dada”. *Chapman vs. Reino Unido*, Sentencia del TEDH, de 18 de enero de 2001 (Núm. 27238/95), párs. 93–94.

Estados miembros y candidatos, los criterios de Copenhague siguen estando mal definidos, puesto que admiten interpretaciones tan amplias y opuestas, que los convierte en instrumentos de muy poca utilidad para guiar las acciones de los Estados.

En segundo lugar, pese a que las Directivas de la Unión Europea de Empleo y de Igualdad de trato¹⁴ dan referencias claras para medir las actuaciones de los Estados miembros en el ámbito de la lucha contra la discriminación, los indicadores que priman son la raza y la etnicidad, lo que causa que la religión haya estado muy ausente en el discurso de protección de las minorías. La discriminación por motivos de convicción religiosa está tipificada sólo en la Directiva del Empleo.

La Unión, y los países que la conforman, deben hacer más por clarificar el contenido de los valores comunes que proclama, pero no será una tarea fácil. Parece obvio que, en parte, la Unión Europea no ha difundido más abiertamente el contenido de los valores que profesa por lo difícil que resulta definirlos, en especial cuando 15 miembros con unas prácticas muy distintas en el ámbito de protección de las minorías – que van desde una amplia protección, al rechazo de que las minorías existen legalmente – tienen, cada uno, el derecho de asegurarse de que las definiciones adoptadas son conformes a su posición.

Pese a que el abanico de medidas que se pueden adoptar puede ser muy amplio, no es infinito; si la Unión y sus miembros desean crear una comunidad de valores compartidos, deberían idear los estándares mínimos comunes que se exigen para pertenecer a la Unión Europea.

El papel del seguimiento en la definición de normas

Es igualmente importante el hecho de que la Unión Europea todavía carece de medios suficientes para asegurar el cumplimiento de los compromisos sobre derechos humanos por parte de los Estados miembros, puesto que estos compromisos se encuentran todavía en proceso de definición. A pesar de que el *acquis communautaire* está sujeto a los mecanismos de seguimiento, los compromisos políticos fundamentales, expresados en los criterios de Copenhague no están considerados como parte del *acquis*; sólo se hace un seguimiento de conformidad con los criterios de Copenhague en los países *candidatos*, y tras la adhesión, el seguimiento finalizará.

¹⁴ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 19 de julio de 2000, L 180/22 y Directiva del Consejo, 2000/78/EC de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, L 303/16.

Dicho seguimiento, de continuar, no supondría ninguna carga suplementaria para los Estados miembros; estos deciden por ellos mismos qué valores quieren compartir, y hasta que punto desean vincularse con un modelo político común. La única condición que exigiría este seguimiento en todos los países miembros de la UE es que dichos Estados consensuen unas normas comunes y después las apliquen igualmente en todo el territorio de la Unión. Además, el seguimiento puede suponer un impulso para la articulación de tales normas comunes.

Los informes del EUMAP sobre los países candidatos subrayan la importancia de prestar atención no sólo a la adopción de normas, sino también a su aplicación práctica, y al papel que desempeña la sociedad civil tanto en dinamizar el desarrollo de las normas, como en demandar a los Gobiernos que cumplan esas normas, antes y después de la adhesión.

El seguimiento es también un instrumento importante para garantizar que los principios son llevados a la práctica. Los países candidatos han iniciado programas especiales para mejorar la situación de los grupos minoritarios vulnerables, o para fomentar en general su integración en la sociedad. La Unión Europea ha destinado cantidades importantes de fondos a la aplicación de estos programas. Sin embargo, apenas se ha evaluado su impacto de un modo sistemático,¹⁵ y la implicación de los representantes de grupos minoritarios en su diseño, aplicación y evaluación ha sido insuficiente. (Véase Apartado 2).

Es obvio que es preciso realizar un seguimiento periódico y exhaustivo también en los Estados miembros, tal como demostró la experiencia de los roma y los musulmanes (véase Apartado 3). Con todo, los mecanismos de seguimiento de la Unión Europea dan para poco, se quedan entre el silencio y las sanciones.¹⁶ Las evaluaciones periódicas

¹⁵ La Comisión Europea reconoce que no ha prestado suficiente atención a la evaluación y el seguimiento, que define como “el proceso continuo de examinar el alcance de los resultados del programa en los beneficiarios a quien se destina, que de lleva a cabo durante la ejecución de un programa con la intención de corregir de inmediato cualquier desviación de los objetivos operacionales”. Véase *Diario Oficial de la Comisión Europea*, C 57/12, 22 de febrero de 2001.

¹⁶ Art. 1(1) del Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados anexos (2001/C 80/01), sustituye al Artículo 7 del TEU de esta forma: “El Consejo [...] podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Estados miembros de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas [...] El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos”.

– con la participación de los representantes de las comunidades minoritarias¹⁷ – son cruciales para garantizar que las propias normas también están sujetas a una revisión periódica, y que las medidas públicas operan, en la realidad, a favor de la protección de las minorías y contra la exclusión (véase Apartado 4).¹⁸

Organización de este Compendio y de los informes

Lo que resta de este compendio está dedicado al examen, en primer lugar, de la aplicación por parte de los países candidatos de sus programas de integración o de protección de las minorías, y en segundo lugar, de las leyes de los cinco Estados miembros, así como sus instituciones, y prácticas sobre la protección de las minorías roma o musulmana.

La elección del tema en los países candidatos surge de las conclusiones del EUMAP en 2001 sobre el hecho de que estos programas no han sido revisados y evaluados suficientemente. Puesto que el EUMAP hace su primer seguimiento a Estados miembros en 2002, se ha empleado la misma metodología empleada en 2001 con los países candidatos, con un amplio estudio del ámbito de protección de las minorías en cada uno de los países como conjunto. Esto permitirá establecer un cierto grado de comparación entre las dos series de informes, puesto que los presentes informes sobre Estados miembros y los de los países candidatos del año anterior estudian todos el estado general de la protección de las minorías de acuerdo con unos criterios similares dentro de un marco temporal relativamente corto.

El EUMAP ha decidido hacer un seguimiento de la situación de un grupo minoritario vulnerable en cada uno de los cinco mayores Estados Miembros de la Unión Europea con el fin de comprobar la fortaleza de sus marcos legislativos e institucionales de protección en general. En España y Alemania se estudió la situación de los roma, puesto que forman un colectivo que tiene que afrontar graves problemas de marginación y discriminación en ambos países, al igual que en los países candidatos. En Francia, Italia y el Reino Unido los musulmanes constituyen un grupo particularmente importante para medir el compro-

¹⁷ La mayoría de los encargados o equipos de seguimiento del EUMAP estaban formados por uno o más representantes del grupo minoritario cuya situación está siendo objeto de seguimiento.

¹⁸ Más recomendaciones sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos y actuaciones de los Estados miembros de la Unión Europea con respecto a los derechos humanos y los valores comunes europeos, en M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, *Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values*, [Informe sobre el compromiso del Gobierno Austriaco con los valores comunes europeos] 8 de septiembre de 2000, pár. 117. Véase también: Comité de Sabios, *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000*, [Liderar con el ejemplo: Agenda de derechos humanos para la Unión Europea en el año 2000] European University Institute, 1998, pár. 19(e).

miso de estos países con la protección de las minorías, a causa de su gran número, de la diferencia percibida con respecto a las mayorías nacionales y de la llegada relativamente tardía de sus comunidades a Europa occidental, lo que ha contribuido a establecer unos niveles limitados de asimilación y aceptación. Este enfoque sobre los musulmanes también pone de relieve las deficiencias de la Directiva de Igualdad de Trato de un modo más amplio, puesto que la discriminación que sufren suele estar relacionada con un componente religioso, así como con el étnico o racial.

El seguimiento, tal como lo realiza el EUMAP, podría servir perfectamente para evaluar la situación de cualquier grupo minoritario, en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, o bien en todos. Ningún sistema de protección de las minorías – ya sea a nivel nacional o comunitario – es apropiado si sólo protege a ciertas minorías, y no otras, o sólo en ciertos lugares, y no con carácter universal. Por lo tanto, el seguimiento de la situación de un grupo minoritario vulnerable en concreto, resulta una manera útil de medir la eficacia y el compromiso de un sistema. Uno de los propósitos de este limitado proyecto es demostrar que el seguimiento de la protección de las minorías a gran escala es, a la vez, factible y necesario para la creación de una Unión de valores comunes. El EUMAP apoya la extensión de los programas de seguimiento con el objetivo de examinar la situación de los grupos minoritarios vulnerables de toda la Unión Europea.

2. PAÍSES CANDIDATOS: ASESORAMIENTO DE LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES DE PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS MINORÍAS

La Comisión Europea señaló en su Documento sobre la estrategia de ampliación del 2001 que: “en todos los países que cuentan con comunidades importantes de romaníes ya están en vigor planes nacionales de acción para luchar contra la discriminación, que sigue siendo generalizada, y mejorar las condiciones de vida, todavía sumamente difíciles”.¹⁹ Varios países con comunidades roma menos numerosas – Lituania, Polonia y Eslovenia – también han puesto en marcha ese tipo de programas, en gran parte por propia iniciativa. En Estonia y Letonia, la adopción de programas para promover la integración de amplias minorías ruso parlantes, o de personas sin ciudadanía ha sido

¹⁹ El texto completo del Documento sobre estrategia de ampliación está disponible en: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>>, (visitada el 5 de octubre de 2002).

alentada y elogiada por la Comisión.²⁰ El hecho preciso de que todos los países candidatos hayan adoptado estos programas constituye no sólo una respuesta a las condiciones de adhesión, sino también una prueba de la voluntad de los Gobiernos a tomar acciones positivas para demostrar su conformidad con los criterios políticos.

El Volumen I de los informes sobre protección de las minorías del EUMAP de 2002 examina hasta qué grado se han llevado a la práctica estas medidas y programas especiales. A pesar de que el informe se centra en un programa en particular de cada país, los resultados intentan alcanzar mayor amplitud, con el fin de que se desarrollen medidas de protección más efectivas en general. De hecho, la mayoría de los Gobiernos han tomado iniciativas y ampliado los recursos para las comunidades minoritarias fuera del marco de estos programas, aunque dichas actividades se salgan fuera del alcance de este estudio.²¹

A pesar de que estos programas son relativamente nuevos y su aplicación está todavía en una primera etapa, ya se pueden evaluar los contenidos, las estructuras y mecanismos de aplicación y los resultados iniciales alcanzados. Además, es precisamente en esta primera etapa cuando más se impone el desarrollo de modos más efectivos de garantizar ese seguimiento y evaluación, tanto por parte del Gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil, dentro del plan de aplicación del programa.

Pese a que los programas varían de forma ostensible, algunas de ellos no son exhaustivos con respecto a la protección de las minorías. Los problemas comunes que afectan a su aplicación son: la coordinación ineficaz, la falta de financiación, la falta de apoyo público y la insuficiente voluntad política.

2.1 Contenidos de los programas

Varios de los programas – sobre todo los de Bulgaria, República Checa, Hungría y Rumania – reflejan un enfoque muy completo de la protección de las minorías, al

²⁰ Véase: *Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Estonia en el proceso de adhesión*, Bruselas, 2001, p. 24. Disponible en inglés en http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf, (visitada el 9 de octubre de 2002).

²¹ Los informes del EUMAP no evalúan las medidas gubernamentales destinadas a las minorías en su sentido más amplio, ni en un periodo de tiempo indeterminado. El asesoramiento se centra en los programas especiales adoptados por los Gobiernos de los países candidatos como respuesta al proceso de adhesión, y examina el nivel de aplicación de estos programas hasta agosto de 2002. No tienen la ambición ni de catalogar, ni de asesorar acerca de la totalidad los fondos gubernamentales destinados a las minorías. Por lo tanto, los servicios de asistencia social de los Estados, por ejemplo, – en la medida en que se apartan del núcleo de estos programas – también se apartan del alcance de los informes del EUMAP.

declarar de forma rotunda su ambición de acabar con la discriminación, así como de promover la identidad de las minorías. En Estonia y Letonia, cuya población minoritaria es principalmente la de ruso parlantes, los programas gubernamentales no pretenden garantizar, en la amplitud de su concepto, la protección de las minorías, antes al contrario, promueven la integración social a través de la adquisición de la lengua del Estado respectivo.

Es fácil detectar la influencia directa de la Unión Europea en el contenido de varios programas. En Bulgaria, República Checa, Rumania y Eslovaquia se ha recurrido a la colaboración de los expertos para completar el desarrollo de las medidas o la redacción de las leyes. De todas formas, la condena de la discriminación, por ahora, no es más que una declaración. Las iniciativas políticas y legislativas para combatir la discriminación sólo están en una primera etapa. En los casos en los que existen todavía no han sido probadas y verificadas. Ni los funcionarios públicos, ni los letrados, han recibido una formación suficiente de cómo aplicar las medidas contra la discriminación que ya existen (o que están planificadas).²² Con el aliento insuflado por la Unión Europea, Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia y Eslovaquia están revisando su legislación con vistas a garantizar la convergencia total con la Directiva de Igualdad de trato (Directiva 2000/43/EC). Rumania ya cuenta con una exhaustiva legislación de lucha contra la discriminación y ha dado los primeros pasos para crear un marco institucional que garantice su aplicación. Eslovenia también ha aprobado una legislación bastante exhaustiva.

A pesar de que la protección de la cultura romaní es el objetivo prioritario de muchas organizaciones de la sociedad civil, esta dimensión de las medidas destinadas a las minorías no está contemplada por completo en ninguno de los programas gubernamentales, por mucho que la integración suela ser uno de los objetivos identificados. De hecho, la inclusión de elementos de “socialización” en muchos países (Hungría, Lituania, Polonia y Eslovenia) sugiere que la cultura romaní todavía se asocia con la pobreza, y la criminalidad u otros rasgos negativos, es decir, incompatible con la sociedad mayoritaria. A modo de muestra podemos señalar Plan Nacional de Empleo de Eslovenia, que atribuye la marginación y segregación de los roma a “diferentes tipos de modos de vida y valores morales seguidos por los roma...” En una sub-sección titulada “preservación de la identidad étnica”, el “Plan Nacional de Integración de los roma en la Sociedad Lituana 2000–2004” atribuye su permanente marginación a sus

²² Para un repaso general de la formación jurídica así como la formación jurídica sin carácter técnico en una amplia gama de asuntos legales, véase Programa de Seguimiento de la Adhesión a la Unión Europea, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, [Seguimiento del proceso de adhesión a la Unión Europea : Capacidad judicial] Instituto Sociedad Abierta, Budapest 2002 (próxima publicación). Disponible en inglés en: <<http://www.eumap.org>>.

“características lingüísticas, culturales y étnicas”. La tendencia a percibir los valores romanís como inferiores por sí mismos, socava el respeto a la diferencia cultural, que es la base de la sociedad multicultural.

Los dos estados con grandes minorías de ruso parlantes priman la integración lingüística sobre la protección de los derechos lingüísticos. El Plan Nacional de Integración de Estonia afirma que la integración es un proceso de doble sentido. No obstante, sus medidas prácticas se vinculan sobre todo a la creación de un ámbito lingüístico común como medio de realzar la integración de las minorías. Los representantes de las minorías han expresado su preocupación acerca del énfasis puesto en exclusivo al idioma, puesto que de ese modo quedan sin cubrir otras barreras a la integración en los ámbitos político y jurídico. El Plan Nacional de “Integración de la Sociedad en Letonia” también declara su apoyo a la integración de minorías y a la necesidad de proteger los derechos de las minorías, pero no hace ninguna referencia a la discriminación y propone muy pocas medidas para promocionar la identidad de las diferentes minorías. No en vano, los funcionarios letonos afirman que la protección de las minorías no entre dentro de los objetivos del Plan Nacional de Integración.

La capacidad para desarrollar políticas exhaustivas está lastrada, en muchos países candidatos, por la ausencia de estadísticas u otros datos fiables acerca de los grupos minoritarios. La falta de información se suele justificar mediante una referencia a la legislación para la protección de la privacidad y protección de datos personales. Pese a esto, es notorio que, en algunos países, los departamentos de policía y otros organismos del Gobierno poseen estadísticas, por lo menos informales, sobre los grupos minoritarios y sus miembros, lo que aparentemente viola las leyes de protección de datos.

No obstante, en muchos casos, la legislación no prohíbe *ab initio* la recogida de datos sensibles; más bien se limita a exigir la incorporación de mecanismos de protección.²³ Algunos Estados miembros de la Unión Europea, como el Reino Unido, han demostrado que tales datos pueden ser recogidos para conseguir un efecto positivo, al permitir el desarrollo de políticas mejor dirigidas y más efectivas para mejorar la protección de las minorías, sin violar en modo alguno la privacidad. Es necesario idear los mecanismos adecuados para permitir la elaboración de estadísticas sobre aspectos étnicos y raciales, que son necesarios para llevar a cabo un seguimiento efectivo. Estos mecanismos han de desarrollarse en colaboración con los representantes de las minorías para disipar suspicacias sobre la validez de los datos.

²³ *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, [Seguimiento étnico y protección de datos: El contexto europeo] Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001.

2.2 Aplicación de los programas – problemas de coordinación y capacidad

La aplicación de los programas de protección e integración de las minorías no ha sido uniforme ni exhaustiva. En la mayor parte de los casos, los órganos encargados de coordinar su aplicación son objeto, ellos mismos, de marginación y trabajan con las restricciones impuestas por la falta de financiación, personal y apoyo político.

Los programas gubernamentales de protección de las minorías son más un documento político que un acto legislativo; como tal, en la mayoría de los casos los órganos responsables en un principio de elaborarlos y supervisar su aplicación son departamentos especializados que pertenecen a diferentes ministerios de los gobiernos. Sin embargo, a estos órganos rara vez se les permite hacer algo más que redactar informes recopilando la información que proporcionan de forma voluntaria los ministerios implicados, y carecen de la autoridad suficiente para coordinar otras instituciones de los gobiernos de una manera eficiente y efectiva.

En Bulgaria, el Consejo Nacional de Asuntos Étnicos y Demográficos (en lo sucesivo, CNAED) ha recibido la responsabilidad de coordinar las políticas de las minorías en general, y para administrar los programas gubernamentales dirigidos a los roma.²⁴ No obstante, el CNAED no tiene autoridad para exigir la aplicación de los programas en otras instituciones gubernamentales. También dispone de escasa financiación.²⁵ Como consecuencia, pese a que sobre el papel el programa marco está considerado uno de los más completos de la región, su aplicación esta casi completamente estancada. En Rumania, el Comité Interministerial de Seguimiento y Aplicación ha adolecido no sólo de una débil autoridad, sino que también se ha reunido con poca frecuencia, casi siempre con la participación de funcionarios de las escalas más bajas que no están autorizados para tomar decisiones en nombre de sus ministerios.

En Hungría, en el caso de que los ministerios no hayan cumplido las obligaciones que emanan del programa gubernamental para los roma, el Comité Interministerial puede proponer al Gobierno que tome medidas, pero si aun así los ministerios no las aplican, dicho Comité puede tan solo hacer constar su desacuerdo o desaprobación remitiendo informes al Gobierno.

En general, se deberían tomar medidas para garantizar el apoyo y la autoridad que los mecanismos de coordinación necesitan para actuar con efectividad; pero la experiencia

²⁴ El Programa Marco para la Integración de los roma en la Sociedad Búlgara, y la sección de “Integración de las minorías” del exhaustivo programa del Gobierno “Las Personas son la Riqueza de Bulgaria.”

²⁵ En particular también se han registrado escasos niveles de financiación en Lituania, Polonia, Rumania, y Eslovenia.

de Estonia, donde el Comité de Gestión del Programa de Integración cuenta con una buena cooperación por parte de los ministerios, demuestra que este tipo de órganos pueden funcionar aun a pesar de que no se le otorgan poderes coercitivos. En los casos en los que la importancia de los objetivos del programa se reconoce a nivel gubernamental, la administración suele funcionar de una manera más efectiva y la coordinación consigue mejores resultados.

Además, sin la coordinación adecuada, incluso los proyectos que se podrían considerar fructíferos corren el riesgo de no producir más que un alivio temporal a problemas estructurales. El “Concepto 2000 sobre Política Gubernamental para la integración de los roma en la sociedad” de la República Checa, prevea una proyección muy fuerte con respecto a los derechos humanos y de las minorías, y presenta un sólido marco conceptual. Sin embargo, carece de la coordinación y el apoyo real; la aplicación ha consistido básicamente en proyectos *ad hoc* llevados a cabo por diferentes ministerios a su discreción, a menudo con una financiación incierta o limitada en el tiempo. Pese a que algunos de estos proyectos tienen resultados positivos, su relación con los otros y con el Concepto en sí no está claramente definida. Sin medidas coordinadas para corregir la discriminación sistemática y para realizar cambios a nivel legislativo e institucional, la aplicación de tales proyectos, como instrumentos para corregir problemas muy enraizados, producirá pocos resultados a largo plazo. Sin un compromiso de voluntad política con el Concepto, es difícil que se produzcan los cambios estructurales, y los órganos de la administración pública local y regional no se tomarán en serio su aplicación.

En Eslovaquia, a pesar de los recientes intentos de reforzar la capacidad administrativa para aplicar la Estrategia del Gobierno, la coordinación de los ministerios sigue siendo un punto débil, puesto que no existe un mecanismo para exigir su implicación activa. La financiación que se destina desde los presupuestos del Estado ha sido insuficiente.

En Letonia, la mayor parte de las actividades realizadas en virtud del Programa de Integración hasta la fecha, han sido iniciadas antes de la adopción del programa. A pesar de que los mecanismos de administración y financiación apenas acaban de ser puestos en marcha, ya se puede apreciar la falta de coordinación efectiva entre varios actores, estatales o no, implicados, al igual que, el hecho de que la ausencia de una estrategia clara de aplicación está generando problemas.

Los programas de Eslovenia destinados a los roma también carecen de los mecanismos generales adecuados que garanticen la financiación necesaria. En conformidad con el “Programa de Medidas”, adoptado en 1995, general para todas las minorías, la Oficina de las Nacionalidades es responsable de la coordinación general del Programa. De hecho, ningún ministerio ni órgano gubernamental ha reservado fondos para programas específicos para los roma; aunque si los haya presupuestado para otros grupos minoritarios reconocidos. Algunos órganos municipales han sugerido que la Oficina de

las Nacionalidades debería tener más control que los ministerios sobre las cuestiones de financiación, ya que éstos no están tan bien informados de la situación de los roma; además, esta Oficina es la que debería encargarse de distribuir los fondos a las autoridades locales.

La adopción de programas especiales para las minorías también genera ciertos riesgos. Uno de los principales consiste en que el Estado los puede emplear como pretexto para sacudirse la responsabilidad de proporcionar a las minorías toda la protección, beneficios y servicios a los que toda la población tiene derecho. Apenas se han hecho esfuerzos para promover la concienciación dentro de la comunidad romaní de que todas las medidas gubernamentales les deberían permitir el acceso a derechos fundamentales, como por ejemplo, educación, vivienda o atención sanitaria. Los planes especiales pueden ser esenciales para satisfacer las necesidades específicas de una comunidad minoritaria, pero se debe tener precaución de que esto no provoque la percepción de que los roma no están incluidos en los programas generales para aliviar la pobreza o mejorar los niveles de educación.

Al mismo tiempo, a los asesores u órganos especiales que promueven la identidad y la cultura de las minorías no se les ha de demandar que cumplan funciones de asistencia social. En Hungría, por ejemplo, a los representantes de las minorías autogobernadas, se les pide a veces que se ocupen de cuestiones relacionadas con la asistencia social, a pesar de que esto es propiamente una responsabilidad del gobierno local. Los “asesores roma” checos y eslovacos – cuyo cometido, en principio, es propiciar el desarrollo de medidas a nivel local y proyectos para mejorar la situación de los roma – han sido situados en una posición de trabajadores sociales, un empleo para el que no han recibido formación alguna y para el que, consecuentemente, no están cualificados.

Las medidas de discriminación positiva son necesarias para garantizar la igualdad de acceso en la práctica, pero no han de ser vistas como una sustitución de las funciones estatales esenciales. Los puestos con carácter consultivo han de estar definidos claramente como tales. Los programas deberían ir siempre acompañados de guías para su aplicación destinados a los funcionarios y “estrategias de comunicación”, para propiciar la concienciación del público general de los objetivos del programa y de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

2.3 Descentralización: el papel de las autoridades locales

En varios países, como la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia los órganos centrales responsables del desarrollo y la aplicación de las medidas de protección de las minorías, carecen de competencias para influir de forma efectiva en la

administración pública regional. Por lo tanto, los esfuerzos para realizar reformas a nivel nacional; en particular, las reformas que se enfrentan a las actitudes y percepciones populares renuentes a dar a los grupos minoritarios un “tratamiento especial” pueden ser socavadas por la oposición a nivel regional y, en ocasiones, por medidas regionales contradictorias.

La República Checa, Polonia, Rumania y Eslovaquia han reconocido la importancia de integrar las administraciones públicas regionales en la aplicación de los planes especiales, mediante la descentralización de responsabilidades y el nombramiento de expertos o asesores roma a ese nivel. En algunos casos las personas que trabajan en estas instancias se las han arreglado para elevar el perfil de los programas gubernamentales, con el objetivo de propiciar una mejor comunicación entre las comunidades roma y las estructuras regionales de gobierno, y para aumentar la concienciación sobre las necesidades de las comunidades romaní de la región. Sin embargo, la mayoría trabajan con escaso apoyo institucional, sin una definición clara de sus competencias, y reciben escasa (o ninguna) formación especializada para los cargos que ocupan. Además, a raíz de la reforma de la administración pública en la República Checa, el Gobierno central ya no puede exigir a los órganos regionales que contraten a asesores roma, y el futuro de esta iniciativa es incierto. En Eslovaquia, hasta el momento, sólo ha sido nombrado un pequeño grupo de asesores roma.

En Rumania, por ejemplo, se destinaron “expertos roma” en las alcaldías de todo el país. Muchos de ellos fueron seleccionados y nombrados en base a su afiliación a un partido político romaní concreto, a través de un proceso particularmente opaco y politizado. Otros son funcionarios a cuyas responsabilidades ya existentes, se ha añadido la denominación “experto roma”, sin recibir apoyo o formación alguna. Un representante de una oficina regional para los roma señalaba que “estos funcionarios no tienen ningún conocimiento ni motivación para solucionar los problemas de los roma; para ellos, no es más que otra responsabilidad”.²⁶ Mientras, hay un amplio grupo de candidatos roma cualificados, muchos de los cuales se han beneficiado de un programa de estudios superiores creado por el Ministerio de Educación y destinado a las minorías, y otros que cuentan con una amplia experiencia en el sector de las ONGs, que podrían prestar su experiencia e iniciativa a estos puestos.

La descentralización del “Programa de Medidas de ayuda a los roma” de 1995 y el Programa de Empleo, en Eslovenia, ha demostrado ser un medio efectivo para solucionar los variados y complejos problemas de los diversos comunidades roma. Con todo, hay muchas desventajas en un sistema que delega la mayor parte de las decisiones del programa en las autoridades regionales. Sin una coordinación a nivel nacional que

²⁶ Entrevista a V. Gotu, experto roma, Oficina Regional para los roma, Galați, 1 de agosto de 2002.

sirva de contrapeso a la descentralización ha habido pocas oportunidades de multiplicar o expandir los programas que se han desarrollado con éxito. Por otro lado, los funcionarios regionales han recibido escasa formación para la puesta en práctica de los proyectos para los roma. A nivel regional, no se reconoce el papel que desempeña la discriminación en la limitación de oportunidades a los roma; muchos funcionarios todavía dan muestras de actitudes muy negativas, lo que mina las relaciones constructivas (y por lo tanto las esperanzas de éxito) con las comunidades roma del entorno.

A pesar de que la descentralización puede traer muchos beneficios para fomentar la iniciativa regional y para delegar responsabilidades en las autoridades locales, esta tendencia de descentralización tiene que estar equilibrada con la experiencia, capacidad y autoridad de un órgano a nivel nacional. Los funcionarios locales a los que se dan responsabilidades para gestionar o supervisar la puesta en práctica de planes especiales para los roma u otras minorías deben recibir la formación que garantice el conocimiento de los fines y objetivos del programa y de la cultura y situación del grupo minoritario con el que tienen que trabajar. Esta formación se debería preparar e impartir en cooperación con los representantes locales de las minorías.

2.4 Evaluación y asesoramiento

Los Gobiernos de los países candidatos han dado muestras de apoyar cada vez más la importancia del asesoramiento y la evaluación regular de los planes de protección de las minorías que han adoptado.

Como ejemplo notable podemos citar el caso de Hungría, donde no se ha realizado ninguna evaluación formal del paquete de medidas destinado a mejorar la situación de los roma, pero la preparación de las indicaciones para elaborar una estrategia a largo plazo ha dado acogida a los comentarios y el debate público. Además, las indicaciones adoptadas muestran que algunas de las críticas acerca de la política actual han sido tenidas en cuenta, por lo que es probable que el plan actual se modifique siguiendo un debate público más amplio y una mayor aportación por parte de los representantes de los roma.

En varios países, la falta de progresos concretos en la aplicación del programa ha obligado a las autoridades a poner en marcha actividades de seguimiento. En Rumania, el Gobierno se ha comprometido a examinar su propia actuación en la aplicación de la “Estrategia para mejorar la situación de los roma”, mediante la publicación de un informe de evaluación interna en abril de 2002.²⁷ Con todo, la exhaustividad del

²⁷ Ministerio de Información Pública, “Informe sobre el Status de la Aplicación de la Estrategia,” p. 4.

informe está limitada por la falta de información disponible acerca del proceso de aplicación; el propio informe fue publicado con retraso a causa de las dificultades en la recogida de datos en los ministerios relevantes.

Para que los informes de seguimiento elaborados por los gobiernos sienten la base para el escrutinio público y sean una herramienta que sirva para aumentar la concienciación pública con respecto a los objetivos y logros del plan, éstos deben estar publicados y a la disposición del público. Los informes anuales de seguimiento redactados por el Gobierno estonio son exhaustivos, con una presentación profesional y están a la disposición de todo el mundo. En Eslovenia, pese a los rumores de que se han redactado informes gubernamentales sobre el proceso de aplicación, todavía no se han puesto a disposición del público ni de los funcionarios regionales. A consecuencia de esto, son de escasa utilidad como medio de mejora de los planes ya existentes y tampoco son útiles para desarrollar nuevos proyectos basados en las experiencias previas.

El Concepto 2000 de la República Checa incorpora una exigencia de revisión y actualización anual. Esto propicia una valiosa oportunidad para realizar modificaciones y hacer enmiendas periódicas con vistas a integrar la experiencia adquirida durante el proceso de aplicación. A pesar de que la calidad de las actualizaciones se ha visto mermada hasta cierto punto por la escasa información proporcionada por los ministerios participantes, y la insuficiente capacidad de recoger y compilar la información, la idea de incorporar el seguimiento como una parte integral del proceso de aplicación del Concepto es clara y contundente. En Eslovaquia, los informes anuales de evaluación son eminentemente descriptivos; no hay mecanismos para valorar la efectividad de las actividades realizadas.

En Lituania, no hay informes sobre el estatus de las tareas que se han ido desarrollando dentro del Plan Nacional de Integración de los roma; de hecho, existe cierta confusión sobre hasta qué punto varias iniciativas destinadas a mejorar la situación de los roma están relacionadas con el programa.

2.5 Financiación de la Unión Europea para la aplicación

La Unión Europea ha tenido un papel esencial en el fomento de la adopción de planes de integración y protección de las minorías, así como en su puesta en práctica. En algunos casos, como en Bulgaria, Lituania y Rumania, la aplicación del programa ha dependido mucho de la financiación internacional, dado que la que proporcionaban los propios Gobiernos era mínima. Estonia, Hungría, Letonia y Eslovaquia han recibido igualmente ayudas significativas de la UE y de otros organismos internacionales, pero también han cofinanciado con fondos del estado la puesta en práctica de los programas.

En Bulgaria, la UE ha elogiado la adopción del Programa Marco y ha comentado su puesta en marcha en sus Informes Periódicos. De todos modos, los fondos de la Unión Europea destinados a proyectos relacionados con los roma no han seguido de forma consecuente las estrategias articuladas en el Programa; en ocasiones, las observaciones recogidas en los Informes Periódicos han carecido del énfasis y la precisión necesaria para fomentar una mayor adhesión a los objetivos del Programa. En Rumania, la Unión Europea ha acompañado sus elogios a la Estrategia descentralizada el Gobierno, dedicando fondos sobre todo a iniciativas regionales y proyectos piloto destinados a fomentar la asociación entre instituciones regionales y colectivos romanís. En la República Checa y Eslovaquia, pese a que la financiación de la UE ha apoyado la puesta en marcha en muchos de los ámbitos prioritarios identificados por los respectivos Gobiernos, se han destinado escasos fondos para solucionar la grave situación de desempleo. Los fondos de la Unión Europea deben apoyar muy de cerca los objetivos que a los Gobiernos de los países candidatos les cuesta mas cumplir.

Antes de la adopción en el año 2000 del Plan Nacional de Integración de Estonia, la Unión Europea ya había contribuido a financiar los objetivos del programa durante varios años. Los fondos provenientes del proyecto Phare se han centrado sobre todo en la enseñanza del estonio, al igual que en el propio Plan Nacional de Integración. No obstante, el Informe Periódico del 2001 ha señalado que se debe prestar la atención y los medios adecuados a *todos* los elementos del programa de integración, en referencia, probablemente, a los ámbitos político y legal, a los que se les había dado menor prioridad hasta el momento. Como más de tres cuartos de todos los fondos del Plan Nacional en el año 2000, incluyendo los del proyecto Phare, fueron destinados a medidas vinculadas con la enseñanza de la lengua, la financiación propia de la UE debería dar prioridad a las medidas destinadas a conseguir un mayor numero de nacionalizaciones, apoyar los medios de comunicación minoritarios, y otros objetivos no lingüísticos.

En la República Checa y Eslovaquia, la proporción de ONGs romanís dentro de las organizaciones que ponen en práctica los proyectos Phare parece particularmente baja. (Este problema, en relación con los ONGs de minorías, aparece también en otros países como Estonia o Letonia). Esto puede deberse a los procesos extremadamente complicados para cumplimentar las solicitudes de financiación a la Unión Europea y para realizar los informes económicos sobre el desarrollo de los proyectos. Al mismo tiempo, suelen ser precisamente estos grupos más pequeños o regionales los que tienen la mejor percepción de las soluciones capaces de mejorar la situación de los roma.

La UE y otras fuentes de financiación internacionales han de asegurarse de que el proceso de selección identifica las propuestas que demuestran tener un verdadero vínculo con los supuestos beneficiarios, comprender sus necesidades, e implicar a las comunidades locales en la articulación de las soluciones a sus problemas.

La Unión Europea debería asegurar la transparencia y simplificar los procedimientos de solicitud y administración de subvenciones; también debería acompañar la notificación de subvenciones con un apoyo y asesoramiento para los solicitantes potenciales. Es probable que este tipo de apoyos se conviertan en algo muy importante en la medida en la que los niveles de financiación para la Europa Central y los países bálticos se vean incrementados.

2.6 Participación de las minorías

La participación de las minorías en el desarrollo, puesta en marcha y evaluación de los programas que se dirigen a ellas ha sido una de las demandas de numerosas organizaciones internacionales,²⁸ entre las que se encuentra la Unión Europea. La participación de las minorías es importante no sólo por su propio interés, sino también para la efectividad del plan. Los programas que integran las perspectivas de las minorías y son sensibles a sus necesidades y preocupaciones, tienen más posibilidades de recibir una acogida mejor en estas comunidades. Los proyectos que, durante su desarrollo, puesta en práctica y evaluación, implican de forma activa a las minorías tienen más posibilidades de ser aceptados por la sociedad mayoritaria y de propiciar la integración que las medidas alternativas como la prestación de ayuda caritativa o de asistencia social.

La creencia de que los roma abusan de forma deliberada del estado de bienestar es común en todos los países candidatos. Por esto, los proyectos que sitúan a roma en puestos ejecutivos y de toma de decisiones son muy importantes para contrarrestar esta falsa creencia de que los roma “prefieren vivir de las ayudas sociales”, “no quieren algo mejor”, “no están interesados en la educación” o “prefieren vivir juntos”, que sirve para justificar una amplia gama de medidas y comportamientos discriminatorios.

En una serie de países las iniciativas para mejorar las oportunidades laborales de los roma se centran en proyectos de trabajo público. De hecho, los proyectos dentro de este sector constituyen la primera fuente de empleo de patrocinio estatal para esta comunidad en Eslovenia. A pesar de que estos puestos no ofrecen ingresos constantes ni dan la oportunidad de desarrollar capacidades comerciales, la demanda de esos trabajos continúa superando la oferta. Los planes de empleo público también se han puesto en práctica en la República Checa y Eslovaquia, pero su eficacia como medio de corregir el desempleo a largo plazo ha sido muy cuestionada. Como la mayoría supone alguna forma de trabajo manual, suelen dirigirse más a los hombres que a las mujeres. Por otro lado, hay muy pocos proyectos diseñados para aumentar la capacidad de las mujeres para insertarse en el mercado laboral.

²⁸ Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *La situación de los Roma y los Sinti en el área de la OSCE*, Alto Comisionado de las Minorías Nacionales, 2001.

Pocos de los proyectos puestos en práctica en base a los programas de integración de Estonia y Letonia están dirigidos a corregir las desigualdades laborales; las iniciativas en este ámbito suelen centrarse en la dimensión lingüística. Se considera que al mejorar las competencias lingüísticas de los trabajadores se fomenta la flexibilidad y movilidad laboral, lo que aumenta las posibilidades de empleo.

En Eslovenia, los proyectos en los que los roma fueron consultados han resultado ser más fructíferos y duraderos que los que han sido elaborados por las propias autoridades regionales sin contar con nadie más, que se centran más en resolver las necesidades de los municipios que en los de la comunidad romaní. Los proyectos con objetivos definidos de forma deficiente dan pocos resultados palpables para el grupo a que se destinan y no promueven un futuro a largo plazo sin dependencia del estado de bienestar o de otras formas de apoyo público. La evaluación de un proyecto financiado por la Unión Europea reveló grandes diferencias en la manera de entender los objetivos del proyecto por parte de los funcionarios regionales y los socios romaní. Los roma veían el proyecto como una fuente de asistencia directa a los participantes, mientras que los representantes municipales destacaban los beneficios para el municipio, y consideraban secundaria la formación conseguida. A raíz de esto, los roma se encontraron insatisfechos con el rol que desempeñaban en el programa y la valoración oficial fue que el nivel de participación de los roma debía haber sido mayor.²⁹

En Hungría, durante la primera redacción del programa apenas se dio cabida a la aportación por parte de las minorías. En cambio, las indicaciones de aplicación para la estrategia largo plazo hacen más énfasis en la participación activa de los roma, fomentando la independencia y el creciente papel que desempeñarán las organizaciones romaní en el proceso de integración europea. En línea con este cambio de prioridades, durante el verano de 2002 se ha formado un nuevo órgano de asesoramiento, directamente dependiente del gabinete del Primer Ministro, en el que serán mayoría los representantes romaní tanto del ámbito político como de la sociedad civil.

El Plan Nacional de Integración de Estonia obvió las posibilidad de recoger aportaciones por parte de las organizaciones minoritarias durante la redacción y ha habido muy poca participación durante su puesta en práctica. A raíz de esto, todavía existen diferencias claras entre la percepción mayoritaria y minoritaria de los objetivos y prioridades del proceso de integración, por lo cual se deben resolver estas diferencias de modo que se alcancen una solución satisfactoria para todos. Las evaluaciones – a pesar de ser periódicas, exhaustivas y públicas – dan poca consideración al modo en que la comunidad ruso parlante estima que se pueden corregir las deficiencias del programa.

²⁹ MEDE Evaluation Fiche, “The Establishment of the Ecological Guardians Corps in rural area of upper Timiș, Caraș-Severin county” [“El establecimiento de Cuerpos de Guardia Ecológicos en las áreas rurales del norte del Timiș, condado de Caraș-Severin”] (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

En Letonia, a pesar de que el Plan Nacional de Integración se basa en un Documento Marco que fue ampliamente debatido y, a partir del debate, revisado, que incluía la opinión de los expertos minoritarios, la participación directa de las minorías durante la redacción fue muy escasa. La participación de las minorías en la puesta en práctica también ha sido exigua, pese a los recientes esfuerzos para implicar a las ONGs de grupos minoritarios y a la sociedad civil en mayor medida.

La articulación de movimientos políticos y de sociedad civil en los roma y otras comunidades minoritarias hace pensar en el desarrollo de un grupo de presión cada vez más poderoso para los intereses de las minorías. Esto puede ayudar a garantizar que se cumplan los compromisos de los gobiernos con los roma, tanto como minorías como en calidad de miembros de una sociedad más amplia. Tal como afirmó un líder romaní de Bulgaria, “tenemos un documento, el Programa Marco, que demuestra que nos podemos unir por una causa común”. A los roma, así como a los representantes de otras minorías aún les queda mucho trabajo para unificar sus esfuerzos para ejercer una verdadera presión dirigida a conseguir una puesta en práctica más efectiva de los proyectos que ya han sido elaborados.

2.7 Representación de las minorías

Con frecuencia, cuando los Gobiernos han necesitado aportación de las comunidades minoritarias lo han buscado a través de un representante oficial. Este proceder genera numerosas dificultades. En primer lugar, la designación o la elección de un único representante (u órgano representativo) contradicen la diversidad de las poblaciones minoritarias. En segundo, perpetúa la dependencia: los órganos representativos dependen del Gobierno en el aspecto político y presupuestario, por lo que son menos propensos a mantener posiciones críticas. Por último, permitir el acceso sólo a ciertos representantes, supone la exclusión de otros, lo que genera competencia y desconfianza mutua en las comunidades minoritarias.

En algunos países candidatos, existen mecanismos que garantizan la representación de las minorías en el parlamento o en el ámbito regional. Estas medidas constituyen un medio importante de asegurar la participación de las minorías, pero en varios países, la política de los gobiernos ha tendido a distorsionar o incluso cooptar este proceso, lo que produce un efecto negativo en la efectividad del programa.

En Hungría, se ha establecido un sistema de “autogobierno de minorías” (Nacional Roma Self-Government – NRSG) a nivel regional y nacional, en virtud de la Ley de Minorías. Este sistema ha generado tensiones internas entre los grupos roma, a causa de la tendencia de las autoridades nacionales de considerar el NRSG como el único representante “oficial” de esta etnia. Durante la preparación de las decisiones que

afectaban la comunidad roma en su totalidad, el Gobierno ha negociado principalmente con el NRSG sin tomar en consideración las perspectivas y las opiniones de otras organizaciones. Basándose en exclusiva en una organización, por sí misma dependiente del apoyo y la financiación gubernamental, plantea el riesgo de que esa organización se pueda controlar con demasiada facilidad. Al mismo tiempo, una organización que no formula recomendaciones críticas o sustantivas por miedo a perder el apoyo gubernamental puede perder en seguida su legitimidad en el seno de la comunidad minoritaria. La Ley de Minorías debe ser revisada para que las enmiendas fomenten una representación más diversa en los órganos nacionales de asesoramiento.

En Rumania, el Partido Socialdemócrata Roma (PSR) ocupa el único escaño parlamentario destinado a los roma, en virtud de las disposiciones que garantizan la representación de las minorías en el caso de que no consigan el umbral electoral mínimo. No obstante, en gran medida a causa de que el Gobierno sólo consulta al PSR, esta organización ha llegado a ser aceptada como la única que representa a los roma en todos los niveles, hasta el punto de que para cubrir puestos de funcionario se viola el procedimiento administrativo para contratar simplemente a los candidatos que nombra el PSR. Según algunos activistas romanís, el crédito que da el Gobierno a una sola organización política para representar todo el conjunto de partidos y de asociaciones romanís ha fragmentado la comunidad de ONGs de esta étnia.

En Letonia, representantes de las minorías han criticado la falta de transparencia en el proceso de selección para elegir las ONGs que participan en el Consejo que supervisa el trabajo del Fondo de Integración Social.

Los gobiernos han de trabajar con las comunidades minoritarias para crear mecanismos más sofisticados de participación de las minorías en la vida pública, lo que propiciará la participación de un elenco de grupos de defensa de los intereses de las minorías, tan amplio como sea posible y factible. En las situaciones en las que se mantenga un único socio de negociación con el fin de facilitar la comunicación entre el Gobierno y la comunidad minoritaria, se han de idear mecanismos alternativos que promuevan en éstas instituciones un amplio diálogo con otras organizaciones minoritarias.

Una vez más, tanto los gobiernos como las comunidades minoritarias tienen mucho que ganar con la participación de éstas últimas en la definición de las políticas, en la identificación de las mejores prácticas y en la modificación o eliminación de los proyectos poco fructuosos.

2.8 Apoyo público

Las medidas cuya adopción se percibe como una condición impuesta por la Unión Europea y que cabe cumplir, aunque sean adoptadas con buena voluntad e intenciones,

no son, necesariamente, reflejo de un cambio radical en la opinión pública: de hecho, las llamadas de la Unión Europea para mejorar la situación de las minorías, han suscitado frecuentemente resentimiento en las poblaciones mayoritarias y sus políticos, por considerarlas interferencias exteriores injustificadas e inoportunas.

Se suele considerar que todos los programas políticos a gran escala necesitan un amplio apoyo público, pero el paso firme del proceso de adhesión ha supuesto que la formación de un apoyo público a las medidas del gobierno haya tenido poco margen ante la urgencia de los deberes más amplios que supone la adhesión.

Los líderes políticos pueden justificar con mas facilidad las medidas tomadas para cumplir las condiciones económicas en razón de los beneficios que todos esperan que reportará la pertenencia a la Unión Europea. En cambio, no ha habido tanta persuasión, en el caso de los beneficios y ventajas que traerá a la sociedad en su conjunto la mejora de la situación de las minorías.

De hecho, la resistencia a aplicar medidas reales para mejorar la situación de los roma o de fomentar su integración ha sido uno de los mayores obstáculos para ponerlas en práctica de manera efectiva. En Eslovenia, por ejemplo, un funcionario regional informó de que los políticos, de forma deliberada, no daban prioridad a los programas para romanís porque los habitantes de la étnia dominante reaccionarían negativamente;³⁰ se han recogido observaciones similares en Bulgaria, la República Checa, Hungría, Lituania, Polonia, Rumania y Eslovaquia. Si se destinan sumas sustanciales de dinero a programas de mejora de la situación de grupos minoritarios – en particular durante periodos de austeridad económica, o cuando del grupo minoritario en cuestión se tiene muy baja estima – sin acompañarlas de esfuerzos para crear tolerancia y comprensión entre el conjunto de la población, es inevitable que surjan resistencias, lo que expone dichos esfuerzos a un grave riesgo de fracaso.

La resistencia a la adopción y puesta en práctica de planes de protección de las minorías no sólo ha surgido entre la ciudadanía, sino también entre los funcionarios públicos. Los funcionarios búlgaros, por ejemplo, han cuestionado por qué los roma han sido elegidos para recibir ayuda a través de un programa especial, cuando otros grupos minoritarios también se encuentran desfavorecidos³¹; el Ministerio de Educación advertía contra una integración demasiado rápida de los roma en los colegios, con el argumento de que

³⁰ Entrevista a Sonja Ličen Tesari, Semič, 30 de marzo de 2002.

³¹ Foro del Instituto Sociedad Abierta, Sofía, mayo de 2002.

podría provocar una reacción violenta contra la población minoritaria e incluso “conducir a una mayor exclusión de los roma que viven en barrios segregados”.³²

El conocimiento público de los programas gubernamentales para los roma es exiguo en todos los países candidatos analizados. Pocos planes incorporan disposiciones para fomentar un mayor conocimiento, ni entre la población beneficiaria ni en el conjunto de la sociedad, y los que lo han hecho han sido llevados a la práctica de forma irregular. Por ejemplo, el Concepto 2000 de la República Checa subraya la importancia del debate público, pero parece que faltan los fondos y recursos humanos necesarios para lanzar una campaña orquestada para promocionar el Concepto y sus actividades. La Oficina responsable de coordinar la puesta en práctica de Concepto no tiene personal encargado de las relaciones públicas y los esfuerzos para hacer publicidad del Concepto no han sido sistemáticos.³³

En el marco del Plan Nacional de Integración de Estonia, se han realizado costosos esfuerzos de promoción, y el seguimiento de la opinión pública que aparece en los medios de comunicación es también un componente notable del programa. Sin embargo, estas medidas sólo han tenido un éxito parcial en cuanto a la formación de una visión común de la integración. De todos modos, las sociedades minoritaria y mayoritaria continúan contando con visiones muy diferentes acerca de los objetivos de la integración y cuáles deberían ser las prioridades.

Si el público no tiene suficiente información los cargos políticos más desaprensivos pueden exagerar, con fines políticos, los gastos en planes para las minorías. En Hungría, se ha observado que los cargos públicos han dado mucho énfasis a desembolsos en beneficio de los roma sin señalar que estas medidas fueron tomadas para garantizar la igualdad de oportunidades en la sociedad húngara.³⁴ Este tipo de enfoque puede conducir al resentimiento, y hacer que se vaya minando la confianza y la iniciativa de las comunidades romanís.

Las iniciativas destinadas a dar una mayor visibilidad en los medios de comunicación a los roma, resultan una ayuda muy valiosa para positivizar su imagen. En Hungría, han sido muy exitosas las iniciativas no-gubernamentales creadas para promover y facilitar la aparición de los roma en los medios. El Centro de Prensa Roma redacta noticias y otros reportajes para su difusión en los medios de comunicación generales. También ha

³² Ministerio de Educación y Ciencia de Bulgaria, “Organization and government of the activities of the schools of general education, professional and special schools” [Organización y dirección de las actividades en colegios de educación general, profesional y escuelas especiales] Sofía, 2002, p.156.

³³ Foro del Instituto Sociedad Abierta, Praga, junio de 2002.

³⁴ Foro del Instituto Sociedad Abierta, Budapest, junio de 2002.

brindado formación a jóvenes romanís en colaboración con el Centro para el Periodismo Independiente, y ha apoyado la creación de un organismo similar en Rumania.

En toda la región, la falta de una voluntad política auténtica para desarrollar y poner en práctica medidas efectivas destinadas a las minorías, se puede retrotraer a la todavía mayor falta de afinidad y adhesión a los valores y principios políticos comunes que trajo consigo la ampliación – y quizás por lo tanto – a los esfuerzos insuficientes por parte de la Unión Europea para destacar la importancia de esos valores y principios. Los organismos de la Unión Europea y los Gobiernos de los países candidatos deben desarrollar y expresar argumentos más convincentes de que la protección de las minorías es un componente fundamental de los valores comunes de la Unión Europea.

3. SEGUIMIENTO DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPA – LA SITUACIÓN DE LOS MUSULMANES Y LOS ROMA

*Más que nunca, el modelo europeo se basa en valores universales: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y Estado de Derecho. Para la mayor parte, estos ideales han sido alcanzados. De todos modos, todavía quedan algunas batallas, incluso en nuestras viejas democracias, para llevarlas a su plenitud.*³⁵

El Volumen II de los informes de 2002 del EUMAP se centra en la situación de un grupo minoritario vulnerable en los cinco mayores Estados miembros de la Unión Europea.³⁶ Estos informes revelan algunos de los mismos problemas evidenciados en los países candidatos. Los roma en Alemania y España tienen que afrontar los prejuicios, la exclusión y la discriminación en el ámbito del empleo, la educación, la vivienda, el acceso a bienes y servicios públicos, y el sistema penal, así como las barreras para gozar plenamente de los derechos de las minorías. Además, en contraste con los países

³⁵ Louis Michel, Prefacio del Informe Periódico Anual sobre derechos humanos del Parlamento Europeo 2001, p. 7. <http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf>, (visitado el 18 de septiembre de 2002).

³⁶ El EUMAP sólo ha estudiado los cinco mayores Estados miembros de la Unión Europea, por lo que este Compendio se refiere sobre todo a la protección de las minorías en estos cinco países. Es obvio que el Programa apoya la extensión de los seguimientos, con el fin de abarcar los quince Estados miembros, lo que permitirá que las conclusiones expuestas aquí se puedan extender y precisar más.

candidatos, Alemania no ha adoptado un programa gubernamental específico para tratar estos asuntos.³⁷

Los informes sobre estados miembros del EUMAP también revelan una serie de aspectos nuevos y diferentes. El surgimiento de amplias comunidades musulmanas en Francia, Italia y Reino Unido con sus valores y tradiciones diferentes – así como el deseo de participar plenamente en la vida pública – presenta algunos desafíos a las bases fundamentales del sistema europeo de protección de las minorías, que tiende a percibir a las comunidades minoritarias en términos de extracción étnica o racial, en vez de en términos religiosos.

3.1 Actitudes públicas

Pese a que hay una gran diversidad dentro de la población sinti y roma de Alemania y de los roma/gitanos³⁸ de España, la sociedad mayoritaria los percibe como un único grupo. De un modo similar, pese a que “la comunidad musulmana” está formada por diferentes comunidades nacionales, étnicas y lingüísticas, los musulmanes son vistos como un grupo monolítico.³⁹

De hecho, comunidades musulmanes muy distanciadas comparten ciertos valores e intereses, y se identifican como grupo cada vez más, con el propósito de protestar contra el trato discriminatorio y de apelar a ciertos derechos de las minorías. Lo mismo sucede con las comunidades romanís. El hecho de que lo hagan no debe socavar los esfuerzos oficiales para fomentar una mayor comprensión y apreciación de su diversidad interna.

³⁷ El *Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano* de España fue adoptado en la década de 1980, y según los representantes roma/gitanos, está caducado y necesita una revisión.

³⁸ La terminología que recomienda Unión Romaní de España es: “roma” como término general, “romani” como forma de genitivo singular femenino, con el significado de “de los roma” o “característico de la comunidad roma” y “roma o gitanos” para referirse a los roma españoles.

³⁹ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (en lo sucesivo, “EUMC”), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, [Informe sobre la islamofobia en EE.UU. tras el 11 de septiembre de 2001], Viena 2002, pp. 23–24.

Tanto los roma como los musulmanes suelen ser vistos como extranjeros en los países en que viven⁴⁰ – aunque hayan residido como ciudadanos del país durante generaciones, o incluso siglos, como es el caso de los roma en Alemania y España. A consecuencia de esto, las medidas destinadas a las minorías se combinan a veces con las que combaten la xenofobia o prestan asistencia social a inmigrantes o extranjeros. En Alemania, por ejemplo, los asuntos relacionados con la discriminación o la violencia contra las minorías⁴¹ son enviados a la “Comisión de Asuntos Exteriores”, es decir, no existe a nivel federal ningún órgano especializado competente que trate los asuntos de discriminación y violencia sufridos por miembros de comunidades minoritarias o que se dedique a la promoción de su identidad.⁴²

A pesar de que la mayoría de los musulmanes que viven en Francia son ciudadanos franceses, hay segmentos de la sociedad que sigue considerando a los musulmanes del Magreb – al contrario que los inmigrantes de otros países como Italia, España y Portugal – como inmigrantes, incluso tras cuatro generaciones en Francia. Quizás debido a que los musulmanes son una minoría muy “perceptible”, los italianos tienden a asociar inevitablemente la inmigración con el Islam, aunque los musulmanes no son, en realidad, mayoría entre los inmigrantes.⁴³ En el Reino Unido, las instancias oficiales han ido conociendo más el prejuicio y la discriminación contra las comunidades musulmanas a partir de la publicación en 1997 de un informe de la Comisión sobre Musulmanes Británicos e Islamofobia.⁴⁴ Sin embargo, los grupos musulmanes afirman que el Gobierno ha tardado en transformar el conocimiento oficial de la discriminación de sus comunidades en iniciativas políticas y medidas legislativas, y lamentan que el Gobierno sea “rápido en la retórica pero lento en la práctica.”⁴⁵

⁴⁰ El EUMC ha apreciado que “la incertidumbre sobre nuestra identidad, nuestra pertenencia y nuestras tradiciones ha conducido a un miedo creciente a las influencias ‘extranjeras’ y a una correspondiente resistencia a todo lo que parezca ‘extranjero’ y diferente”. Declaración de Bob Purkiss, Presidente del EUMC, y Beate Winkler, Director, con ocasión del día internacional contra la discriminación racial, 21 de marzo de 2002, EUMC Newsletter Issue 11 de marzo de 2002, disponible en inglés en: <<http://eumc.eu.int>>.

⁴¹ Aquí nos referimos a las minorías visibles, como los sinti y los roma.

⁴² También en Italia, la situación de los roma y los sinti – cuya mayoría (sobre el 70 por ciento) son residentes históricos en el país – se ha tratado en el marco de la Comisión para la Integración de los Extranjeros.

⁴³ Los cristianos son el grupo más numeroso, con aproximadamente 800.000 personas (el 48 por ciento de la comunidad inmigrante).

⁴⁴ Comisión sobre Musulmanes Británicos e Islamofobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, [Islamofobia: un reto para todos nosotros] Londres: The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁵ Entrevista a la organización G, Londres, 6 de junio de 2002.

Ambos grupos minoritarios tienen que hacer frente a los prejuicios de las sociedades mayoritarias. La opinión negativa de las comunidades romanís está muy extendida en Alemania y España. En 1992 una encuesta indicaba que el 64 % de los alemanes tenían una mala opinión sobre los roma, un porcentaje mayor que de cualquier otro grupo étnico, racial o religioso,⁴⁶ y otra encuesta de 2001 revelaba un modelo de prejuicio continuado.⁴⁷ En España, los roma/gitanos son percibidos como un colectivo renuente a integrarse, y las relaciones con el resto de la población española están marcadas por la segregación en todos los ámbitos de la vida – una “coexistencia sin convivencia”.

Un reciente informe del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) revela que la presencia en los medios de comunicación del Islam suele estar “basada en simplificaciones estereotipadas”, y retratadas como una religión y una ideología “completamente ajena y alternativa a la secularidad ilustrada de Occidente”.⁴⁸ Los líderes musulmanes en Francia, Italia y Reino Unido afirman que los medios de comunicación tienden a emplear las mismas fuentes de información, radicales o extremistas, que no son consideradas representativas en las comunidades musulmanas, lo que no proporciona una visión amplia y contribuye a crear un estereotipo del musulmán como una amenaza a los valores y cultura de las sociedades en las que viven.⁴⁹ Según nos indica una organización musulmana de Francia: “Los medios de comunicación han utilizado cada incidente... para alimentar la Islamofobia y demostrar que el Islam es incompatible con la República”.⁵⁰ Estas prácticas pueden contribuir a desarrollar la Islamofobia y pueden conducir al refuerzo desafortunado de

⁴⁶ El 17% tiene una opinión desfavorable de los musulmanes; de los indios, el 14%; de los obreros extranjeros, el 12%; de los de piel oscura, el 8%; y de los judíos, el 7%. Citado en G. Margalit, “Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?” [Antigitanismo en la cultura política de la República Federal de Alemania: ¿Paralelo al antisemitismo?] Disponible en alemán en: <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>> (visitada el 9 de abril de 2002).

⁴⁷ Este estudio en parte de un proyecto, financiado por la Comisión Europea, para valorar la situación de los sinti y los roma en algunos Estados miembros (Alemania, Italia y España) y para formular recomendaciones a los gobiernos respectivos. Los informes provisionales están en el archivo del Programa de Seguimiento de la Adhesión a la Unión Europea.

⁴⁸ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States*, [Racismo y diversidad cultural en los medios de comunicación de masas. Compendio de estudio para ejemplos de buenas prácticas en los Estados miembros de la Unión Europea] 1995–2000, Viena, Febrero de 2002, pp. 252, 262.

⁴⁹ Ver, p.e., E. Poole, “Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press” [Enmarcar el Islam: Un análisis de la cobertura del Islam en la prensa británica] en K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media*, [Islam y Occidente en los medios de comunicación de masas] New Jersey: Hampton Press, 2000, p. 162.

⁵⁰ Entrevista al director del *Institut Formation Avenir*, 17 de mayo de 2002.

la identidad musulmana en torno a un sentido compartido de vulnerabilidad y la exclusión de la sociedad mayoritaria.

Los cargos públicos tienen la responsabilidad especial de abanderar la condena a los actos y actitudes discriminatorios y contrarrestar los prejuicios. Algunos han estado a la altura de su responsabilidad, pero otros han hecho declaraciones que estimulan la intolerancia y socavan los valores esenciales europeos. Los órganos de la Unión Europea de seguimiento de los derechos humanos deben asumir un papel de “vigilantes”, siguiendo de cerca los discursos oficiales y los informes en los medios, con un ojo puesto en el fomento de un discurso público responsable, en la condena inequívoca de las declaraciones racistas, y expresando una desaprobación formal cuando así se requiera.

Hoy en día, sin embargo, las actitudes y percepciones negativas hacia musulmanes y romaníes siguen influyendo en el trato que reciben y conforman el contexto en el que se aplica la legislación y operan las instituciones.

3.2 Protección contra la discriminación

No todos los Estados miembros han adaptado su legislación a las normas europeas en el ámbito de la lucha contra la discriminación, que estipula la Directiva de igualdad de trato y en las Directivas de empleo. Además, la valoración de la situación de los musulmanes que viven en Europa demuestra que ni siquiera esas normas son suficientes, puesto que la discriminación por motivos de convicción religiosa sólo está recogida la Directiva de empleo.

Ni Alemania ni España han adoptado una legislación completa contra la discriminación.⁵¹ En ambos países, los esfuerzos se encaminan a la adaptación de la legislación nacional a la Directiva de igualdad de trato, pero los avances han sido exiguos. Incluso en los países que han adoptado un completo corpus legislativo contra la discriminación, quedan notables lagunas. La ley francesa reconoce y castiga la discriminación por motivos religiosos, pero no dispone de una definición clara de la discriminación

⁵¹ Para una comparación detallada del derecho español y alemán con los criterios normas mínimos establecidas en la Directiva del Consejo 2000/43/EC, ver “Anti -discrimination Legislation in EU Member States”, [Legislación contra la discriminación en los Estados miembros de la Unión Europea], capítulos sobre España y Alemania, Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), Viena, 2002. Disponible en inglés en: <http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm>, (visitada el 10 de octubre de 2002).

indirecta. Según un experto, esto “supondría referirse a categorías [especiales] de la población (lo que prohíbe la Constitución Francesa).”⁵²

La situación de los musulmanes revela que el propio sistema de la Unión Europea es incompleto. El marco legislativo e institucional del Reino Unido para garantizar la protección contra la discriminación étnica y racial está ampliamente adaptado a la Directiva de igualdad de trato, pero aun así hay señales de que no proporciona la protección adecuada para los ciudadanos musulmanes. Pese a que algunas comunidades religiosas han conseguido mejorar su protección al destacar hasta qué punto constituyen también un grupo étnico (como las de Bangladesh y Pakistán), esta opción no está abierta a los musulmanes procedentes de países en los que no son mayoría. Excepto con Irlanda del Norte, los órganos gubernamentales para la promoción de la igualdad de trato operan dentro del marco legislativo existente para asuntos de desigualdad étnica y racial, por lo que no contemplan a los musulmanes u otros grupos religiosos sin carácter étnico.

De todas formas, la legislación no es más que un primer paso. Incluso en los países con una legislación completa contra la discriminación, como Italia o Francia, es escaso el conocimiento público del amparo legal que ésta ofrece, y pocos casos han llegado a los tribunales; el conocimiento parece particularmente bajo entre los inmigrantes y otras comunidades vulnerables.⁵³ Las autoridades públicas de estos países han hecho algunos esfuerzos para promocionar una puesta en práctica más efectiva de este tipo de legislación. Los tribunales franceses, por ejemplo, han intentado facilitar los trámites en los casos de discriminación al permitir pruebas recogidas a través de la técnica del “testing”.⁵⁴ En Italia y España, existen procedimientos simplificados para presentar denuncias.

En el Reino Unido, las leyes contra la discriminación se completan con la obligación por parte de los organismos públicos de fomentar activamente una mayor igualdad de oportunidades entre los grupos raciales o étnicos, desarrollando políticas concretas en esta área. Para garantizar el acceso por igual de todos los musulmanes a los servicios

⁵² Ver D. Borillo, “Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d’égalité et de non-discrimination,” [Instrumentos jurídicos franceses y europeos para la puesta en marcha del principio de igualdad y no discriminación], nota 3, p. 126.

⁵³ Ver I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato* [El extranjero como víctima del delito], informe de investigación fundado por CPII, DAS, Oficina del Presidente del Consejo de Ministros, 1999.

⁵⁴ Tribunal de Casación, n. W 01-85.560 F-D. La técnica del “testing” fue ideada por SOS Racismo para probar la negativa injustificada a entrar en bares de copas y otros lugares públicos a extranjeros o inmigrantes. SOS Racismo ha sostenido que “testing” puede ser una herramienta útil para combatir la discriminación en otros ámbitos, como el laboral. Ver (en francés): <http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68>, (visitada el 26 de septiembre de 2002).

públicos esta obligación debería extenderse para cubrir el credo religioso.⁵⁵ Tal como ha reconocido el propio gobierno británico, “las autoridades regionales modernas son las que están en contacto con las personas a las que sirven, con una estructura ejecutiva abierta y una prestación de servicios basada en las necesidades de los usuarios, y no en la de quienes los proporcionan”.⁵⁶

Se deben organizar encuentros paneuropeos para fomentar el desarrollo de una concepción e interpretación básica común, en cuanto a la forma que deberían tomar las leyes nacionales de lucha contra la discriminación, tanto en la teoría como en la práctica, en la medida que lo permitan las diferentes tradiciones políticas y jurídicas. El artículo 13 del Tratado de la Unión Europea estipula la protección contra la discriminación por motivos de religión o creencias, así como de origen racial o étnico.⁵⁷ Esto traza el camino que deben seguir las futuras iniciativas de ampliar la Directiva de igualdad de trato o de elaborar nuevas directivas sobre ámbitos como la religión o la lengua. La Unión Europea también podría reforzar su marco de lucha contra la discriminación al instar a los Estados miembros a firmar el Protocolo 12 del ECHR, que contiene una prohibición expresa de la discriminación, incluyendo motivos de filiación religiosa, y también mediante la adhesión a la ECHR.⁵⁸

Además, los Estados miembros, a través de la Unión Europea, deben acatar formalmente el principio de que la prohibición de la discriminación se debe acompañar de acciones positivas, y obrar en consecuencia. Se ha de requerir a los cargos públicos que abran vías para garantizar la disponibilidad de los servicios públicos en plano de igualdad, con especial atención a los grupos minoritarios vulnerables. También se deben buscar ocasiones para que los Estados miembros compartan información y experiencias sobre buenas prácticas. Hasta el momento en que se adopte una legislación detallada contra la discriminación, sería útil elaborar indicaciones o manuales prácticos para instruir a los funcionarios públicos sobre cómo evitar la discriminación en la prestación de servicios.

⁵⁵ Este es el caso de la Ley de Irlanda del Norte de 1998 (NIA), que exige a las autoridades públicas prestar la debida atención a la necesidad de promover la igualdad de oportunidades “entre personas de diferentes convicciones religiosas”. Art. 75(1).

⁵⁶ Asociación regional, *Faith and Community*, [Fe y Comunidad] Londres: LGA Publications, 2002, p. 3.

⁵⁷ El Protocolo 12 de la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (ECHR) contiene una prohibición expresa de la discriminación.

⁵⁸ Esta recomendación ha tenido el apoyo de un amplio grupo de ONGs de derechos humanos, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, en un posicionamiento conjunto a la Convención sobre el Futuro de Europa.

3.2.1 Falta de datos

El nivel de discriminación que sufren los grupos minoritarios en muchos Estados miembros está ocultado por la falta de estadísticas completas o datos fiables. Como en los países candidatos, las autoridades tratan de justificar esta carencia con argumentos relacionados con la protección de la privacidad y de los datos personales. Al mismo tiempo, la ausencia de suficiente información—plantea un grave obstáculo para la elaboración de políticas efectivas contra la discriminación.

Ni en España ni en Alemania existen estadísticas fiables a escala nacional sobre la situación de los roma, ni sobre los musulmanes, en Francia o Italia hay una laguna que los organismos especializados en Derechos Humanos han demandado cubrir.⁵⁹ El CERD, por ejemplo, ha destacado que la falta de datos socioeconómicos oficiales sobre la población roma española puede mermar la efectividad de las medidas destinadas a aliviar su situación.⁶⁰ La Directiva de igualdad de trato también recomienda el uso de pruebas estadísticas para establecer instancias de discriminación indirecta.

Los gobiernos de España y Alemania mantienen que las normas jurídicas sobre el tratamiento de datos sobre la etnia de las personas hacen imposible toda recogida sistemática de datos. En realidad, las leyes españolas no prohíben la recogida de este tipo de datos, siempre que los encuestados estén informados y se respeten las disposiciones legales de tratamiento de datos.⁶¹ El Tribunal Federal Constitucional de Alemania declaró que se podía realizar la recogida de este tipo de datos si se garantizaba la confidencialidad de los datos.⁶² El Gobierno, en cambio, ha señalado en otra ocasión que no es práctico en ningún caso recoger datos étnicos sobre la situación de los sinti y

⁵⁹ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de la ONU, el Comité Consultivo de la Aplicación del FCNM y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) han formulado recomendaciones sobre la importancia de las estadísticas como instrumento para establecer y combatir la discriminación.

⁶⁰ CERD, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Spain*, CERD/C/304/Add.8, 28 de marzo de 1996.

⁶¹ Ver, p.e. *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, [Seguimiento étnico y protección de datos] Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001, pp. 200–227.

⁶² En cambio, estimó que las leyes que regulan la elaboración de estadísticas no proporcionaban garantías suficientes. Desde 1983 no se ha dado un solo paso enmendar las leyes y garantizar la confidencialidad. Ver sentencia de 1983 del Tribunal Federal Constitucional de Alemania, BVerfGE 65, 1ff.

los roma, puesto que “sólo se podría realizar con inversiones desproporcionadas de tiempo y esfuerzo”.⁶³

De todas formas, en muchos casos se cuenta con esa información, obtenida de forma selectiva. Según la Agencia de Protección de Datos española hasta el año 2000 se tenían registradas legalmente 85 bases de datos públicas y 60 privadas, con información relacionada con la raza o la etnicidad de particulares,⁶⁴ y, por otra parte, las leyes de elaboración de estadísticas con fines comunitarios, tienen pocas o ninguna limitación sobre la recogida de datos étnicos o raciales.⁶⁵ Estos datos se emplean en el diseño de políticas destinadas a los “pueblos de España” reconocidos. Por lo tanto, la falta de datos estadísticos sobre los roma parece causada por la falta de voluntad política, más que por obstáculos legales, y constituye una grave lacra para el desarrollo de medidas destinadas a un público concreto, con el fin de solucionar los importantes problemas de discriminación y exclusión que tienen.

Resulta paradójico que algunos países apelen a la falta de datos étnicos fiables para despachar las críticas a sus mecanismos para proteger a los grupos minoritarios de la discriminación y la violencia. Alemania, por ejemplo, ha desestimado las críticas sobre la excesiva presencia de los niños romanís en los “colegios de educación especial” afirmando que no hay “datos estadísticos fiables para sugerir que este grupo tiene un promedio menor de participación en la educación... [pese a que] algunos Länder han informado que existen en algunos *casos aislados* en los que el número de niños sinti y roma presentes en colegios de educación especial es particularmente alto [con énfasis].”⁶⁶ Italia presentó objeciones a los estudios de la ECRI que mostraban que el número de actos racistas superaba al de procedimientos penales llevados a los tribunales, con el

⁶³ Comentarios del Gobierno de la República Federal de Alemania al Dictamen del Comité consultivo acerca del Informe sobre la Aplicación del FCNM en la República Federal de Alemania, p. 9. Disponible en inglés en <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm> (visitada el 10 de octubre de 2002).

⁶⁴ “Distribución de archivos que contienen datos sensibles, registrados en el Registro General de Protección de Datos”, *Catálogo de archivos 2000*, CD-ROM publicado por la Agencia de Protección de Datos.

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, [Seguimiento étnico y protección de datos: el contexto europeo], Central European University Press – INDOK, p. 215.

⁶⁶ Comentarios del Gobierno de la República Federal de Alemania sobre el Dictamen del Comité consultivo del Informe de Aplicación del FCNM en la República Federal de Alemania, p. 13.

argumento de que esta conclusión “no estaba suficientemente sustentada en elementos factuales, o datos estadísticos”,⁶⁷ pese a que no existen datos oficiales disponibles.

En el Reino Unido, ha quedado demostrado que las estadísticas detalladas relativas a la etnia son un instrumento inestimable para desarrollar políticas de mejora de los servicios públicos destinados a los grupos étnicos o raciales minoritarios. Estas estadísticas han revelado que en ámbitos como educación, sanidad, protección social, vivienda, prestación de servicios públicos, empleo y sistema penal, las comunidades de Pakistán y Bangladesh (mayoritariamente musulmanas) adolecen de niveles notablemente altos de privación, discriminación y perjuicios incluso en comparación con otras minorías. En base a esto, y a los informes sobre discriminación elaborados por representantes musulmanes, parece justificado llevar a cabo investigaciones adicionales y recopilaciones de estudios estadísticos sobre comunidades religiosas en el Reino Unido, así como en otros Estados miembros. Puesto que las opciones sobre cómo categorizar a las personas son reflejo de decisiones políticas acerca de qué modelos pueden ser mejores, y qué grupos precisan protección, el lanzamiento de estas campañas de investigación sería una señal visible de que los Estados miembros están comprometidos con la protección de las comunidades musulmanas al igual que las comunidades minoritarias raciales o étnicas.

La información estadística proporciona una base sólida para valorar la situación de los grupos minoritarios, y diseñar políticas públicas más efectivas para eliminar las desventajas que tienen que afrontar, *antes* de que éstas generen alienación, desafecto e incluso conflictos. La Unión Europea debería dedicar más recursos a la búsqueda, en estrecha colaboración con los representantes de las minorías, de métodos aceptables para realizar encuestas sin infringir las normas de confidencialidad y protección de datos. También debería alentar a los Estados miembros a utilizar estos métodos para realizar estudios más completos que los actuales sobre la situación de las comunidades minoritarias vulnerables.

3.2.2 Discriminación de los roma

Pese a la falta casi total de datos fiables, los informes del EUMAP contienen pruebas individuales abundantes de que las comunidades roma de Alemania y España se enfrentan a graves prejuicios en muchos ámbitos. En razón de estas pruebas se impone la realización de estudios estadísticos y analíticos más completos.

⁶⁷ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), Second report on Italy, [Segundo informe sobre Italia] aprobado el 22 de junio de 2000 y publicado el 23 de abril de 2002, p. 30.

Como sus homólogas en Europa Central y del Este, las comunidades roma sufren severos perjuicios en la igualdad de acceso a la educación. Estas desventajas emanan en parte de las precarias condiciones de vida y la pobreza, pero también tienen mucho que ver la marginación y la discriminación agudísimas. En Alemania, un número desproporcionado de niños sinti y roma estudian en “colegios de educación especial” para niños discapacitados intelectual o físicamente, sin que importen su capacidad intelectual. Los graduados de esos colegios tienen escasas perspectivas de alcanzar a otros niveles de educación o empleos prósperos. Los precarios niveles de escolarización de los niños gitanos españoles han mejorado desde 1980, pero los altos promedios de abandono y absentismo escolar siguen planteando graves problemas, y pocos gitanos finalizan la educación superior. Los colegios públicos españoles se repliegan cada vez más en guetos, y se han registrado dificultades de ingreso en guarderías y algunas escuelas.

Tanto el Gobierno alemán como el español han reconocido que es necesario corregir las desigualdades en la educación. En España se han puesto en marcha programas de educación “compensatoria” para proporcionar una asistencia adicional a los niños desfavorecidos. No obstante, algunos líderes romanís temen que estas iniciativas puedan reforzar – o como mínimo ignorar – el problema de la segregación educativa. Además, la falta de coordinación ha generado prácticas muy diferentes según la comunidad autónoma.

El Gobierno alemán ha creado “colegios de promoción” como medio de igualar las oportunidades de los niños sinti y roma. Según la opinión de los portavoces sinti y roma, muchas de estas “oportunidades de promoción” se imponen de manera arbitraria a niños sinti y roma, y algunas autoridades educativas reconocen que los “colegios de promoción” no son más que “un nombre nuevo para un viejo problema”.⁶⁸ Varios estados/länder alemanes prestan apoyo a las iniciativas de las ONGs para superar los perjuicios que afrontan los niños sinti y roma en el acceso a la educación, pero no se ha evaluado de modo sistemático su efectividad o su valoración como “práctica positiva” con vistas a compartir e intercambiar este tipo de experiencias. Tampoco existe un compromiso para garantizar que las iniciativas positivas cuentan con el apoyo financiero adecuado.

Hay muchas barreras que dificultan el acceso de los roma y los sinti al mercado legal de **trabajo**. Además de la desventaja que supone contar con niveles generalmente bajos de educación y formación, parece que han de afrontar prejuicios muy arraigados para acceder a una ocupación y, posteriormente en el lugar de trabajo. Muchas familias roma viven de una combinación de trabajos formales e informales, en empleos que el resto de la población suele considerar indeseables, como la venta ambulante, la recogida de chatarra o trabajos de temporada. A pesar de que no se han elaborado estudios

⁶⁸ Foro del Instituto Sociedad Abierta, Hamburgo, 8 de abril de 2002.

sistemáticos sobre el tema, los líderes romanís de Alemania y España y las organizaciones de derechos humanos coinciden en señalar que la discriminación de los roma en el mercado laboral es una realidad del día a día. Las oficinas de empleo en España informan de que muchas empresas descartan de forma explícita la contratación de roma/gitanos. Según un representante de un plan especial de empleo para los roma, “en cinco de cada diez casos los empresarios me dicen abiertamente que no quieren gitanos”.⁶⁹ Ni en Alemania ni en España suelen llegar a los tribunales denuncias por discriminación racial, y en ambos países la jurisprudencia sobre este tema es exigua.

Las declaraciones del gobierno sobre los asuntos laborales que afectan a los roma españoles están marcadas por los tópicos y generalizaciones acerca de la supuesta falta de cualificación y de sus actitudes culturales particulares sobre el trabajo. Apenas ha merecido consideración la influencia que ejerce la discriminación racial, por lo que se han articulado escasas medidas estratégicas que respondan a la realidad de la discriminación. Un proyecto alentador es “Acceder”, un plan apoyado por la Unión Europea, que por vez primera sitúa a la comunidad romaní como destinatario de un programa operativo del Fondo Social Europeo.

Las autoridades públicas de algunos estados alemanes han intentado reducir los elevados niveles de desempleo de los sinti y los roma a través de varios proyectos de creación de empleo, con éxito limitado. En educación, no se han realizado evaluaciones a gran escala ni se han valorado la efectividad de los proyectos de creación de empleo, con vistas a intercambiar experiencias e identificar prácticas positivas. Esto podría respaldar el desarrollo de otras medidas políticas más sistemáticas orientadas a aliviar las desventajas que afrontan los sinti y los roma en el mercado laboral.

La mayoría de los roma vive en infraviviendas, con frecuencia en chabolas (en España) o asentamientos (en Alemania) en la periferia de centros urbanos, con las infraestructuras mínimas, en muchos casos en condiciones que plantean graves riesgos de salud. También se ha constatado en ambos países discriminación en el acceso a viviendas públicas y privadas, así como a otros bienes y servicios. Los anuncios de apartamentos en que se llega a poner “extranjeros no”, “moros no”, “gitanos no” o “personas del Este no,” son frecuentes en el centro de Madrid y en otras ciudades grandes de España, y encuestas recientes indican que persiste el apoyo a la segregación: son muchos los que afirman que “[los roma] deben vivir por separado”, “no deben dárseles viviendas en nuestros barrios” o “deben ser expulsados del país”.⁷⁰ En 1994 una encuesta revelaba

⁶⁹ Entrevista a una mujer gitana que trabaja en una oficina de empleo. (Prefiere mantener el anonimato) Diciembre de 2001.

⁷⁰ T. C. Buezas, citado en A. Piquero, *Peor recibidos que los magrebíes*, G. El Comercio, 10 de abril 2000.

que sobre el 68 % de los alemanes afirmaba que no deseaban tener a un sinti o un roma por vecino.⁷¹

El Gobierno Alemán ha reconocido la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los colectivos roma y sinti y de promover su integración en la sociedad, y se ha comprometido a hacerlo. Por su parte, algunos *Länder* ya han puesto en marcha exitosos proyectos de realojo.⁷² Los representantes de los sinti y roma alemanes subrayan que los proyectos más beneficiosos son aquellos en los que han participado en la toma de decisiones, y reclaman la integración de los proyectos *ad hoc* en una política más amplia y completa a nivel nacional para contrarrestar la segregación generalizada.

En España, se produjeron intentos en los años ochenta y noventa de erradicar los poblados de chabolas mediante el traslado de gitanos a viviendas “transitorias”, que son edificios básicos (a veces de infraviviendas), muchas veces en la periferia de centros urbanos, como paso intermedio hacia la plena integración en barrios mixtos. A corto plazo, aunque esta acción ha hecho poco para aliviar la marginalidad y la segregación, no podemos negar que el traslado de miles de familias de chabolas a pisos con agua, electricidad y servicios sanitarios supuso una sensible mejoría.

Sin embargo, el traslado no fue concebido o aplicado como parte de una política a largo plazo, ni tampoco ha existido ninguna coordinación o control sobre su puesta en práctica. Esto concedió a las autoridades regionales una gran autonomía para diseñar programas de vivienda que respondieran a las necesidades locales, y en efecto, algunas lo han hecho con éxito. Sin embargo, también se ha dejado ver la escasa o nula coordinación y cooperación entre Comunidades Autónomas, así como la ausencia de evaluaciones y valoraciones a escala nacional. Soluciones que fueron en principio improvisadas para desactivar situaciones de crisis amenazan con volverse permanentes: en agosto de 2002, todavía había miles de roma/gitanos habitando en viviendas de transición, sin ninguna indicación de cuando terminará este periodo.

Los líderes de los roma/gitanos españoles, como sus homólogos roma y sinti alemanes, denuncian que el fracaso para mejorar la situación de la vivienda es consecuencia directa del fracaso de las autoridades estatales para garantizar su participación en el desarrollo y la puesta en práctica de los proyectos. Además, ha habido una tendencia a desplazar la responsabilidad de corregir los problemas de vivienda hacia ONGs, que –

⁷¹ Citado en D. Strauss, “Anti – Gypsyism in German Society and Literature” [Antigitanismo en la sociedad y la literatura alemana] en S. Tebbutt, ed., *Sinti and Roma: Gypsies in German – Speaking Society and Literature*, [Sinti y Roma: Gitanos en la sociedad y la literatura de habla alemana] Oxford: Berghahn Books, 1998, p. 89.

⁷² Ver, P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* [En los márgenes de las ciudades. Sinti y judíos en la política social alemana], Berlín: Metropol, 2001.

sobre todo en ausencia de una política nacional bien definida – carecen de la autoridad y la experiencia necesaria para solucionar problemas de esta índole de forma sistemática y efectiva.

No existen estadísticas ni estudios sobre la situación sanitaria de las comunidades romanís en España o Alemania. No obstante, los datos recogidos a nivel regional o local en España y las pruebas individuales de ambos países sugieren que los roma tienen una esperanza de vida menor, una mayor incidencia de enfermedades y dolencias, y mayor dificultad que la mayoría en acceder a los servicios de sanitarios.⁷³ Los roma de ambos países denuncian que el personal sanitario suele demostrar poca sensibilidad hacia las diferentes tradiciones culturales y actitudes, lo que provoca que acudan con menos frecuencia que la media a los servicios preventivos y de atención primaria y bastante más a los servicios de urgencia. En Alemania, además, existe un legado de desconfianza hacia las instituciones sanitarias que data de la época en que los nazis realizaban experimentos médicos en personas sinti y roma.

La consecuencia directa de la falta de información sobre cuestiones sanitarias y las dificultades en el acceso a los servicios de salud de los roma se traduce en la inexistencia de programas específicos de los gobiernos de estos países para paliar los graves problemas sanitarios con que las comunidades romanís tienen que cargar. Como primer paso, deberían hacerse esfuerzos para solucionar la arraigada desconfianza de las comunidades romanís hacia el entorno de los servicios sanitarios. Los proyectos de mediación sanitaria puestos en práctica en varios países de Europa Central y del Este, especialmente en Rumania, pueden ser un ejemplo a seguir. En España, el apoyo estatal a los planes de salud para el colectivo roma se centra en el sida, el consumo de estupefacientes o los trastornos mentales – una selección que los líderes romanís han tachado de inoportuna y prejuiciosa.

La manifestación más grave de actitudes discriminatorias es, por supuesto, la **violencia racista**, que ha aumentado tanto en Alemania como en España. Los efectos de tal violencia se ven exacerbados por las frecuentes alegaciones de discriminación en el **sistema penal**, incluidos malos tratos y acoso por parte los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado. Pese a la gravedad de estas alegaciones presentadas por varias organizaciones no-gubernamentales internacionales, la legislación alemana no contempla ni un aumento de la condena por delitos cometidos por motivos racistas, ni condenas específicas por delitos de motivación racista cometidos por los cuerpos de seguridad el estado. Además, la prestación de asistencia jurídica está basada en las posibilidades de tener un resultado exitoso. El Código Penal español prohíbe la incitación a la discriminación, odio o violencia por motivos racistas, y contempla

⁷³ Ver, p.e., J. F. Gamella, *La población gitana en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, p. 171.

condenas específicas por delitos cometidos por motivos racistas, pero estas disposiciones han sido aplicadas en escasísimas ocasiones.

3.2.3 Discriminación de los musulmanes

Tal como indicamos anteriormente, suele ser difícil medir el nivel de discriminación que sufren los musulmanes, puesto que existen pocos datos recogidos con la religión como indicador. No obstante, la experiencia de los musulmanes en el Reino Unido puede resultar de utilidad: Pese a que muchos musulmanes británicos llegaron en calidad de mano de obra importada hace varias generaciones. Sólo tras varias décadas de recopilación de atentas estadísticas étnicas y raciales se constató el alto nivel de desventajas principalmente en las comunidades de Pakistán y Bangladesh. Gracias a esto, ha empezado a reconocerse la existencia de la discriminación religiosa y la necesidad de tomar medidas especiales. La recogida de datos sobre la situación de las comunidades musulmanas en el Reino Unido, al igual que en otros Estados miembros, permitiría, a quienes elaboran los programas en esos países, desarrollar políticas efectivas de integración de doble sentido, antes de que surjan problemas.

En algunos pueblos y ciudades de Reino Unido se han descubierto casos de segregación de niños musulmanes en la **educación**, que son considerados como uno de los factores clave que desencadenaron graves disturbios en Bradford, Burnley y Oldham en el verano de 2001.⁷⁴ La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) ha expresado su preocupación por la separación de los niños inmigrantes o de origen extranjero en clases educativas especializadas en ciertos barrios y colegios de Francia.⁷⁵

Todavía hay un número relativamente escaso de niños inmigrantes en el sistema educativo italiano, pero ya hay es evidente un modelo de absentismo escolar, de resultados académicos inferiores a la media, y mayores niveles de abandono, lo que el Gobierno intenta remediar contratando “mediadores culturales y lingüísticos” para asistir y respaldar a los profesores que trabajan con grupos numerosos de alumnos extranjeros.⁷⁶

⁷⁴ Informe del Grupo Ministerial de Orden Público y Cohesión Comunitaria, *Building Cohesive Communities* [Construir Comunidades Cohesionadas], Londres: Home Office, 2001; Informe del Equipo Independiente de Revisión presidido por Ted Cante: *Community Cohesion*, [Cohesión comunitaria] Londres: Home Office, 2001.

⁷⁵ Ver Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Segundo informe sobre Francia, aprobado el 10 de diciembre de 1999 y publicado el 27 de junio de 2000, párs. 21–22; 44. El Gobierno francés reconoció que “el fenómeno de la desmesurada representación de las categorías desfavorecidas existe efectivamente”, pero criticaba el uso del término “separación” por parte de la ECRI.

⁷⁶ *Documento pragmático sobre la política estatal hacia la inmigración y los extranjeros en el territorio del estado*, en virtud del artículo 3 de la Ley 1998/40: 2001–2003, p. 50.

El “mediador lingüístico” suele ser un adulto de la misma nacionalidad que los alumnos, que se ocupa de ayudarles a adaptarse al colegio y a facilitar las relaciones entre el colegio y la familia. Los “mediadores culturales” asisten a los profesores de las clases públicas de alfabetización e integración para adultos extranjeros.⁷⁷

Al igual que en otros países, en Francia e Italia no hay datos específicos sobre la situación de los niños musulmanes. A la luz de las estadísticas de carácter étnico realizadas en Gran Bretaña, que indican que los alumnos de comunidades de Pakistán y Bangladesh tienen peores resultados que otros alumnos en todos los niveles de la educación obligatoria, es recomendable recoger tales datos también en otros Estados miembros de la UE con vistas a diseñar políticas educativas efectivas.

Los musulmanes británicos y franceses también recogen el trato injusto que resulta de las políticas y prácticas educativas que no son suficientemente sensibles con su entorno y su cultura.⁷⁸ En Francia, por ejemplo, una de las funciones consideradas más relevantes de las instituciones educativas es impartir los valores de la República, entre los que se encuentra la *laïcité* (el laicismo). Esto ha generado tensiones cuando los alumnos musulmanes han defendido su derecho a llevar velo, lo que pone de relevo las dificultades inherentes para equilibrar la *laïcité* y otros valores de la República – que concuerdan ampliamente con los valores de la mayoría – con la cultura de los musulmanes. Surgen dificultades similares cuando las asunciones culturales de un grupo minoritario difieren de las de la mayoría.

Un informe del Ministerio del Interior británico muestra que, en comparación con otras comunidades religiosas, los musulmanes detentan un trato más injusto que la mayoría en el ámbito del **empleo**.⁷⁹ Además, las estadísticas étnicas muestran que la tasa de desempleo es más alta en las comunidades de Pakistán y Bangladesh en comparación con otros grupos minoritarios.⁸⁰ Pese a que en Francia no hay estadísticas detalladas sobre la discriminación contra comunidades minoritarias étnicas o religiosas, las agencias de trabajo temporal francesas informan que reciben solicitudes expresas de no enviar los solicitantes de empleo musulmanes. En efecto, los musulmanes franceses denuncian la discriminación en el ámbito de la contratación y en el lugar de trabajo

⁷⁷ Estas clases se imparten en los *Centri Territoriali Permanenti* (Centros Territoriales Permanentes) creados especialmente para educar y formar a inmigrantes en edad adulta. Los Centros fueron creados y reciben financiación en virtud del O.M. 455/97.

⁷⁸ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, [Discriminación religiosa en Inglaterra y Gales: Estudio 220 del Ministerio del Interior] Londres: Home Office, 2001, pp. 23–36.

⁷⁹ Id. pp. 37–50.

⁸⁰ Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society*, [Mejorar los logros del mercado laboral para las minorías étnicas en la sociedad británica] Londres: Cabinet Office, 2001, p. 40.

con más frecuencia que en cualquier otro ámbito: a pesar de esto se han interpuesto muy pocas denuncias judiciales. En Italia no hay datos que demuestren que los musulmanes están particularmente desfavorecidos con respecto a otros inmigrantes, que mayoritariamente se emplean en trabajos no cualificados, de temporada o ilegales, con frecuencia sin posibilidades suficientes de acceso a la protección social.

La Directiva de Empleo exige a los Estados miembros de forma específica y estricta la prohibición de la discriminación religiosa directa e indirecta en el trabajo. Por lo tanto exigirá a los empresarios fijarse atentamente en las decisiones que toman a nivel de contratación en razón de la filiación religiosa con vistas a garantizar que sus medidas, prácticas o criterios no producen el efecto (no intencionado) de desfavorecer a los musulmanes o a los solicitantes de empleo de cualquier otro credo.

La Directiva también exige medidas que garanticen la puesta en práctica efectiva mediante la publicación de la información, el dialogo social y el diálogo con ONGs;⁸¹ la legislación deberá estar complementada por líneas directivas prácticas que informen a los solicitantes de empleo, a las empresas y al público en general acerca de sus derechos y deberes.

Los inmigrantes son objeto de una discriminación generalizada en el acceso a la **vivienda** pública o privada, así como a otros bienes y servicios. Las estadísticas elaboradas en el Reino Unido en base a la etnicidad revelan que los colectivos particularmente desfavorecidos son las comunidades procedentes de Pakistán y Bangladesh. Pese a que se ha estudiado poco la situación de los musulmanes, una serie de estudios franceses han revelado que la discriminación racial o étnica es común en el proceso de selección de solicitantes de viviendas públicas subvencionadas,⁸² así como en el mercado privado de la vivienda. Tanto en Francia como en Italia, se han registrado casos de funcionarios públicos que rutinariamente concedían las viviendas públicas partiendo de evaluaciones discriminatorias de los solicitantes a los que se les presumía origen extranjero.⁸³ En Italia, estas prácticas han sido denunciadas con éxito en los tribunales, en al menos una ocasión, pero las comunidades de inmigrantes siguen teniendo un conocimiento exiguo de las disposiciones legales, y los datos de un reciente informe demuestran que la oferta de viviendas públicas para inmigrantes es muy baja

⁸¹ Directiva Marco de la Unión Europea sobre Empleo, Arts. 12-14.

⁸² Nota publicada por GELD sobre viviendas de protección social *Nota 3*, 10 de mayo de 2001, "Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social" [Discriminación racial y étnica en el acceso a la vivienda de protección social] bajo la dirección de Patrick Simon (en lo sucesivo GELD, *Nota 3*). Ver página web de GELD o: <<http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>>, (visitada el 25 de septiembre de 2002).

⁸³ Trib. Milano, 20 de marzo de 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, en el asunto *El Houssein, El Mouden, Zerai v. Comune di Milano*, sin publicar. En el archivo del EUMAP.

comparada con la oferta para italianos y ciudadanos de la Unión Europea.⁸⁴ Además, las viviendas que se ofertan suelen ser de peor calidad.⁸⁵

Una de las preocupaciones esenciales expresadas por muchos grupos minoritarios del Reino Unido ha sido la indiferencia de los servicios públicos acerca de sus necesidades. La falta de información y datos sobre la experiencia de los musulmanes constituye un significativo obstáculo al desarrollo de políticas y a la garantía de una prestación de servicios adecuada a las comunidades musulmanas del Reino Unido, Francia e Italia.

Existen pocos estudios sobre el trato recibido por los pacientes musulmanes en el sistema **sanitario** público francés, incluidos hospitales, pese a que informes sobre algunos casos individuales sugieren que los musulmanes suelen enfrentarse a la falta de comprensión y aprecio de sus prácticas y obligaciones culturales y religiosas cuando acuden a los servicios sanitarios. Las desigualdades registradas en lo que se refiere al tema de **salud** entre diferentes grupos minoritarios sugieren que los agentes e instituciones sanitarias no alcanzan a las comunidades musulmanas o no satisfacen sus necesidades.⁸⁶ En un estudio del Ministerio del Interior británico tres cuartos de las organizaciones musulmanas denunciaban el trato injusto a los miembros de la comunidad musulmana por parte del personal de los servicios sociales y en las prácticas de los departamentos de servicios sociales.⁸⁷

Dada la tendencia de las poblaciones mayoritarias de los Estados miembros a ver a los musulmanes como elementos extraños a sus sociedades y a considerar el Islam como un bloque monolítico (véanse los capítulos anteriores), los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 han provocado una creciente asociación del Islam con terrorismo y fundamentalismo. Tras esa fecha, en muchos países, entre los que se encuentran Italia y el Reino Unido, se ha producido un aumento del acoso y la **violencia** dirigida a los

⁸⁴ Ver Rete d'urgenza contro il razzismo, *Informe anual 2000*, pp. 16–21, (en italiano) en: <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, (visitada el 18 de septiembre de 2002).

⁸⁵ Id. pp. 8–36.

⁸⁶ Social Exclusion Unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, [Las minorías étnicas en la exclusión social y la renovación de los barrios] London: Cabinet Office, 2000, pár. 2.39, que cita el ejemplo de los servicios de planificación familiar que no cubren las necesidades de las comunidades minoritarias.

⁸⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, [Discriminación religiosa en Inglaterra y Gales: Estudio 220 del Ministerio del Interior] Londres: Home Office, 2001, p. 72.

musulmanes y a los que tienen apariencia de serlo.⁸⁸ A pesar de que, de hecho, en el año 2001, en Francia ha descendido el número de ataques racistas,⁸⁹ muchos de los que se produjeron estaban relacionados con el 11 de septiembre.

Según los líderes musulmanes británicos y franceses existe cada vez más la percepción de que se les para, interroga e investiga, no en base a pruebas o sospechas razonables, sino por “parecer musulmán”. Los estudios sobre el **sistema penal** en el Reino Unido también muestran que hay diferencias en sentencias y encarcelamientos entre personas de raza blanca y negra.⁹⁰ También hay indicaciones de la existencia de desigualdades en el sistema judicial francés. Aunque no hay datos sistemáticos y es imposible aislar la motivación religiosa, parece haber un patrón de discriminación en sentencias de individuos cuyo origen étnico (o supuesto origen étnico) no es francés, al recibir condenas más largas por delitos similares.⁹¹ Los cuerpos de seguridad mejorar sus relaciones con las comunidades musulmanas, como medio para reducir la desconfianza y las suspicacias, además, esto tendría un efecto positivo colateral al ayudar a la policía en su lucha contra la delincuencia.

En respuesta a la violencia surgida tras el 11 de septiembre, el Reino Unido ha modificado su legislación penal, tipificando como delitos aparte algunos delitos de violencia con motivación religiosa,⁹² y añadiendo la motivación racial o religiosa como circunstancia agravante para todos los delitos.⁹³ En Francia e Italia los informes indican que árabes, musulmanes y comunidades inmigrantes parecen estar más expuestos a la

⁸⁸ C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, [Resumen sobre Islamofobia en la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001] Viena: Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. Mayo de 2002, pp. 23, 28–29; Islamic Human Rights Commission, *UK Today: The Anti – Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, [El Reino Unido hoy: la oleada antimusulmana tras el 11 de Septiembre de 2001] Londres: Islamic Human Rights Commission, 2001.

⁸⁹ En 2001 se han registrado 67 actos racistas, por 146 en 2000. CNCDH Report 2001, publicado en marzo de 2002.

⁹⁰ Runnymede Trust Commission the Future of Multiethnic Britain, *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report*, [El futuro del Reino Unido Multiétnico: Informe Parekh] Londres: Profile Books, 2000, p. 130.

⁹¹ Charla con Hanifa Chérifi, “Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions” (Musulmanes víctimas de discriminación. Desigualdad entre religiones), J-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, [Discriminación racial, algo con que terminar] 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet, p. 62.

⁹² Ley de criminalidad y desorden público de 1998, s. 28–32 enmendada en la Ley Antiterrorista y de Seguridad de 2001, s. 39.

⁹³ Ley de Poderes de Tribunales Penales de 2000, s. 153 enmendada en la Ley Antiterrorista y de Seguridad de 2001, s. 39.

violencia, pero es difícil aislar la motivación religiosa de los ataques.⁹⁴ En Francia, sin embargo, hay muchos casos donde la dimensión religiosa de la violencia racista está bien clara: los lugares de culto (tanto mezquitas como sinagogas) suelen ser objeto de ataques, lanzamientos de piedras y destrucción total o parcial. Los cuerpos y fuerzas de seguridad deben recibir una formación específica para resolver los asuntos relacionados con delitos de odio “religioso”; en todos los Estados miembros debería iniciarse el seguimiento de la aplicación de las disposiciones legales relacionadas con crímenes por razones religiosas.

3.3 Derechos de las minorías

3.3.1 Reconocimiento

Muchos Estados miembros han adoptado definiciones restrictivas del término “minoría”, lo que ha creado una jerarquización de la protección entre los diferentes grupos. En Italia, por ejemplo, los grupos minoritarios nacionales tradicionales, como franceses, alemanes y eslovenos, cuentan con una amplia serie de derechos de la que están excluidos musulmanes y los roma – dos de los grupos más vulnerables del país.⁹⁵ Los roma/gitanos no están reconocidos como uno de los “pueblos de España”, por lo que reciben un trato menos favorable que otros grupos minoritarios en las esferas, económica, política y social. En Alemania, los sinti y los roma están reconocidos como un grupo minoritario, junto a daneses, frisios y serbios, pero no los musulmanes. En el Reino Unido, el Gobierno ha elaborado una definición muy completa de minoría nacional,⁹⁶ que excluye a los musulmanes y otras comunidades religiosas. En Francia, el concepto de minoría es considerado irrelevante, la existencia de minorías es vista como una amenaza al modelo republicano que trata de garantizar la igualdad de trato para todos. Pese a que los representantes musulmanes franceses no han cuestionado este

⁹⁴ Ver la reciente recomendación de la ECRI en relación a los ataques a musulmanes europeos tras el 11-S (en inglés) en: http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage, (visitada el 18 de septiembre de 2002).

⁹⁵ Sin embargo, en Italia, la falta casi total de datos hace que sea difícil diferenciar entre los perjuicios que sufren los musulmanes y los que sufren los inmigrantes en general. Véase Apartado 3.2.1.

⁹⁶ Ver Comité Consultivo sobre la Convención Marco de Protección de las Minorías Nacionales, *Opinion on the United Kingdom*, [Dictamen sobre el Reino Unido] Estrasburgo, 2001, párr. 14

modelo, todos están coincidiendo en que, como grupo, reciben diferente trato que otras minorías religiosas.⁹⁷

Como organismo que promueve de forma explícita el respeto y la protección de las minorías ante terceros países, y que lo impone como condición de ingreso, por coherencia interna, la Unión Europea debe dirigir algunos esfuerzos a dar una definición común de minoría en el contexto comunitario, así como alentar a todos los Estados miembros a actuar de acuerdo con el marco legislativo de protección. Esta definición debe revisarse y evaluarse con regularidad, con arreglo a la llegada de nuevos grupos minoritarios.

3.3.2 Nacionalidad

La mayoría de los musulmanes que viven en el Reino Unido poseen la nacionalidad británica, muchos de segunda o tercera generación. En cambio, un gran número de los musulmanes que reside en Francia sólo han conseguido la nacionalidad francesa en la última década o no la tienen, la mayoría de los musulmanes que viven en Italia carecen de la nacionalidad italiana. Estas “nuevas minorías” y los carentes de nacionalidad han sido excluidas del marco jurídico de protección de los derechos de las minorías.

Las personas que no han conseguido la nacionalidad del país de acogida son vulnerables en muchos aspectos: se ven obligadas a aceptar trabajos ilegales, sin regulación o protección alguna, suelen estar segregados en barrios o distritos de viviendas baratas de baja calidad, se enfrentan con la discriminación y la violencia, su situación jurídica es incierta; y el escaso conocimiento de sus derechos les hace a muchos temer a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, en vez de confiar en ellos.

Los derechos y deberes de las personas que no han conseguido la nacionalidad (no-ciudadanos) suelen entrar en regímenes jurídicos diferentes (fuera del tema de estos informes).⁹⁸ De todos modos, es generalmente reconocido que los estados deben garantizar los derechos humanos fundamentales y acordar protección a todas las personas, independientemente de su nacionalidad. Algunos países, como Italia, han respondido a la presencia de un gran número de no-ciudadanos adoptando legislación

⁹⁷ Foro del Instituto Sociedad Abierta, París. Julio de 2002.

⁹⁸ Pese a que los informes del EUMAP se han centrado este año en los derechos de los ciudadanos roma en Alemania y España, cabe aclarar que también hay un gran número de roma de Europa Central y del Este refugiados y en busca de asilo en estos y otros Estados miembros.

especial que incluye la protección contra discriminación como uno de los derechos fundamentales de las personas.⁹⁹

Cada vez es mayor el reconocimiento de que los inmigrantes musulmanes están en Europa y se quedaran, y que además las economías europeas dependen cada vez más del trabajo de los inmigrantes. Su proveniencia religiosa y cultural, sus idiomas y valores ya están transformando el paisaje social de muchos Estados miembros de la UE, como Italia y España, que hasta hace poco eran relativamente homogéneas.

La mayor parte de los Estados miembros han reconocido que la ciudadanía es algo primordial en el proceso de integración, por lo que han tomado medidas para facilitar la nacionalización de los trabajadores inmigrantes y sus familias. Un gran número de musulmanes han conseguido la ciudadanía francesa en la década pasada, y lo mismo cabe esperar en Italia. Como crece el número de musulmanes que se nacionalizan, es muy posible que aumenten las demandas de los derechos tradicionales de las minorías relacionadas con la educación, la lengua, los medios de comunicación y en particular la participación política.

La transformación de los Estados miembros de la Unión Europea en sociedades multi-cultural y con diversidad de cultos plantea nuevos retos al régimen legal actual de protección de las minorías. La integración debe ser un proceso en doble dirección, que exija no sólo la adaptación de los nuevos grupos a los diferentes entornos sociales y culturales europeos, sin también la igualdad de trato y la protección contra la discriminación así como el respeto de sus diferentes identidades por parte de la sociedad mayoritaria. La creciente sofisticación de las políticas de integración también será beneficiosa para otros grupos marginados, como los roma, cuyas cultura, lengua e historia han sido infravaloradas e ignoradas durante siglos.¹⁰⁰

Resulta obvio que es competencia de un estado determinar qué grupos serán reconocidos y cuándo, pero la Unión Europea debe impulsar a los Estados miembros a definir de forma más expansiva e integradora el concepto de “minoría”, y por lo tanto,

⁹⁹ *Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Ley de Inmigración y de Estado Jurídico de los Extranjeros), Capítulo IV (en lo sucesivo, “Ley 286/1998”). La Ley 286/1998 fue enmendada el 11 de julio de 2002, al habersele practicado un gran número de cambios polémicos, como una disposición que obligaba a todos los extranjeros que solicitaban un permiso de residencia a registrar sus huellas dactilares (que ahora se ha extendido a todos los ciudadanos), la reducción de la validez de los permisos de residencia de tres a dos años, el endurecimiento de las disposiciones de reunificación familiar que excluye a los hijos mayores de 18 años o que la pérdida del empleo resulte en la pérdida del permiso de residencia.

¹⁰⁰ Por ejemplo, como consecuencia de las legislaciones pasadas que prohibían las costumbres y el uso de los vestidos y la lengua de los gitanos, el idioma caló casi se haya casi extinguido en la actualidad.

extender los derechos de las minorías a los grupos no tradicionales. También sería útil establecer unas normas mínimas de igualdad de trato para aquellos grupos que no encajan con la definición. Los Estados miembros también deberían dar pasos para facilitar el acceso a la nacionalidad de la población no-ciudadana.

3.3.3 Derechos de los roma

Los roma de Alemania y España han recibido un apoyo muy escaso para proteger y promover su identidad cultural y lingüística. En algunos ámbitos, las prácticas estatales han frenado el desarrollo de los derechos de las minorías. En comparación, sobre todo, con el trato generoso dado a otros grupos, el trato menos favorable que reciben los roma constituye una forma de discriminación.

Por ejemplo, a pesar de que las lenguas de otros muchos grupos minoritarios están reconocidas y se pueden emplear ampliamente en la esfera pública, el caló, la lengua de los roma españoles, no tiene reconocimiento legal en ninguna Comunidad Autónoma de España, ni el Estado la ha reconocido como una lengua protegida en virtud de la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias.¹⁰¹ A pesar de que muy pocos roma/gitanos hablen el caló como lengua materna, el caló desempeña un papel fundamental como símbolo de unificación étnica. En el contexto político, el reconocimiento del idioma es esencial para el reconocimiento de la identidad de una minoría, que es clave para que se reconozcan sus derechos políticos como grupo.¹⁰² Por lo tanto, la supervivencia del caló es de gran importancia para la comunidad gitana; los líderes gitanos han pedido con insistencia al Gobierno español apoyo para promocionar su estudio y su uso.¹⁰³ Tomando en consideración, la persecución histórica sufrida por los

¹⁰¹ Consejo de Europa, *Lista de declaraciones hecha con respecto al Tratado núm. 148, Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias*, Cronología completa, 18 de mayo de 2002. España reconoció como lenguas regionales o minoritarias las lenguas oficiales así reconocidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Comunidad Valenciana y Navarra; otras lenguas, protegidas por los Estatutos de Autonomía en los territorios en los que tradicionalmente se hablan, también se consideran lenguas regionales o minoritarias.

¹⁰² I. Álvarez Dorronsoro, "Entrevista a Teresa San Román: Cambio y pervivencia de la identidad gitana", *Revista Hika* 111, <http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

¹⁰³ *Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen*, Toledo, 12 de febrero de 2000, párr. 14, ver <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

gitanos en España, *inter alia*, a causa del uso del caló,¹⁰⁴ parece apropiado que el Estado compense las injusticias pasadas con el respaldo a éstas peticiones.

Desde agosto del 2002, Hesse es el único estado (Länd) alemán que ha aceptado los 35 puntos de puesta en práctica de la Parte III de la CLRM, aunque la lengua romaní “se habla en casi todos los estados (Länder) de la República Federal de Alemania”.¹⁰⁵ Con respecto al derecho a emplear la lengua romaní en las relaciones con la administración, el Gobierno ha declarado que puesto que los sinti y los roma “Crecen siendo bilingües en alemán y romaní por regla general tienen competencias en ambos idiomas, no se han previsto disposiciones para emplear su lengua en el trato con las autoridades administrativas”.¹⁰⁶ Los líderes sinti y roma han expresado su preocupación por la falta de protección con que cuenta su idioma.¹⁰⁷

En Alemania y España el enfoque dominante con respecto a la educación de los roma, consiste en clases compensatorias o “de promoción” (véase Apartado 3.1.2).¹⁰⁸ En este marco, la identidad y la cultura roma se suele percibir como un problema que resolver, no una ventaja digna de cultivar. Las asociaciones de profesores y las ONGs gitanas han solicitado repetidas veces la incorporación de clases especializadas sobre la historia y la cultura de los grupos étnicos de España, así como enseñanza y comunicación intercultural en los planes de estudio universitarios para profesores, psicólogos, magistrados y trabajadores sociales, pero no han sido tenidas en cuenta. En varios estados alemanes se ha publicado y difundido alguna información de esta índole, pero los representantes romanís estiman que los currículos educativos todavía no recogen información adecuada sobre su historia y su cultura, o sobre su persecución durante el Holocausto.

Los estados alemanes tienen competencias sobre la mayor parte de los asuntos educativos. Con la excepción de Hamburgo, dentro del sistema educativo público, ningún estado alemán imparte clase en la lengua romaní argumentando que “los padres roma y sinti no la quieren”.¹⁰⁹ El Gobierno también mantiene que la mayoría de los

¹⁰⁴ A., Gómez Alfaro, *La gran redada de gitanos: España, la prisión general de gitanos en 1749*, Paris – Madrid: Centro de Investigaciones Gitanas: Presencia Gitana, 1993.

¹⁰⁵ Informe remitido por el Gobierno Alemán al Comité consultivo de Aplicación de la Convención Marco sobre Minorías Nacionales, 1999, pp. 10–11 (en lo sucesivo, “Informe de Alemania para el FCNM”). Otros países más han aceptado la Parte II de la CLRM.

¹⁰⁶ Informe de Alemania para el FCNM, p. 79.

¹⁰⁷ “Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des ‘Romanes’” (“Preocupación sobre la lengua: los sinti y los roma promueven la promoción del Romanes”), *Wiesbadener Tagblatt*, 28 de julio de 2001.

¹⁰⁸ J. D. Santiago, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, “Debate sobre el Pueblo Romaní,” p. 69.

¹⁰⁹ Informe de Alemania para el FCNM, p. 112.

sinti y roma¹¹⁰ se oponen al desarrollo de la forma escrita de su lengua, y no quieren que otras personas que no sean de su comunidad la conozcan e impartan.¹¹¹ Sin embargo, esta declaración no se basa en una valoración amplia de las opiniones de las comunidades roma y sinti de toda Alemania, sino más bien en las opiniones expresadas por las organizaciones que el Gobierno considera como representativas de la comunidad sinti y roma.¹¹²

Tanto en Alemania como en España, la presencia de los roma en la administración o en los organismos gubernamentales que promueven y protegen los derechos de las minorías es muy escasa. En ambos países, comunidades romanís diferentes están representadas oficialmente por una o más organizaciones que reciben la mayor parte de su financiación por parte de las subvenciones de los gobiernos. A pesar de que esto proporciona un interlocutor siempre disponible y un socio fiable para poner en práctica los proyectos, sin embargo, no fomenta las perspectivas críticas e independientes por parte de esta comunidad, y ha creado más conflicto que cooperación entre las asociaciones roma.¹¹³ En España la política principal del Gobierno ha tenido un carácter asistencialista, en vez de ser un plan estratégico para proteger y promover los derechos y la identidad de la minoría gitana.

Los gobiernos deberían desarrollar mecanismos más completos para garantizar que los roma cuentan con las mismas oportunidades que otros grupos minoritarios reconocidos, incluido el derecho a estudiar su idioma. También deberían diseñar mecanismos más sofisticados para garantizar la participación de los roma en la vida pública, lo que incluye la participación activa en el desarrollo de las políticas y los programas destinados a ellos, así como en la puesta en práctica y la evaluación.

¹¹⁰ El informe de Alemania para el FCNM reconoce que algunas organizaciones romanís tienen otra visión, y “están a favor de la presencia de la lengua romaní en los colegios y les gustaría adoptar medidas, como las de otros países vecinos, para el desarrollo de una forma escrita del idioma”, pero indica que el Gobierno prefiere respetar la voluntad de la mayoría del colectivo sinti, que, según parece, insisten en “cultivar su lengua exclusivamente en el seno de la familia y de los clanes familiares”. Informe de Alemania para el FCNM, p. 96.

¹¹¹ Informe de Alemania para el FCNM, p. 86.

¹¹² El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE ha señalado, sobre las ONGs co-financiadas por el Estado (en España), que de sus portavoces “no se puede esperar que formulen recomendaciones totalmente desinteresadas... cuando esto puede afectar a su propia financiación”. OSCE, Alto Comisionado de Minorías Nacionales *Informe sobre la situación de los Sinti y los Roma en el área de la OSCE*, 2001, p. 145.

¹¹³ Al mismo tiempo, la falta de unidad de las organizaciones roma se suele considerar la causa principal del éxito limitado de las iniciativas estatales. Ver, p.e. “The State and the Gypsies” [El Estado y los roma] informe provisional sobre el proyecto de investigación del European Migration Centre, Berlín. Noviembre de 2001; disponible en los archivos del EUMAP.

3.3.4 Derechos de los musulmanes

Por definición, los musulmanes están excluidos de los regímenes de protección de las minorías en Francia, Italia y el Reino Unido UK (véase Apartado 3.3.1). Las instituciones mayoritarias, incluso cuando son formalmente neutrales o laicas, suelen favorecer implícitamente (y a veces explícitamente) la cultura y la religión de la mayoría. Por ejemplo, la Navidad y la Semana Santa están reconocidas como días festivos los símbolos y rituales religiosos suelen estar presentes en las ceremonias oficiales del Estado, y los currículos educativos recogen tradiciones e historia cristiana (aunque en los colegios haya pocos o ningún alumno cristiano).¹¹⁴ A pesar de todo, los tres Gobiernos reconocen el valor del multiculturalismo y la diversidad, y han llevado a cabo algunos esfuerzos encaminados a resolver las necesidades culturales y religiosas de las comunidades musulmanas sin salirse de los diferentes marcos jurídicos e institucionales existentes.

Las posiciones de los tres Estados con respecto a las diferentes religiones son muy variadas. En Inglaterra, la iglesia oficialmente reconocida es la “Church of England” (La Iglesia de Inglaterra)¹¹⁵ y en Italia, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica Romana se rigen por un Concordato.¹¹⁶ Sólo las religiones representadas por una institución eclesiástica oficialmente reconocida tienen derecho a recibir ciertos beneficios (como la exención fiscal de los edificios religiosos)¹¹⁷ en Francia e Italia, lo que genera desigualdades entre las diferentes formas de culto.¹¹⁸ En ninguno de estos países los musulmanes han conseguido cerrar un acuerdo con el Estado, por lo que, en la práctica, el ejercicio de sus derechos religiosos se encuentra limitado.

Con el fin de eliminar esta desigualdad las autoridades de Francia e Italia han instado a los musulmanes a nombrar a un único representante que facilite la negociación de un

¹¹⁴ En Italia y el Reino Unido, las escuelas públicas deben impartir educación religiosa a todos los alumnos matriculados, lo que incluye una oración cristiana colectiva diaria, aunque los padres pueden decidir retirar a sus hijos del colegio.

¹¹⁵ La iglesia nacional de Escocia es la “Church of Scotland”; no hay una iglesia establecida ni en Gales ni en Irlanda del Norte.

¹¹⁶ Este concordato fue ratificado por la Ley 121/ 25 en marzo de 1985. La ratificación y ejecución del acuerdo, con el protocolo adicional, fue firmado en Roma el 18 de febrero de 1984, con modificaciones al Concordato Luterano de 11 de febrero de 1929 entre la República de Italia y la Santa Sede.

¹¹⁷ El Protestantismo Luterano y Reformista, el Judaísmo y el Catolicismo son las únicas formas de culto reconocidas en virtud de la Ley Combes de 1905.

¹¹⁸ En Italia, por ejemplo, los grupos que no han firmado un acuerdo estatal no pueden recibir para su comunidad una cuota de las declaraciones sobre la renta personales, desgravar las donaciones a su comunidad, enviar profesores a los colegios públicos para impartir su religión, dejar legítimamente de trabajar en los días festivos de su religión, etc.

acuerdo estatal. Sin embargo, este proceso ha resultado complicado. En Italia, por ejemplo, parece probable que la designación de una organización como “representante” puede resultar en el alejamiento de otras, y el Estado ha concluido que es demasiado pronto para cerrar un acuerdo. En Francia, varias asociaciones musulmanas han participado en un proceso de consulta y han redactado el borrador de un acuerdo sobre la metodología a seguir para elegir un órgano portavoz, pero las asociaciones que no han participado en este proceso se sienten excluidas.

Hasta que no se firmen dichos acuerdos los musulmanes de ambos países no podrán gozar de importantes derechos religiosos en plenas garantías legales. A pesar de que algunas autoridades regionales han dado pasos para satisfacer las necesidades de las comunidades musulmanas, lo han hecho de forma discreta, y a veces tropiezan con la resistencia de su electorado; aún así, en Francia e Italia las comunidades locales se han opuesto con frecuencia a la construcción de lugares de culto islámicos.

Los marcos actuales para regir las comunidades religiosas no están bien ajustados a las realidades y demandas de unas poblaciones musulmanas muy numerosas y diferentes. Esto no resulta sorprendente, puesto que fueron establecidos en unas condiciones muy diferentes a las de ahora, como respuesta a las necesidades religiosas de las comunidades autóctonas. Algunos musulmanes (y otros que no lo son) han tachado el enfoque del Estado de “post-colonial”, destinado a controlar a las comunidades musulmanas en vez de facilitar su participación. Los Estados deben revisar los marcos que regulan la vida religiosa con el fin de determinar hasta qué punto satisfacen las necesidades e intereses de los grupos religiosos minoritarios, de modo que, cuando sea necesario, puedan proceder a adaptarlos a las realidades de hoy en día.

La diversidad de las comunidades musulmanas de Francia, Italia y Reino Unido implica que no tienen una única “lengua minoritaria”. En consecuencia, las demandas a favor del uso de la lengua minoritaria y de la educación en esa misma lengua no conciernen a los musulmanes como conjunto, pero sí, pueden ser relevantes para grupos lingüísticos particulares. Las comunidades musulmanas de Francia e Inglaterra, en particular, reconocen la necesidad de aprender la lengua mayoritaria, pero también dan importancia a la enseñanza del árabe y al grado en que los colegios dan a conocer el Islam. Los musulmanes británicos han destacado la importancia de dotar a los maestros de los colegios públicos de un conocimiento básico del Islam para que puedan trabajar con más efectividad en un entorno de varios cultos religiosos. Para idear medidas innovadoras que ayuden a mejorar el trabajo de los colegios es importante conocer la dimensión islámica de la identidad de los alumnos musulmanes, así como trabajar con algunas de sus instituciones comunitarias.

En la actualidad, la mayor parte de la enseñanza del árabe y de educación religiosa sobre el Islam tiene lugar en los hogares o en mezquitas, fuera del horario escolar. Las mezquitas tienen tiempo y recursos limitados, por lo cual pueden impartir solo los

conocimientos básicos de árabe y del Islam. Esto provoca que las generaciones más jóvenes de musulmanes tengan menos oportunidades de implicarse completamente con su religión y adquirir un conocimiento adecuado de su historia y tradiciones propias. Sin los conocimientos y la educación pertinentes, los jóvenes musulmanes no están bien preparados para debatir y dialogar con organizaciones que presentan interpretaciones deferentes del Islam, o quizás más radicales.

Impartir clases de árabe dentro de las clases de lenguas modernas en colegios públicos puede dar la oportunidad de desarrollar los intereses y habilidades de alumnos y padres musulmanes y presentar la ocasión de integrar el aprendizaje sobre las comunidades y culturas de habla árabe en el currículo. Donde haya demanda, los colegios deberían poder ofertar el árabe como lengua optativa junto a otros idiomas europeos.

Tal como hemos indicado, la sensibilidad social hacia las tradiciones e historia del Islam es muy baja, y la intolerancia hacia los musulmanes es un problema agravado por la dependencia de las imágenes estereotipadas y simplificadas del Islam que aparecen en los medios de comunicación. La capacidad de respuesta de los musulmanes a estos estereotipos parece bastante limitada, y los órganos que supervisan los medios de comunicación deberían proporcionar a las comunidades musulmanas información sobre los recursos legales. Los Gobiernos y los órganos reguladores de los medios deberían alentar los proyectos que fomenten una mayor participación de los musulmanes en los medios de comunicación. Los proyectos de este tipo que se han realizado han tenido un éxito notable. Se debe hacer un esfuerzo conjunto para identificar y promover los ejemplos de prácticas positivas.

4. LA IMPORTANCIA DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN

*Pese a que solo unos pocos pueden crear una ley, todos somos capaces de juzgarla.*¹¹⁹

4.1 Seguimiento por parte de organizaciones internacionales

El derecho internacional prevé que algunos de los derechos humanos fundamentales no son derogables y se han creado mecanismos de seguimiento para asegurar que, en la práctica, los estados que han firmado y ratificado tratados y convenios de derechos

¹¹⁹ Pericles de Atenas, aprox. 430 AC, citado en K.R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I*, [La Sociedad Abierta y sus enemigos, Volumen I] Londres: Routledge, 1945, p. 7.

humanos cumplen con sus obligaciones. En la última década la Unión Europea también ha hecho del respeto por los derechos humanos la piedra angular de su política, incluyendo cláusulas de derechos humanos en sus acuerdos de asociación comercial con otros Estados. Además, la UE ha exigido a los países candidatos dar pruebas de respeto de los derechos humanos y de las minorías, como condición de ingreso.

Al mismo tiempo, muchos Estados miembros de la Unión Europea no han sido receptivos a la crítica o al seguimiento por parte de los organismos internacionales, incluso algunos han entregado con retraso sus propios informes sobre derechos humanos. Sin embargo, la Unión Europea todavía no ha dedicado suficiente atención a la articulación de sus exigencias en cuanto a derechos humanos, y no ha puesto en marcha mecanismos fuertes de seguimiento interno del proceder de los Estados con respecto a las normas de derechos humanos.¹²⁰ Los mecanismos que existen son dependientes excesivamente de la cooperación de los Estados miembros, y deben ser respaldados y reforzados.¹²¹

Algunos Estados miembros han reaccionado a la defensiva a las críticas sobre derechos humanos formuladas por los organismos de seguimiento. Grecia, por ejemplo, reaccionó al informe del año 2000 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) declarando que:

En el texto abundan las generalizaciones y las conclusiones, pero en la mayoría de los casos no se aducen hechos que las sostengan. En otros casos tales conclusiones se basan claramente en incidentes aislados, que inapropiadamente (e injustamente) se toman como la norma y no como la excepción [...].¹²²

¹²⁰ Para un debate exhaustivo sobre la falta de mecanismos de seguimiento de las actuaciones sobre derechos humanos en la Unión Europea, ver P. Alston y J.H.H. Weiler, "An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights", [Una 'Unión aún más próxima' la necesidad de una política de derechos humanos: La Unión Europea y los Derechos Humanos] Alston (eds), *The EU and Human Rights*, [La Unión Europea y los derechos humanos] Oxford University Press, 1999.

¹²¹ El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia de la UE (EUMC) fue creado en 1997 para seguir las actitudes públicas y de los medios de comunicación hacia las minorías étnicas y raciales en los Estados miembros de la Unión Europea. Ha elaborado útiles informes sobre una gran serie de temas. Sin embargo, las organizaciones de las que el EUMC obtiene su información suelen estar financiadas por los Gobiernos de los Estados miembros. Los Estados miembros también han de aprobar los informes anuales del EUMC antes de su publicación. Estos factores minan su independencia y su capacidad de crítica.

¹²² Observaciones formuladas por las autoridades griegas acerca del informe de la ECRI sobre Grecia, 2001, p. 24.

El Gobierno de Alemania declaró que las conclusiones de la ECRI sobre los problemas de racismo eran “demasiado tajantes y no reflejan la situación real de Alemania”,¹²³ y calificó de inadmisibles las críticas que estimaban insuficientes las medidas para promocionar la integración de “inadmisibles”.¹²⁴ El Gobierno francés expresó su insatisfacción porque la ECRI’s cuestionaba “el modelo republicano francés...que proviene de una larga tradición que data de doscientos años atrás”, y descartó de forma tajante “toda ‘reconsideración’ del modelo igualitario, sobre el que esta basada nuestra República”.¹²⁵

The German government asserted that ECRI’s conclusions regarding problems of racism were “much too sweeping and do not reflect the actual situation in Germany,”¹²⁶ and judged its critique that measures to promote integration had been insufficient as “inadmissible.”¹²⁷ The French government expressed dissatisfaction with ECRI’s apparent questioning of “the French Republican model...which stem[s] from a legal tradition dating back two hundred years,” and ruled out “any ‘reconsideration’ of the egalitarian approach, on which our Republic is founded.”¹²⁸

El Centro Danés para los Derechos Humanos ha señalado que las críticas de los órganos internacionales sobre el racismo y la xenofobia crecientes en Dinamarca “fueron rechazadas casi al unísono por los políticos y la prensa”, y que:

Una gran mayoría de los políticos y de los periodistas nunca hablaron del mensaje, sino que apuntaron directamente a los mensajeros: un grupo de observadores extranjeros, en vez de tratar los contenidos, se dedicaron a tachar las críticas de acientíficas e imprecisas. Por lo tanto, evitaron tener que abordar críticamente la cuestión de si la imagen que el informe traza de la actitud de Dinamarca con refugiados e inmigrantes refleja o no la realidad de la sociedad danesa.¹²⁹

Los países candidatos se han mostrado igual de sensibles a las críticas externas. Tras la publicación de los Informes Periódicos de la Unión Europea de 2001, el antiguo

¹²³ Observaciones formuladas por las autoridades alemanas acerca del Segundo Informe de la ECRI sobre Alemania, 2000, p. 27.

¹²⁴ Enfoque de la ECRI país por país: Segundo Informe sobre Alemania, 2000, p. 27.

¹²⁵ Observaciones formuladas por las autoridades francesas acerca del Informe de la ECRI sobre Francia, 2000, p. 24

¹²⁶ Observations provided by the German authorities concerning ECRI’s Second Report on Germany, 2000, p. 27.

¹²⁷ ECRI Country-by-Country Approach: Second Report on Germany, 2000, p. 27.

¹²⁸ Observations provided by the French authorities concerning ECRI’s Report on France, 2000, p. 24

¹²⁹ Centro Danés para los Derechos Humanos, “Human Rights in Denmark” [Derechos Humanos en Dinamarca], Status 2001, p. 10.

Primer Ministro húngaro Viktor Orbán declaró que Hungría “tiene que apretar los dientes y sufrir [mientras] otros valoran sus actuaciones en informes si quiere integrar la Unión Europea. Nosotros no escribimos informes sobre otros países por lo que no tenemos muy claro por qué otros sienten ese anhelo irreprimible de hacer informes sobre nosotros”.¹³⁰ La UE debe expresar claramente a los países candidatos que la valoración de los derechos humanos básicos y de los derechos de las minorías continuará tras la adhesión. Lo mejor para imprimir seriedad a este mensaje es iniciar una valoración genuina y exhaustiva de todos los Estados miembros.

Los órganos internacionales de seguimiento – incluida la Unión Europea – han de esforzarse por formular críticas equilibradas y bien fundadas, en las que pueden colaborar los gobiernos proporcionando información completa sobre sus esfuerzos por cumplir con sus obligaciones respecto a los derechos humanos. No obstante, las reacciones defensivas a las críticas demuestran una falta de confianza en el seguimiento como instrumento de mejora y una falta de voluntad de reconocer que el cumplimiento de las normas de derechos humanos no lo alcanzan los estados una vez para siempre, sino que es algo por lo que se debe luchar continuamente. Los quince Estados miembros actuales, que cuentan ahora con la autoridad para determinar el futuro tamaño y forma de la Unión Europea, tienen la responsabilidad especial de dar ejemplo en la forma en que aceptan las críticas y las emplean de forma constructiva.

4.2 Seguimiento gubernamental

La valoración del papel y de la importancia del seguimiento también se mide por la voluntad de los gobiernos a evaluar sus propias actuaciones. El seguimiento proporciona información crucial sobre la efectividad de la prestación de bienes y servicios públicos. El seguimiento también puede ser considerado como un instrumento esencial para prevenir conflictos, en la medida en que facilita a los cargos públicos información sobre qué servicios no llegan a ciertos grupos.

Con respecto a la protección de las minorías en particular, el seguimiento es la mejor manera que los proveedores de servicios tienen para asegurarse de que sus políticas no producen discriminaciones indirectas y que prestan un servicio igual para todos. Sin el seguimiento, sería difícil identificar cómo las políticas pueden desfavorecer a ciertas comunidades indirecta o involuntariamente, o comprobar si las políticas destinadas a reducir la desigualdad están consiguiendo su objetivo. Para hacer seguimientos efectivos, los gobiernos han de identificar las diferentes comunidades que serán objeto

¹³⁰ Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, vol. 5, nº. 217, part II, 15 de noviembre de 2001.

de protección mediante la legislación, que recibirán los servicios públicos y la atención de las instituciones.

Los gobiernos pueden desempeñar un papel fundamental apoyando a varias estructuras de gobierno local y regional cuyos esfuerzos han sido insuficientes para llegar a las comunidades minoritarias, incluso a través de líneas directivas prácticas para mejorar la situación. En el Reino Unido, el Programa del Condado de Beacon de seguimiento de prestación de servicios puede servir de modelo a imitar para otros Estados miembros así como para las estructuras de la Unión Europea. El programa identifica los puntos de excelencia en diferentes ámbitos de prestación de servicios por los gobiernos locales. Los condados avalados por el programa Beacon reciben ayudas para apoyar la difusión de buenas prácticas a otros gobiernos locales. Esta técnica se podría utilizar para identificar hasta qué punto las diferentes comunidades religiosas, lingüísticas, étnicas u otras se benefician de las políticas del Estado.

4.3 Sociedad Civil

Es natural, sin embargo, que la voluntad y la habilidad de los gobiernos para criticarse a sí mismos sea muy limitada. Cabe esperar que intenten conseguir las mejores evaluaciones de sus propias actuaciones. Pero es posible contar con una aportación crítica más importante si se solicitan las opiniones de los destinatarios supuestos de las ayudas y de las protecciones, y si se dan pasos para garantizar que las opiniones críticas serán bien recibidas y que no darán lugar a consecuencias negativas.

Sin embargo, si los esfuerzos de la sociedad civil por proporcionar críticas constructivas están limitados por la falta de capacidad, financiación, o por un entorno intolerante, las actuaciones gubernamentales tenderán a ser más aisladas y alejadas de las necesidades sociales. Por lo tanto, es positivo para la sociedad contar con un gobierno que no sólo acoja bien las críticas, sino que también respalde el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil capaces de articular y formular análisis constructivos. Esto quizás sea particularmente cierto en el caso de las políticas dirigidas a grupos minoritarios, que a veces sufren desventajas en el acceso a oportunidades de educación y la formación.

El seguimiento de las políticas gubernamentales de derechos humanos y de minorías por parte de las organizaciones de la sociedad civil también conlleva otros beneficios. En primer lugar, puede servir para aumentar el conocimiento por parte del público general de los objetivos e iniciativas de los gobiernos. Esto resulta decisivo, puesto que la falta de respaldo público suele ser un impedimento importante para el éxito de muchos de los programas de protección de las minorías que han sido adoptados (véase Apartado 2). De forma general, el seguimiento alienta a la sociedad civil a adoptar actitudes activas y comprometidas – a una “cultura de la crítica”, que anima a los

miembros de la sociedad, incluidas las minorías, a implicarse más en el diseño de leyes, instituciones y políticas que supuestamente están dirigidas a ellos. Por último, disfrutar plenamente, a nivel individual, del derecho de formular y lanzar críticas – en particular de las políticas de los gobiernos – es la credencial de una sociedad abierta.

5. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones dirigidas en concreto a un Estado están incluidas en los informes por países. A continuación sólo se indican las recomendaciones generales y las orientadas a la Unión Europea.

A los Estados miembros y candidatos

- Cuando no exista este tipo de políticas, considerar la posibilidad de desarrollar y poner en práctica un plan gubernamental (o planes) destinados a trabajar en la mejora de la situación de las poblaciones minoritarias vulnerables.
- Empezar revisiones periódicas del contenido de los planes existentes de protección o integración de las minorías, en cooperación con los representantes de los grupos minoritarios, con el objetivo de asegurarse de que los planes son exhaustivos y reflejan las necesidades e intereses de las comunidades minoritarias lo más plenamente posible.
- Basar la revisión de los programas en estudios detallados de la situación de las minorías. Si falta esa información, desarrollar mecanismos adecuados para la recopilación de datos en línea con las exigencias legítimas de protección de datos personales.
- Revisar la legislación para garantizar la observancia de las Directivas de igualdad de trato y de empleo.
- En la mayor medida posible, introducir por ley el deber de las autoridades públicas de eliminar la discriminación de cualquier tipo respecto a su función, y de promover la igualdad de oportunidades y buenas relaciones entre personas de diferentes étnias, culturas, lenguas y credos religiosos.
- Tomar iniciativas para comunicar al público general los objetivos de los planes de integración y protección de las minorías, destacando su vinculación con los valores comunes de la Unión Europea.
- Asegurar que el apoyo político a los programas de protección de las minorías está claramente expresado, lo que se traduce en que los organismos de coordinación cuentan con la suficiente autoridad, recursos humanos y financieros para coordinar con efectividad toda la puesta en práctica.

- Impartir cursos especializados de formación sobre los objetivos del programa a los cargos públicos locales y regionales para que velen por la aplicación de la política del gobierno hacia las minorías; dichos cursos de formación deben poner de relieve el deber de los cargos públicos de garantizar la igualdad de acceso a servicios de calidad.
- Revisar los marcos de trabajo por los que se rigen las comunidades religiosas para conocer hasta qué punto resuelven las necesidades de los grupos religiosos minoritarios; en el caso de ser necesario, adaptarlos a la realidad actual.
- Dar pasos para facilitar el proceso de adquisición de la nacionalidad; promover la concepción de la integración como un proceso interactivo en doble dirección.
- Desarrollar y priorizar los proyectos que dan participación activa a los representantes de las minorías proporcionándoles capacidad para la toma de decisiones en lugar de considerarlos como receptores pasivos de la asistencia del gobierno.
- Apoyar los esfuerzos para propiciar las buenas relaciones entre los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y los grupos minoritarios, como medio para reducir la suspicacia y la desconfianza mutuas.
- Dar un mayor apoyo a las actividades que doten a los grupos minoritarios de la capacidad de formular críticas bien fundamentadas, argumentadas y constructivas a las políticas de los gobiernos. Mantener una actitud abierta hacia las críticas de los organismos intergubernamentales y las provenientes de fuentes independientes y no gubernamentales, para mejorar la eficacia y la efectividad de los gobiernos.

A la Unión Europea

- Enfatizar que el respeto por la protección de las minorías es un valor común esencial de la Unión y constituye una condición permanente para la pertenencia y, si fuera necesario, adoptar disposiciones jurídicas explícitas al respecto a nivel de las instituciones europeas.
- Hacer hincapié en que un acercamiento y acción integral en lo que se refiere a la protección de las minorías – incorporando tanto la lucha contra la discriminación como los avances en los derechos de las minorías – es un aspecto esencial de las obligaciones permanentes de los Estados miembros.
- Garantizar la plena observancia por parte de todos los Estados miembros de las Directivas de igualdad de trato y de empleo; considerar la ampliación de la Directiva de igualdad de trato para incluir la discriminación a minorías religiosas; respaldar la elaboración de nuevas Directivas para garantizar que se respeten los derechos humanos básicos de grupos que, por varias razones, no hayan sido reconocidos legalmente.

- Alentar el diálogo entre los Estados miembros para desarrollar la base de una concepción común de términos como “minoría”, “protección de las minorías” e “integración”, apoyando definiciones lo más abiertas e integradoras posible; articular unas normas mínimas que garanticen la igualdad de trato de los grupos que no encajan en las definiciones aceptadas.
- Asistir a los países en el desarrollo de políticas públicas efectivas basadas en una concepción integral de la protección de las minorías; crear la obligación de eliminar todas las formas de discriminación en la prestación de servicios y promover la igualdad de oportunidades y las buenas relaciones entre personas de razas, étnias y religiones distintas.
- Reforzar y apoyar mecanismos a nivel comunitario para identificar y compartir las buenas prácticas de puesta en marcha de políticas de protección de las minorías.
- Dedicar recursos para el desarrollo de métodos aceptables de recopilación de datos basados en la etnia y la religión, garantizando el respeto de la confidencialidad y la protección de datos personales; animar a los Estados miembros a utilizar estos métodos para elaborar estudios detallados sobre la situación de las poblaciones minoritarias vulnerables.
- Fortalecer los mecanismos de seguimiento existentes, como el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) y la emergente “Network of Human Rights Experts” [Red de Expertos en Derechos Humanos] y desarrollar nuevos mecanismos que garanticen una atención continua a los esfuerzos para asegurar el respeto de la totalidad de derechos humanos.
- Apoyar el desarrollo de la capacidad de gestión de las asociaciones minoritarias, de modo que puedan desempeñar un papel activo en el seguimiento de las políticas diseñadas para ellos.
- Contrarrestar el sentimiento desfavorable hacia las minorías condenando pública y contundentemente las declaraciones racistas de los políticos de los Estados miembros y desarrollando mecanismos que fomenten un discurso público responsable, incluido el apoyo a programas de mejora del acceso de las minorías a los medios de comunicación.
- Revisar los procedimientos de solicitud y administración por parte de las ONGs al Phare y a otros programas de financiación, con vistas a simplificar e incrementar la transparencia de los procedimientos; impartir formación y asistencia sobre el terreno a los solicitantes potenciales.
- Mejorar la cantidad y la calidad de la información puesta a la disposición del público sobre las subvenciones y el uso de los fondos que la UE destina al apoyo de los programas de protección de las minorías.

Seguimiento de la protección de las
minorías en la Unión Europea:
La situación
de los roma/ gitanos en España

Índice

1. Resumen y comentarios	77
2. Contexto histórico	80
3. Protección de las minorías: legislación y práctica	86
3.1 Protección contra la discriminación	87
3.1.1 Educación	92
3.1.2 Empleo	103
3.1.3 Vivienda y otros bienes y servicios públicos	109
3.1.4 Atención Sanitaria	123
3.1.5 Sistema penal	125
3.2 Violencia por motivos racistas	128
3.2.1 Violencia individual	129
3.2.2 Violencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad	131
3.3 Derechos de las minorías	135
3.3.1 Identidad	135
3.3.2 Lengua	137
3.3.3 Educación	139
3.3.4 Medios de comunicación	142
3.3.5 Participación en la vida pública	143
4. Instituciones para la protección de las minorías	146
4.1 Organismos oficiales	146
4.1.1 El Defensor del Pueblo	147
4.1.2 Órganos parlamentarios	149
4.1.3 Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano	150
4.2 Sociedad Civil	154
5. Recomendaciones al gobierno	156

1. RESUMEN Y COMENTARIOS

Pese a su larga historia de 600 años de presencia en España, los gitanos aun no están tratados igual que otros pueblos en varios ámbitos de la vida social, económica y política.

No existen estadísticas fiables a nivel estatal sobre su situación, por lo que los organismos internacionales de derechos humanos han apremiado a las autoridades españolas a cubrir esta laguna, y subrayan además, que la carencia de datos socio-económicos oficiales sobre la población gitana entorpece el buen desarrollo de las políticas dirigidas a mejorar su situación.¹

Discriminación

España ha ratificado la mayoría de tratados internacionales de protección de las minorías. Con todo, su legislación no garantiza una protección suficiente contra la discriminación racial, y se han hecho pocos avances para trasladar a la legislación nacional las exigencias de la Directiva 2000/43/CE.

Los niños gitanos tienen que afrontar desventajas como la desigualdad de acceso a la educación, la discriminación y la segregación dentro del sistema educativo. El nivel de educación en las personas adultas es inferior a la media, y el índice de analfabetismo en la población marginal es semejante al nivel de los países más pobres del mundo. Durante la última década se ha progresado merced a una creciente escolarización, pero la dificultad para acceder a la educación preescolar, mantener la asistencia a clase y mejorar los resultados académicos ha persistido.

Existen importantes barreras que dificultan la entrada de los roma/gitanos en el mercado laboral. Además del lastre que supone contar con unos niveles de educación y formación generalmente inferiores, son objeto de fuertes prejuicios y prácticas discriminatorias. Como grupo, están más expuestos, al igual que los inmigrantes, a aceptar trabajos mal retribuidos que el resto de la población no desea, a entrar en la economía sumergida y a trabajar en malas condiciones de seguridad e higiene.² Sin embargo, se han dado muy pocas respuestas políticas estratégicas a la realidad de la discriminación.

¹ El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [Committee for the Elimination of Racial Discrimination – CERD] *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación Racial: España*, CERD/C/304/Add.8, 28 de marzo de 1996, párrafos 11 y 18. También, Enfoque de la ECRI país por país – España, Vol. IV, Estrasburgo, 26 de enero de 1999, p.19 (en los sucesivos, “Informe de la ECRI 1999”).

² Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (European Union Monitoring Centre/EUMC), *Informe anual de la EUMC 1999: Resumen*, p. 6.

Las condiciones de vida de los roma/gitanos varían de forma significativa. De todos modos, cabe señalar que, casi un 30 por ciento vive en infraviviendas³ y el 90 por ciento de los habitantes de los barrios de chabolas son roma/gitanos⁴. Los programas gubernamentales de vivienda han sido criticados a nivel nacional e internacional por perpetuar su acantonamiento en lugar de disminuir su marginalización⁵. Al mismo tiempo, el acceso a la vivienda privada de muchos roma/gitanos se ve obstruido tanto por la pobreza como por la discriminación; los desalojos son un problema frecuente. También se han podido documentar prácticas discriminatorias en el acceso a otros bienes y servicios públicos, y ni los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado ni la justicia han sido capaces de resolver con efectividad este problema.

No hay estadísticas ni estudios a nivel nacional de su situación sanitaria, sin embargo, los datos recogidos a nivel local y regional sugieren que la comunidad gitana tiene una esperanza de vida menor, peores condiciones de salud y más dificultad para acceder a los servicios de atención sanitaria que la mayoría de la población⁶.

Hay una acumulación de pruebas de prácticas discriminatorias contra los roma/gitanos dentro del sistema judicial penal. Un estudio reciente muestra que hay un número sensiblemente mayor de mujeres gitanas en prisión con respecto a la media en la población mayoritaria⁷.

Violencia

La violencia de la población contra los inmigrantes y los roma/gitanos ha alcanzado proporciones alarmantes, y se ha convertido en una fuente de preocupación para los organismos internacionales especializados⁸, al tiempo que no existen datos estadísticos fiables sobre el número de ataques con motivaciones racistas⁹; las organizaciones de

³ CESCR, *Acta resumida de la quinta sesión: España*, E/C.12/1996/SR.5, 9 de diciembre de 1996. pár. 13.

⁴ Defensor del pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1999*, pár. 14.2.5.

⁵ CERD/C/304/Add.8, pár. 14. También, Mesa Redonda "Acceso activo a las políticas de vivienda para colectivos desfavorecidos", Jornadas Técnicas "Vivienda y Hábitat: Condicionantes de la exclusión social", organizada en 1997 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Carmen Méndez López, "Travesías Soterradas. La oculta oportunidad de las familias gitanas", Premio de investigación sobre cultura gitana. Ayuntamiento de Cáceres, 2001.

⁶ J. F. Gamella, *La población gitana de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, p. 171.

⁷ Equipo Baraóni, *Mujeres gitanas y sistema penal*, Ediciones Metyel, Madrid 2001.

⁸ CERD, *Acta resumida del encuentro número 1384: España, Tonga*. CERD/C/SR.1384, 15 de junio de 2000, pár. 64. También *Informe de la ECRÍ 1999*, párrs. 27–29.

⁹ Las instituciones internacionales han manifestado que se deberían realizar esas estadísticas. Vid, por ejemplo: CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial: España*, CERD/C/304/Add.95, 19 de abril de 2000.

derechos humanos mantienen que este número está corregido a la baja por las autoridades¹⁰. Las fuerzas de seguridad han sido acusadas de brutalidad, de abusos a los detenidos y de maltratos a extranjeros e inmigrantes¹¹, a menudo con impunidad.

Derechos de las minorías

Los roma/gitanos no están reconocidos como una minoría étnica, ni como uno de los “pueblos de España”, y sus peticiones por adquirir un reconocimiento político no han recibido respuesta alguna.¹² No existe protección jurídica alguna para su identidad, su cultura, su lengua y otros derechos de las minorías.

Durante los últimos 20 años las asociaciones gitanas han alcanzado paulatinamente un cierto grado de participación a escala local, nacional e internacional, pero a un nivel únicamente consultivo. Su implicación en el ámbito político y en la elaboración y aplicación de políticas que les afecten directamente ha sido muy limitada.

Instituciones

No hay ninguna institución u organismo nacional o gubernamental que se ocupe de las minorías, ni un órgano de promoción de la igualdad que pudiese prestar ayuda a las víctimas de la discriminación, realicen investigaciones independientes, y publiquen informes, tal como está regulado en la Directiva 2000/43/CE.

La política nacional hacia los roma/gitanos – el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano – ha sido criticada por los líderes gitanos al considerar que son medidas asistencialistas, en lugar de un plan estratégico para proteger y promocionar sus derechos y su identidad¹³. Apenas ha habido participación de los roma/gitanos en el diseño, aplicación y evaluación de este programa. Por esta razón en él no se recogen alguna de las principales preocupaciones de la comunidad gitana, tales como la protección y el reconocimiento de su identidad, la participación en la vida política, y la lucha contra la discriminación.

¹⁰ EUMC, *Diversidad e igualdad en Europa: Informe anual 2000*, p. 20.

¹¹ CAT, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: España*, CAT/C/ SPA.10, 21 de noviembre de 1997, párrs. 10–11.

¹² *Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen*, Toledo, 12 de febrero de 2000, <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

¹³ M. Padilla, “Las asociaciones gitanas piden que se reconozca su aportación a la sociedad”, *El País Madrid*, 27 de octubre de 2001.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

Los roma/gitanos¹⁴, presentes en España desde hace 600 años¹⁵, son los ciudadanos olvidados de este país. Se estima que la población en España es entre 500.000 y 800.000 personas¹⁶, concentrada en su mayor parte en Andalucía (más del 40 por ciento), Valencia y Murcia, y en grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Valencia y Zaragoza.

La población gitana española es muy heterogénea. Aunque conservan sus raíces comunes y su identidad, hay notables diferencias en cuanto a estilos de vida, costumbres y creencias, nivel económico, social y de educación, entre los individuos y grupos de las distintas partes del país.

¹⁴ Los roma españoles, junto con los del sur de Francia, pertenecen al grupo conocido como “calé,” que en general ha adoptado la lengua, costumbres y religión de las poblaciones mayoritarias en las que vive. Hablan *caló*, una lengua en la que se conserva el vocabulario básico del *romanò* pero con las estructuras gramaticales del castellano. En este informe se utiliza la terminología recomendada por la Unión Romani de España: “roma” como un término general, “romani” con el significado de “de los roma” o “característico de la comunidad roma” y utilizando indistintamente los términos roma/gitanos y gitanos para referirse a los roma españoles. Si no se hacen más aclaraciones, la expresión “roma del Este” se refiere a los roma de Europa Central y de los países de la Europa del Este. En lo respectivo a la lengua, hemos utilizado *caló* – según viene indicado en el diccionario de lengua española de la Real Academia de la Lengua, señalando que en el *romanò* se escribiría precedida de k y no de c.

¹⁵ La llegada de los Roma a España está registrada en 1425, en Zaragoza. Más información: A. Fraser, *The Gypsies*, [Los Gitanos] Blackwell, Cambridge, 1992; J. Yoors, *The Gypsies of Spain*, [Los Gitanos de España] Macmillan, 1974; M. F. McLane, *Proud Outcasts: The Gypsies of Spain*, [Parias con orgullo: Los Gitanos de España] Carderock Press, 1987; J. P. Liegeois, *Gypsies, An Illustrated History*, [Gitanos, una historia ilustrada] Al Saqi Books, London, 1986; I. Hancock, *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*, [El Síndrome del paria: apuntes de la esclavitud y persecución contra los gitanos], Karoma, Ann Arbor, 1987; G. Puxon, *Roma: Europe's Gypsies*, [Roma: Los Gitanos de Europa] Minority Rights Group, London, 1987; B. Leblon, Bernard, S. Shuinear, *Gypsies and Flamenco: the Emergence of the Art of Flamenco in Andalucía*, [Los Gitanos y el Flamenco: el nacimiento del Arte Flamenco en Andalucía] Hertfordshire Press, 1998 (La segunda parte trata de la historia de los asentamientos forzados de gitanos); B. B. Quintana, L. Gray Floyd, *Qué Gitano! Gypsies of Southern Spain*, [¿Qué gitano! Gitanos del sur de España] Waveland Press, 1986.

¹⁶ El Gobierno estima que la población gitana en España oscila entre las 600.000 y 650.000 personas, de una población total de 40 millones aproximadamente. Véase el informe publicado por España de acuerdo con la exigencia del Artículo 25 de la Convención Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN), 19 de diciembre de 2002, p. 3 (en los sucesivos, “Informe del Estado español sobre la CMPMN”). Además hay constancia de un número indeterminado de inmigrantes Roma en busca de asilo procedentes de la Europa Central y del Este.

A lo largo de los siglos los roma/gitanos han sufrido varias formas de persecución y exclusión social, incluso a través de políticas estatales¹⁷. Sus costumbres, indumentaria e idioma fueron prohibidos mediante una sucesión de actos legislativos que penalizaban el “modo de vida gitano” y los forzaban a la asimilación, o los condenaban al exilio e incluso a la muerte¹⁸; a raíz de esto, la lengua romaní ha desaparecido prácticamente. El pleno reconocimiento de los roma/gitanos como miembros de pleno derecho del pueblo español no llegó hasta 1978, con la nueva Constitución, en la que se les reconocía como ciudadanos y se les garantizaban sus derechos y libertades fundamentales¹⁹. De este pasado queda todavía un legado. Las relaciones entre los roma/gitanos y el resto de la población están marcadas por la segregación en todos los órdenes de la vida – una “coexistencia sin convivencia”.

Opinión pública

Los estudios de opinión pública muestran que los españoles son tolerantes con las diferencias de nacionalidad, raza o religión, con respecto a otros países de la UE, y también están por debajo de la media comunitaria con respecto a las exigencias hacia a los grupos minoritarios de asimilarse a la cultura mayoritaria²⁰. Los españoles también muestran un mayor nivel de aceptación a los inmigrantes que otros países de la UE²¹.

Por el contrario, hay un nivel mas bajo de apoyo a las medidas legislativas destinadas a la prohibición de la discriminación de los grupos minoritarios como medio de mejorar las relaciones entre personas de diferentes razas, religiones y culturas²², en un momento

¹⁷ A., Gómez Alfaro, *La gran redada de gitanos: España, la prisión general de gitanos en 1749*, Paris – Madrid: Centro de Investigaciones Gitanas: Presencia Gitana, 1993.

¹⁸ Alfaro, p. 24. y, Hancock, *El Síndrome del paria*, p. 53.

¹⁹ *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 3.

²⁰ El 12 por ciento de los encuestados respondió que si los miembros de los grupos minoritarios quieren ser aceptados, deben abandonar su propia cultura (la media en la UE es de un 22 por ciento). Instituto para el Análisis y la Investigación Social (SORA), “Actitudes hacia los grupos minoritarios en la Unión Europea – Un análisis especial de la encuesta Eurobarómetro 2000. Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia”, Viena, Marzo de 2001, pp. 48–49 (en lo sucesivo, “Análisis SORA”).

²¹ Análisis SORA, p. 13.

²² El 27 por ciento de los encuestados opinaba que la discriminación hacia los grupos minoritarios debería estar proscrita, frente a la media de la UE del 31 por ciento. Análisis SORA, p. 27.

en el que este tipo de medidas está al alza en otras partes de Europa²³. Es palpable la resistencia a fomentar una mayor participación política de los grupos minoritarios²⁴.

La percepción de los roma/gitanos por parte de la población es en general muy negativa: se les ve como un grupo reticente a la integración, y que siempre busca sacar provecho a expensas de la mayoría – abusando del estado de bienestar o mediante la agresión, el engaño o el robo. Se cree que los roma/gitanos tienen “costumbres sucias” que hacen imposible la convivencia²⁵. Todos estos estereotipos fuertemente negativos han servido para justificar la segregación y el aislamiento de las comunidades gitanas²⁶.

Varios sondeos sociológicos realizados entre los años ‘80 y ‘90 sugieren que son el grupo étnico que con más frecuencia rechazan profesores y alumnos en los colegios: el 49 por ciento de los profesores preguntados respondió que no les gustaría ser amigos, vecinos o trabajar con gitanos²⁷; al 70 por ciento no les agradaría que sus hijos se casasen con gitanos/as²⁸. Entre los adolescentes se observa una reacción similar: el 27 por ciento preferiría claramente no aceptar niños gitanos en las escuelas²⁹, el 49 por ciento descartan la idea de casarse con un gitano/a³⁰, el 13 por ciento estaban a favor de expulsarlos del país³¹, y el 43 por ciento creen que ellos son responsables de su propia pobreza y marginación³².

²³ Los estudios indican una disminución del apoyo a las medidas de promoción de la igualdad. En el período 1997–2000, se registró en España una bajada de un cinco por ciento, frente al incremento de dos por ciento en la media de la EU en el mismo período. Análisis SORA, p. 51.

²⁴ En España solo un 16 por ciento de los encuestados era favorable a fomentar la participación política de los grupos minoritarios. La media comunitaria es de un 21 por ciento. Análisis SORA, p. 30.

²⁵ J. F. Gamella, *La población gitana de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, p. 324.

²⁶ Según Tomas Calvo Buezas la imagen negativa de los gitanos forma parte de las conjunto de representaciones colectivas de la tradición cultural española. Vid. T. C. Buezas, *España racista? Voces payas sobre los gitanos*, Anthropos, Madrid, 2000, p. 22.

²⁷ T. C. Buezas, cita estudios realizados en 1986 y 1988; no hay datos comparativos más recientes. En la misma encuesta, el 41 por ciento opinó lo mismo sobre los árabes, sobre los africanos el 30 por ciento, sobre los judíos el 22 por ciento, y sobre los rusos el 18 por ciento.

²⁸ En comparación con el 64 por ciento que respondió lo mismo respecto a los árabes, 57 por ciento respecto a los africanos, 41 por ciento respecto a los judíos, 37 por ciento respecto a los japoneses, etc.

²⁹ T. C. Buezas, *¿España racista? Voces payas sobre los gitanos*, Anthropos, Madrid, 2000, p. 35.

³⁰ Id. p. 78.

³¹ Id. p. 107.

³² Id. p. 148.

En algunos casos, estas actitudes negativas desembocan en actos violentos. En los últimos años se ha producido un notable aumento de violencia por motivos racistas³³, ataques antisemitas y amenazas e intimidaciones racistas. El número de delitos racistas cometidos por organizaciones neonazis y grupos similares también ha aumentado³⁴, así como afiliaciones³⁵ y el uso de Internet para organizar ataques racistas.

Medios de comunicación

Los estudios realizados por la Unión Romaní indican que el tratamiento informativo de los temas del mundo gitano es superficial, negativo y muy estereotipado³⁶. Los gitanos aparecen descritos con frecuencia ya sea como artistas o como criminales, junto a imágenes de barrios de chabolas y niños harapientos. Casi todo lo que trata de comunidades gitanas se enmarca dentro de los asuntos relacionados con problemas sociales y no como temas relacionados con los derechos humanos.

Los periodistas suelen referirse a las familias gitanas como “clanes”, lo que sugiere una conexión con el mundo delictivo y el tráfico de drogas; los conflictos que se producen en barrios gitanos o en los que éstos están envueltos reciben el nombre de *reyertas*, con tal frecuencia que a esta palabra se le suele dar el sentido de “pelea entre gitanos”, aunque no sea el caso. Algunos grupos gitanos reciben el nombre de “tribus”, mientras que las palabras “rom,” “roma,” y “romaní” nunca se emplean en los periódicos, a pesar de que las repetidas demandas de las organizaciones gitanas para introducir estos términos³⁷. Raras veces se toma a los gitanos o sus organizaciones como fuente de

³³ *El Ejido: Racismo y explotación laboral. Informe de los ataques racistas de febrero de 2000*, El Ejido, Almería, Federación de asociaciones de SOS Racismo del Estado Español, Barcelona, Febrero 2001.

³⁴ EUMC, *Diversidad e igualdad en Europa: Informe anual 2000*, Viena 2001, p. 12.

³⁵ Movimiento contra la Intolerancia informa de que el número de personas enroladas en 55 grupos activos neonazis o de extrema derecha ha aumentado más de cuatro veces con respecto a 1995, de 2.300 cabezas rapadas extremistas violentos se ha pasado a 10.400 miembros conocidos. Vid EUMC, *Diversidad e igualdad en Europa: Informe anual 2000*, Viena 2001, p. 28.

³⁶ Unión Romaní, *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano. 1995–1996*, Barcelona, 1997, p. 339: “la difusión también masiva de fotografías sobre paisajes formados por infraviviendas o retratos de niños y niñas con suciedad y mucosidad sobre su rostro. Todos estos elementos acaban generando en el lector una imagen de que los gitanos son a la delincuencia, la pelea, el duende artístico, la mendicidad y las chabolas lo que los británicos a las islas británicas, la lengua de Shakespeare, el humor negro o el té ingles. Se muestran como elementos de su identidad colectiva, inherentes a su forma de ser”.

³⁷ Unión Romaní, *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano. 1998–1999*, pp. 366–367.

información; los periodistas que escriben sobre los gitanos casi nunca informan sobre la opinión de los propios implicados.

Por regla general, las líneas editoriales permiten a los periodistas identificar el origen étnico de un sujeto³⁸; en las noticias abundan expresiones como “personas de etnia gitana” y sospechosos “de aspecto gitano”. Algunos periodistas y asociaciones profesionales han intentado mitigar el impacto negativo que estas prácticas producen sobre las minorías étnicas y culturales mediante la adopción de códigos éticos³⁹, y la creación de figuras como la del defensor del lector, en los principales periódicos del país⁴⁰.

Las asociaciones gitanas, a su vez, han colaborado a menudo con las autoridades públicas para organizar conferencias, cursillos y seminarios sobre el papel de los medios de comunicación en la lucha contra el racismo y la discriminación.

En 1994, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales firmó un acuerdo con varias Comunidades Autónomas para cooperar con la prensa y las televisiones autonómicas en la mejora de la imagen de los roma/gitanos en los medios de comunicación⁴¹. Estos acuerdos, aplaudidos en el momento de su firma por el Comité para la eliminación de la discriminación racial de las Naciones Unidas por ser “originales y positivos”⁴², han

³⁸ Por ejemplo el Libro de Estilo de diario *El País* prohíbe a los periodistas emplear ciertas frases como “engañar como un chino”, “hacer una judiada” o “eso es una gitanería”, que podrían ofender a cada una de estas comunidades, pero permite mencionar la etnia, raza o nacionalidad de una persona. Según el Defensor del lector de *El País*, la política del periódico consiste en evitar, cuando es posible, la identificación étnica en los titulares, pero permitirla en el cuerpo del artículo, en particular cuando esto contribuya a comprender mejor el incidente. Entrevista al Defensor del lector, Madrid, 23 de octubre de 2001.

³⁹ Ver, por ejemplo, el Código deontológico del Colegio de periodistas de Cataluña, Art. 12: “Actuar con especial responsabilidad y rigor en el caso de informaciones u opiniones con contenidos que puedan suscitar discriminaciones por razones de sexo, raza, creencia o extracción social o cultural, así como incitar al uso de la violencia, evitando expresiones o testimonios vejatorios o lesivos para la condición personal de los individuos y su integridad física y moral”.

⁴⁰ El Defensor del lector suele ser un periodista contratado por el periódico para contestar a las quejas y observaciones de los lectores.

⁴¹ *Decimotercer informe periódico que los Estados Partes deben presentar en 1994: España*, CERD/C/263/Add.5, 3 de mayo de 1995, párs. 58–59.

⁴² CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial: España*, CERD/C/304/Add.8, 28 de marzo de 1996.

resultado en la realidad más simbólicos que prácticos; parece que han tenido un impacto muy poco perceptible⁴³.

Discurso público

En general, las perspectivas y problemas de los gitanos no suelen formar parte del debate político. Temas tales como los derechos de las minorías, la discriminación racial, la xenofobia o el multiculturalismo han sido objeto de debate público tan sólo a raíz de la reciente llegada masiva de inmigrantes. Cada vez más, los temas relacionados con gitanos se incluyen en temas de extranjería y el debate sobre la etnicidad y las diferencias culturales tiene lugar mayoritariamente en el contexto de la inmigración:

En este contexto, el discurso político acerca de los gitanos cambia radicalmente: ya que hace años que se está invirtiendo por su promoción y no han querido aprovecharlo, ahora hace falta que tomen las riendas de su destino como cualquier ciudadano del Estado. Desaparece el concepto de diferencia cultural y étnica, por el de marginados y pobres. *La diferencia cultural y étnica, desde ahora, vendrá de fuera*⁴⁴.

Los altos cargos públicos apenas hablan de los gitanos, y cuando lo hacen suele ser de modo neutral o en referencia al baile flamenco o a las corridas. En cambio, la familia real ha tenido algunos gestos simbólicos. El Príncipe Felipe, por ejemplo, cuando presidió el Congreso Europeo de la Juventud Gitana de Barcelona, envió un mensaje de integración al iniciar su intervención con el saludo tradicional, “hermanos y hermanas.”⁴⁵

En algunas ocasiones representantes de las autoridades han fomentado o dado muestras de tener prejuicios sobre los gitanos. Algunos alcaldes han prestado ayuda o incluso encabezado manifestaciones contra los roma/gitanos⁴⁶. También han hecho declaraciones abiertamente racistas, como el alcalde de Pego (Alicante), que en la primavera de 2001, afirmó en una entrevista radiofónica: “prefiero estar rodeado de gitanos que de policías. Al menos sé que los gitanos solo me robarán la cartera”⁴⁷. Una organización gitana, Alicante Kali, con el apoyo de un sindicato local, interpusieron una querrela criminal

⁴³ J. M. Fresno García, Director de la FSGG, *La situación en España de los derechos de la comunidad Romani*, comunicación presentada durante el “Seminario sobre litigación de derechos humanos en relación a los Roma”, organizado por el Centro Europeo para los Derechos de los Roma (European Roma Rights Center /ERRC) Granada, 6-8 mayo de 1999.

⁴⁴ R. Llopis I Llor, “La Invisibilidad del Pueblo Gitano”, en *Informe anual 2001 sobre racismo en el estado español*, SOS Racismo, Icaria Editorial, Barcelona, 2001, p. 33.

⁴⁵ Instituto Romànò, *Primer Congreso Europeo de la Juventud Gitana*, Barcelona 1999, pp. 35–36.

⁴⁶ Por ejemplo, el asunto *Albaladejo*, véase el apartado 3.2.

⁴⁷ S. Navarro, *El fiscal ve delito en los comentarios del alcalde de Pego contra los gitanos*, El País, 20 de abril de 2001.

contra el alcalde, y el caso continuaba abierto en agosto de 2002⁴⁸. Por otro lado, algunos personajes públicos, como los escritores Francisco Umbral⁴⁹ y Juan Goytisolo⁵⁰, han denunciado públicamente la discriminación que sufren los gitanos.

Por regla general, en el discurso público el racismo se equipara a la xenofobia, y la lucha contra el racismo se identifica con los esfuerzos para proteger a los inmigrantes y apoyar su integración. En esta dinámica se quedan atrás los problemas de los ciudadanos españoles de etnia gitana.

3. PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS: LEGISLACIÓN Y PRÁCTICA

España ha ratificado la mayor parte de los tratados internacionales importantes de protección de las minorías y contra la discriminación⁵¹, entre las que se encuentran la Convención Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN)⁵² y la Carta de Lenguas Regionales o Minoritarias (CLRM)⁵³. Pero no ha ratificado todavía la revisión de la Carta Social Europea⁵⁴, ni ha firmado el Protocolo 12 de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

El derecho comunitario prevalece sobre el nacional⁵⁵ y los tratados internacionales de derechos humanos legalmente ratificados forman parte de la legislación nacional⁵⁶. Las

⁴⁸ S. Navarro, *El juez anula las sanciones del alcalde de Pego a dos policías locales*, El País, 11 de mayo de 2001.

⁴⁹ F. Umbral, *El rito gitano*, El Mundo, 1 de marzo de 2000 y *Boda gitana*, El Mundo, 11 de junio de 2002.

⁵⁰ J. Goytisolo, *España y sus Ejidos*, El País, 20 de marzo de 2000.

⁵¹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial en vigor desde 1969, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en vigor desde 1977, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1984, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en 1987 y Convención sobre los Derechos del Niño en 1991.

⁵² Ratificada el 1 de septiembre de 1995, en vigor desde el 1 de febrero de 1998.

⁵³ Ratificada el 9 de abril de 2001, en vigor desde el 1 de agosto de 2001.

⁵⁴ España firmó Carta Social Europea revisada el 23 de octubre de 2000.

⁵⁵ La jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional reafirma que prevalece el derecho Comunitario sobre el nacional: STC 28/1991 de 14 de febrero de 1991, STS de 25 septiembre de 1990, Art. 6888.

⁵⁶ Constitución Española (1978), BOE n.º. 311, 20 de diciembre de 1978, (en lo sucesivo Constitución), Art. 96(1).

normas relativas a los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución deben interpretarse en conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los tratados internacionales de derechos humanos que han sido ratificados⁵⁷. Algunos tribunales superiores (especialmente el Tribunal Constitucional) toman en consideración todos estos acuerdos⁵⁸, pero los abogados señalan que las normas internacionales no son tenidas en cuenta en las instancias inferiores⁵⁹.

3.1 Protección contra la discriminación

España es una monarquía parlamentaria⁶⁰ con un sistema descentralizado de 17 Comunidades Autónomas, cada una con derecho a asumir ciertas competencias parciales o exclusivas sobre ciertas áreas fijadas en las Constitución⁶¹. Por lo tanto los poderes legislativo y ejecutivo están repartidos entre el Estado y las CC.AA., pero el Estado tiene competencias exclusivas sobre las medidas que garantizan la igualdad de todos los españoles⁶².

El Artículo 14 de la Constitución prohíbe de forma explícita la discriminación racial⁶³, pero esto sólo afecta a sus ciudadanos, ya que los extranjeros gozarán de “las libertades públicas ... en los términos que establezcan los tratados y la Ley⁶⁴”. El derecho de los que no tienen la ciudadanía a recibir el mismo trato que el resto de la población ha sido objeto de largos debates y ha sido elevado repetidas veces al Tribunal Constitucional⁶⁵; el hecho de que bajo la jurisdicción española no se asegure la igualdad de todos los individuos ha provocado las críticas de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)⁶⁶.

⁵⁷ Constitución, Art. 10(2).

⁵⁸ CCPR, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: España, CCPR/C/79/Add.61, 4 de marzo de 1996, pár. 9.

⁵⁹ D. L. Fernández Jiménez, *Aspectos jurídicos*, en “Materiales de trabajo 43, Jornadas de reflexión sobre el pueblo gitano – Madrid 19 y 20 de Junio de 1997”, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, p.177. (en lo sucesivo: Materiales de trabajo 43).

⁶⁰ Constitución, Art. 1(3).

⁶¹ Constitución, Art. 148 y 149.

⁶² Constitución, Art. 149(1).

⁶³ Constitución, Art. 14: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

⁶⁴ Constitución, Art. 13.

⁶⁵ Vid STC 107/84, 115/87, 28/1991, 24/1993, 94/1993, 291/1994.

⁶⁶ Vid Informe de la ECRI 1999, pár. 2.

El Artículo 14 vincula a todos los poderes públicos⁶⁷. Cualquier ciudadano puede recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en este artículo ante los Tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional⁶⁸. De éste tribunal hay jurisprudencia abundante sobre igualdad; en 1999 uno de cada cinco recursos de amparo alegaron una violación de la cláusula de igualdad⁶⁹, y en 2000 la proporción había subido a casi uno de cada cuatro⁷⁰. Sin embargo, casi ninguno de estos asuntos alegan discriminación por motivos de raza o etnia.

Las acciones positivas en favor de las minorías están recogidas, tanto en la Constitución⁷¹ como en el Estatuto de los trabajadores⁷². Como ejemplos de este tipo de medidas se suelen citar el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano y la introducción de un sistema educativo compensatorio. (Véase el apartado 3.1.1)⁷³.

No hay una ley específica contra la discriminación, ni a nivel nacional ni regional. En los ministerios se han creado varios grupos de trabajo para revisar la legislación y formular propuestas para trasladar la Directiva 2000/43/CE⁷⁴, pero a fecha de agosto de 2002 no ha sido redactado borrador alguno.

⁶⁷ Constitución, Art. 53(1).

⁶⁸ Constitución, Art. 53(2).

⁶⁹ Tribunal Constitucional, *Memoria 1999*, Sección V.1.a.: La demanda de justicia constitucional.

⁷⁰ Tribunal Constitucional, *Memoria 2000*, Sección V.1.a.: La demanda de justicia constitucional.

⁷¹ Constitución, Art. 9(2): “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

⁷² Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en lo sucesivo, “Estatuto de los Trabajadores”), Art. 17 (2): “Podrán establecerse por ley las exclusiones reservas y preferencias para ser contratado libremente” y (3) “[...] el Gobierno podrá regular las medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores demandantes de empleo. Asimismo, el Gobierno podrá otorgar subvenciones o desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo”.

⁷³ *Aplicación del Programa de acción para la Tercera Década de Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial*, E/CN.4/1996/72/Add.3, 18 de noviembre de 1996, pár. 157.

⁷⁴ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 19 de julio de 2000, L 180/22.

En la actualidad, la protección contra la discriminación racial se garantiza a través de varias disposiciones repartidas en la legislación civil, penal, administrativo y de trabajo, que varían mucho según el área y la Comunidad Autónoma. El Estatuto de los Trabajadores prohíbe la discriminación⁷⁵ en todos los casos mencionados en el Artículo 13 del Tratado de Ámsterdam⁷⁶.

La inversión de la carga de la prueba existe solo en los casos de discriminación en el ámbito laboral y por razón de sexo, siempre que de las alegaciones de la parte denunciante se deduzca la existencia de indicios de discriminación⁷⁷. El Tribunal Constitucional ha confirmado que las estadísticas no son solo aceptadas como prueba sino también necesarias para demostrar la existencia de discriminación indirecta⁷⁸.

El Código Penal estipula que las motivaciones racistas o étnicas constituyen un agravante⁷⁹ y, *inter alia*, tipifica como delito la discriminación en el trabajo⁸⁰ al igual que la negativa por parte de funcionarios públicos a prestar servicios por motivos racistas⁸¹.

La Ley de Extranjería incluye una definición de discriminación directa e indirecta y una lista de acciones consideradas discriminatorias⁸². En la ley se utilizan varios términos para calificar la discriminación⁸³ (grave, muy grave, favorable, no favorable, adversa) pero no se describe ningún procedimiento para determinar cómo aplicar esas

⁷⁵ Estatuto de los Trabajadores, Art. 4(2)c.

⁷⁶ Sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

⁷⁷ Real Decreto 2/1995 de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, Art. 96: "En aquellos procesos en que de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios de discriminación por razón de sexo corresponderá al demandado la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad."

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 240/1999, de 20 de diciembre de 1999.

⁷⁹ Código Penal, Art. 22.4 (Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal, BOE no. 281, de 24 de noviembre de 1995; en lo sucesivo, "Código Penal").

⁸⁰ Código Penal, Art. 314.

⁸¹ Código Penal, Art. 511.

⁸² Prohíbe la discriminación directa a un extranjero que reside en España por parte de personas particulares o funcionarios públicos al limitar el acceso a bienes o servicios ofrecidos al público, trabajo, vivienda, educación, formación profesional, servicios y asistencia social, o en el ejercicio de una actividad económica legítima. Ley 8/2000, Art. 23.1, apartados a) a d).

⁸³ M. M. Sierra, *Legislación anti-discriminación en los Estados miembros de la Unión Europea: España*, EUMC, Viena, 2002, p. 16.

categorías. Además, el concepto de discriminación indirecta sólo es aplicable en materia de empleo de trabajadores extranjeros⁸⁴.

La transposición de la Directiva 2000/43/CE⁸⁵ antes de 19 de julio de 2003 requerirá un notable esfuerzo legislativo, puesto que la legislación actual no cumple los requisitos de la Directiva en su definición de discriminación directa e indirecta, acoso racial y protección contra las represalias, en las áreas que cubren estas disposiciones contra la discriminación, en la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación racial o étnica, en recursos eficaces y en la creación de un órgano especializado que promueva el trato igualitario⁸⁶.

Las Inspecciones de Trabajo supervisan la aplicación de la legislación en su ámbito de competencia, pero no existe un órgano específico que se ocupe en general de los asuntos de derechos humanos⁸⁷, o en particular de la discriminación racial⁸⁸. No existe una institución que preste asistencia independiente a las víctimas a la hora de tramitar su reclamaciones por discriminación tal como recomienda la ECRI⁸⁹. De hecho, en su réplica de 1998 al CERD, el Gobierno español afirmó que tal órgano es innecesario dadas las amplias garantías civiles, penales y administrativas de protección judicial de los derechos fundamentales y la posibilidad de presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional⁹⁰.

Falta de datos

No hay datos estadísticos fiables a nivel nacional sobre la situación de los roma/gitanos, lo que deja una laguna que los órganos especializados en derechos humanos, como el

⁸⁴ C. Esplugues Mota, M. De Lorenzo Segrelles, *El nuevo régimen jurídico de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia 2001, pp. 51–58.

⁸⁵ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 19 de julio de 2000, L 180/22.

⁸⁶ Comparación más detallada de la legislación española y las normas mínimas establecidas por la Directiva 2000/43/EC del Consejo, en M. M. Sierra, *Legislación anti-discriminación en los Estados miembros de la Unión Europea: España*, EUMC, Viena, 2002.

⁸⁷ No hay ningún instituto, centro o comisión de financiación estatal que siga e investigue sistemáticamente los asuntos relativos a los derechos humanos, pese a que organizaciones no-gubernamentales como la Liga Española Pro-Derechos Humanos han demandado su creación.

⁸⁸ EUMC, Informe anual 1999, p. 59.

⁸⁹ Informe de la ECRI 1999, pár. 7.

⁹⁰ *Decimoquinto informe periódico que los Estados partes deben presentar en 1998: España*, CERD/C/338/Add.6, 12 de octubre de 1998, pár. 51.

Comité ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de (CESCR)⁹¹ o la ECRI⁹² ya han instado a cubrir. El Comité ONU para la eliminación de la discriminación racial (CERD) ya ha destacado que la falta de datos socio-económicos oficiales sobre la población gitana puede obstaculizar la eficacia de las medidas dirigidas a mejorar su situación⁹³.

El Gobierno mantiene que las normas jurídicas sobre la recogida de datos étnicamente sensibles hacen esta recogida imposible⁹⁴. De hecho, la legislación no prohíbe la recogida de este tipo de datos, siempre que los encuestados sean debidamente informados y que se respeten las disposiciones legales sobre tratamiento de datos⁹⁵. En efecto, según la Agencia de Protección de Datos, hasta el año 2000 existieron 85 bases de datos públicas y 60 privadas, legalmente registradas, en las que se recopilaba y trataba información relacionada con la raza o etnia de los sujetos⁹⁶. Además la Ley de Estadística permite de forma explícita la recogida de este tipo de datos, con el conocimiento y consentimiento previo de los afectados⁹⁷, y las leyes de elaboración de estadísticas con fines comunitarios tienen pocas o ninguna limitación sobre la recogida de datos sobre la raza o la etnia⁹⁸.

Los líderes gitanos señalan que los roma/gitanos reciben un trato diferente al de otros pueblos de España:

⁹¹ CESCR, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: España*, E/C.12/1/Add.2, 28 de marzo de 1996, párs. 11 y 18.

⁹² Informe de la ECRI 1999, pár. 19.

⁹³ CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial: España*, CERD/C/304/Add.8, 28 de marzo de 1996.

⁹⁴ “Cabe aclarar una cuestión importante antes de hablar de las estadísticas sobre la situación económica y social de los gitanos. La información sobre la pertenencia de una persona a un cierto grupo étnico, religioso, económico o social está protegida por la Constitución, de modo que no aparece en las estadísticas oficiales sobre población, empleo, educación, protección social, familia, estructuras, etc. *Informe del Estado español sobre la CPMN*, p. 5.

⁹⁵ *Seguimiento étnico y protección de datos: el contexto europeo*, Universidad Central Europea – INDOK Budapest, 2001, pp. 200–227.

⁹⁶ “Distribución de archivos que contienen datos sensibles, registrados en el Registro General de Protección de Datos”, *Catálogo de archivos 2000*, CD-ROM publicado por la Agencia de Protección de Datos.

⁹⁷ Ley 12/1989, de 9 de mayo de 1989, de la Función Estadística Pública, (BOE 11-05-1989), Art. 11(2): “En todo caso será de aportación estrictamente voluntaria y, en consecuencia, solo podrán recogerse previo consentimiento expreso de los interesados los datos susceptibles de revelar el origen étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o ideológicas y, en general, cuantas circunstancias puedan afectar a la intimidad personal o familiar”.

⁹⁸ *Seguimiento étnico y protección de datos: el contexto europeo*, Universidad Central Europea – INDOK Budapest, 2001, pp. 212–213.

El Instituto Nacional de Estadística compara de forma sistemática los pueblos de Andalucía, Galicia o Extremadura con respecto a la mayoría. Los resultados sirven para diseñar las políticas que corrijan las disparidades entre regiones. Esto nunca se hace con los gitanos, en ningún lugar, en ninguna comunidad⁹⁹.

La falta de datos estadísticos sobre los roma/gitanos parece que se justifica por la falta de voluntad política y no por los obstáculos legales, y supone además una grave traba que impide el desarrollo de políticas concretas contra la discriminación y la promoción y desarrollo del pueblo gitano.

3.1.1 Educación

La Constitución proclama que todos tienen el derecho a la educación¹⁰⁰, además España se ha adherido a los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes en materia del derecho a la educación¹⁰¹. La Ley de Protección Legal de Menores incorpora de forma expresa la Convención de los Derechos del Niño dentro del sistema jurídico¹⁰². Pero en la práctica los niños gitanos tiene que afrontar desventajas en cuanto al igual acceso a la educación, así como la discriminación y la segregación dentro del sistema educativo.

La disposiciones que regulan el sistema educativo varían según la zona de España. Algunas regiones gestionan la educación de acuerdo con el marco legislativo estatal¹⁰³, mientras que las CC.AA. con competencias en educación preuniversitaria han creado sus propias normas que respetan el espíritu pero difieren de la legislación estatal¹⁰⁴. Dentro de este marco, todos los niños tienen garantizado en pie de igualdad el acceso a la educación (incluidos aquellos en situación irregular)¹⁰⁵ durante los cuatro primeros

⁹⁹ Entrevista a Diego Luis Fernández Jiménez, Córdoba, 6 de noviembre de 2001.

¹⁰⁰ Constitución, Art. 27(1).

¹⁰¹ La Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de la UNESCO, del 14 de diciembre de 1960, de la que España forma parte desde el 20 de agosto de 1969, el *Convenio sobre la licencia pagada de estudios*, 1974 (NÚM. 140), de OIT, en vigor desde el 18 de septiembre de 1979 y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966.

¹⁰² Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de 15 de enero de 1996, Art. 3.

¹⁰³ El marco legislativo nacional está formado por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación ("LODE"), la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo ("LOGSE"), y la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los Centros Docentes ("LOPEG").

¹⁰⁴ Andalucía, Canarias, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y el País Vasco.

¹⁰⁵ LODE, Art. 10(3).

años de educación secundaria¹⁰⁶, y los poderes públicos competentes tienen la obligación legal de asegurar la escolarización y asistencia a clases de todos los niños¹⁰⁷. El currículo se fija por decreto para cada etapa de educación¹⁰⁸.

El preámbulo de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) dispone que corresponde por obligación al Estado de garantizar, de hecho, la igualdad de oportunidades¹⁰⁹. El Real Decreto de 1995¹¹⁰ estipula la igualdad de derechos de todos los alumnos y prohíbe la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, capacidad económica, extracción social, política, convicción moral o religiosa, discapacidad física, sensorial o mental, o cualquier otra condición o circunstancia social o personal. También garantiza el respeto por la integridad física y moral y por la dignidad de los alumnos, que no pueden ser objeto, en ningún caso, de tratos vejatorios o degradantes¹¹¹.

El Gobierno tiene constancia de que en la práctica los niños gitanos no gozan de igual acceso a la educación a consecuencia de la marginalización, el trato discriminatorio o actos de intolerancia y rechazo¹¹². A pesar de que los niveles de escolarización han mejorado desde 1980, los altos índices de abandono y absentismo siguen planteando graves problemas, por lo que son todavía pocos los roma/gitanos que llegan a la educación superior. Las escuelas públicas sufren un proceso de aislamiento en guetos, y se han denunciado dificultades de acceso a guarderías y ciertos colegios.

Escolarización y asistencia a clase

En los últimos años han mejorado de forma notable los niveles de escolarización de los roma/gitanos. Según algunas fuentes, hasta 2001, la mayoría de los niños gitanos (sobre un 91 por ciento) empieza a la edad normal (a la misma edad que todos los niños)¹¹³.

¹⁰⁶ LODE, Art. 5(1).

¹⁰⁷ Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de 15 de enero de 1996, Art. 13.

¹⁰⁸ El término “currículo” engloba objetivos generales, contenidos, métodos didácticos y criterios de evaluación en cada nivel, etapa, ciclo y curso.

¹⁰⁹ Para alcanzar este objetivo, las autoridades competentes deben definir las necesidades prioritarias en asuntos educativos, fijar criterios de acción y determinar los recursos necesarios. Vid LODE, Art. 27(2).

¹¹⁰ Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros.

¹¹¹ Real Decreto 732/1995, Art. 17.

¹¹² *Informes periódicos, que los Estados Partes debían presentar en 1999: España*, CRC/C/70/Add.9, 12 de noviembre de 2001, pár. 361.

¹¹³ FSGG, *Evaluación de la Normalización Educativa del Alumnado Gitano en Educación Primaria*, Madrid, 2002, p. 190 (en lo sucesivo FSGG, *Evaluación*).

No obstante la escolarización de la población no-roma es de un 100 por cien¹¹⁴. Además, los estudios demuestran que las diferencias entre la edad de los alumnos gitanos y su curso académico tienden a aumentar hacia el final de la enseñanza primaria¹¹⁵.

El absentismo es todavía demasiado alto, en un período de siete años 1994–2001 el índice de absentismo no se redujo apenas¹¹⁶ y la mayoría de los alumnos gitanos no asiste a clase de forma regular (54 por ciento)¹¹⁷; de los que el 31 por ciento falta a clase durante largos períodos de tiempo – tres o más meses al año¹¹⁸. Un reciente trabajo de campo realizado en Andalucía mostró que los niños gitanos faltan 12 veces más a clase que los demás¹¹⁹.

Cuadro 1: Absentismo por etnias

	<i>roma/gitanos</i>	<i>no-gitanos</i>
Asistencia irregular a clase:	45,1 por ciento	3,8 por ciento

En el trabajo también se intentó profundizar en las razones del absentismo, y se halló que a pesar de que la mitad de los alumnos roma/gitanos faltaba con frecuencia a clase, solo un tercio lo hacía por razones injustificadas (por ejemplo por que los padres o los hijos no quieren)¹²⁰. Muchos otros tienen que faltar porque sus padres son trabajadores temporeros, lo que les obliga a viajar. No obstante, no se han realizado estudios sobre la relación entre el trabajo de temporada y la asistencia a clase, y por lo tanto – aparte de varias iniciativas de educación compensatoria para trabajadores temporeros – no hay aun un enfoque estratégico ni una política coherente para tratar la cuestión.

Los niños en situación irregular son particularmente vulnerables. Según un informe reciente de Human Rights Watch, muchos niños inmigrantes no acompañados en Ceuta y Melilla no están matriculados en ningún colegio y no tienen acceso a ninguna

¹¹⁴ Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos Básicos de la Educación en España en el Curso 2001/2002*, Madrid, 2001, p. 3.

¹¹⁵ FSGG, *Evaluación*, p.190.

¹¹⁶ Id., pp. 79–81.

¹¹⁷ Id., p. 197.

¹¹⁸ Id., p. 190.

¹¹⁹ El trabajo estudió 264 niños Roma y 1097 alumnos payos. A. Giménez Adelantado, F. Gabarri Hernández, “Temporerismo y ausencia escolar”, en *Diálogo Gitano. Especial: La Educación de la infancia gitana en Europa*, N.º 90, julio–septiembre de 2001, p. 19.

¹²⁰ A. López Escudero, “La precaria situación social de los gitanos provoca que la mitad de ellos falte a clase”, *El País*, 22 de octubre de 2001.

forma real de educación¹²¹. El Comité de Derechos del Niño de la ONU ha subrayado la obligación legal del Estado de asegurar el acceso a la educación a los niños en situación irregular¹²².

Es Gobierno ha reaccionado con indignación a estas críticas. El delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración¹²³ calificó el informe de Human Rights Watch de “desenfocado” e “inexacto”¹²⁴; el Secretario de Asuntos Sociales indicó que el número de niños no acompañados ha aumentado mucho, y sugirió que a ellos (y no a la policía) se debían varios incidentes violentos¹²⁵. El Gobernador de Melilla tildó el informe de la ONU de “calumnioso” e instó al Gobierno a “protestar enérgicamente” en esta organización “por alegaciones infundadas”; los representantes de estas dos ciudades afirmaron que las observaciones finales del CRC eran “falsas y manipuladas”¹²⁶.

Guarderías

La educación preescolar para menores de seis años es voluntaria. Pero la administración pública tiene la obligación legal de proporcionar un número de plazas suficiente para cubrir las demandas. La mayor parte de los servicios de educación preescolar los realiza el sector privado pero también hay una red de centros y servicios públicos, que no son íntegramente gratuitos ya que pese a que reciben algunos fondos públicos, los padres tienen que pagar una cuota. Algunos municipios gestionan sus propias guarderías. Los criterios de admisión en los centros subvencionados están basados en la renta familiar y la categoría salarial de los padres.

En la práctica, la desigualdad educativa de los niños gitanos empieza ya a nivel preescolar, puesto que según las estimaciones oficiales, sólo alrededor del 59 por ciento

¹²¹ Human Rights Watch, *España y Marruecos – Callejón sin salida: Abuses cometidos por las autoridades españolas y marroquíes contra niños emigrantes*, Mayo de 2002, Vol. 14, N.º 4 (D), pp. 20–21.

¹²² CRC, *Observaciones finales del Comité de Derechos del Niño: España*, CRC/C/15/Add. 185, 7 de junio de 2002, párrs. 27–28 y 44–45.

¹²³ El delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración es el funcionario público más alto para asuntos de inmigración, subordinado del Ministro del Interior.

¹²⁴ T. Cruz, “Críticas del Defensor del Pueblo en Canarias”, *El Mundo*, 27 de febrero de 2002.

¹²⁵ “El Partido Popular niega que en España no se respeten los derechos de los niños”, *El País*, 9 de junio de 2002, p. 27.

¹²⁶ Ibid.

de ellos ingresan en guarderías¹²⁷, mientras que la media nacional en el año 2001–2002 fue del 93,9 por ciento¹²⁸.

Las asociaciones gitanas reconocen que, en algunas familias, existe cierta reticencia en confiar sus hijos a las instituciones no gitanas, pero a esto debemos añadir otros factores mucho más importantes que justifican la escasa presencia de niños gitanos en la educación preescolar, como son: la falta de normas claras contra la discriminación, los criterios de admisión discriminatorios y la desigual distribución territorial de las guarderías¹²⁹.

Además, se exagera con demasiada frecuencia el presunto desinterés de los roma/gitanos por la educación. Un trabajo reciente señala que el 77 por ciento de las familias gitanas tienen la convicción de que sus hijos deben terminar la educación obligatoria y al 36 por ciento le gustaría que continuasen sus estudios. Es más, parece que las actitudes de las familias hacia el colegio han cambiado de forma considerable entre 1994 y 2001, los padres siguen cada vez más la asistencia a clases de sus hijos y realizan y participan de las actividades escolares¹³⁰.

La discriminación racial también desempeña un papel en este tema. En la primavera de 2002, un programa de televisión documentó con una cámara oculta cómo una madre gitana y una no gitana (reportera) intentaron por separado matricular a un niño de 16 meses en varias guarderías de Valencia. La respuesta a la madre gitana fue la misma en todas las guarderías: le decían que ya no quedaban plazas, pero que lo intentase el año siguiente aunque no podían garantizar la plaza por el elevado número de solicitudes.” En cambio, la reportera pudo matricular inmediatamente al mismo niño. Uno de los propietarios de una guardería privada explicó a la periodista por qué no acepta niños gitanos:

El verano pasado, antes de las vacaciones, matriculé a un niño gitano, no se lo dije a nadie porque pensaba que sería ridículo. En septiembre, cuando los padres venían a traer a sus hijos, vieron al niño y empezaron a preguntarme si era gitano. Les dije que sí. Unos días después empezamos a recibir cartas diciendo ‘si no soluciones ese problema, tomaremos medidas ... [entonces dijeron] ‘o se va el niño gitano o nos vamos todos’... me lo dijeron de forma

¹²⁷ MEC y CIDE, *Desigualdades educativas en España*, Madrid, 1999, p. 33.

¹²⁸ Ministerio de Educación y Ciencia, *Datos Básicos de la Educación en España en el Curso 2001/2002*, Madrid, 2001.

¹²⁹ *El Pueblo gitano y la Educación – documento para debate*, noviembre de 1999, un documento elaborado para debatir dentro de la Comisión Consultiva de Asociaciones y Federaciones Gitanas con representantes del Ministerio de Educación y Cultura y representantes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

¹³⁰ FSGG, *Evaluación*, pp. 193–194.

directa, les daba igual, no lo ocultaban ... ‘puedes llamarnos racistas, pero no queremos que nuestros hijos se mezclen con los gitanos...’

Entonces la reportera, con la cámara oculta, visitó una asociación de guarderías privadas de Valencia, con la falsa intención de pedir asesoramiento para abrir una guardería privada. La representante de esta asociación le aconsejó no aceptar nunca niños gitanos:

Diles [a los padres] con delicadeza que no quedan plazas. Si no, en cuanto aceptes uno, irán muchos más – ¡ellos son así! ... una guardería privada es libre de aceptar o no la matrícula de un niño, nadie nos puede decir coge a o no a ese niño ... [pero cuando rechaces a gitanos] dilo siempre con buenas palabras, para que no puedan decir ‘esta guardería es racista y nos discrimina’ ... En vez de decir, ‘No, no quiero que estés aquí’, límitate a decir ‘el Gobierno me autoriza a tener ocho, trece, veinte ... niños y ahora no quedan plazas libres, pero le apuntaré en una lista de espera’, y dejas siempre al niño en la lista de espera. Te puedo decir que el 90 por ciento de los centros no los aceptan, por todos los problemas que traen con ellos. Te pagarán el primer mes, el segundo no aparecerá la madre, no te pagará, a veces el niño no viene o viene sucio ... Por eso todo el mundo evita el problema y se lava las manos¹³¹.

Colegios concertados

En España hay tres tipos de centros educativos: públicos, privados y colegios concertados (colegios con financiación pública y privada). La matrícula en los centros educativos de educación preescolar, primaria y secundaria está regulada por un decreto del Ministerio de Educación¹³², que dispone los criterios primarios (renta familiar, proximidad, otros en el centro) y secundarios (familias numerosas, padres, hermanos o tutores discapacitados u otras circunstancias consideradas relevantes por el órgano escolar competente) de selección. El decreto dispone que los órganos de admisión escolar están obligados a tomar las medidas que faciliten la escolarización de niños con necesidades educativas especiales procedentes de medios sociales o culturales desfavorecidos. Estos alumnos deben estar distribuidos equitativamente en la red de colegios públicos, con el objetivo de favorecer su integración, huyendo de extremos de concentración o dispersión¹³³.

¹³¹ Información recabada por una reportera de televisión, como respuesta a una pregunta sobre cómo abrir una guardería privada, “Investigación TV,” Canal 9, enero de 2002.

¹³² Real Decreto 366/1997. No obstante este decreto no se aplica en las CC.AA. con competencias propias en educación.

¹³³ *Informes periódicos, que los Estados Partes debían presentar en 1999: España*, CRC/C/70/Add.9, 12 de noviembre de 2001, pár. 1272.

La realidad es que para el número de niños gitanos que hay, existen demasiados niños matriculados en las escuelas públicas en comparación con las concertadas¹³⁴; las políticas discriminatorias bloquean su acceso a los colegios privados y concertados. Dentro de la educación pública también se percibe un patrón de aislamiento étnico en ciertos colegios, de lo que resulta una segregación educativa *de facto*. Se pueden citar, a modo de ejemplo, las estadísticas recogidas por “Enseñantes con Gitanos”. En 1984, el 88 por ciento de los niños gitanos iba a colegios públicos, el 12 por ciento asistía a los concertados, y el cero por ciento en los privados. Diez años después se mantenía la exclusión total en la enseñanza privada, en la pública había subido hasta el 93 por ciento, y en los colegios concertados había descendido hasta el 7 por ciento¹³⁵. Los porcentajes varían según la región, pero las desigualdades existen en todo el país.

Los criterios de selección tienden a excluir a los niños gitanos de los colegios concertados. Los niños cuyos padres o hermanos han estudiado en el colegio tienen preferencia en el proceso de selección, lo que perpetúa las desigualdades¹³⁶. Muchas escuelas están situadas en mejores barrios por lo que no entran dentro del área de “proximidad” de los niños que viven en zonas marginadas. Por otro lado, los niños de familias desfavorecidas aceptados en colegios concertados se tienen que enfrentar a otra serie de problemas, como que las actividades extracurriculares son caras, y los que no se las pueden permitir quedan excluidos del grupo¹³⁷.

Algunas CC.AA. han adoptado medidas legislativas para mejorar la representación de los alumnos desfavorecidos en los colegios concertados. En Madrid, por ejemplo, las instrucciones del MEC en 2001 obligaban a todos los colegios con financiación pública a (tanto públicos como concertados) a matricular en cada clase como mínimo a dos inmigrantes, roma/gitanos o niños de barrios marginados¹³⁸. El incumplimiento de estas disposiciones ministeriales pueden conllevar una sanción que cancele las ayudas públicas.

Sin embargo, los partidos de la oposición y los sindicatos han argumentado que la ley en sí debe ser revisada o reemplazada, y que las instrucciones ministeriales son insuficientes para corregir las desigualdades sistemáticas que produce la aplicación de la nor-

¹³⁴ A. A. Chao, “Dónde están y cómo son, los alumnos gitanos”, en *Diálogo Gitano. Especial: La Educación de la infancia Gitana en Europa*, N.º 90, julio–septiembre de 2001, pp. 7–8.

¹³⁵ J. Salinas, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 58.

¹³⁶ A. L. Escudero, *Educación quiere reservar un mínimo de dos plazas por clase para alumnos desfavorecidos*, El País – Madrid, 5 de febrero de 2001.

¹³⁷ Entrevista de María Nereda a Paz Serrano, profesora de secundaria, miembro del grupo Baltasar Gracián, Madrid, Noviembre de 2001. En los archivos del EUMAP.

¹³⁸ Fue la primera vez que el ministerio estableció un número mínimo – antes los colegios sólo tenían la obligación de crear un sistema de cuotas a su criterio.

ma nacional que regula el acceso a las escuelas con financiación pública. También han sostenido que las dos plazas reservadas no llegan para compensar las desigualdades¹³⁹.

Además, enseguida hubo indicaciones que sugerían que las instrucciones no son respetadas, y las autoridades parecen reticentes a imponer sanciones. De hecho, representantes del MEC han reconocido que el 25 por ciento de los colegios concertados no han reservado dos plazas por clase a los alumnos con desventajas¹⁴⁰. A lo que se añaden algunas entidades que dirigen varios colegios, que según se informa, emplean un “sistema creativo de recuento.” Por ejemplo, una entidad madrileña que administra cinco colegios ha sostenido que en cuatro de ellas no necesita cumplir las instrucciones ministeriales, puesto que un 70 por ciento del alumnado del colegio restante, situado en Lavapiés, son gitanos o inmigrantes¹⁴¹.

En este contexto, el nivel educativo de los niños gitanos no ha mejorado, y la distancia con los demás ha aumentado¹⁴², dado que algunas escuelas públicas se han convertido en colegios estanco para los niños gitanos¹⁴³. Con todo las diferencias entre las regiones puede ser significativa. En Andalucía, por ejemplo, la interacción social entre los roma/gitanos y las demás comunidades parece más positiva y la tolerancia de las diferencias étnicas y culturales mayor que en otras partes del país. En Madrid, los padres gitanos parecen tomar mayor interés en el colegio y los niños tienden alcanzar mejores resultados¹⁴⁴.

De la exclusión a la segregación

En la década de los setenta, casi la mitad de los niños gitanos de entre 4 y 14 años no iban nunca al colegio¹⁴⁵; aunque la escolarización era obligatoria, las autoridades no se preocuparon de hacer cumplir esta obligatoriedad en el caso de niños gitanos¹⁴⁶. Como intento para mejorar la asistencia escolar, en 1978 el Ministerio de Educación firmó un acuerdo sobre escuelas puente con el Secretariado Gitano, para crear una red de

¹³⁹ A. L. Escudero, “Los colegios reservan al menos dos plazas por clase para estudiantes desaventajados”, *El País – Madrid*, 5 de febrero de 2001.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Entrevista de María Naredo a Paz Serrano, profesora de secundaria, miembro del grupo Baltasar Gracián, Madrid, Noviembre de 2001. En el archivo del EUMAP.

¹⁴² H. García, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 59

¹⁴³ J. M. Flores, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 60.

¹⁴⁴ FSGG, *Evaluación*, pp. 160–161.

¹⁴⁵ ISAM, 1978 citado en M. F. Enguita, p. 180.

¹⁴⁶ M. F. Enguita, *Alumnos gitanos en la escuela paya – Un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1999, p. 181. (en lo sucesivo M. F. Enguita, *Alumnos*)

colegios concebidos especialmente para niños gitanos, en los lugares en los que vivían y adaptados a sus circunstancias¹⁴⁷.

A largo plazo ese programa fue bastante polémico. Por un lado, dio un nivel de educación a niños que habrían sido analfabetos de no haberse firmado el acuerdo, acercó las escuelas a las comunidades, y permitió el desarrollo de modelos institucionales flexibles adaptados a las necesidades de los roma/gitanos. También propició la creación de un pequeño grupo de docentes interesados en temas educativos gitanos. Por otro lado, las escuelas puente estaban, en efecto, segregadas, contaban con medios precarios y los estudiantes tenían resultados académicos pobres. Fueron muy criticadas por no crear un entorno social y un espacio que estimulase la actividad intelectual, por tendencia a perpetuarse, por no cumplir la promesa de ser “puente” y por no fomentar la integración de los niños gitanos en colegios normales. Con todo, casi todo el mundo coincide en que a pesar de que estos colegios eran inaceptables como solución permanente, desempeñaron un papel de mediación en el acercamiento de la educación a las familias gitanas.

Las “escuelas puente” fueron abolidas en 1986¹⁴⁸ y los niños gitanos matriculados en estas escuelas fueron integrados en las escuelas de barrio que les correspondían por zona. Pero en la década de los noventa surgió una nueva tendencia segregacionista, los colegios públicos situados cerca de barrios gitanos se convirtieron en centros con un alumnado mayoritariamente gitano; el rechazo de los padres no-gitanos a enviar a sus hijos al mismo colegio que los gitanos trajo consigo la retirada de los niños no-gitanos de estas escuelas¹⁴⁹.

Esta tendencia se hace evidente cuando la estructura demográfica de los barrios se compara con la distribución étnica de algunos colegios: en distritos con el 50 por ciento de población gitana, hay algunos colegios donde los niños gitanos representan un 80-90 por ciento del alumnado¹⁵⁰. Muchos padres gitanos sienten que el creciente aislamiento étnico de los colegios constituye un modo de discriminación¹⁵¹. Los expertos señalan que las autoridades educativas tienen, a veces, mucho que ver en este proceso:

[L]as escuelas publicas en primer lugar no son todos iguales, y no se puede hablar de la escuela publica como desastrosa en general, ni la escuela come buena en general. Lo que si, que está pasando con la escuela publica es que,

¹⁴⁷ M. F. Enguita, *Alumnos*, p. 182.

¹⁴⁸ Aunque de forma excepcional, algunos “colegios puente” han sobrevivido. Vid M. F. Enguita, *Alumnos*, p. 181.

¹⁴⁹ B. G. Pastor, “Gitanos de Valencia: del barrio a la escuela”, en *Diálogo Gitano. Especial: La Educación de la infancia Gitana en Europa*, N.º 90, julio–septiembre de 2001, pp.13–14.

¹⁵⁰ J. M. Fresno, intervención publicada en *Materiales de trabajo* 43, p. 65.

¹⁵¹ M. F. Enguita, *Alumnos*, p. 184.

de repente, hay un barrio con una gran cantidad de niños gitanos y hay, por ejemplo, cinco escuelas; entonces esos niños tienden a concentrarse en una sola escuela. Y son los propios inspectores, muchas veces, los que los van metiendo dentro de la misma escuela y esa escuela adopta la imagen de “la escuela mala del barrio”. Por lo cual, todos los niños que sobran en las demás escuelas porque son un desastre, pasan también allí y si llegan magrebíes los meten también allí – si me apuráis, si hay un minusválido lo meten también. Es decir, todo lo que resulta incomodo al maestro. Entonces resulta que se confirma que dentro de unos barrios hay escuelas que recogen todo lo que grupos de maestros del barrio y de la zona entienden como problema sociales, lo sean o no. Y eso es una barbaridad y desde las propias inspecciones y administraciones se debería cortar ... ¹⁵².

A pesar de la oposición de la comunidad gitana, el fenómeno de aislamiento étnico en el ámbito educativo se ha extendido en todo el país. Se estima que hay decenas, si no cientos, de estos colegios “gueto” en los que la mayoría de los alumnos son roma/gitanos¹⁵³.

Actitudes de padres y profesores

Junto a muchos profesores sensibles y abnegados que apoyan a los niños gitanos, hay otros que los discriminan por ignorancia, e incluso quienes lo hacen adrede¹⁵⁴. Un estudio reveló que uno de cada cuatro alumnos y uno de cada seis profesores no consideraba a los roma/gitanos como conciudadanos, porque “no respetan la ley”, “no pagan impuestos”, “no se quieren integrar” o porque “muchos son portugueses”.¹⁵⁵ Un estudio comparativo de las dos últimas décadas demostró que el racismo hacia los roma/gitanos se triplicó entre 1986 y 1993¹⁵⁶.

El sistema educativo en su conjunto parece insensible todavía a las diferencias culturales: la mayoría de los profesores y colegios no desarrollan ni participan en programas de educación intercultural. Pero esto puede ser debido a la falta de ayudas y oportunidades, ya que en una encuesta reciente se revelaba que el 63 por ciento de los profesores consultados haría algo o consideraría hacer algo por los niños gitanos y el 70 por ciento ha intentado aprender más sobre la cultura gitana¹⁵⁷.

¹⁵² T. San Román, en Materiales de trabajo 43, p. 71.

¹⁵³ A. A. Chao, “¿Dónde y cómo están los escolares gitanos?” en *Diálogo Gitano. Especial: Educación de la infancia gitana en Europa*, pp. 7–8.

¹⁵⁴ J. M. Fresno, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 68.

¹⁵⁵ T. C. Buezas, *Crece el racismo, también la solidaridad*, Tecnos, Junta de Extremadura, 1995, p.101.

¹⁵⁶ T. C. Buezas, p. 109.

¹⁵⁷ FSGG, *Evaluación*, pp. 172–173.

En algunos casos, han sido padres payos los que han participado activamente en la exclusión de los niños gitanos de los colegios. En mayo de 2000, por ejemplo, en la localidad vizcaína de Baracaldo la asociación de padres protestó por la escolarización de tres alumnos gitanos, prohibiendo a sus hijos entrar en el colegio mientras los nuevos alumnos estuvieran dentro e insultando a los profesores que no estaban de acuerdo. La policía municipal tuvo que prestar protección para permitir la entrada de los niños gitanos. Se creó una comisión formada por representantes de las autoridades educativas, el colegio, y la asociación local gitana para seguir la situación. La comisión fue disuelta en otoño de 2001, cuando el director del colegio apreció que los niños gitanos estaban integrados por completo en el alumnado¹⁵⁸.

Respuesta del Gobierno

El gobierno ha desarrollado dos paquetes de medidas educativas complementarias para mejorar las oportunidades educativas de los grupos minoritarios: programas compensatorios (diseñados para promover la igualdad de oportunidades para los niños desfavorecidos y de grupos minoritarios) y programas interculturales (destinados a la población en su conjunto para promover la diversidad y el derecho a la diferencia).

La educación compensatoria no es la misma en todo el país, puesto que está regulada por normas específicas en aquellas CC.AA.¹⁵⁹ con competencias en educación y por la LOGSE en el resto del territorio. Estos programas tienen una gran variedad: para colegios con un gran número de niños gitanos e inmigrantes, para escuelas rurales de zonas desfavorecidas, para hijos de temporeros o familias itinerantes¹⁶⁰, o para niños hospitalizados o que sufren una convalecencia prologada. Los centros que desarrollan programas de educación compensatoria reciben una financiación extra y disponen de personal formado para trabajar con grupos desfavorecidos. Tienen prioridad los centros escolares con mayor número de alumnos desfavorecidos¹⁶¹. El principal reto reside en la voluntad y la disposición de los docentes para desarrollar y aplicar programas de

¹⁵⁸ N. Galarraga, "Ricardo Herrero. Director de colegio: 'Han hecho amigos, están integrados'", *El País*, 22 de octubre de 2001.

¹⁵⁹ Andalucía, Canarias, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco.

¹⁶⁰ Las familias itinerantes son aquellas que cambian de residencia con frecuencia, como los Roma de la Europa del Este, u otros inmigrantes que buscan trabajo. Estos programas están pensados para garantizar la coordinación entre los diferentes colegios en que están matriculados los niños, desarrollar materiales de "educación a distancia", asegurar que hay profesores extra en los colegios saturados; y contar con becas y ayudas que cubran el alojamiento, el material didáctico de los alumnos que van a clase lejos de sus casas, y los cursos de formación específicos para profesores.

¹⁶¹ *Informes periódicos, que los Estados Partes debían presentar en 1999: España*, CRC/C/70/Add.9, 12 de noviembre de 2001, pár. 1253.

educación compensatoria al mismo tiempo sensibles y apropiados a las necesidades de los alumnos desfavorecidos sin emplearlos como medios para separarlos de la mayoría.

Los representantes gitanos han reconocido que los programas de educación compensatoria son valiosos y necesarios. Pero a algunos les preocupa que este tipo de iniciativas puedan reforzar – o al menos corregir muy poco – la segregación educativa. Las diferencias en la legislación entre las CC.AA. han llevado a una aplicación irregular y a veces arbitraria así como al establecimiento de unos criterios muy diferentes para la adjudicación de ayudas. Por último, señalan que mientras que los programas compensatorios ayudan a reparar los problemas relacionados con la marginación, ayudas para material escolar y alimentación, vacunas, o cursos de higiene, sin embargo no conforma un enfoque positivo hacia la lengua, la historia o la cultura romaní¹⁶².

La educación intercultural es todavía más un concepto que una realidad, porque no existe un marco legal para su aplicación. Pese a que la LOGSE dispone que las actividades educativas deben estar basadas en el respeto de la diversidad cultural¹⁶³, en la práctica los currículos tienden a reflejar la cultura mayoritaria casi de forma exclusiva (Véase también apartado 3.3.3).

La educación es uno de los temas clave del Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano, y bajo su paraguas un gran número de iniciativas de ONGs han recibido financiación estatal para actividades extracurriculares, como talleres y seminarios sobre educación multi e intercultural. Los profesores y responsables pueden iniciar (y lo han hecho en ocasiones, de manera voluntaria) actividades interculturales *ad hoc* en algunos colegios, pero ni tienen la obligación, ni reciben ningún tipo de apoyo. Cuando las hay, no son ni reguladas ni evaluadas¹⁶⁴. Por esta razón parece claro que inscribir este tipo de actividades en un marco legal e institucional más amplio garantiza su aplicación en base a un criterio sistemático y coherente y las iniciativas de los docentes serían incentivadas.

3.1.2 Empleo

La Constitución, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley de Extranjería tienen disposiciones que prohíben la discriminación racial en el trabajo. El Código Penal castiga la discriminación tanto en el empleo público como en el privado, con sanciones que van desde multas hasta el ingreso en prisión. Los sindicatos han criticado al

¹⁶² *El Pueblo gitano y la Educación – documento para debate*, noviembre de 1999.

¹⁶³ LOGSE, Art. 2.

¹⁶⁴ FSGG, *Evaluación*, p. 35.

Gobierno por destinar recursos insuficientes para su inspección y aplicación¹⁶⁵, y de hecho a pesar de las frecuentes denuncias de discriminación hay muy poca jurisprudencia. Los roma/gitanos se encuentran con numerosos obstáculos para entrar en el mercado laboral. Además de contar con la desventaja de tener niveles de educación y formación inferiores, tienen que afrontar fuertes prejuicios: la creencia de que “los gitanos no trabajan”¹⁶⁶, “son sucios”¹⁶⁷, o que roban a sus jefes. Lo que conduce a que muchas familias gitanas vivan de una combinación de trabajo formal e informal; muchos son trabajadores autónomos, aunque algunos no están registrados como tales¹⁶⁸. Los oficios a los que se dedica la población gitana suelen variar según la comunidad autónoma donde viven¹⁶⁹, pero sus ocupaciones mayoritarias suelen ser “la venta ambulante”¹⁷⁰, la recogida de residuos sólidos o el trabajo temporero. La venta ambulante está considerada como una actividad marginal y casi ilegal; la recogida de basura es “sucía”; mientras que el trabajo temporero es difícil y mal pagado¹⁷¹. Además, están aumentando las restricciones a algunas formas de trabajo informal, y el acceso a otros trabajos se ha reducido por la llegada de mano de obra inmigrante.

¹⁶⁵ Departamento de Estado, EE.UU., *España: Informes por países sobre prácticas de derechos humanos*, 2001, publicado por el Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (Oficina para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo), 4 de marzo de 2002.

¹⁶⁶ C. Méndez López, *Travesías Soterradas. La oculta oportunidad de las familias gitanas*, Premio de investigación sobre cultura gitana. Ayuntamiento de Cáceres, 2001.

¹⁶⁷ Una sutil prueba de este estereotipo aparecía en un reciente artículo sobre las mujeres gitanas que trabajan de peluqueras, en el que se recogía el siguiente comentario: “Es curioso, cuando entro en la academia de peluquería, las que tienen el uniforme más limpio son gitanas”. E.Moliner, *Gitanas abriendo camino*, El País – Cataluña, 21 de mayo de 2001.

¹⁶⁸ Según los datos del Gobierno, la gran mayoría de los Roma (50-80 por ciento) son trabajadores por cuenta propia en “trabajos tradicionales” (venta callejera, recogida de basura, trabajos temporeros); 6-16 por ciento son anticuarios, comerciantes o artistas; 10-16 por ciento trabaja en los “nuevos” trabajos como la construcción, obras públicas o trabajos no cualificados de servicio público; un número muy reducido de titulados universitarios tienen trabajos cualificados. Véase: *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 4.

¹⁶⁹ En Andalucía, por ejemplo, el trabajo más frecuente de los gitanos es el trabajo temporero en la agricultura, pero también ha surgido un pequeño grupo de intelectuales, que ocupan cargos en la administración y en el mundo de los negocios.

¹⁷⁰ La venta ambulante está definida como cualquier tipo de comercialización efectuada fuera del establecimiento comercial permanente, en la vía pública, edificios que ofrezcan tránsito de peatones, ferias, o exposiciones. ASGG, *Situación y normalización de la venta ambulante en España*, Madrid, 1996, pp. 12-13.

¹⁷¹ L. Fernández, “La situación laboral de los gitanos chabolistas”, *Revista Hika* 111, ver: <http://www.hika.net/revista/zenb111/Hon_laboral.html>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

El porcentaje de gitanos que desempeñan la venta ambulante es muy alto – según estimaciones entre el 50 y el 75 por ciento¹⁷². Su situación se ha ido haciendo más precaria a medida que los municipios subían los impuestos y otros gastos y han establecido criterios de selección más estrictos para conceder licencias de venta. Las familias que comercian sin licencia pueden ser multadas, lo que aumenta su pobreza y marginación. Las mujeres gitanas se quejan de la vigilancia policial sistemática, del acoso y de las detenciones por actividades de venta ambulante¹⁷³. El Gobierno mantiene que las alegaciones de discriminación racial son infundadas, puesto que los reglamentos sobre venta ambulante se aplican a todo el mundo, y además la regulación del comercio ambulante “es un asunto de los municipios y no del Gobierno Central¹⁷⁴”. El CERD ha tachado esta respuesta de “inaceptable, puesto que fue el Gobierno y no los municipios el que ... firmó su adhesión a la Convención para la eliminación de la discriminación racial y por tanto [es] responsable de su aplicación¹⁷⁵”.

Las condiciones de trabajo en los rastros y similares suelen ser muy malas; muchos están en lugares inaccesibles, con un número insuficiente de puestos autorizados y días de apertura¹⁷⁶, además las posibilidades de venta se ven limitadas por la falta de coordinación entre los municipios sobre los calendarios de los mercados¹⁷⁷.

A principios de la década de los noventa se estimaba que entre el 10 y el 15 por ciento de los roma/gitanos eran chatarreros¹⁷⁸. Desde entonces este tipo de actividad se ha ido reduciendo por la competencia con los sistemas de reciclaje públicos y privados, la clausura de vertederos municipales y la bajada del precio del metal. Muchos chatarreros gitanos han abandonado esta actividad cuando se mudaron a pisos sociales, donde no se

¹⁷² ASGG, *Situación y normalización de la venta ambulante en España*, p. 12 (50%) , y respectivamente Grupo PASS, 1991 (75%).

¹⁷³ Una mujer romaní denunciaba que la policía la llevaron detenida “porque no llevaba el carné encima, lo había dejado en casa y estuve todo el día detenida hasta las seis que vino mi marido con el carné. Todo el día detenida por vender claveles”. Proyecto IONE, *Estudio sobre mujeres en riesgo de exclusión*, Madrid, diciembre de 2000, pár. 2.2.2.

¹⁷⁴ CERD, *Acta resumida del encuentro número 1384: España, Tonga*, CERD/C/SR.1384, 15 de junio de 2000, pár. 54.

¹⁷⁵ CERD, *Acta resumida del encuentro número 1384: España, Tonga*, CERD/C/SR.1384, 15 de junio de 2000, pár. 44.

¹⁷⁶ ASGG, *Situación y normalización de la venta ambulante en España*, p. 17.

¹⁷⁷ Los mercados municipales no están abiertos todos los días; cada municipio fija uno o dos días semanales de mercado. Las familias gitanas tradicionalmente se trasladan de una ciudad a otra, vendiendo cada día en una ciudad diferente, lo que es imposible si los municipios hacen sus mercados el mismo día de la semana, en vez de coordinar los horarios.

¹⁷⁸ Grupo PASS 1991.

puede almacenar el material. Además, muchos municipios han creado normas restrictivas sobre la recogida de chatarra.

Según el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, el 20 por ciento de los roma/gitanos son temporeros¹⁷⁹. En los últimos años, algunos empresarios han empezado a mostrar su preferencia por los inmigrantes para estos trabajos, ya que son más baratos y más fáciles de manipular por su situación jurídica irregular.

Discriminación en la contratación

Varios estudios académicos e informes de derechos humanos muestran que en comparación con la población mayoritaria, los roma/gitanos y los inmigrantes están más expuestos a trabajos en la economía sumergida, a recibir peores salarios, y trabajar en malas condiciones de seguridad e higiene¹⁸⁰ que los trabajadores españoles no aceptarían¹⁸¹.

A pesar de que no se han realizado estudios sistemáticos sobre este tema, asociaciones gitanas y asociaciones de derechos humanos¹⁸², así como órganos intergubernamentales como la ECRI¹⁸³, coinciden en indicar que la discriminación contra los roma/gitanos en el mercado laboral es una realidad de todos los días. Muchos creen que su discriminación es más fuerte que la que sufren los inmigrantes¹⁸⁴.

Las oficinas de empleo señalan que muchas empresas se niegan abiertamente a contratar e incluso entrevistar a los candidatos gitanos. Según un mediador de la comunidad que en estos momentos se encuentra trabajando en un programa especial de empleo, “en cinco casos de cada diez los empresarios me dicen directamente que no quieren gitanos¹⁸⁵”. Como regla general, la discriminación laboral es más palpable en el sector privado, pero no se limita a este ámbito, puesto que muchas empresas públicas encargan a empresas privadas la selección de demandantes de empleo. De ese modo pueden descartar a los candidatos roma/gitanos (u otros candidatos “indeseables”) y escudarse de las acusaciones de discriminación racial.

¹⁷⁹ Proyecto IONE, *Estudio sobre mujeres en riesgo de exclusión*, Madrid, diciembre de 2000.

¹⁸⁰ EUMC, Informe anual 1999 – Resumen, p. 6.

¹⁸¹ M. J. Lago Ávila, “Minorías étnicas en España, entre la exclusión y la integración”, presentación en las jornadas técnicas: “Vivienda y hábitat – Condiciones de la exclusión social”, organizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 1997.

¹⁸² EUMC, *Diversidad e igualdad en Europa: Informe anual 2000*, Viena 2001, p. 43 y p. 46.

¹⁸³ Informe de la ECRI 1999, pár. 18.

¹⁸⁴ Entrevista a Daniel Wagman, coordinador del Equipo Barañí, Madrid, 10 de diciembre de 2001.

¹⁸⁵ Entrevista con una mujer romaní que trabaja en una oficina de empleo y que prefirió mantener el anonimato por miedo a perder su trabajo, diciembre de 2001.

Las ONGs han registrado numerosos casos de discriminación que han tenido lugar tanto en empresas públicas como en privadas. En 1998, la Unión Romani recogió 29 casos de discriminación en la selección de personal y en el lugar trabajo¹⁸⁶. Según SOS Racismo, el alcalde de Bellcaire denegó repetidas veces la licencia para abrir cafeterías en la red de piscinas públicas a un joven empresario gitano, sin ninguna explicación¹⁸⁷. La presidenta de la asociación de mujeres gitanas “Romí Sersení” daba como ejemplo el caso del representante de una empresa de construcción que se negaba a contratar trabajadores gitanos, con el argumento de que “los gitanos robarán material”, y otro de una empresa de limpieza en seco que afirmó: “quiero contratar a gitanos, y lo haré, pero sólo si no *parecen* gitanos – nuestra empresa limpia manteles y sábanas, y una de las tareas de la persona que buscamos será repartirlos – pero los hoteles y restaurantes no querrán que los gitanos entren en sus edificios¹⁸⁸”.

Discriminación a las mujeres gitanas

La discriminación laboral a mujeres gitanas es particularmente grave. Un reciente estudio del Proyecto IONE sobre mujeres en riesgo de exclusión concluía que:

El principal problema laboral de las mujeres gitanas es la discriminación. Contrariamente a lo que suele decirse, no es la formación ni los hábitos culturales, ni la existencia de alternativas laborales más acordes con dichos hábitos, ni el machismo de las familias. Todo lo anterior existe y modula el acercamiento al trabajo de las mujeres gitanas, pero ante todo, previo a todo por así decirlo, existe la discriminación.¹⁸⁹

Algunas mujeres gitanas cuentan que a pesar de ser españolas, han llegado a hacerse pasar por brasileñas o cubanas para conseguir trabajo. “Para conseguir trabajo”, indicaba una, “tenemos que asegurarnos de que [los empresarios] no se dan cuenta de que el candidato es gitano¹⁹⁰”.

Las que consiguen un trabajo denuncian prácticas discriminatorias en el lugar de trabajo. La presidenta de Romí Sersení¹⁹¹ destaca que “una de cada tres empleadas gitanas se quejan de los problemas con las demás compañeras de trabajo ... sienten hostilidad y rechazo por decenas de pequeños gestos – cambios de tono, forma de hablar,

¹⁸⁶ EUMC, *La realidad vista de cerca. Racismo y la xenofobia en la Comunidad Europea: Informe anual 1998, 2ª parte*, Viena, 22 de diciembre de 1999, p. 10.

¹⁸⁷ SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, Icaria Editorial, Barcelona, 2001, p. 27.

¹⁸⁸ Entrevista a Amara Montoya, presidenta de Romí Sersení, Madrid, 10 de diciembre de 2001.

¹⁸⁹ Proyecto IONE, *Estudio sobre las mujeres en riesgo de exclusión*, pár. 2.2.2.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Romí Sersení es una asociación no gubernamental madrileña de mujeres españolas gitanas.

esconder los bolsos cuando aparece una gitana, miradas insultantes... Con frecuencia, en este tipo de situaciones el jefe percibe que hay tensión entre las empleadas y prefiere despedir a la mujer gitana para evitar problemas. O ella deja el trabajo porque no se siente bien; se siente discriminada y humillada”¹⁹².

Respuesta del Gobierno

La respuesta del Gobierno a los asuntos laborales de la comunidad gitana no ha salido de los tópicos y generalizaciones sobre la falta de cualificación y la supuesta actitud cultural de los gitanos hacia el trabajo. Se ha tomado muy poco en consideración el papel desempeñado de la discriminación racial para la inserción en el mercado laboral¹⁹³, de lo que se deriva que se han desarrollado muy pocas respuestas estratégicas contra la discriminación¹⁹⁴.

Varios programas de “integración laboral” han recibido financiación estatal o regional a través del Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano, en los que se organizaban cursos de formación, asistencia laboral, ayuda y supervisión para ayudar a los jóvenes a integrarse en el mercado laboral, formación vocacional para los grupos excluidos de los otros cursos, y para los mediadores interculturales. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y los gobiernos municipales han financiado varios programas de ayuda a los vendedores ambulantes.

Una iniciativa alentadora es “Acceder”, un programa europeo, que tiene el objetivo de colaborar con las CC.AA. y los municipios para garantizar que 2.500 roma/gitanos accedan a un puesto de trabajo y tiene una duración prevista de siete años. Las ramas de “Acceder” abiertas en cada municipio participante, funciona como una red de oficinas de empleo paralelas para los roma/gitanos, dando acceso a cursos de formación, asesoramiento y servicios de mediación. El programa está gestionado por la Fundación Secretariado General Gitano (FSGG) y financiado por la UE y las comunidades autónomas, emplea a más de 150 personas a jornada completa, que trabajan en equipos multiculturales de cinco miembros, y coopera con 32 municipios de 13 CC.AA.

Otra iniciativa que es todo un ejemplo de creatividad y flexibilidad en el ámbito laboral consiste en facilitar la obtención del permiso de conducir. Al saber que vendedores

¹⁹² Amara Montoya, entrevista.

¹⁹³ Por ejemplo, la presidenta del Instituto Municipal para el Empleo y la Formación Empresarial de Madrid (IMEFE) declaró a la prensa romaní: “Es cierto que la población gitana todavía tiene dificultades en acceder en iguales condiciones en el mercado laboral, pero la mayoría de estos problemas son resultado de la falta de cualificación más que resultado de discriminación racial”. Vid. *Gitanos – Pensamiento y Cultura*, N.º 2, octubre de 1999, p. 28–29.

¹⁹⁴ A. Vega Cortés, *Los gitanos en España*, texto publicado por la Asociación Jóvenes contra la Intolerancia, Barcelona, 13 de febrero de 1997.

ambulantes gitanos analfabetos no podrían obtener permisos de conducir por su incapacidad para aprobar el examen escrito obligatorio, se creó un nuevo reglamento para permitir que personas total o funcionalmente analfabetas hiciesen oralmente el examen teórico, siempre que esas personas se inscribiesen en un curso de alfabetización paralelo¹⁹⁵. Así la nueva normativa facilita el trabajo de los vendedores ambulantes (que necesitan poder conducir para transportar su mercancía y llegar a los mercados) y por otro lado favorece su integración en el mercado laboral.

3.1.3 Vivienda y otros bienes y servicios públicos

La Constitución reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda adecuada y digna, y las autoridades públicas tienen la obligación legal de garantizar la aplicación efectiva de este derecho¹⁹⁶. Las comunidades autónomas pueden asumir competencias sobre la vivienda a través de sus estatutos; en aquellas que lo han hecho, las autoridades autónomas tienen la obligación de garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda. En cambio, algunas CC.AA. nunca han adoptado medidas legislativas específicas sobre este ámbito. Es más, los propietarios particulares pueden negarse a alquilar o vender casas o pisos por motivos de raza o etnia con impunidad penal¹⁹⁷.

Las leyes estatales castigan la publicidad engañosa, pero no la discriminatoria¹⁹⁸. Las CC.AA. pueden crear normas sobre este ámbito, y algunas lo han hecho¹⁹⁹, pero sin incluir la prohibición expresa de la discriminación en la publicidad de venta o alquiler de viviendas o tierras. Anuncios de pisos en los que se indica “no extranjeros”, “no árabes”, “no gitanos” o “no personas del Este”, son frecuentes en el centro de Madrid y en el de otras grandes ciudades.

Condiciones de las viviendas

Los roma/gitanos son predominantemente sedentarios. En Andalucía, por ejemplo, el 85 por ciento de la población gitana lleva viviendo en el mismo municipio más de 15

¹⁹⁵ Real Decreto 772/97 de 30 de mayo de 1997, Art. 5.2.

¹⁹⁶ Constitución, Art. 47.

¹⁹⁷ Las disposiciones contra la discriminación del Código Penal (Art. 511 y 512) no afectan a las relaciones entre particulares. Vid. J. Bernal del Castillo, *La discriminación en el derecho penal*, Editorial Comares, Granada 1998, pp. 101–103.

¹⁹⁸ Ley General de Publicidad, 34/1988 de 11 de noviembre de 1988.

¹⁹⁹ Navarra, por ejemplo, aprobó un decreto sobre la publicidad de venta de viviendas de protección oficial (*Decreto Foral 2/1990. de 11 de enero, por el que se establecen los requisitos que deberá cumplir la publicidad de venta de viviendas de protección oficial*, BON núm., 10, de 22 de enero de 1990).

años²⁰⁰. Muy pocas familias gitanas son itinerantes, y casi todas las que lo son se desplazan en busca de trabajo. Se pueden encontrar roma/gitanos tanto en acomodadas zonas residenciales como en aisladas poblaciones rurales y barrios de chabolas en condiciones que varían de región a región. Sin embargo, es evidente que un gran número vive en infraviviendas²⁰¹, y el porcentaje de personas que poseen vivienda en propiedad es significativamente inferior a la de la población mayoritaria. Según el Informe de FOESSA de 1998, pese a ser ciudadanos españoles los roma/gitanos viven en peores condiciones que cualquier otro grupo, incluidos los inmigrantes (Véase cuadro 2)²⁰²:

Cuadro 2: Porcentajes según el tipo de vivienda y el grupo étnico en España

<i>Tipo de vivienda</i>	<i>roma/gitanos</i>	<i>Inmigrantes</i>
Pisos	40,9 por ciento	47,3 por ciento
Casas	38,2 por ciento	39,0 por ciento
Cuevas, chozas, otros	20,6 por ciento	13,7 por ciento

Fuente: Informe de FOESSA de 1998, p. 278.

Nota: Las chozas y algunos lugares de residencia considerados “casas” están en barrios de chabolas.

No todos los roma/gitanos españoles viven en barrios de chabolas, pero los barrios de chabolas están habitados casi exclusivamente por roma/gitanos, y la proporción ha aumentado durante estas dos últimas décadas: los roma/gitanos eran el 55 por ciento de la población chabolista en 1975, y en 1990 eran el 90 por ciento²⁰³; y en 1999 la situación no había mejorado²⁰⁴.

Los barrios de chabolas habitados casi en exclusiva por roma/gitanos se extienden por todo el país, muchas de estas zonas están plagadas de problemas relacionados con las drogas, la violencia y las enfermedades. Madrid está rodeada de barrios de “viviendas de

²⁰⁰ Grupo PASS 1991.

²⁰¹ En 1996, el Gobierno informó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de que el 28 por ciento de los gitanos viven en infraviviendas. CESCR, *Acta resumida de la quinta sesión: España*, E/C.12/1996/SR.5, 9 de diciembre de 1996. pár. 13.

²⁰² FOESSA, *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Informe general, Madrid, Fundación Foessa, 1998.

²⁰³ Departamento de Estado, EE.UU., *España: Informes por países sobre prácticas de derechos humanos*, 1999, publicado por el Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (Oficina para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo), el 23 de febrero de 2000.

²⁰⁴ Según el Defensor del Pueblo, “... el chabolismo es un fenómeno que afecta especialmente al pueblo gitano, cuya discriminación es manifiestamente clara en esta cuestión de la vivienda: más del 90 por ciento de los chabolistas pertenece a este grupo étnico”. Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1999*, sección. 14.2.5.

transición” y de chabolas; cientos de gitanos viven en chabolas en los alrededores de las ciudades gallegas. Las condiciones no son mejores en los guetos situados en los centros de las ciudades, como Polígono Sur en Sevilla, “una isla de marginación en el corazón de la ciudad, en la que no penetra ninguna empresa de servicios sociales, recogida de basura, teléfono o agua²⁰⁵”.

En los años ochenta y noventa, muchas CC.AA. y autoridades públicas municipales diseñaron programas destinados a erradicar las chabolas trasladando a los roma/gitanos a pisos sociales (o integrados en barrios o en bloques de apartamentos) o, con más frecuencia, en “viviendas de transición” – edificios básicos o a veces de infraviviendas contruidos para la ocasión, normalmente en la periferia de los centros urbanos. Estos programas fueron diseñados con dos objetivos: mejorar las condiciones de vida de los roma/gitanos, y despejar terrenos por los que había una gran demanda.

Las viviendas de transición estaban pensadas como medida temporal hasta que se pudiera ofrecer una vivienda adecuada, y como ayuda a los chabolistas a adaptarse a vivir en una casa antes de un eventual asentamiento en barrios integrados. A corto plazo, el traslado de cientos de familias de chabolas a pisos con agua, electricidad y aseos supuso una mejora innegable. Pero el traslado no fue concebido o llevado a la práctica como parte de una política a largo plazo; se han dedicado muy pocos esfuerzos para facilitar de hecho la transición a viviendas integradas, como la ayuda a las familias para obtener un trabajo o integrarlas de otro modo en la comunidad.

La ausencia de una política marco para este tipo de programas ha dejado un gran margen de maniobra a las autoridades autonómicas, y algunas, – en concreto aquellas que han intentado de manera activa integrar a los roma/gitanos en barrios donde no eran mayoría²⁰⁶ – han adoptado algunas medidas fructíferas. Pese a que esto garantiza la flexibilidad en el diseño de las políticas, también significa que el intercambio de experiencias positivas y negativas entre comunidades, apenas ha existido. Las soluciones improvisadas para solucionar situaciones de crisis amenazan con ser permanentes.

En el año 2002, miles de roma/gitanos viven en viviendas de transición, sin indicación alguna sobre el fin del periodo de transición. A pesar de que el número de habitantes ha aumentado con el tiempo, no ha habido medidas para aumentar el número de viviendas. Como consecuencia, a largo plazo estos bloques de pisos se han convertido en guetos extremadamente sobrepoblados, que perpetúan la segregación y refuerzan los prejuicios que sufren. Todavía perviven ochenta casa prefabricadas instaladas en La

²⁰⁵ I. S. J. Camacho, *Una gitana mata a su pareja y el alcalde de Sevilla pide una ‘limpieza de indeseables’*, El Mundo, 8 de septiembre de 2000.

²⁰⁶ La integración en otros barrios es cara, lenta, y a menudo choca con la resistencia de sus habitantes, que exigen el compromiso continuo de los trabajadores sociales (como se explica más adelante).

Quinta en 1992. Cuarenta unidades de viviendas de transición de Mimbreras I²⁰⁷, construidas en 1994, fueron descritas recientemente por el Defensor del Pueblo como un asentamiento “situado a varios kilómetros de los márgenes de la ciudad y sin los servicios básicos²⁰⁸”. Asperones (Málaga), construido a finales de los ochenta entre un cementerio y un antiguo vertedero como parte del “Plan de Erradicación de Chabolas de Málaga”, sigue en pie 12 años después, y se ha convertido en uno de los asentamientos más conflictivos y aislados de Málaga²⁰⁹. Muchas organizaciones nacionales e internacionales han criticado los programas de viviendas de transición²¹⁰. SOS Racismo ha señalado que su desarrollo y aplicación ha estado marcada por las actitudes discriminatorias:

La política de vivienda es desastrosa. La erradicación del chabolismo pasa por la construcción de guetos que perpetúan la situación de exclusión en que viven desde hace decenios los gitanos chabolistas. Las últimas viviendas construidas dentro de ese famoso plan de erradicación del chabolismo en El Cascayu, donde van a ser realojadas 16 familias, hace que en la práctica las familias que vayan a vivir allí sean expulsadas de la ciudad. Van a estar en una zona rodeada por un río-cloaca (el Nora), una línea de ferrocarril, un polígono industrial y una autopista. Vivir alejados de los centros de enseñanza y de asistencia sanitaria, de las tiendas, de los lugares de ocio y sin transporte público hará que a algunas familias les resulte muy difícil, ya físicamente, salir de allí²¹¹.

Agustín Vega Cortés escribe:

En la práctica, la política llamada de integración de población marginal se ha convertido de hecho en una política de segregación racial dirigida hacia los gitanos, puesto que no sólo no se ha terminado con la situación de marginación y de guetos, sino que en cierta forma se ha perpetuado a base de crear

²⁰⁷ IRIS (*Instituto de Realojamiento e Integración Social*), Informe anual 2000, Madrid, p. 26.

²⁰⁸ Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1999*, sección 14.1.1.

²⁰⁹ Los servicios sociales informan de que 677 gitanos, casi la mitad niños, viven en Asperones. Servicios Sociales, Málaga, Centro de Servicios Sociales del Distrito Central, “Plan de servicios sociales”, 2000.

²¹⁰ CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación Racial: España*, CERD/C/304/Add.8, 28 de marzo de 1996, pár. 14: “Los esfuerzos por realojar a los miembros de la comunidad gitana en la zona de Madrid a través de un plan de reasentamiento de la corporación municipal son bienvenidos, pero las autoridades deben prestar más atención para asegurar que la aplicación del plan no conduce a la segregación de esta comunidad”.

²¹¹ C. Prado, *¿A qué nos referimos cuando hablamos de racismo?*, SOS Racismo, Oviedo, <<http://www.nodo50.org/sosracismo.madrid/cprado.htm>>, (visitada el 15 de agosto de 2002).

unas condiciones de subsistencia mínimas que condenan a esos gitanos a un conformismo pesimista y a la escasa autoestima²¹².

Los expertos han reclamado el final de estos programas, señalando que cuando este tipo de programas responde únicamente a la presión de asociaciones de vecinos (como se explica más adelante) sin tener en cuenta las necesidades de los roma/gitanos, tienden a reproducir los patrones de marginación en zonas concentradas y de viviendas precarias, lejos de los centros urbanos²¹³.

El Defensor del Pueblo hizo una recomendación a las autoridades competentes de Torrelavega (Santander) para realojar definitivamente a ocho familias gitanas de infraviviendas de transición a entornos normalizados²¹⁴, y llamo la atención sobre “el fracaso experimentado por los programas de realojo llevados a cabo en los denominados barrios de tipología especial ... que habían derivado en núcleos de marginación más pronunciada que la inicialmente existente en los poblados chabolistas que sustituyeron²¹⁵”.

Algunas autoridades locales admiten que los programas de viviendas de transición han fallado y en su lugar apoyan los programas de erradicación. En Madrid, por ejemplo, el IRIS – el Instituto de Realojamiento y la Integración Social – ha erradicado asentamientos como el de La Rosilla (137 viviendas construidas entre 1992 y 1997)²¹⁶ y La Celsa (96 unidades de vivienda construidas en 1995)²¹⁷. Sin embargo, sólo una parte de los habitantes fue realojado, el resto se mudó a otros guetos de Madrid.

Algunas ONGs señalan que la situación deficitaria de vivienda en la población gitana se mantiene y no tiene visos de mejora porque las autoridades no cuentan con la participación directa de los afectados en el desarrollo y la aplicación de los programas, y por la tendencia a tratar los asuntos relacionados con la vivienda como un cuestión caritativa en vez de una cuestión de derechos y dignidad humana; “con frecuencia las instituciones tratan a los roma/gitanos como si fueran menores, sin capacidad para

²¹² A. Vega Cortés, “Los gitanos en España”, texto publicado por la Asociación de Jóvenes contra la Intolerancia, Barcelona, 13 de febrero de 1997.

²¹³ Mesa Redonda “Acceso activo a las políticas de vivienda para colectivos desfavorecidos”, Jornadas Técnicas “Vivienda y Hábitat: Condicionantes de la exclusión social”, organizada en 1997 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²¹⁴ Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1999*, Sección 14.2.5: Asunto 9711923.

²¹⁵ Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1999*, Sección 14.2.5: Realojo de la población marginada.

²¹⁶ Según el IRIS, el asentamiento de la Rosilla fue erradicado en 2000. IRIS – Instituto de Realojamiento e Integración Social – *Informe anual 2000*, Madrid, p. 15.

²¹⁷ Según el IRIS, el asentamiento de la Celsa fue erradicado en 2000. *Informe anual 2000*, Madrid, p. 18.

decidir sus vidas y destinos²¹⁸". También es habitual que las autoridades públicas intenten eludir la responsabilidad oficial delegándola a las ONGs, que suelen carecer de la autoridad o medios técnicos suficientes para tratarlo con efectividad²¹⁹.

Actitudes públicas

El desarrollo de los programas de vivienda del Gobierno también se han visto condicionados por la fuerte resistencia al realojo de familias gitanas en otros barrios. Los estudios indican que el llamado racismo militante ha aumentado de forma alarmante en los últimos años. En 1986, el 11,4 por ciento de los adolescentes encuestados declaraba que si pudieran expulsarían a los gitanos del país; en 1993, el porcentaje casi se triplica hasta el 30 por ciento²²⁰. Otras encuestas públicas más recientes indican que persiste el apoyo a la segregación; muchos ciudadanos dicen que a los gitanos "les gusta vivir juntos", otros dicen abiertamente que lo prefieren, o que "deberían vivir por separado", "no deberían ser alojados en nuestros barrios" o "deberían ser expulsados del país"²²¹.

Los esfuerzos por realojar familias gitanas dentro o cerca de otros barrios suelen ser bloqueados por los vecinos²²². Un líder gitano de Mieres dice: "en lo relativo a la vivienda, primero tenemos que esperar que nos den casa y después, cuando lo conseguimos, tenemos que luchar con los vecinos para que nos dejen entrar en sus barrios". Señaló también que pisos sociales de Mieres se han quedado vacíos porque los demás habitantes se han negado a aceptar familias gitanas en sus edificios²²³.

En abril de 2000, dos mil personas se manifestaron contra el realojo de familias gitanas en Nueva Segovia (Segovia), portando pancartas con leyendas como "basta ya, no queremos más", y pidiendo a las autoridades que limitasen el número de roma/gitanos aceptados en viviendas sociales; algunos llegaron a agredir físicamente a un grupo de

²¹⁸ C. Prado, *¿A qué nos referimos cuando hablamos de racismo?* SOS Racismo, Oviedo.

²¹⁹ "Chamizo pide a las administraciones que el chabolismo en Andalucía 'no se eternice'", *El Mundo*, 7 de diciembre de 2000.

²²⁰ T. C. Buezas, *Crece el racismo, también la solidaridad*, Tecnos, Junta de Extremadura, 1995, p.105.

²²¹ La respuesta de un adolescente asturiano en una encuesta es ilustrativa: "Creo que los gitanos están marginados porque son diferentes. La marginación de los gitanos es positiva y útil porque la gente puede apartarse del problema..." T. C. Buezas, citado en A. Piquero, *Peor recibidos que los magrebíes*, G. El Comercio, 10 de abril 2000.

²²² Informe de la ECRI 1999, pár. 29: "Las manifestaciones racistas también las llevan a cabo grupos vecinales opuestos a la integración o la proximidad de Roma o inmigrantes".

²²³ P. G. del Gallo, "Las asociaciones gitanas quieren poner fin al estereotipo del 'gitano sucio y ladrón'", *La Nueva España*, 24 de enero de 1999.

manifestantes antirracistas²²⁴. En ese mismo año, los habitantes de Magraners (Lérida) organizaron una serie de protestas similares por la llegada de familias gitanas a su barrio²²⁵. En el mes de diciembre, los habitantes de La Paz (Sevilla) bloquearon el tráfico para protestar por el posible realojo en su barrio de familias gitanas procedentes de barrios de chabolas²²⁶.

En enero de 2001, los habitantes de un edificio situado en Polígono Norte (Sevilla) pusieron en marcha unos equipos de guardia en la entrada para impedir que una familia de roma/gitanos se mudase a un inmueble que habían adquirido legalmente²²⁷. En mayo de 2001, las autoridades locales de Lérida renunciaron a un plan para realojar a cinco familias gitanas²²⁸ después de que varios grupos de habitantes organizase una protesta²²⁹. En junio de 2001, en Cataluña, 13 adultos y 12 niños fueron obligados a buscar un refugio en una casa abandonada después de que varios vecinos bloqueasen su acceso a las viviendas que habían previsto los servicios sociales²³⁰. También en la primavera de 2001, otra familia gitana fue obligada en Dos Hermanas (Andalucía) a abandonar el lugar en el que había sido realojada después de tan sólo cinco días a causa de las fuertes protestas de sus vecinos²³¹.

²²⁴ “Unas 2000 personas piden limitar el numero de gitanos en Nueva Segovia”, El Adelantado de Segovia, 17 de abril 2000.

²²⁵ En agosto de 2000, la ASGG indicaba que “una serie de vecinos protestaba contra los gitanos” ASGG, *Boletín de prensa*, agosto de 2000. En noviembre de 2000, un informe de Movimiento contra la Intolerancia señalaba que “la llegada de dos nuevas familias gitanas a un campo situado cerca del polígono de Magraners sembró el malestar entre las asociaciones de vecinos”; Movimiento contra la Intolerancia, *Informe RAXEN*, 1 de noviembre de 2000.

²²⁶ Movimiento contra la Intolerancia, *Informe RAXEN – Racismo, xenofobia e intolerancia en España a través de los hechos*, N.º 8, Enero de 2001, p. 6.

²²⁷ Id. p. 7. Vid también Una familia gitana no puede acceder a su vivienda adquirida legalmente debido a que los vecinos del bloque se lo impiden de manera reiterada, *El Mundo*, 13 de enero de 2001.

²²⁸ “Las protestas de los vecinos de Lleida han dado finalmente sus frutos puesto que el Ayuntamiento ha descartado el antiguo vertedero para realojar a cinco familias gitanas”, *El Mundo*, 4 de mayo de 2001.

²²⁹ Movimiento contra la Intolerancia, *Informe RAXEN – Racismo, xenofobia e intolerancia en España a través de los hechos*, N.º 9, Abril de 2001, p. 37.

²³⁰ Movimiento contra la Intolerancia, *Violencia urbana y agresiones racistas en España por Comunidades Autónomas*, mayo–julio 2001, p. 20.

²³¹ Movimiento contra la Intolerancia, *Violencia urbana y agresiones racistas en España por Comunidades autónomas*, mayo–julio 2001, p. 4.

Acceso a las viviendas sociales

En España no hay un déficit de viviendas, de hecho, hay alrededor de dos millones de casas vacías en todo el país²³². En este contexto, los expertos creen que las dificultades que encuentran los roma/gitanos y otros grupos marginados a la hora de obtener vivienda se deben básicamente a las políticas sobre la vivienda y a la discriminación mas que a la escasez de espacios habitables²³³.

El programa de vivienda del Gobierno solo otorga ayudas estatales o autonómicas a personas con uno ingresos estables mínimos. Tal y como antes se indicó (Véase el apartado 3.1.2), una parte muy significativa de la población gitana no cumple estas exigencias²³⁴. Los altos promedios de analfabetismo, la falta de la documentación básica y de confianza en las instituciones públicas son otras de las razones que impiden el acceso a las viviendas sociales²³⁵.

Viviendas privadas

Para un gran número de roma/gitanos, el acceso a las viviendas privadas está bloqueado por la pobreza y por los rígidos y excluyentes criterios de obtención de un crédito de vivienda²³⁶. La discriminación también es un gran obstáculo: en muchos casos, los propietarios privados y las agencias se niegan a alquilar sus pisos a las familias gitanas²³⁷.

²³² *Censos de viviendas: Ocupación de viviendas familiares 1991*. Censos de población y viviendas, INE, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.

²³³ Seminario sobre "Barrios Vulnerables: los Barrios Desfavorecidos en España. Problemas y Actuaciones" Organizado por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, con la colaboración de la CAVE y de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. 1998.

²³⁴ Intervención "Estatus de vivienda de las personas que viven en situación de exclusión social en España", Jornadas Técnicas "Vivienda y Hábitat: Condicionantes de la exclusión social", organizada en 1997 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²³⁵ Mesa Redonda "Acceso activo a las políticas de vivienda para colectivos desfavorecidos", Jornadas Técnicas "Vivienda y Hábitat: Condicionantes de la exclusión social", organizada en 1997 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²³⁶ Los préstamos para viviendas suelen exigir pruebas de un empleo estable, declaración de la renta y certificados de empadronamiento; tal como se señala en este informe, muchos gitanos son contratados en empleos informales o no están empadronados formalmente en el municipio en el que viven. M. J. Lago Ávila, "Minorías étnicas en España, entre la exclusión y la integración", intervención en la conferencia "Vivienda y hábitat – Condiciones de exclusión social", Jornadas Técnicas "Vivienda y Hábitat: Condicionantes de la exclusión social", organizadas en 1997 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

²³⁷ J. M. Fresno García, Director de la FSGG, *La situación en España de los derechos de la comunidad Romani*, comunicación presentada durante el "Seminario sobre litigación de derechos humanos en relación a los Roma", organizado por el Centro Europeo para los Derechos de los Roma (European Roma Rights Center /ERRC) Granada, 6–8 mayo de 1999.

“Incluso hoy en día”, afirma el representante de una ONG, “hay familias gitanas que envían a los miembros más blancos a negociar con el propietario el alquiler de una vivienda²³⁸”.

En los últimos años, se han publicado en la prensa numerosos reportajes sobre roma/gitanos a los que les niegan el acceso a viviendas privadas, en ciudades como Barcelona²³⁹, Oviedo y Valencia²⁴⁰. Según las autoridades competentes de Pontevedra (Galicia), el rechazo de los propietarios privados a aceptar personas de etnia gitana está tan extendido que pone en peligro los programas de realojo basados en el alquiler de viviendas privadas²⁴¹. Las autoridades locales de Cornellà (Cataluña) manifestaron a la prensa que decenas de niños y adultos habían tenido que vivir en las calles durante meses después del incendio de un edificio de varios pisos, porque era “muy difícil [encontrar] a alguien que quisiese alquilar una casa a esas familias²⁴²”. En julio de 2001, SOS Racismo denunció un caso de La Coruña, en el que a 12 familias gitanas se les negó sistemáticamente el acceso a alquileres privados, pese a que los servicios sociales municipales garantizaron a los propietarios el pago regular de la renta. El Jefe de los Servicios Sociales de La Coruña describió el caso de una familia gitana con hijos pequeños que tardó seis meses en poder encontrar una casa²⁴³. En octubre de 2001, los habitantes de un pueblo de La Rioja impidieron que una familia gitana alquilase una casa, lo que obligó a que ésta se tuviese que refugiar en unas casetas en ruinas, sin agua ni electricidad²⁴⁴.

Algunos propietarios suben el precio del alquiler a los interesados gitanos como una forma de disminuir su interés en la vivienda. En un caso reciente, un grupo de familias gitanas denunció que cuando intentaban alquilar pisos en Xirivella (Valencia) a través

²³⁸ Declaración de Ricardo Blasco, presidente de la Unión Gitana de Gràcia, durante la ceremonia inaugural del Consejo Municipal del Pueblo Gitano de Barcelona. Vid, Unión Romani, *Barcelona abre el nuevo Consejo Municipal del Pueblo Gitano*, 29 de diciembre de 1998.

²³⁹ ASGG, Boletín de prensa, mayo de 2000.

²⁴⁰ ASGG, Boletín de prensa, noviembre de 2000.

²⁴¹ Movimiento contra la Intolerancia, *Violencia urbana y agresiones racistas en España por Comunidades Autónomas*, agosto–octubre 2000, p. 35.

²⁴² G. García, “En la calle – Cuatro familias gitanas duermen a la intemperie en Cornellà”, *El Mundo – Cataluña*, 26 de julio de 2000.

²⁴³ SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, Icaria Editorial, Barcelona, 2001, p. 23.

²⁴⁴ “La negativa de los vecinos de un pueblo de la Rioja a alquilar un piso a una familia gitana ha desembocado en que estos vivan en un pabellón en ruinas, sin agua ni luz”, *El Correo*, 7 de octubre de 2001.

de agencias privadas, “en le momento en que veían que la mayoría éramos gitanos decían que no había nada disponible o aumentaba exageradamente el alquiler²⁴⁵”.

Desalojos

La ley exige que los contratos de alquiler deben vencer tras un período máximo de cinco años con el objetivo de asegurar la tenencia de las viviendas. Los inquilinos legales de un inmueble que ha de ser demolido o reparado tienen derecho a una vivienda alternativa. Los desalojos de estos inquilinos están regulados por el Código Civil y leyes especiales, y están sujetas a la revisión judicial²⁴⁶.

Las familias gitanas que viven en chabolas son particularmente vulnerables a los desalojos forzados, dado que en muchos casos no poseen ningún título legal sobre las tierras en las que viven. En julio de 1999, Cerro de las Liebres, un barrio de chabolas de la periferia de Madrid, fue derrumbado merced a una orden judicial, lo que hizo que treinta y ocho familias, muchas de las cuales habían estado viviendo allí una década, se quedaron sin hogar²⁴⁷. En el verano de 2000, alrededor de 50 roma/gitanos adultos y niños dormían en las calles de Cornellà (Cataluña)²⁴⁸, tras quedar sin hogar por el incendio del edificio en el que vivían. En enero de 2001, un barrio de chabolas de Carballo (Galicia), fue demolido a pesar de las fuertes protestas de las organizaciones gitanas, sus habitantes – muchos de ellos gitanos – se quedaron sin hogar²⁴⁹. En abril de 2001, cinco familias gitanas – sobre 50 personas, la mitad niños – fueron desalojadas de un viejo establo, en el que llevaban viviendo más de cinco años, pese a haber pagado su alquiler con regularidad. Las familias se quedaron sin hogar²⁵⁰.

Respuesta del Gobierno

La vivienda es uno de los elementos centrales del Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano, y gracias a su financiación se han podido llevar a cabo una serie de

²⁴⁵ L. Nadal, “Los vecinos de Zamarra de Xirivella aseguran que no les quieren alquilar pisos por ser gitanos”, *Las Provincias*, 2 de noviembre de 2001.

²⁴⁶ El desalojo judicial está regulado por los artículos 1569–1572 del Código Civil y por las leyes de arrendamientos en zonas urbanas y rurales.

²⁴⁷ J. C. de la Cal, “Una noche en Las Liebres – Un centenar de niños gitanos duermen entre ratas y serpientes después de que el Ayuntamiento derribase sus chabolas”, *El Mundo – Madrid*, 23 de julio de 1999.

²⁴⁸ “Cornellà desaloja a 53 gitanos que vivían en casas insalubres”, *El Mundo – Cataluña*, 25 de julio de 2000.

²⁴⁹ Movimiento contra la Intolerancia, *Informe RAXEN – Racismo, xenofobia e intolerancia en España a través de los hechos*, N.º 8, enero de 2001, p. 32.

²⁵⁰ M. J. Sangenis, “Gitanos a la intemperie – Un juez ordena el desalojo de varias familias instaladas en un antiguo club ecuestre pese a que pagaban alquiler”, *El Mundo*, 24 de abril de 2001.

proyectos de realojo. En cambio, ni las autoridades ni la sociedad civil han establecido criterios o mecanismos coherentes de evaluación de la efectividad de los proyectos.

Muchos de los proyectos citados como ejemplo de “buenas prácticas” están rodeados de la polémica en la realidad. Por ejemplo, el Ministerio de Fomento presentó al premio 1998 Dubai Award for Best Practice²⁵¹, un proyecto para mejorar la vivienda de la población marginada de Valladolid, pero dicho proyecto fue muy criticado por los expertos locales porque no corregía los problemas estructurales de los guetos y no permitía la participación de los afectados. El “Programa de Transformación de Viviendas Precarias” de Andalucía abre una opción más flexible y con menos intromisión que muchas asociaciones gitanas consideran prometedora; tiene el objetivo de mejorar algunas zonas de las ciudades sin obligar a la gente a mudarse.

El Estado no ha dado una respuesta estratégica coordinada al problema de los desalojos forzosos, al considerarlos como parte esencial de los programas de erradicación de las chabolas o bien un asunto de relaciones privadas entre propietarios e inquilinos, que no requieren la intervención del Estado. Con todo, varias instituciones y organismos nacionales o regionales han respondido a incidentes y casos individuales. El Defensor del Pueblo, por ejemplo, ha realizado el seguimiento de algunos casos relacionados con la protección del inquilino, visitando algunos asentamientos gitanos en riesgo de desalojo alrededor de Madrid, interviniendo en el proceso de desalojo forzado y demolición de chabolas en el barrio de Matalabla de Oviedo²⁵², e iniciando investigaciones de oficio en casos de acción policial inapropiada en procedimientos de desalojo²⁵³. La oficina del Defensor del Menor solicitó un estudio sobre la situación de los niños residentes en los barrios de chabolas de la periferia de los alrededores de Madrid²⁵⁴.

Otros bienes y servicios

A escala nacional la única limitación que tienen los particulares en la regulación del acceso a sus bienes y servicios es un decreto de 1982 que exige el anuncio y la publicación de las criterios de admisión en los materiales publicitarios o a la entrada de

²⁵¹ Ciudades para un futuro más sostenible, “Premio de Buenas Prácticas 1998”, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Madrid, 2000.

²⁵² *Decimotercer informe periódico que los Estados partes deben presentar en 1994: España*, CERD/C/263/Add.5, 3 de marzo de 1995 pág. 250.

²⁵³ Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1995*, Asunto F9500012: Intervención policial en los procedimientos de desalojo de Humanes, Madrid.

²⁵⁴ Informe EDIS, *Menores residentes en guetos de infravivienda de la Comunidad de Madrid*, informe redactado por el Equipo de Investigación Sociológica EDIS para la Oficina del Defensor del Menor, mayo de 2000.

la sede del negocio²⁵⁵. Todas las CC.AA. deberían adoptar normas específicas en este ámbito, pero sólo Cataluña lo ha hecho. El decreto catalán, adoptado en julio de 2001, obliga a la dirección a anunciar a través de un cartel colocado a la entrada del establecimiento toda condición que podría limitar el acceso. Estas condiciones de acceso deben ser aprobadas previamente por las autoridades competentes. La discriminación por razón de raza o etnia está prohibida, pero es legal impedir el acceso a las personas que lleven símbolos que inciten al racismo, la violencia o la xenofobia. Queda por ver cómo se llevarán a la práctica todas estas disposiciones.

El Código Penal sanciona la discriminación por motivos racistas en el acceso a bienes y servicios públicos; los delitos pueden ser castigados con penas de prisión, multas e inhabilitación especial para el empleo o cargo público²⁵⁶. El delito se agrava si lo comete un funcionario público²⁵⁷; los particulares que llevan a cabo este delito no están expuestos a penas de prisión, pero si a la inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio por un periodo de uno a cuatro años²⁵⁸.

En realidad, muchos propietarios y gerentes emplean políticas discriminatorias de admisión y utilizan a los guardas de seguridad para ponerlas en práctica, lo que con frecuencia desemboca en incidentes violentos. En algunos casos, las políticas de admisión se refieren abiertamente a la pertenencia a una raza o grupo étnico, negros, moros y gitanos, son los grupos a los que se señala para impedir la entrada. En otras ocasiones, los establecimientos utilizan requisitos relacionados con el vestuario, la calidad del calzado, o la longitud del cabello²⁵⁹ para denegar la entrada a ciertos grupos. Otros locales emplean métodos menos directos de exclusión, como subir los precios de entrada o pedir tarjetas del establecimiento, invitaciones²⁶⁰ o documentos de identidad²⁶¹.

²⁵⁵ Real Decreto 2816/82 de 27 de agosto: Reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas. Art. 59(1)h.

²⁵⁶ Código Penal, Art. 511(1) y (2).

²⁵⁷ Código Penal, Art. 511(3).

²⁵⁸ Código Penal, Art. 512.

²⁵⁹ A los miembros gitanos de una ONG que quería probar las condiciones de entrada en algunas discotecas no les permitieron la entrada por “tener el pelo largo” mientras que el resto sus compañeros pudo entrar, incluido uno con el pelo mucho más largo que no era gitano. SOS Racismo, *Informe anual 2000 sobre racismo en el Estado español*, Editorial Icaria, 2000, p. 192.

²⁶⁰ En Vigo, dos restaurantes de la zona de la zona del Areal exigieron a un marroquí una tarjeta de invitación, mientras que no exigían esas tarjetas a los demás clientes. SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, Editorial Icaria, 2001, p. 92.

²⁶¹ En febrero de 2001, la discoteca “Bronce” de Santa Coloma de Gramanet (Barcelona) fue denunciada por pedir los pasaportes a un grupo de clientes de Nicaragua, mientras que sus amigos españoles podían pasar sin presentar ningún documento de identificación. SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, p. 191.

Las ONGs han documentado muchos de estos casos y los han puesto en conocimiento de la prensa. En octubre de 2001, en Bilbao, Bertin Oke, el director general del Departamento de Inmigración del Gobierno Vasco, no le fue permitido entrar en un bar por ser negro²⁶². En Málaga, un sindicalista de piel oscura recibió insultos y le fue prohibida la entrada al edificio en una empresa de seguridad privada porque el conserje creía que era roma/gitano²⁶³. Una cubana recibió una paliza de los guardas de seguridad de la discoteca “Panini” de Barcelona tras protestar por no poder pasar al ser tomada por gitana²⁶⁴. En 2000, una asociación cívica de Pamplona denunció que los propietarios de un bar de copas no permitían el acceso a “magrebíes, gitanos, o negros²⁶⁵”. En 2001, en Premià de Mar (Barcelona) un guarda de seguridad le dijo a un chico gitano que no se permitía la entrada ni a gitanos ni a cabezas rapadas porque provocan escándalos²⁶⁶. En Alicante, un empleado del bar de copas “Sausalito” declaró en un juicio haber recibido órdenes expresas de impedir la entrada a “negros, gitanos o moros²⁶⁷”.

Han surgido numerosas demandas sobre la zona Maremagnum de Barcelona. En un incidente, el personal del bar “Caipirinha” impidió la entrada a un ecuatoriano de 26 años, con el pretexto de que no llevaba el calzado adecuado. Durante la pelea que se produjo, el hombre fue golpeado por los conserjes y tres guardas de seguridad y después lanzado al mar, donde se ahogó²⁶⁸.

Los niños y mujeres gitanas también suelen ver vedado su paso a lugares públicos²⁶⁹. En agosto de 2000, Nicanor Giménez, un gitano de Castilla y León, interpuso una demanda contra una empresa privada de Trabajo del Camino por impedir la entrada a la piscina pública a su esposa, cuatro hijas y dos sobrinos. La persona que vendía las entradas le dijo a la esposa de Giménez que había recibido órdenes expresas de no admitir

²⁶² “El irector asco de Inmigración discriminado por ser negro”, *El Mundo*, 22 de octubre de 2001.

²⁶³ SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, p.35.

²⁶⁴ Id., p. 91.

²⁶⁵ Movimiento contra la Intolerancia, *Violencia urbana y agresiones racistas en España por Comunidades Autónomas*, mayo–julio de 2000, p. 37.

²⁶⁶ SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, p. 91.

²⁶⁷ SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, p.192.

²⁶⁸ E. Figueredo, “La autopsia revela que el ecuatoriano estaba vivo cuando lo arrojaron al mar”, *El Mundo*, 30 de enero de 2002.

²⁶⁹ En 1989 una organización gitana de Atarfe (Granada) denunció que una de las piscinas públicas del pueblo les cobraba el doble a los Roma. Vid J.F. Gamella, *La población gitana de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, p. 332.

gitanos²⁷⁰. En enero de 2002, una mujer gitana se interesó por un vestido de una tienda del centro de Madrid. Al acercarse a la puerta, el dependiente la vio y le cerró la puerta. Pidió con amabilidad que la dejase pasar, pero recibió la respuesta de que “aquí no atendemos a gitanos”. La mujer interpuso una denuncia en la Oficina de Protección al Consumidor. Estos dos asuntos están pendientes de resolución²⁷¹. En Falces (Navarra), las mujeres gitanas alegan que se les prohíbe la entrada a las discotecas²⁷².

Respuesta del Gobierno

El derecho de admisión no está regulado suficientemente. Las leyes generales son imprecisas y anticuadas, y los legisladores regionales – con la excepción de Cataluña – no responden de forma adecuada al gran número de quejas por impedir el paso a discotecas, restaurantes y otros lugares públicos por motivos racistas²⁷³.

Las sanciones penales son escasas y tienden a ser leves. En 1997, la Audiencia Provincial de Murcia aplicó el Artículo 512 del Código Penal y suspendió por un año la licencia de un vendedor de automóviles que había rehusado negociar con un cliente portugués diciendo, “yo no vendo a morenos como tú, ni a gitanos ni a moros²⁷⁴”. En abril de 2001, un posadero de Orense fue multado con 120 Euros por pedirle a una persona de raza negra que cambiase de habitación de un piso a otro, porque no quería mezclar blancos con negros en la misma planta²⁷⁵.

En algunos casos, los policías son renuentes a admitir e investigar denuncias por negación de servicios por razones discriminatorias. Un grupo de chicos gitanos declaran que, en diciembre de 2000, la policía de Barcelona rehusó admitir su denuncia por no haber podido entrar en la discoteca “El Andalus”. Dos jóvenes marroquíes albergaban una denuncia con SOS Racismo que, al informar a la policía de Granollers (Barcelona) de que el propietario se había negado a atenderles por motivos racistas, diciendo “aquí no servimos a moros”, el agente respondió que la policía estaba demasiado ocupada para atenderles²⁷⁶.

²⁷⁰ Movimiento contra la Intolerancia, *Violencia urbana y agresiones racistas en España por Comunidades Autónomas*, agosto-octubre de 2000, p. 20. Vid. también: “Denuncia a una piscina al impedir entrar a unas niñas por ser gitanas”, *El País*, 6 de agosto de 2001.

²⁷¹ Entrevista a Alicia Terruel, abogada en ambos casos, 26 de abril de 2002.

²⁷² SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, 2001, p. 26.

²⁷³ Sólo SOS Racismo registró 46 denuncias por discriminación en los últimos tres años. *Diari de Terrasa*, 2 de febrero de 2002.

²⁷⁴ Sentencia del Tribunal Supremo Nº. 1089/1998 de 29 de septiembre de 1998.

²⁷⁵ SOS Racismo, *Informe anual 2000 sobre racismo en el Estado español*, p. 193.

²⁷⁶ SOS Racismo Barcelona puso una denuncia contra El Andalus. Vid SOS Racismo, *Informe anual 2000 sobre racismo en el Estado español*, p. 34.

La asociación profesional de propietarios de bares ha recomendado un mayor seguimiento policial de los lugares de recreo, una línea telefónica de la policía para atender a las víctimas de la violencia, y una formación específica obligatoria para el personal de servicio²⁷⁷. El Movimiento contra la Intolerancia ha anunciado recientemente el lanzamiento de una campaña de educación para propietarios de bares sobre “el derecho de admisión sin discriminación”²⁷⁸.

3.1.4 Atención Sanitaria

No hay estadísticas ni estudios *a escala nacional* sobre la situación sanitaria de los roma/gitanos, pero los datos recogidos a nivel local y regional sugieren que tienen menor esperanza de vida, peores condiciones sanitarias y mayor dificultad en el acceso a los servicios de salud que la mayoría de la población²⁷⁹.

Entre las comunidades marginadas la media de mortalidad infantil es cuatro veces mayor que la media nacional. La vacunación está muy por debajo de la media nacional: en algunas regiones, el 40 por ciento de los niños gitanos nunca han sido vacunados, y más del 50 por ciento no han recibido todas las vacunas²⁸⁰. En Alicante, un estudio reciente revelaba que el 18 por ciento de los niños gitanos de dos años no habían recibido ninguna vacuna, mientras que todos los niños no-gitanos de la misma edad estaban ya vacunados²⁸¹.

Los niños gitanos son objeto de una asistencia post natal mucho menor²⁸² y están expuestos a los mayores riesgos de sufrir enfermedades²⁸³, accidentes (como quemaduras, caídas, fracturas de huesos, accidentes de circulación y mordeduras de animales²⁸⁴)

²⁷⁷ “Los bares de copas piden una ‘Policía de barrio’ en las zonas de ocio para acabar con la violencia”, Belt Ibérica [asociación profesional], S.A., *Noticias profesionales*, 6 de febrero de 2002.

²⁷⁸ Ibid.

²⁷⁹ J. F. Gamella, *La población gitana de Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1996, p. 171.

²⁸⁰ J. L. Bustamante, “La Exclusión más vulnerable – El alarmante estado de salud de los gitanos más pobres”, SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en España*, p. 30.

²⁸¹ F. J. Sánchez Serrano et al., “Diferencia étnica en la actividad asistencial de urgencias. Aproximación a la realidad gitana”, *Anales Especiales de Pediatría*, 2002, n.º 56, pp. 17–22.

²⁸² Junta de Andalucía, Consejería de Asuntos Sociales, *Plan Integral para la Comunidad Gitana*, p. 27.

²⁸³ J. M. Corretger, C. Fortuny, F. Botet, O. Valls, “Marginación, grupos étnicos y salud”, *Anales Españoles de Pediatría*, 1992; N.º 36 (Supl. 48), pp. 115–117.

²⁸⁴ J. F. Gamella, *La población gitana de Andalucía*, p. 186.

y tener problemas dermatológicos²⁸⁵ o de envenenamientos.²⁸⁶ Tienen más posibilidades de sufrir males congénitos, deficiencias nutricionales y anemia.²⁸⁷ En Alicante, el 11,6 por ciento de los niños gitanos tiene que ser hospitalizado al ser examinado por los doctores, en comparación con el 1,9 por ciento de los otros niños.²⁸⁸

Algunos roma/gitanos alegan que el personal médico suele ser insensible hacia sus tradiciones y actitudes culturales, lo que contribuye a que recurran menos de lo debido a los servicios médicos primarios y preventivos y en exceso a los servicios de urgencia.²⁸⁹

Además, muchos roma/gitanos no tienen acceso efectivo a la información sobre la existencia de ciertos servicios de atención sanitaria²⁹⁰. Según las autoridades andaluzas, los gitanos marginados tienen un nivel muy bajo de educación sanitaria, participan en los programas de medicina preventiva menos que los demás y utilizan en exceso los servicios de urgencia hospitalarios²⁹¹. En algunas áreas (como, por ejemplo, en Castellón) los doctores han registrado una mayor incidencia de hepatitis B y C entre los roma/gitanos.²⁹² También son víctimas de accidentes con más frecuencia que el resto de la población.²⁹³

Las organizaciones de mujeres gitanas alegan que han sido ignoradas en las ayudas económicas gubernamentales a los programas generales de salud pública: “durante siete años seguidos hemos remitido propuestas sobre sanidad para mujeres gitanas al

²⁸⁵ M. J. Redondo, F. J. Guisasola, “Un grupo de riesgo de intoxicación: los niños gitanos”, *Revista Europea de Pediatría (European Journal of Pediatrics)*, 1995; no 154, pp. 197–200.

²⁸⁶ Junta de Andalucía, Conserjería de Asuntos Sociales, *Plan Integral para la Comunidad Gitana*, p. 28.

²⁸⁷ J. L. Bustamante, “La exclusión más vulnerable – El alarmante estado de salud de los gitanos más pobres”, SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, pp. 30–31.

²⁸⁸ F. J. Sánchez Serrano et al., “Diferencia étnica en la actividad asistencial de urgencias. Aproximación a la realidad gitana”, *Anales Especiales de Pediatría*, 2002, n.º 56, pp. 17–22.

²⁸⁹ P. Bezunarte, Área de Salud de la FSGG: “La comunidad gitana y la salud”, <<http://www.fsgg.org/salud02.htm>>, (visitada el 15 de agosto de 2002).

²⁹⁰ J. M. Fresno García, Director de la FSGG, *La situación en España de los derechos de la comunidad Romani*, comunicación presentada durante el “Seminario sobre litigación de derechos humanos en relación a los Roma”, organizado por el Centro Europeo para los Derechos de los Roma (European Roma Rights Center /ERRC) Granada, 6-8 mayo de 1999.

²⁹¹ Junta de Andalucía, Consejería de Asuntos Sociales, *Plan Integral para la Comunidad Gitana*, p. 28.

²⁹² V. R. Cabedo García et al, “Cómo son y de qué padecen los gitanos”, *Atención Primaria*, enero de 2000, no. 26, pp. 21–25.

²⁹³ J. L. Bustamante, “La exclusión más vulnerable – El alarmante estado de salud de los gitanos más pobres”, SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, p. 31.

Instituto de la Mujer, pero siempre los rechazaron diciendo que le dinero lo debíamos pedir del Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano”.²⁹⁴

Respuesta del Gobierno

El Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano ha financiado varios foros, seminarios y pequeños proyectos de educación sanitaria realizados por ONGs. Pero no hay información general del contenido de dichos programas, y no se ha evaluado su eficacia o su impacto. El apoyo estatal a los programas de salud para los roma/gitanos se centran en el Sida, el abuso de estupefacientes o los trastornos mentales – una selección que los líderes roma/gitanos han criticado por considerarla inoportuna y basada en prejuicios.²⁹⁵

3.1.5 Sistema penal

La Constitución reconoce el derecho a un juicio justo²⁹⁶, y prohíbe la discriminación racial en todos los ámbitos²⁹⁷, entre los se encuentra el sistema penal. Los demandados indigentes tienen derecho a ser representados por un abogado costeado por el Estado, y a ser liberado bajo fianza salvo si el tribunal cree que hay riesgo de huída o que eso conllevaría una amenaza contra la salud pública. Los demandados tienen derecho a un juicio rápido, pero la prisión preventiva está permitida para un máximo de dos años, que el juez puede ampliar dos años más.

Los datos oficiales de los órganos judiciales y penitenciarios no recogen ninguna información sobre la etnia de los sospechosos, demandados o presos, lo que dificulta el establecimiento de patrones de discriminación racial. Con todo, académicos y ONGs han amasado un creciente cuerpo de pruebas de prácticas discriminatorias contra los roma/gitanos dentro de sistema penal. A los gitanos se les asocia cada vez más con el uso y tráfico de estupefacientes, lo que influye en la manera en que los miembros de esta etnia son percibidos y tratados por los medios policiales.²⁹⁸ La categorización racial (la práctica de los departamentos de policía de fichar por el color de la piel y la ropa) es una experiencia cotidiana para los roma/gitanos que viven en barrios pobres²⁹⁹.

²⁹⁴ D. Fernández, intervención en Materiales de trabajo 43, p. 159.

²⁹⁵ Entrevista a Carmen Santiago Reyes, julio de 2002.

²⁹⁶ Constitución, Art. 24.

²⁹⁷ Constitución, Art. 14.

²⁹⁸ T. San Román Espinosa, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 71.

²⁹⁹ Entrevista a Carmen Méndez López, Barcelona, noviembre de 2001. Vid también Amnistía Internacional, “Las consecuencias fatales del racismo: tortura y malos tratos en España”, Comunicado de prensa de 16 de abril de 2002, AI índice EUR 41/005/2002 – Servicio de noticias Nr. 64.

El Defensor del Pueblo ha investigado un asunto relacionado con una empresa nacional de seguridad en supermercados que tenía archivos de personas sospechosas de ser ladrona, con observaciones especiales a su situación (alcohólicos, drogadictos...) o su etnia (gitanos), con información no sólo sobre ellos sino también imágenes e información de sus parientes.³⁰⁰ Abogados y organizaciones de derechos humanos señalan la frecuencia con la que se infringe el derecho de presunción de inocencia hacia los demandados roma/gitanos,³⁰¹ y afirman que se le da menos valor al testimonio prestado por víctimas o testigos gitanos que al de las demás personas.³⁰²

El Ararteko ha expresado su preocupación por el número desproporcionado de niños gitanos que los tribunales envían a los centros de acogida de la región: seis de cada diez niños enviados a dichos centros son roma/gitanos.³⁰³

Un abogado señala que el tono de las sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo sobre los roma/gitanos “oscila entre la caridad y el racismo”.³⁰⁴ Los tribunales suelen hacer referencias directas a la etnia de los demandados y otros participantes en los juicios. A modo de ejemplo: “[cometió el delito] porque los gitanos insistieron e incluso lo amenazaron”;³⁰⁵ “querían comprarle heroína a un gitano;”³⁰⁶ “[el testigo] se relacionaba con gitanos, entre ellos el demandado”.³⁰⁷

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ocasionalmente incluye observaciones con cierto tono racista como: “las víctimas han manifestado tener miedo a represalias por denunciar [el delito], lo que no resulta sorprendente, considerando del hecho de que [la denuncia] era contra miembros de una familia gitana...”³⁰⁸

La incomprensión general de la cultura y las tradiciones gitanas en la el sistema judicial³⁰⁹ puede conducir a una aplicación irregular de la ley, y por lo tanto, a

³⁰⁰ Defensor del Pueblo, *Informe a las Cortes Generales 1997*, Capítulo 3.1.3., Queja de Oficio No. 9700018.

³⁰¹ Entrevista a Carmen Santiago Reyes, Córdoba, Noviembre de 2001. Se comenta de manera habitual que la policía entra frecuentemente en casas gitanas, sin orden de registro, presuponiendo que va a encontrar objetos o bienes robados.

³⁰² Movimiento contra la Intolerancia, *Informe RAXEN – Racismo, xenofobia e intolerancia en España a través de los hechos*, Especial 2001, p. 33.

³⁰³ *Informe del Ararteko al Parlamento Vasco año 2000*, p. 71: “Más de la mitad (58,8 por ciento) de los niños que han sido objeto de medidas de arresto en 1999 son de etnia gitana”.

³⁰⁴ D. L. Fernández Jiménez, “Aspectos jurídicos” en *Materiales de trabajo* 43, p. 176.

³⁰⁵ Sentencia 1834/1992 del Tribunal Supremo, de 14 de septiembre de 1992.

³⁰⁶ RJ 1990/8201, sentencia de 22 de octubre de 1990.

³⁰⁷ RJ 1989/2615, sentencia de 13 de marzo de 1989.

³⁰⁸ Sentencia 686/1994 del Tribunal Supremo de 1 de abril de 1994.

³⁰⁹ Ver, e.g., F. Hernández, intervención publicada en *Materiales de trabajo* 43, p. 183.

infracciones contra los derechos humanos. A modo de ejemplo: algunos jueces que denegaron a las mujeres gitanas el derecho de visitar a sus maridos en prisión, negándose a reconocer los matrimonios celebrados según la tradición gitana.³¹⁰ Han sido escasas las veces en las que los tribunales han consultado a asociaciones gitanas sobre los códigos culturales y el lenguaje empleados por los roma/gitanos,³¹¹ además, esta práctica no parece ser contemplada como algo necesario.

Un estudio publicado en 2000 por el Equipo Barañí ha registrado casos de extrema discriminación contra mujeres gitanas reclusas. A pesar de que los roma/gitanos representan aproximadamente el 1,5 por ciento de la población total, sobre el 25 por ciento de las internas eran mujeres gitanas, que cumplían sentencias de una media de 6,7 años. El sesenta por ciento cumplía sentencias por tráfico de drogas, normalmente a pequeña escala, y la mayoría estaban en prisión por robos o asaltos relacionados con el consumo de drogas. De estas últimas, aproximadamente el 87 por ciento estaba en prisión preventiva, el 87 por ciento son madres, el 14 por ciento están encarceladas fuera de su Comunidad Autónoma y otro 30 por ciento fuera de su provincia.³¹²

El mismo estudio recoge pruebas empíricas de que, en comparación con el resto de las mujeres, las gitanas son perseguidas con más celo por la policía y por otros agentes del sistema penal cuando hay órdenes contra ellas. Las mujeres gitanas tiene una mayor probabilidad de ser sometidos por la policía a registros domiciliarios sin orden de registro, de ser juzgadas, condenadas y encarceladas, y menos probabilidades de recibir sentencias alternativas, obtener la libertad condicional o ser indultadas.³¹³

Respuesta del Gobierno

En una Declaración contra el racismo de 1997, los representantes del poder judicial prometieron eliminar toda forma de discriminación por motivos de raza en el sistema jurídico y en la práctica diaria. En cambio, a la Declaración no siguió ninguna iniciativa concreta contra la discriminación. No ha habido una respuesta oficial al informe del Equipo Barañí³¹⁴ ni a otras denuncias de discriminación en el sistema penal.

³¹⁰ D. L. Fernández Jiménez, "Aspectos jurídicos", en *Materiales de trabajo* 43, pp. 179–180.

³¹¹ *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 21.

³¹² Equipo Barañí, *Mujeres gitanas y sistema penal*, Ediciones Metyel, Madrid 2001.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Entrevista a Daniel Wagman, coordinador del Equipo Barañí, Madrid, 10 de diciembre de 2001.

3.2 Violencia por motivos racistas

El Código Penal prohíbe la incitación a la discriminación, el odio o la violencia racial.³¹⁵ La motivación racista de un delito es una circunstancia agravante.³¹⁶ Pese a que ha estado en vigor durante más de cinco años, a penas se ha aplicado esta disposición,³¹⁷ mientras que es notorio y reconocido el aumento el número de ataques, violencia juvenil y ataques de extremistas y bandas neonazis cometidos por motivos racistas³¹⁸.

El Comité ONU para la eliminación de la discriminación racial (CERD) ha expresado su preocupación por el escaso número de casos identificados en los tribunales nacionales como incidentes de discriminación racial, y ha señalado que los procedimientos judiciales en relación con alegaciones de malos tratos, detención ilegal o daños patrimoniales no suelen tomar en consideración la motivación racista de los delitos.³¹⁹

La lentitud de los procesos judiciales, las sentencias leves, los informes forenses poco elaborados, y la práctica de mantener incomunicados a los detenidos han contribuido a crear una “cultura de impunidad” de los abusos de los derechos humanos.³²⁰ El Comité de la ONU contra la Tortura apuntó que los procedimientos en casos de tortura suelen prolongarse por periodos de tiempo tan largos que resultan incompatibles con las exigencias del Artículo 13 de la Convención contra la Tortura, y citó casos en los que la sentencia fue dictada 15 años después de haberse cometido el delito de tortura³²¹.

³¹⁵ Código Penal, Art. 510(1).

³¹⁶ Código Penal, Art. 22(4): “Son circunstancias agravantes: ... (4) Cometer el delito por motivos racistas antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo u orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca”.

³¹⁷ En uno de los pocos casos en los que se aplicó el Art. 22 (4), un tribunal de Zaragoza dictó penas prisión a dos jóvenes por agredir por motivos racistas a un estudiante en abril de 1997. Vid SOS Racismo, *Informe anual 2001 sobre racismo en el Estado español*, p. 131.

³¹⁸ Informe de la ECRI 1999, *Introducción*, Vid también EUMC, *Diversidad e igualdad en Europa: Informe anual 2000*, Viena 2001, p. 27.

³¹⁹ CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial: España*, CERD/C/304/Add.95, 19 de abril de 2000, pár. 6.

³²⁰ Amnistía Internacional, *Informe Anual 2000 – España*.

³²¹ CAT, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: España*, CAT/C/ SPA, 21 de noviembre de 1997, pár. 8.

3.2.1 Violencia individual

No hay cifras fiables del número de agresiones y ataques racistas, a pesar de las recomendaciones de los organismos internacionales a la autoridades estatales de recogerlos.³²² Las organizaciones de derechos humanos mantienen que el número de casos está muy por encima del que registran las autoridades.³²³

La violencia vecinal hacia los inmigrantes y los roma/gitanos ha alcanzado proporciones alarmantes, y se ha convertido en un tema de preocupación de los organismos internacionales especializados.³²⁴ Una serie de incidentes han seguido el mismo patrón: la población mayoritaria de una ciudad o de un pueblo culpa a toda la comunidad gitana de un delito cometido por uno de sus miembros, y a modo de represalia destruye sus propiedades, lanza insultos racistas y expulsa a las familias gitanas de la zona. En algunas ocasiones los alcaldes han tolerado o promovido estas acciones, con los policías de observadores pasivos. Las investigaciones oficiales de estos incidentes son han sido lentas; ha habido muy poco interés y seguimiento por parte de los líderes políticos y la prensa; y no es seguro que las víctimas reciban su compensación.

Asunto Albaladejo: A principios de mayo de 1999, un hombre gitano fue gravemente herido al ser disparado por dos personas no-gitanas en el pueblo de Albaladejo.³²⁵ Después de que los dos agresores fuesen detenidos, más de la mitad de los 1.800 habitantes del pueblo protestaron contra su encarcelamiento y reclamaron su liberación. El alcalde encabezó las manifestaciones,³²⁶ declarando en publico que la víctima era un “malhechor” mientras que los acusados eran “trabajadores, personas ejemplares, que nunca habían causado ningún tipo de problema”.³²⁷ El alcalde prometió a la multitud que ordenaría al juez que “liberase a los acusados”. Las manifestaciones continuaron varias semanas,³²⁸ con manifestantes que llegaban en autobuses fletados

³²² CERD/C/304/Add.95.

³²³ En los últimos cinco años la policía ha registrado 148 ataques racistas, mientras que fuentes no gubernamentales han registrado 777. Vid. EUMC, *Diversidad e igualdad en Europa: Informe anual 2000*, Viena 2001, p. 20.

³²⁴ CERD, *Acta resumida del encuentro número 1384: España, Tonga*, CERD/C/SR.1384, 15 de junio de 2000, pár. 64. Vid también: Informe de la ECRI 1999, paras. 27–29.

³²⁵ Para más información sobre el incidente, vid. B. López-Angulo Ruiz, “Abecedario del racismo y de la xenofobia”, *Derechos para Tod@s*, N.º 1, julio–agosto de 2000.

³²⁶ Departamento de Estado, EE.UU., *España: Informes por países sobre prácticas de derechos humanos*, 2001, publicado por el Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (Oficina para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo), 4 de marzo de 2002.

³²⁷ “Más de un millar de vecinos pide la excarcelación de dos jóvenes”, *Lanza*, 6 de mayo de 1999.

³²⁸ “Casi dos semanas después de los incidentes, Albaladejo mantiene su apoyo inquebrantable Raúl y José,” *Crónicas de la Mancha*, N.º 223, 1999.

por el ayuntamiento, y acosando a las demás familias gitanas del pueblo.³²⁹ A principios de junio, la familia de la víctima abandonó el pueblo, y poco después, los dos acusados fueron puestos en libertad bajo fianza. La prensa local publicó una portada con el titular: “¡Por fin, están libres!”³³⁰ El asunto está pendiente de resolución.³³¹

Asunto Almoradí: En la madrugada del 17 de junio de 2000, Miguel Ángel Martínez Riquelme, a un habitante de Almoradí (Alicante) de 22 años, fue asesinado en el barrio de Cruz de Galindo, una zona habitada mayoritariamente por roma/gitanos. Las sospechas se centraban en un traficante gitano, que poco después fue detenido poco después e imputado de asesinato. El 20 de junio, alrededor de 3.000 vecinos se reunieron en la plaza principal del pueblo para manifestarse contra el tráfico de drogas, pero la manifestación se convirtió en una protesta contra la comunidad gitana de la ciudad en general. Al final del día, entre treinta y cuarenta manifestantes fueron al barrio gitano armados con bastones, bates, piedras y gasolina.³³² Dos casas fueron incendiadas y otras ocho fueron dañadas,³³³ los coches y motocicletas aparcados en la calle fueron destruidos. El primer grupo fue jaleado y ayudado por otros 1.000 manifestantes.³³⁴ De una de las casas pudieron huir con dificultad 13 niños gitanos. Cuando llegaron las brigadas de bomberos, sobre 500 personas intentaron bloquear su paso.³³⁵

Las autoridades municipales no impidieron el ataque. Veinte policías a los que el alcalde había ordenado patrullar por el barrio se limitaron a anunciar a las familias gitanas que estaban en peligro y les aconsejaron escapar. Cuando una semana después varios jóvenes fueron detenidos, casi 200 personas se reunieron a modo de protesta. Un periodista de *El País* fue acosado y tuvo que abandonar el pueblo bajo la escolta de la

³²⁹ En ocasiones, se proferían insultos y amenazas frente las casas de los gitanos, por lo que los niños gitanos no pudieron ir a la escuela. B. López-Angulo Ruiz, “Abecedario del racismo y de la xenofobia”, *Derechos para Tod@s*, N.º 1, julio-agosto de 2000.

³³⁰ “¡Por fin, ya están en libertad!” *Lanza*, 28 June 1999.

³³¹ Departamento de Estado, EE.UU., *España: Informes por países sobre prácticas de derechos humanos*, 2001, publicado por el Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (Oficina para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo), 4 de marzo de 2002.

³³² Así lo describió a la prensa Joaquín Moreno, el propietario de una de las casas destruidas. Vid “Graves incidentes racistas en Almoradí tras el asesinato de un joven”, *UPAM*, 26 de junio de 2000.

³³³ “En libertad cuatro de los asaltantes del barrio gitano”, *El Mundo*, 28 de julio de 2000.

³³⁴ F. Pascual, “Racismo: Seis detenidos a causa de los incidentes de Almoradí”, *El Mundo*, 26 de junio de 2000.

³³⁵ F. Pascual, “Violencia racista – Los afectados denuncian la pasividad policial – Un millar de personas incendia tres viviendas gitanas en venganza por la muerte de un joven”, *El Mundo*, 22 de junio de 2000.

Guardia Civil. Uno de los acusados fue liberado casi inmediatamente, y los otros cuatro salieron bajo fianza un mes después.³³⁶

Los vecinos entrevistados por la prensa varios días después dijeron que el continuo tráfico de drogas de la ciudad, del que culpaban a la población roma/gitana, justificaba plenamente la agresión.³³⁷ El alcalde declaró que la violencia había sido un incidente aislado que nada tenía que ver con el racismo.³³⁸ En cuanto a los roma/gitanos, estaban “asustados, sentían que las autoridades les habían defraudado y dejaron el pueblo, abandonando sus casas”.³³⁹

Alicante Kalí, una asociación local gitana, organizó una manifestación en Alicante para protestar contra el incendio provocado, y presentó una querrela criminal. Se han registrado otros casos similares. Por ejemplo, en marzo de 2000, tras un incidente entre unos jóvenes gitanos y no gitanos en Arévalo, los vecinos organizaron una manifestación y pidieron a las autoridades que expulsasen a los gitanos de la localidad.³⁴⁰ En octubre de 2001, durante un pleno municipal, una asociación ciudadana de Sestao (Bilbao) anunció su resolución de “limpiar el barrio de gitanos” como objetivo formal.³⁴¹

3.2.2 Violencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad

Las fuerzas de seguridad³⁴² han sido criticadas por brutalidad, abuso de los detenidos y maltrato a extranjeros e inmigrantes.³⁴³ La ECRI ha mencionado informes sobre

³³⁶ “En libertad cuatro de los asaltantes del barrio gitano”, *El Mundo*, 28 de julio de 2000.

³³⁷ S. Navarro, “Detenidos seis jóvenes por el asalto a la barriada gitana de Almoradí – Los arrestos desencadenan una airada protesta de los vecinos”, *El País*, 26 junio de 2000.

³³⁸ F. Pascual, “Violencia racista – Las víctimas denuncian la pasividad policial – Un millar de personas incendia tres viviendas gitanas en venganza por la muerte de un joven”, *El Mundo*, 22 de junio de 2000.

³³⁹ A. Vega Cortés, Coordinador de la Plataforma Nacional por el Estatuto del Pueblo Gitano, “Los gitanos en peligro”, *Gitanos – Pensamiento y Cultura*, N.º 5, junio de 2000, p. 36.

³⁴⁰ ASGG, *Boletín de prensa*, marzo de 2000.

³⁴¹ *El País*, 18 de octubre de 2001.

³⁴² Hay tres niveles de fuerzas de seguridad: la Policía Nacional es responsable, entre otras cosas, de la seguridad de las zonas urbanas y de las investigaciones nacionales; la Guardia Civil controla las zonas rurales, fronteras y autopistas; y, en algunas Comunidades Autónomas (Galicia, Cataluña y el País Vasco), a las policías autonómicas se les han trasladado muchas de las competencias de la Guardia Civil. Todas las fuerzas de seguridad están bajo el control efectivo del Gobierno.

³⁴³ También el Comité contra la Tortura de la ONU (CAT) ha recibido denuncias de torturas e información de numerosos casos de malos tratos que parecen constituir manifestaciones de discriminación racial. Vid. CAT, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: España* CAT/C/ SPA10, 21 de noviembre de 1997, párs. 10–11.

actitudes racistas y mala conducta de las fuerzas policiales, en particular, con grupos vulnerables.³⁴⁴

En abril de 2002, Amnistía Internacional publicó un informe devastador sobre la tortura y los malos tratos perpetrados por fuerzas y cuerpos de seguridad, documentando 321 casos e informando sobre el aumento de este tipo de actividades delictivas entre 1995 y 2002.³⁴⁵ El investigador de Amnistía Internacional nos expone:

Hombres, mujeres y niños han sufrido abusos verbales, malos tratos, detenciones arbitrarias, y en algunos casos han sido torturados... los casos que hemos documentado muestran un *patrón de violación* por parte de las fuerzas de seguridad de los derechos de los miembros de minorías étnicas o extranjeros. La discriminación contra estas personas, tolerada por las autoridades, los hace especialmente vulnerables a la tortura y los malos tratos por parte de agentes del Estado.³⁴⁶

Muchas víctimas de malos tratos no interponen demandas por miedo, por que les aconsejan no quejarse, o no tienen el apoyo de un abogado. En muchas ocasiones, los que tratan de denunciar estos malos tratos reciben como respuesta un contra acusación formulada por la policía, y/o reciben una sanción mayor. En julio de 2002, por ejemplo, dos policías que golpearon e insultaron a un chileno en una fila en la Oficina de Inmigración fueron multados con 80 Euros, mientras que la víctima fue sancionada a pagar 320 Euros por agredir a las fuerzas de seguridad.³⁴⁷

La policía suele referirse, de una manera insultante, a la procedencia étnica de los detenidos/as. A veces, el término gitano/a se usa como un insulto a quienes no lo son, especialmente a los latinoamericanos, como una doble referencia a su piel oscura y a la sospecha de tener que ver con el tráfico de drogas. Un agente de la policía acusado en abril de 2001 por agredir sexualmente a una mujer peruana en custodia dijo al juez: “la gitana ha sido detenida por tráfico de drogas y sólo está intentando dañar mi reputación”.³⁴⁸

³⁴⁴ Informe de la ECRI 1999, pár. 15.

³⁴⁵ Amnistía Internacional, “España: Crisis de identidad – Tortura y malos tratos por motivos racistas a manos de agentes del Estado”, Abril de 2002, Índice AI-EUR 41/001/2002.

³⁴⁶ Amnistía Internacional, “Las consecuencias fatales del racismo: tortura y malos tratos en España”, *Comunicado de prensa*, 16 de abril de 2002, Índice AI EUR 41/005/2002 – Servicio de Noticias: Nr. 64.

³⁴⁷ “Multas a dos policías por agresiones”, *El Mundo*, 10 de julio de 2002.

³⁴⁸ J. A. Hernández, “El fiscal pide 10 años para un policía por violar a una inmigrante”, *El País*, 17 de abril de 2001.

Respuesta del Gobierno

El Gobierno no niega que se produzcan actos racistas contra los roma/gitanos perpetrados por individuos o grupos de extrema derecha, pero los suele asociar con conflictos laborales³⁴⁹ o bien les resta importancia. No existen estadísticas fiables sobre el número de ataques racistas, ni un organismo oficial que recoja y procese la información sobre las denuncias, investigaciones o sentencias, o desarrolle una política coherente para combatir el racismo y la intolerancia.

Los informes del Gobierno subrayan que, como norma general, los ataques que han podido ser causados o agravados por la raza o grupo étnico de la víctima se tratan como simples asaltos puesto que es difícil probar la motivación racista. Al mismo tiempo, las autoridades estatales han hecho esfuerzos para recoger e interpretar los datos existentes: en 1998, la policía registró 58 incidentes racistas, y la Oficina del Fiscal General 22 delitos racistas. Una encuesta llevada a cabo en 1998 en 18 Audiencias Provinciales halló seis casos de violencia racista en Murcia, León, Madrid y Sevilla.³⁵⁰ Pero no se facilitó nada de información sobre el contenido de los delitos o las penas.³⁵¹

No obstante, habitualmente, los delitos son clasificados acorde con el perjuicio causado, sin referencia alguna a las circunstancias agravantes, por lo que el móvil racista no aparece en los registros oficiales ni en las estadísticas.³⁵² Varias ONGs³⁵³ siguen la pista y publican informes sobre las denuncias recibidas durante el año, pero sólo reciben un número limitado de casos y no abarcan todo el país.

El Gobierno apoya a la formación policial en derechos humanos y no-discriminación,³⁵⁴ las iniciativas de concienciación sobre actitudes racistas,³⁵⁵ y la investigación

³⁴⁹ *Decimoquinto informe periódico que los Estados partes deben presentar en 1998: España*, CERD/C/338/Add.6, 12 de octubre de 1998, pár. 9.

³⁵⁰ *Id.*, pár. 40.

³⁵¹ CERD, *Acta resumida del encuentro número 1384: España, Tonga*, CERD/C/SR.1384, 15 de junio de 2000, pár. 45.

³⁵² *Decimoquinto informe periódico que los Estados Partes deben presentar en 1998: España*, CERD/C/338/Add.6, 12 de octubre de 1998, pár. 43.

³⁵³ Por ejemplo, Movimiento contra la Intolerancia, que publica los informes RAXEN o SOS Racismo, que publica esa información en sus informes anuales.

³⁵⁴ La formación policial incluye el estudio de los tratados internacionales de derechos humanos y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Vid CESCR, *Acta resumida: España*, E/C.12/1996/SR.7, 12 de octubre de 1996, pár. 16.

³⁵⁵ Se han lanzado varias campañas de sensibilización desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y varias ONG (como "Los jóvenes contra la intolerancia" y "La democracia significa igualdad"). Vid Informe de la ECRI 1999, pár. 12.

sobre delitos relacionados con el racismo.³⁵⁶ Pero con todo, no hay un mecanismo para hacer un seguimiento de la aplicación en la práctica diaria de los conocimientos obtenidos durante estos cursos.

Algunos oficiales de policía sentenciados por abusos, maltratos o tortura, han sido indultados. La facilidad con la que se les han concedido estos indultos hace albergar dudas sobre la voluntad de las autoridades para terminar con los malos tratos de las fuerzas de seguridad, y ha levantado las críticas de la comunidad internacional. Uno de estos casos se produjo en julio de 2000, cuando el Consejo de Ministros concedió un indulto parcial a tres Guardias Civiles condenados por detención ilegal y tortura³⁵⁷ otro caso fue el llamado “indulto del milenio” a otros 14 miembros de los cuerpos de seguridad que habían sido condenados por tortura.³⁵⁸

Movimiento contra la Intolerancia ha propuesto la creación de un Observatorio del Racismo y la Intolerancia a nivel estatal para controlar y notificar responsabilidades. Esta recomendación ha sido apoyada por organismos intergubernamentales como la ECRI, que dio especial importancia a la necesidad de recoger datos sobre actos racistas,³⁵⁹ y el CERD, que pidió de manera específica al Gobierno que incluyera en los informes periódicos información sobre el número de denuncias de delitos con motivación racista y sobre los resultados de la investigación y las sanciones aplicadas.³⁶⁰ La Comunidad de Madrid ha creado un Observatorio contra el Racismo, pero la institución carece de competencias para hacer un seguimiento además de una financiación y personal permanente. Aparte de esta iniciativa en Madrid, no existe ninguna señal de que las autoridades tengan la intención de crear un organismo similar a nivel estatal.³⁶¹

³⁵⁶ *Decimoquinto informe periódico que los Estados Partes deben presentar en 1998: España*, CERD/C/338/Add.6, 12 de octubre de 1998, párs. 53–54.

³⁵⁷ La sentencia del Tribunal Supremo de septiembre de 1998 estimaba que los funcionarios de la Guardia Civil habían cometido actos de tortura. A pesar de esta sentencia, el Consejo de Ministros los a indultado, permitiéndoles mantenerse en servicio. Ver: Amnistía Internacional, *Informe Anual 2000 – España*.

³⁵⁸ Departamento de Estado, EE.UU., *España: Informes por países sobre prácticas de derechos humanos*, 2001, publicado por el Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (Oficina para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo), 4 de marzo de 2002.

³⁵⁹ Informe de la ECRI 1999, *Introducción*.

³⁶⁰ CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial: España*, CERD/C/304/Add.95, 19 de abril de 2000, pár. 6.

³⁶¹ Entrevista con Esteban Ibarra, Presidente del Movimiento contra la Intolerancia, Madrid, Diciembre de 2001.

3.3 Derechos de las minorías

La Constitución no reconoce formalmente, ni define el término “minoría étnica”; en lugar de minorías el texto constitucional utiliza palabras tales como “pueblos” o “naciones” carentes asimismo de definición.

El Preámbulo, afirma que el Estado español, se compromete a proteger los derechos humanos, las culturas, las tradiciones, las lenguas y las instituciones de los “pueblos de España”³⁶². Se consideran pueblos, los grupos reconocidos como tal en los Estatutos de Autonomía (por ejemplo catalanes, vascos, gallegos). A pesar de que estos grupos representan “grupos minoritarios” en el contexto del país en su conjunto, son mayoritarios en sus respectivas comunidades autónomas. No hay ninguna institución u organismo estatal responsable de las minorías.³⁶³

Los roma/gitanos no son reconocidos como grupo: ni como minoría étnica ni como pueblo o nación. Esto conduce a que no haya un marco legal coherente para la protección de su cultura su tradición o su lengua. Cuando ratificó la Convención Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN), España ni siquiera elaboró una declaración con la lista de las minorías étnicas reconocidas, y tampoco definió el concepto de “minoría nacional”. De todos modos el *informe del Estado español sobre la aplicación del CMPMN* trata exclusivamente temas relacionados con roma/gitanos, lo que puede ser interpretado como un reconocimiento *de hecho* de que los gitanos son considerados una minoría nacional en el sentido de la Convención Marco.

3.3.1 Identidad

Las asociaciones gitanas han hecho grandes esfuerzos para llevar a debate político el tema de la preservación y defensa de la identidad romaní. Sus dos demandas esenciales son: el reconocimiento jurídico de los roma/gitanos como grupo y la creación de estructuras políticas e institucionales que les permitirían participar de pleno en la vida pública (Véase el apartado 3.3.5).

El 12 de febrero de 2000, en Toledo, 30 mujeres y hombres gitanos de toda España crearon la “Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano”, un movimiento político y social en apoyo del “Romipen” (la gitaneidad). La declaración firmada, que se conoce como el “Manifiesto de Toledo”, insta a las autoridades a reconocer a los roma/gitanos como pueblo y a adoptar el Estatuto de Autonomía Cultural que, como mínimo, debe incluir:

³⁶² Constitución, *Preámbulo*.

³⁶³ *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 5.

1. el reconocimiento de la lengua romaní;
2. un Consejo o una Asamblea de representantes roma/gitanos elegidos democráticamente que velaría tanto por la participación romaní en las estructuras sociales y políticas como por la defensa de sus derechos;
3. un Instituto de Cultura Gitana;
4. un marco legal, y apoyo técnico y financiero para crear una sólida prensa, radio y televisión romaní.³⁶⁴

En marzo de 2000, en vísperas de las elecciones generales, el Manifiesto fue distribuido a todos los partidos políticos y candidatos individuales; en julio del mismo año fue remitido al Senado,³⁶⁵ pero apenas suscitó reacciones.³⁶⁶

Otras asociaciones gitanas han formulado demandas similares: La Unión Romaní pidió la adopción de un Estatuto Gitano,³⁶⁷ y la Federación Regional de Asociaciones Gitanas de Castilla la Mancha solicitó al Gobierno regional el reconocimiento del pueblo gitano y ayuda para la promoción de su cultura, lengua y tradiciones.³⁶⁸

Una subcomisión parlamentaria que examinó la situación de la comunidad gitana en 1999 señaló que “la ausencia de acciones más específicas dirigidas a mantener y desarrollar su cultura pone en peligro la lengua romaní y los valores tradicionales” y consideraba que era “...necesario doblar los esfuerzos para recuperar y promocionar de los valores culturales y la identidad de la comunidad”.³⁶⁹

Durante el verano de 2001, un grupo de ONGs liderado por Expresión Gitana pidió apoyo político para la creación de un Centro Cultural Gitano en Madrid. Todos los grupos parlamentarios estuvieron de acuerdo y la Comunidad de Madrid invitó a las ONGs a remitir una propuesta concreta.

³⁶⁴ *Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen*, Toledo, 12 de febrero de 2000, puntos 1 y 2, ver <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

³⁶⁵ ASGG Noticias, “Manifiesto por los derechos, dignidad y futuro del pueblo gitano”, NT 00.07.01.

³⁶⁶ “Romipen y el Estatuto de Autonomía Cultural”, *Revista Hika* 111, <<http://www.hika.net/revista/zenb111/HenEstatuto.html>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

³⁶⁷ P. Aguilera Cortés, “La participación política en la comunidad gitana”, *Gitanos – Pensamiento y Cultura*, N.º 4, abril 2000.

³⁶⁸ Movimiento contra la Intolerancia, *Violencia urbana y agresiones racistas en España por Comunidades Autónomas*, agosto–octubre de 2001, p. 20.

³⁶⁹ “Resolución de la Subcomisión parlamentaria para el estudio de la problemática del pueblo gitano”, 154/000028, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, N.º 520, 17 de diciembre de 1999.

Respuesta del Gobierno

No ha habido una respuesta oficial a las reivindicaciones del Manifiesto de Toledo. Sin embargo, el Gobierno ha dado su apoyo a varias campañas de sensibilización y ha hecho esfuerzos para promover una imagen positiva de los roma/gitanos en la prensa. También ha instado a las instituciones y autoridades públicas a evitar los prejuicios y estereotipos en las informaciones o noticias sobre los roma/gitanos.³⁷⁰

3.3.2 Lengua

La Constitución reconoce y protege las lenguas de todos los “pueblos de España”. Todos los ciudadanos tienen la obligación de aprender castellano, que es la lengua oficial del país³⁷¹; las otras lenguas reciben la designación de “oficiales” en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus estatutos de autonomía³⁷²; la Constitución prevé que “[l]a riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.”³⁷³

Los idiomas o dialectos diferentes del español castellano son utilizados en seis de las 17 CC.AA.³⁷⁴ Sin embargo el caló, la lengua de los roma/gitanos, no es reconocida como lengua oficial en ninguna comunidad autónoma, ni está reconocida por el Estado español como una lengua que se debe proteger en virtud de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.³⁷⁵

³⁷⁰ *Informe del estado español sobre la CPMN*, p. 14.

³⁷¹ Constitución, Art. 3(1).

³⁷² Constitución, Art. 3(2).

³⁷³ Constitución, Art. 3(3).

³⁷⁴ Las leyes de algunas Comunidades Autónomas (como el País Vasco, Cataluña, Galicia y Valencia) exigen a sus gobiernos promocionar sus respectivas lenguas propias en los colegios y en las funciones oficiales. La polémica Ley del Catalán, aprobada por el Parlamento Catalán en 1998, estableció el uso del Catalán como lengua oficial en las oficinas administrativas y del gobierno autónomo, en tribunales regionales, en empresas públicas, en empresas privadas con subvenciones públicas de gobierno catalán, aunque los ciudadanos castellano parlantes tienen derecho a que los funcionarios públicos se dirijan a ellos en castellano.

³⁷⁵ Consejo de Europa, *Lista de declaraciones hecha con respecto al Tratado núm. 148, Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias*, Cronología completa, 18 de mayo de 2002. España reconoció como lenguas regionales o minoritarias las lenguas oficiales así reconocidas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Islas Baleares, Galicia, Comunidad Valenciana y Navarra; otras lenguas, protegidas por los Estatutos de Autonomía en los territorios en los que tradicionalmente se hablan, también se consideran lenguas regionales o minoritarias.

Hoy en día el caló está casi perdido por culpa de la persecución histórica a la que fue sometido (véase el apartado 2), la falta de recursos dentro de la comunidad Romaní para protegerlo y promocionarlo y la falta de interés oficial en preservarlo. A consecuencia de todo esto, el caló lo hablan sobre todo los ancianos, y la generación más joven no conoce más que algunas palabras y expresiones. Todos los gitanos españoles hablan castellano y/u otra de las lenguas reconocidas en España. No hay restricciones al uso del caló ni en público ni en privado, pero al dirigirse a las autoridades, los roma/gitanos deben emplear la lengua oficial.

Tal como observó la subcomisión parlamentaria para el estudio de la problemática del pueblo gitano, el caló está prácticamente ausente de los currículos escolares.³⁷⁶ Su uso ante organismos públicos o tribunales es apenas concebible; nunca se ha planteado su introducción en carteles o nombres de localidades. No existen restricciones especiales al empleo de nombres y apellidos romanís, que por otro lado, no son diferentes de los de la mayoría, ni tampoco a la exposición en público de señales, inscripciones y otras informaciones en caló de carácter privado.

Sin embargo, el caló desempeña un papel extraordinariamente importante como símbolo étnico unificador. En el contexto político, el reconocimiento de la lengua es esencial para el reconocimiento de la identidad de las minorías, lo que a su vez es clave para conseguir el reconocimiento de sus derechos políticos como grupo.³⁷⁷ Por lo tanto, la supervivencia del caló es de gran importancia para la comunidad romaní, y los líderes roma/gitanos han demandado con insistencia al Gobierno ayuda para promover su estudio y su uso,³⁷⁸ aunque con escaso éxito.

Respuesta del Gobierno

El Gobierno no ha tomado ninguna medida efectiva para proteger o promocionar el caló, pero tampoco a interferido en el derecho de hablarlo en privado. El Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano y las CC.AA. han financiado en ocasiones cursos de caló patrocinados por ONGs³⁷⁹. Un ejemplo positivo a este respecto se produjo cuando el

³⁷⁶ “Resolución de la Subcomisión parlamentaria para el estudio de la problemática del pueblo gitano”, 154/000028, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, N.º 520, 17 de diciembre de 1999, punto D.

³⁷⁷ I. Álvarez Dorronsoro, “Entrevista a Teresa San Román: Cambio y pervivencia de la identidad gitana”, *Revista Hika* 111, <http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.Html>, (visitada de 20 de agosto de 2002).

³⁷⁸ *Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen*, Toledo, 12 de febrero de 2000, pár. 14, ver <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

³⁷⁹ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano*, marzo de 1999, p.4

ayuntamiento de Barcelona hizo un gesto simbólico con el alumbrado de navidad de las calles, que estaba no sólo en catalán, español e inglés sino también en caló.³⁸⁰

3.3.3 Educación

La educación dirigida a niños gitanos se inscribe dentro del contexto de la educación para inmigrantes, en lugar de hacerla formar parte de las políticas educativas propias de las CC.AA., en las que se toma en consideración la presencia de grupos con diferentes lenguas y culturas (como vascos, catalanes, etc.).³⁸¹

Los roma/gitanos siempre han sido completamente ignorados en los libros de texto: en una revisión de 171 libros de texto empleados en 1989 se encontraron sólo 17 referencias a ellos, de las cuales la mitad trataban de su vida entre los siglos XVI y XVII.³⁸² Durante la última década no se han producido mejoras: los gitanos siguen estando ausentes en los libros de texto, y cuando aparecen, suele ser como ejemplo de mal comportamiento.³⁸³

Algunos materiales educativos incluso refuerzan la percepción negativa de los roma/gitanos. Hay diccionarios de español y catalán, por ejemplo que contienen definiciones peyorativas de los “gitanos”. En un diccionario catalán, un “gitano” es definido como: “Persona que pertenece a un grupo étnico. Persona que suele estar sucia o mal vestida”.³⁸⁴

El Defensor del Pueblo³⁸⁵ y el CERD³⁸⁶ criticaron la definición del término gitanada del Diccionario de la Real Academia Española, que define: “1. Acción propia de gitanos. 2.

³⁸⁰ Entrevista con Sebastián Porras, periodista, Barcelona, noviembre de 2001.

³⁸¹ J. Salinas, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 59.

³⁸² T. C. Buezas, “Crece el racismo, también la solidaridad”, Tecnos, Junta de Extremadura, 1995, p. 225.

³⁸³ A. Vega Cortés, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 75.

³⁸⁴ J. de Dios Ramírez, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 76.

³⁸⁵ *Decimotercero informe periódico que los Estados partes deben presentar en 1994: España*, CERD/C/263/Add.5, 3 de mayo 1995, párs. 73–76.

³⁸⁶ El CERD recomendó a las autoridades españolas que considerasen la retirada de esa definición del diccionario, vid *Acta resumida del encuentro número 1145: España*, CERD/C/SR.1145, 12 de marzo de 1996, pár. 33. No obstante, los representantes del Gobierno sólo se comprometieron a “ver lo que se puede hacer”, vid *Acta resumida del encuentro 1146: España*, CERD/C/SR.1146, 22 de abril de 1996, pár. 9.

Adulación, chiste, caricias o engaños con que suele conseguirse lo que se desea”.³⁸⁷ Con todo, la definición continúa apareciendo en los diccionarios vendidos en 2002.

La FSGG solicitó³⁸⁸ a los editores que retirasen del mercado todos los ejemplares de la edición de 1998 del Diccionario Enciclopédico Universal Ilustrado que define “gitano/na” de la siguiente manera:

Embusteros en tratos y exagerados en sus ponderaciones... la indumentaria de los cingaros es la de los mendigos, formada casi siempre por harapos...Sus inclinaciones ladronesas, su modo de vivir, sus costumbres, y el roce con gente maleante no permite esperar que el concepto que de la moral tengan los gitanos (...) En aquel miserable tugurio que ellos llaman casa (...) el pan junto a la basura, el pudor junto a la deshonestidad. La familia se reproduce como entre los reptiles (...) Todos los vicios y todas las debilidades de la edad del estado y del sexo, así como todas las miserias a que conducen el abandono y la repulsión de la gente, todas se juntan y forman corro alrededor de la infeliz familia gitana.

Las asociaciones de profesores y las ONGs gitanas han demandado una y otra vez la inclusión de clases especializadas sobre la historia y la cultura de los grupos étnicos de España y de comunicación intercultural, así como formación en los currículos universitarios para maestros, psicólogos, jueces, y trabajadores sociales. Pero todas estas recomendaciones fueron obviadas durante la preparación de la última reforma del sistema educativo universitario.³⁸⁹ Por este motivo quedan todavía muchos maestros que perciben la pertenencia a un ámbito cultural diferente de los niños gitanos como un problema y no como algo enriquecedor. El enfoque dominante de educación dirigido a los niños gitanos continúa siendo a través de las clases compensatorias.³⁹⁰

Son todavía escasos los programas interculturales: de acuerdo con algunas fuentes, sólo el 12 por ciento de los colegios con un número significativo de alumnos roma/gitanos integran elementos de su cultura en los programas. Del 88 por ciento restante, el 68 por ciento no lo considera necesario; en el 8 por ciento no hay consenso entre los profesores sobre la necesidad de dichos programas; y el 12 por ciento los considera útiles pero no ha hecho nada para llevarlos a la práctica.³⁹¹

Varios maestros a título individual han introducido eventualmente en sus clases elementos de la cultura gitana. El 31 por ciento ha organizado una sesión especial sobre

³⁸⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª edición, Vol. 1, Madrid 1995, p. 1040.

³⁸⁸ <<http://www.denunciantes.com/visden.asp?id=2>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

³⁸⁹ J. Salinas, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 58.

³⁹⁰ J. D. Santiago, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 69.

³⁹¹ FSGG, *Evaluación*, pp. 170–171.

elementos de las costumbres e historia romaní al menos una vez, y el seis por ciento han incluido el tema en su programa de estudios habitual. Aún así, debido a la falta de materiales didácticos, la mayoría de los maestros no ha hecho nada para introducir la cultura romaní en sus clases: el 37 por ciento considera que no es necesario, mientras que el 26 por ciento creen que sería útil pero nunca lo han hecho.³⁹²

Respuesta del Gobierno

La educación sobre el respeto de los derechos humanos y la diversidad está incluida en el currículo, y en los últimos años además, la educación sobre la tolerancia y la solidaridad también se han integrado dentro de los planes de estudio para maestros.³⁹³ El Ministerio de Educación y Cultura ha creado un grupo de trabajo para diseñar unos módulos especiales de formación para profesores que trabajan con niños gitanos, con vistas a incorporarlos en los programas de estudios generales.³⁹⁴

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha fundado una serie de programas y proyectos para identificar en los libros de texto alusiones racistas hacia los roma/gitanos y familiarizar a la gente con su cultura,³⁹⁵ pero en estos momentos no existe ninguna información disponible acerca de la descripción de estos programas, la evaluación de sus resultados o información sobre su seguimiento.

En Barcelona, en la universidad privada Ramón Llull-Fundación Tarrès, se creó un curso de postgrado para personas que trabajaban con la comunidad gitana, con la financiación de la Generalitat. En 2002–2003, la Universidad de Alicante prevé impartir un curso de música y cultura romaní. Muchas otras universidades (como las de Sevilla, Granada, y Extremadura) también han recibido financiación para organizar eventos relacionados con la cultura romaní.

Por otro lado, el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano ha prestado su apoyo a talleres de flamenco, días de la cultura gitana, exposiciones, giras culturales y foros. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales introdujo un módulo sobre “Antropología cultural gitana y relaciones interculturales” en los cursos de formación para profesionales que trabajan con la comunidad gitana.³⁹⁶

³⁹² FSGG, *Evaluación*, pp. 171–172.

³⁹³ Informe de la ECRI 1999, pár. 13.

³⁹⁴ *Informe del estado español sobre la CMPMN*, pp. 11–12.

³⁹⁵ CERD, *Acta resumida del encuentro núm. 1146: España*, CERD/C/SR.1146, 22 de abril de 1996, pár. 9.

³⁹⁶ *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 13.

3.3.4 Medios de comunicación

Los expertos gitanos aseguran que no existe una política coherente de medios de comunicación minoritarios.³⁹⁷ Aunque existe una serie de publicaciones con financiación pública, las asociaciones gitanas están lejos de convencer al Estado que su obligación de proteger la cultura y la identidad étnica de las minorías³⁹⁸ exige un mayor acceso a los medios de comunicación y mayor financiación para realizar espacios en radio y televisión.

Hay varias publicaciones gitanas significativas y todas reciben financiación estatal o autonómica. Una de las más interesantes es *Tchatchipen*,³⁹⁹ editada por Unión Romaní, con ediciones en catalán y español y resúmenes en inglés y romaní. Otros de los periódicos que se centran en la situación de los roma/gitanos en España son: *Gitanos, Pensamiento y Cultura* de la FSGG, *Nevipens Romani* publicada por el Instituto Romanó de Barcelona, y *Arakerando* de Alicante.

La FSGG también edita un boletín de prensa mensual que incluye todos los artículos relacionados con los roma/gitanos publicados en el país, con un resumen temático.⁴⁰⁰ Algunas veces, *Extremadura Romani* se incluye dentro de la prensa local, lo que aumenta de forma sustancial el número de lectores. *Veda Kali* de Andalucía aparece tres o cuatro veces al año. A pesar de todo, la circulación de estas publicaciones es muy limitada, y no ejercen ninguna influencia sobre la opinión pública.

No hay un diario gitano, pero sí varios programas de radio de alcance local, que tienen que luchar contra las dificultades económicas. Muchos, como el programa *Romí radio* en Madrid, han tenido que ser suspendidos por la falta de financiación, pese a contar con un público considerable.⁴⁰¹ Unos pocos, como *O Drom* en Barcelona, que se emite durante media hora cada dos semanas, se las han arreglado para sobrevivir durante varios años.

No hay cadenas gitanas públicas ni privadas, ni programas romanís habituales en la televisión pública. Los roma/gitanos salen escasas veces retratados, pero cuando lo hacen, suele ser en relación con el flamenco, el toreo, las drogas o los conflictos entre

³⁹⁷ Entrevista con Sebastián Porras, periodista, Barcelona, noviembre de 2001.

³⁹⁸ *Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen*, Toledo, 12 de febrero de 2000, 2 .c), <<http://www.cenfor.com/romipen/manifiesto.htm>>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

³⁹⁹ *I Tchatchipen* significa “la verdad ” en caló.

⁴⁰⁰ Estos resúmenes se pueden leer en: <<http://www.fsgg.org>>, (visitada el 2 de septiembre de 2002).

⁴⁰¹ Entrevista a Amara Montoya, presidenta de Romí Serseni, Madrid, noviembre 2001.

“clanes”. Según Sebastián Porras, uno de los pocos periodistas gitanos,⁴⁰² “hay documentales sobre todos los temas imaginables, pero en los últimos diez años nunca he visto uno sobre nosotros. Anhele un serie de diez documentales de una hora sobre cómo viven realmente los roma/gitanos en este país”.⁴⁰³ En las escuelas de periodismo hay cursos de ética en los que se suelen tratar en general temas como la privacidad y protección de las minorías, pero dan muy poca información sobre los roma/gitanos.⁴⁰⁴

Respuesta del Gobierno

Se han llevado a cabo varias iniciativas para promocionar una imagen positiva de los roma/gitanos en la prensa. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por ejemplo, ha elaborado guías para el tratamiento de las minorías en la prensa, y algunas CC.AA. han firmado acuerdos con los representantes de los medios de comunicación de “protección de la cultura y la imagen de las minorías étnicas”, una iniciativa que destacaba el CERD como “original y positiva”.⁴⁰⁵

La Subcomisión parlamentaria de 1999 reconocía que se necesitaban espacios televisivos de temática gitana, frecuencias de radio y más publicaciones, que servirían para mejorar el conocimiento general que se tiene sobre la comunidad gitana.⁴⁰⁶

3.3.5 Participación en la vida pública

La Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas,⁴⁰⁷ y el derecho de acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes.⁴⁰⁸ Los partidos políticos son los instrumentos fundamentales de participación política.⁴⁰⁹

⁴⁰² Hay muy pocos periodistas gitanos que se manifiesten o actúen de manera militante como tales.

⁴⁰³ Entrevista a Sebastián Porras, periodista, Barcelona, noviembre de 2001.

⁴⁰⁴ Ibid. Entrevista a Sebastián Porras, periodista, Barcelona, noviembre de 2001.

⁴⁰⁵ CERD, *Observaciones finales del Comité para la eliminación de la discriminación racial: España*, CERD/C/304/Add.8, 28 de marzo de 1996, “Aspectos positivos”.

⁴⁰⁶ “Resolución de la Subcomisión parlamentaria para el estudio de la problemática del pueblo gitano”, 154/000028, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, N.º 520, 17 de diciembre de 1999.

⁴⁰⁷ Constitución, Art. 23(1).

⁴⁰⁸ Constitución, Art. 23(2).

⁴⁰⁹ Constitución, Art. 6.

En los últimos 20 años las organizaciones y representantes gitanos han ido alcanzando un cierto grado de participación a escala internacional, nacional y local, generalmente con carácter consultivo. Pero su implicación en el mapa político general y en el diseño y aplicación de políticas que les afecten ha sido extremadamente limitada.⁴¹⁰

Los roma/gitanos han estado representados en órganos internacionales como el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa.⁴¹¹ En España, los representantes roma/gitanos han participado en la Comisión Consultiva del Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano y en una comisión similar organizada por el Ministerio de Educación (véase el apartado 4.1). Otros expertos gitanos fueron invitados a presentar sus ideas en la subcomisión que elaboró el informe sobre la situación del pueblo gitano, creada en 1999 por el Congreso de los Diputados. Más recientemente, en junio de 2001, nueve mujeres gitanas de la asociación Kamira pudieron presentar sus inquietudes a la Presidenta del Congreso de los Diputados.⁴¹² Las organizaciones gitanas están representadas en el Consejo Estatal de ONGs de Acción Social, un órgano consultivo para el desarrollo de políticas de protección social.⁴¹³

A escala autonómica, en 1998, el Consejo Municipal del Pueblo Gitano de Barcelona creó un órgano asesor para garantizar la participación gitana en la vida política, económica, cultural y social de la ciudad. Los líderes gitanos lo calificaron como un “paso enorme”, puesto que “no quieren limitarse [sólo] al campo de los servicios sociales sino que [deseaban] también tener representación en la esfera política”.⁴¹⁴ El Consejo está presidido por el alcalde de la ciudad, con el Concejal de Bienestar Social como delegado, y como vocales participan todas las asociaciones gitanas de Barcelona y concejales del ayuntamiento. El Consejo se reúne cada dos meses o cuando lo deciden formalmente para tratar temas de relevancia para los roma/gitanos. Su actividad ha sido

⁴¹⁰ “Resolución de la Subcomisión parlamentaria para el estudio de la problemática del pueblo gitano”, 154/000028, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, N.º 520, 17 de diciembre de 1999.

⁴¹¹ Juan de Dios Ramírez Heredia fue Diputado del Parlamento Europeo varios años, y Carmen Santiago Reyes representó a España en el grupo de especialistas sobre Roma/Gitanos del Consejo de Europa.

⁴¹² P. Marcos, “Gitanas en el Congreso payo – Nueve mujeres romanís piden a la presidenta del Congreso educación para sus hijos”, *El País – Madrid*, 16 de junio de 2001.

⁴¹³ Artículo 5 del Real Decreto 1910/1999 de 17 de diciembre de 1999, BOE, 12 de enero de 2000, p. 1152–1155, estipula que “dos de los vocales del consejo serán representantes de las entidades y organizaciones sociales de gitanos o que actúen en el área de población gitana”.

⁴¹⁴ Unión Romaní, “Barcelona inaugura el Consejo Municipal del Pueblo Gitano”, 29 de diciembre de 1998.

hasta ahora bastante discreta, pero los observadores lo ven como un instrumento potencialmente útil para asegurarse una participación más efectiva.⁴¹⁵

Además, las leyes de protección social de varias CC.AA. abren varias oportunidades de participación. En la Comunidad Valenciana, por ejemplo, la Ley de Protección Social, tiene como uno de sus principios fundamentales la participación de la sociedad civil en la acción social,⁴¹⁶ y dos representantes roma/gitanos son miembros de pleno derecho del Consejo de Bienestar Social, junto a otros representantes de grupos desfavorecidos.⁴¹⁷ Pero estos representantes no son elegidos, sino nombrados por las autoridades de protección social.⁴¹⁸

En algunas CC.AA., existen personas de etnia gitana empleados en programas sociales, pero no a un nivel de toma de decisiones. En Madrid, la presidenta de la asociación de mujeres gitanas Romi Sersení, fue nombrada miembro del Observatorio Municipal contra el Racismo (Véase el apartado 3.2.2).

Participación política

El programa del único partido político gitano, el Partido Nacionalista Caló, sigue estrechamente las demandas formuladas por las asociaciones gitanas. Muchos activistas roma/gitanos creen que la política general es preferible a la creación de partidos políticos en base a criterios étnicos.⁴¹⁹

La presencia de candidatos roma/gitanos en las listas de otros partidos ha sido muy limitada hasta ahora; tan sólo un gitano ha conseguido llegar a las Cortes Generales, hace más de 20 años. A escala autonómica, en el año 2000, Manuel Bustamante se convirtió en el primer parlamentario gitano en las Cortes de Valencia. Un abogado gitano de Córdoba, Diego Luis Fernández Jiménez, es el coordinador nacional para las minorías étnicas en el PSOE.

Es ilustrativo el análisis de la participación de los roma/gitanos en las elecciones de 2000: concurrieron 17 candidatos en listas electorales, de los que 15 fueron en las municipales. De éstos, la mayoría (13) fueron en listas de partidos de izquierda y centro-izquierda. La

⁴¹⁵ P. Aguilera Cortés, "La participación política en la comunidad gitana", *Gitanos – Pensamiento y Cultura*, N.º 4, abril de 2000.

⁴¹⁶ Ley 5/1997 de 25 de junio de 1997, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana [97/1935], Art. 4.

⁴¹⁷ Ley 5/1997, Art. 4.

⁴¹⁸ Ley 5/1997, Art. 4.

⁴¹⁹ L. Nogués y M. Llusia, "Entrevista a Juan David Santiago Torres: 'Nuestro futuro: el desarrollo como pueblo'", *Revista Hika* 111, ver: <http://www.hika.net/revista/zenb111/HaJuanDavid.html>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

representación de mujeres era bastante baja, puesto que sólo eran 3, en comparación con los 14 hombres. La mayoría de los candidatos tenía formación universitaria y casi todos estaban asociados en una o más ONGs. Como norma general aparecían al final de las listas, con muy pocas posibilidades de ser elegidos: de los 17 candidatos solo dos ocupan un puesto, uno en el ámbito autonómico y otro en el municipal.⁴²⁰

La desproporción sistemática de los roma/gitanos en la escena política ha llevado a algunos líderes a sugerir que sería más justo, un sistema de representación proporcional con escaños parlamentarios reservados para los roma/gitanos.⁴²¹ A pesar de todo, no existe ninguna medida para fomentar la participación política o la llegada de gitanos a cargos públicos.

4. INSTITUCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

4.1 Organismos oficiales

Tal como indicamos a lo largo de este informe, no hay un organismo que promueva la igualdad de trato, que preste asistencia independiente a las víctimas de la discriminación, que realice investigaciones independientes, y publique informes, como exige la Directiva de la UE de igualdad de trato.⁴²²

La principal política gubernamental hacia los roma/gitanos – el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano – ha sido criticada por los líderes gitanos por ser un programa que presta asistencia social en vez de ser un plan estratégico que proteja y promueva los derechos y la identidad de la minoría gitana. Uno de sus líderes expone:

El problema en España no es el racismo de algunos individuos (que podría ser castigado) sino la discriminación institucionalizada: el Estado no reconoce a los gitanos ni como minoría étnica ni como un pueblo sin territorio. La cuestión gitana, ignorada durante los últimos 15 años y todavía ausente de la agenda política, es una cuestión de voluntad política no un asunto de programas asistenciales.⁴²³

⁴²⁰ P. Aguilera Cortés, “Participación política en la comunidad gitana”, *Gitanos – Pensamiento y Cultura*, N.º 4, abril 2000.

⁴²¹ L. Nogués y M. Llusia, “Entrevista a Juan David Santiago Torres: ‘Nuestro futuro: el desarrollo como pueblo’”, *Revista Hika* 111, ver: <http://www.hika.net/revista/zenb111/HaJuanDavid.html>, (visitada el 20 de agosto de 2002).

⁴²² Directiva 2000/43/CE, Art. 13.

⁴²³ Entrevista a Diego Luis Fernández Jiménez, Córdoba, 6 de noviembre de 2001.

4.1.1 El Defensor del Pueblo

El Defensor del Pueblo es una institución no jurisdiccional que establece la Constitución con el objeto de realizar un seguimiento de las actividades de la administración. Elegido por períodos de cinco años por una mayoría mínima de tres quintos de las Congreso de Diputados, el Defensor del Pueblo actúa con independencia respecto a los ministerios y los partidos políticos, y es inmune a todo procesamiento. Él y dos de los diputados son nombramientos políticos por lo que no pueden ocupar ningún otro cargo a través de un nombramiento o una elección. No puede tampoco estar al servicio de la administración pública, estar afiliado a un partido político, sindicato o asociación, ni llevar a cabo cualquier otra actividad comercial o profesional. Las labores puramente técnicas de su oficina son realizadas por el Secretario, cargo que hasta hace poco ocupaba el hermano del presidente del gobierno de España.⁴²⁴

El Defensor del Pueblo investiga *ex officio* o a raíz de demandas individuales, las alegaciones de abuso de derechos humanos cometido por las autoridades. En este proceso, puede pedir la colaboración de sus homólogos autonómicos, que operan en sus respectivas comunidades. Tiene acceso a la información y todos los órganos administrativos tienen la obligación legal⁴²⁵ de atender sus peticiones, pese a que en la práctica no todos lo hagan.⁴²⁶

Tiene autoridad para incoar procedimientos de amparo, pero no posee poderes ejecutivos. Puede formular recomendaciones a las autoridades públicas, pero no modificar o anular leyes o reglamentos, ni considerar demandas relacionadas con las administración de la justicia. La discriminación y el racismo no aparecen de forma explícita en su lista de competencias, pero están consideradas como parte del mandato general de defender los derechos fundamentales y las libertades.

En la práctica, algunas de las actividades del Defensor del Pueblo están relacionadas con los roma/gitanos, y en su oficina se han recibido numerosas denuncias de discriminación racial. Cada año, remite un informe de actividades al Parlamento, y también puede publicar informes temáticos. Todos los informes de su oficina son públicos.

⁴²⁴ F. Lázaro, "Manuel Aznar deja el cargo por diferencias con Enrique Múgica," *El Mundo*, 4 de junio de 2002.

⁴²⁵ La obstrucción por parte de un funcionario o agente de la administración pública, de una investigación realizada por el Defensor del Pueblo es un delito. Código Penal, Art. 502(2).

⁴²⁶ Oficina del Defensor del Pueblo, "Presentación del Informe 2000 ante la Comisión Mixta del Parlamento", 18 de octubre de 2001.

Pese a que las CC.AA. pueden contar con un defensor del pueblo para su territorio, sólo nueve de las diecisiete lo han hecho.⁴²⁷ También hay, a nivel nacional, defensores dedicados a los derechos de grupos específicos como mujeres, niños, soldados y personas con discapacidades.

La oficina del Defensor del Pueblo recibe numerosas denuncias de parte de roma/gitanos, y ya se han realizado informes anuales sobre temas relacionados, en particular en materia de vivienda y educación. Una de las más conocidas intervenciones a favor de la comunidad gitana fue un manifiesto de apoyo a los derechos de los gitanos, iniciada por Presencia Gitana y firmado por el Defensor del Pueblo nacional y ocho de los autonómicos el 4 de marzo de 1999. No obstante, el manifiesto no recibió mucha publicidad y apenas ha tenido resultados prácticos.⁴²⁸

El Defensor del Pueblo Andaluz ha sido particularmente activo en la lucha contra la exclusión social, la marginación, el aislamiento en guetos; también a prestado atención a la situación en las cárceles y en la asistencia social y la vivienda – asuntos todos, de relevancia para los roma/gitanos de Andalucía. Otros defensores del pueblo también han intervenido a favor de comunidades gitanas.⁴²⁹ El Procurador del Común de Castilla y León intervino entre 1997 y 2001 a favor del realojo de familias gitanas de Cacabelos.⁴³⁰ El Ararteko ha expresado su preocupación por el trato discriminatorio que reciben los menores gitanos en los tribunales de ciertas localidades del país Vasco.⁴³¹

A pesar de los loables esfuerzos de estas instituciones para corregir la discriminación, no tienen competencias suficientes para actuar como organismos de promoción de la

⁴²⁷ En cada Comunidad Autónoma el Defensor del pueblo recibe un nombre diferente. En el País Vasco se llama Ararteko; en Aragón: El Justicia; en Canarias; Diputado del Común; en Castilla y León : Procurador del Común de Castilla y León; en Cataluña – Síndic de Greuges de Cataluña; en Valencia: Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana; en Galicia: Valedor do Pobo; en Cantabria: El Defensor del Pueblo Cántabro; y en Andalucía – El Defensor del Pueblo Andaluz.

⁴²⁸ *Informe sobre la situación real del racismo y la xenofobia en el Estado español*, ENAR – España, Madrid, Mayo de 2002.

⁴²⁹ “El Defensor del Común de Castilla y León pide ayuda para los gitanos que la necesiten”, *El Norte de Castilla*, 19 de enero de 1999.

⁴³⁰ “Manuel García Álvarez se felicita por el inmediato realojo de las familias gitanas de Cacaueles”, *Bierzo Noticias*, 2 de febrero de 2001.

⁴³¹ “El Ararteko critica la falta de un criterio unitario para juzgar a los menores”, *El País – País Vasco*, 12 de agosto 2001.

igualdad de trato en el sentido establecido en la Directiva 2000/43/CE.⁴³² La institución del Defensor del Pueblo fue creada como guardián de los derechos humanos individuales con respecto a la administración pública, y en ese sentido está obligada a prestar igual atención a todos los derechos protegidos. No es un organismo especializado de lucha contra la discriminación, y no presta asistencia a las víctimas de discriminación racial.

La aplicación de la Directiva 2000/43/CE requerirá bien sea la creación de un organismo especializado de lucha contra la discriminación, o el refuerzo y la redefinición de los poderes del Defensor del Pueblo en este ámbito.

4.1.2 Órganos parlamentarios

Los asuntos relacionados con la discriminación, el racismo y la xenofobia entran dentro de las competencias de varios órganos parlamentarios, pero no existe un órgano permanente para tratar de manera específica y sistemática estos temas en general, ni los problemas de los roma/gitanos en particular. No obstante, el Parlamento ha nombrado dos organismos de carácter temporal en los últimos años con el objetivo especial de examinar e informar sobre estos asuntos.

Subcomisión del Congreso de los Diputados

En 1999, el Congreso de los Diputados creó una Subcomisión para asuntos de los roma/gitanos dentro de la Comisión de Asuntos Políticos, Sociales y de Empleo, con el fin de revisar el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano y proponer al Gobierno nuevas medidas. La Subcomisión organizó una serie de reuniones y emitió un informe en diciembre de 1999.⁴³³ El informe consistía más en una visión general de los problemas existentes que un documento de una política innovadora, sobre todo porque los parlamentarios miembros de esta subcomisión no tuvieron tiempo de hacer más antes de las elecciones generales del año 2000. La recomendación formulada en el

⁴³² Art.13 de la Directiva del Consejo 2000/43/CE, exige que cada Estado miembro designe uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por razón de origen racial o étnico. Dichos organismos podrán formar parte de los servicios responsables a nivel nacional de la defensa de los derechos humanos o de la salvaguardia de los derechos individuales, realizarán estudios independientes, publicarán informes y formularán recomendaciones sobre cualquier cuestión relacionada con la discriminación.

⁴³³ “Resolución de la Subcomisión parlamentaria para el estudio de la problemática del pueblo gitano”, 154/000028, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, N.º 520, 17 de diciembre de 1999.

informe de continuar su trabajo de examen y asesoramiento con vistas a mejorar la situación de los roma/gitanos no fue retomada tras las elecciones.

Senado

El segundo debate de posibles iniciativas institucionales tuvo lugar en 1999, en la Comisión Constitucional del Senado cuando los representantes de ONGs que habían sido invitados a dar testimonio sobre la intolerancia y las nuevas formas de marginación, propusieron crear una nueva comisión parlamentaria especial para tratar el racismo y la xenofobia.⁴³⁴ En el momento de la intervención algunos senadores apoyaron la propuesta, pero posteriormente no cobró la suficiente fuerza para ser retomada y desarrollada.

4.1.3 Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano

La idea de un programa nacional para mejorar la situación de los gitanos surgió por vez primera a principios de los años ochenta. En 1985, el Parlamento creó una unidad administrativa para seguir y dar financiación para aplicar proyectos de desarrollo dirigidos a los roma/gitanos,⁴³⁵ y esta unidad empezó a funcionar en 1989. Hoy en día, el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano está subordinado a la Dirección General de Acción Social, Menores y Familia, dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).⁴³⁶

El Programa tiene como objetivos: (i) mejorar la calidad de vida de la comunidad gitana garantizando su igualdad de acceso al sistema de protección social; (ii) facilitar su participación en la vida pública y social; y (iii) propiciar una mejor convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales promoviendo la solidaridad y la prevención de actitudes racistas y fortalecer el movimiento asociativo gitano. El Programa “promueve programas compensatorios con medidas positivas para el desarrollo social de las comunidades gitanas más desfavorecidas”.⁴³⁷

⁴³⁴ “Informe de presentación del estudio sobre intolerancia y nuevas formas de marginación y esclavitud en nuestra sociedad”, Preparado por la Comisión Constitucional del Senado – octubre/diciembre de 1999,” *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Núm. 817, 18 de enero de 2000.

⁴³⁵ Proposición no de Ley del 3 de octubre de 1985 del Congreso de los Diputados sobre creación de un Plan de Desarrollo Gitano PNL 191-II.

⁴³⁶ Andalucía, Murcia, y Castilla y León tienen sus propios programas de desarrollo gitano.

⁴³⁷ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano*, Marzo de 1999, p. 8.

El Gobierno dedica aproximadamente 3,3 millones de euros cada año⁴³⁸ a la aplicación del Programa, y el MTAS decide cómo distribuir esta cantidad entre todas las CC.AA., en razón de los criterios establecidos⁴³⁹ y posteriormente cierra acuerdos con las CC.AA.⁴⁴⁰ para co-financiar y aplicar los proyectos de integración e intervención social en los ámbitos siguientes: educación, vivienda, empleo, cultura, salud y protección social. Según la norma vigente el Ministerio contribuye hasta los dos tercios y las CC.AA. al menos se hace cargo de un tercio de la financiación necesaria para un proyecto dado. Un órgano especializado, la Comisión de Seguimiento del Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano, formado por representantes del MTAS, las CC.AA. y representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias,⁴⁴¹ comprueba los términos y la aplicación de los acuerdos, que siempre salen publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Participación de los roma/gitanos

Este es un programa gubernamental en el que las ONGs gitanas no participan directamente. Desempeñan un papel consultivo a través de la Comisión Consultiva del Programa, que está compuesta por representantes del MTAS y representantes de diez asociaciones gitanas nacionales o autonómicas. Además de supervisar los proyectos que tienen el apoyo del Programa, esta Comisión formula recomendaciones para mejorar el funcionamiento de la administración pública.⁴⁴²

El MTAS ha estrechado sus vínculos de manera efectiva y ha colaborado periódicamente con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de lo que ha surgido un Grupo de Educación formado por representantes del MTAS, organizaciones gitanas, las CC.AA., y el propio MEC con el objetivo de desarrollar medidas políticas, con la ayuda de varias instituciones del ámbito educativa y social.⁴⁴³

⁴³⁸ Entre 1989 y 1999, el estado (MTAS) contribuyó aproximadamente con 33 millones de euros al Programa de Desarrollo, y las CC.AA. con alrededor de 25 millones. La financiación autonómica ha ido aumentando con el paso de tiempo, mientras que el nivel de ayudas estatales ha permanecido constante. Vid Cuadro 2, sobre financiación de proyectos gestionados por el sector público, *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 11.

⁴³⁹ Los proyectos han de ser exhaustivos, es decir, que abarquen bienestar social, educación y formación, empleo, salud, vivienda y condiciones de vida. Vid *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 10.

⁴⁴⁰ Todas las Comunidades Autónomas excepto cinco (Canarias, País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla) participan de estos acuerdos. Vid *Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano*, Marzo de 1999, p. 9.

⁴⁴¹ Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

⁴⁴² *Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano*, Marzo de 1999, p. 12.

⁴⁴³ *Informe del estado español sobre la CMPMN*, p. 19.

Críticas

Todos los observadores, prácticamente, coinciden en que el Programa ha sido una gran contribución a la mejora de la situación de la comunidad gitana. Pero también hay consenso en señalar que su rígida estructura no se ha podido adaptar bien a los cambios sociales, ni a las realidades que se presentaron durante su aplicación. Carmen Santiago Reyes lo explica así: “en España, lo que está sucediendo no es importante, y lo que es importante no sucede. Por ejemplo, no ha habido cambios en la política del Programa durante los últimos diez años, pese a ser algo necesario”.⁴⁴⁴ Un experto en este tema señala: “el Programa está totalmente desfasado, y si se mantiene tal como está, terminará siendo más un obstáculo que una herramienta para el desarrollo de la comunidad gitana”.⁴⁴⁵

La principal crítica que se plantea al Programa está relacionada con su orientación como programa de prestación de asistencia social, en vez de un plan estratégico para proteger y promover los derechos y la identidad de la minoría gitana. El hecho de que esté gestionado por el MTAS casi en exclusiva sitúa los asuntos de los roma/gitanos únicamente dentro del ámbito social, y refuerza su percepción pública como un grupo socialmente marginado.⁴⁴⁶ Tal como expone un líder gitano: “la única relación entre los roma/gitanos y la administración es vía servicios sociales – nos separa, nos ponen una etiqueta en la frente, nos encasillan, y trabajan con nosotros sólo con temas sociales”.⁴⁴⁷

A nivel nacional los representantes roma/gitanos apenas han participado en el diseño, aplicación o evaluación del Programa. A raíz de esto no consigue reflejar algunas de las mayores preocupaciones de la comunidad gitana, como la identidad, el reconocimiento, la participación en la vida política y la discriminación. La Comisión Consultiva en la que participan las organizaciones gitanas no tiene facultades en la toma de decisiones. Además, también existen dudas relacionadas con la representatividad de los miembros de ONGs en la Comisión, que no fueron elegidos por las organizaciones gitanas, sino

⁴⁴⁴ Entrevista a Carmen Santiago Reyes, Córdoba, 6 de noviembre de 2001.

⁴⁴⁵ Entrevista a Diego Luis Fernández Jiménez, Córdoba, 6 de noviembre de 2001.

⁴⁴⁶ *Informe sobre la situación de los Roma y los Sinti en el área de la OSCE*, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, marzo de 2000, p. 144. (en lo sucesivo Informe OSCE 2000).

⁴⁴⁷ M. Padilla, “Las asociaciones gitanas piden que se reconozca su aportación a la sociedad”, *El País*, 27 de octubre de 2001.

invitados a participar por el Gobierno.⁴⁴⁸ Así lo señala el Alto Comisionado de Minorías Nacionales de la OSCE:

Uno de los aspectos más perturbadores de la Comisión es que las ONGs que forman parte de ella son las principales beneficiarias de las ayudas a proyectos de ONGs que otorga el MTAS en virtud del Programa. [...] Existe, sin lugar a dudas, un conflicto de intereses: de los representantes de las ONGs no cabe esperar un asesoramiento totalmente desinteresado, cuando las decisiones que conciernen al Programa tienen posibilidades de afectar a los proyectos que ellos mismos financian.⁴⁴⁹

El Programa intenta ser exhaustivo, pero en la práctica al MTAS, sobre quien recae toda la responsabilidad del programa, le cuesta movilizar a otros ministerios, establecer una cooperación formal con ellos o atraer a sus reuniones a altos funcionarios.

En el año 2000, la FSGG realizó una pequeña encuesta para evaluar el programa. “Hubo un amplio consenso entre los entrevistados de que los asuntos gitanos nunca habían recibido suficiente consideración política, y esto es lo que más obstaculiza la efectividad última de los esfuerzos del Gobierno. Sólo al principio del desarrollo del programa se implicaron altos cargos electos. Desde entonces, funcionarios de menor escala han sido los que han dirigido el Programa y asistido a las reuniones nada periódicas de las mesas de coordinación”.⁴⁵⁰

También ha sido criticado por crear líneas presupuestarias sin haber llevado a cabo un estudio serio de las necesidades. “Durante más de diez años, el Programa está funcionando a ciegas, sin la información básica sobre la población a la que va dirigido y sin un marco jurídico apropiado.”⁴⁵¹

En sus 13 años de existencia, no se ha producido ningún esfuerzo serio para evaluar de forma cualitativa el trabajo del Programa. Desde 1995 se han publicado cada año informes económicos y de actividades, pero esto sólo ha proporcionado información cuantitativa como listas de programas financiados por varias autoridades públicas, el número de personas que el programa a cubierto, los profesionales implicados, las

⁴⁴⁸ El Gobierno reconoció que “las asociaciones y federaciones que forman parte de la Comisión Consultiva son representativos de los miembros de sus asociaciones federales respectivas, pero no eran representativos – es importante reconocerlo – de la mayoría de la población gitana”. Oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores/Oficina de Derechos Humanos, Comentarios preparados por el Gobierno de España, 29 de octubre de 1999, citado en *Informe sobre OSCE 2000*, p. 144, nota 455.

⁴⁴⁹ *Informe OSCE 2000*, p. 145.

⁴⁵⁰ F. Villarreal, “Política española y gitanos”, *Derechos de los Roma*, Revista trimestral del Centro Europeo para los Derechos de los Roma (Roma Rights – Quarterly Journal of the European Roma Rights Centre), N.º 2-3, 2001, Budapest, pp. 55–60.

⁴⁵¹ Entrevista a Diego Luis Fernández Jiménez, Córdoba, 6 de noviembre de 2001.

actividades realizadas y los nombres de las organizaciones responsables.⁴⁵² En fechas recientes, el MTAS se ha comprometido a realizar una auditoria del Programa; los resultados se esperan para antes del fin de 2002.

Es obvio que cabe efectuar una revisión completa de la actualización del Programa, a la luz de las demandas y las necesidades expresadas por las organizaciones gitanas. Una estrategia de verdad exhaustiva no sólo abarcará aspectos sociales, sino también discriminación, identidad, mecanismos de participación, cultura, y lengua; y además implicará a los roma/gitanos en todas las etapas de preparación, aplicación y asesoramiento del programa.

4.2 Sociedad Civil

El movimiento asociativo gitano empezó en la década de los sesenta, y contaba con afiliaciones religiosas lo que ejerció una influencia muy prolongada en su orientación hacia la caridad y asistencialismo. En la actualidad la sociedad civil gitana es cuantitativamente rica, con decenas de asociaciones en cada Comunidad Autónoma. A escala nacional, hay varias organizaciones muy conocidas: La Asociación Secretariado General Gitano – ASGG, que se convirtió recientemente en Fundación (FSGG); la Unión Romaní, con base en Barcelona, y la relativamente reciente Kamira – la primera federación nacional de organizaciones de mujeres gitanas de Europa, que todavía lucha por definir su identidad organizativa. Varias organizaciones gitanas o a favor de los roma/gitanos – Presencia Gitana y FSGG – son miembros de la Red Europea contra el Racismo (ENAR). Unión Romaní y otras diez entidades han creado una plataforma cívica “Nazismo nunca más” para luchar contra la difusión del nazismo y de sus ideales.⁴⁵³ El Centro Roma Europeo de Estudios Antirracistas (CREIDA), creado en 1996 por Unión Romaní y la Universidad de Sevilla con el apoyo financiero de la UE, ha creado más de 50.000 artículos, documentos, libros, películas, vídeos, carteles y fotografías accesibles para todo el público.

Los líderes gitanos tienen una gran diversidad de estilos y enfoques de trabajo.⁴⁵⁴ Los comentaristas han señalado que necesitan elaborar estrategias, métodos unificados, criterios claros y objetivos comunes a nivel nacional.⁴⁵⁵ A escala local, muchas ONGs

⁴⁵² Servicio Programa de Desarrollo Gitano, “Memoria del Programa de Desarrollo Gitano”, Madrid, 1998, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁴⁵³ Unión Romani, “Nace una plataforma cívica en Barcelona para luchar contra el nazismo”, 2 de diciembre de 1998.

⁴⁵⁴ Vid T. San Román Espinosa, “El desarrollo de la conciencia política de los Gitanos”, Gitanos – *Pensamiento y Cultura*, No 0, Abril 1999, Madrid, pp. 36–41.

⁴⁵⁵ H. García, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p.182.

gitanas trabajan en solitario – aisladas de otras organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales o estructuras políticas; con el paso del tiempo, algunas organizaciones se han convertido en refugios para sus miembros en vez de instrumentos de participación activa.⁴⁵⁶ Además existe un vacío entre la sociedad civil gitana y la del resto de la sociedad civil, y una gran escasez de asociaciones interculturales.⁴⁵⁷ Los comentaristas también han percibido la excesiva dependencia que tienen muchas ONGs gitanas de la administración del Estado, y una tendencia de elaborar sus actividades alrededor de los intereses de las autoridades locales.⁴⁵⁸

Según algunos críticos, se ha hecho muy poco esfuerzo en establecer una conexión entre la subvención pública y la capacidad de gestión de las ONGs gitanas.⁴⁵⁹ lo que ha producido que algunas organizaciones recibiesen más dinero del que podían administrar. Todo esto, sumado a la falta de un asesoramiento serio,⁴⁶⁰ ha resultado en el nacimiento de una “clientela de ONG”⁴⁶¹ para recibir financiación estatal. Otros críticos han afirmado que las ONG que habían tomado posiciones más críticas han sido objeto de vigilancia y control por parte de la administración del Estado.⁴⁶²

Además, el hecho de que el Gobierno haya financiado sustancialmente ciertas ONG seleccionadas ha contribuido a lo que algunos llaman “un sentido extendido de complacencia”,⁴⁶³ en especial en aquellas que no tienen acceso a otras fuentes de financiación. Según un experto, en España se han dado las circunstancias para:

Dar a la administración una oportunidad única para contar con un interlocutor conveniente, dando la impresión de representatividad y diálogo

⁴⁵⁶ A. Vega Cortés, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p.183.

⁴⁵⁷ J. D. S. Torres, “Participación social”, en Materiales de trabajo 43, p. 173.

⁴⁵⁸ P. Aguilera Cortés, “Participación política en la comunidad gitana”, *Gitanos – Pensamiento y Cultura*, N.º 4 Abril 2000. Teresa San Román Espinosa escribe: “...llegó un momento en el que las asociaciones [Roma] han dependido para su existencia única y exclusivamente de la administración, lo que las hace irremediabilmente contradictorias respecto a la población a la que sirven; y después otro momento, aún muy lejos de haber culminado, en el que los gitanos marginados dependen, para alcanzar los beneficios más comunes del estado de sus relaciones con la asociación, y esto no es bueno ni para unos ni para los otros. Ver: T. San Román Espinosa, “El desarrollo de la conciencia política de los Gitanos”, pp. 36–41.

⁴⁵⁹ H. García, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 182.

⁴⁶⁰ J. Salinas, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p. 174.

⁴⁶¹ Juan de Dios Ramírez describe una tira cómica publicada en *Arakerando Alicante*: un gitano muy bien vestido le dice a un joven gitano no tan bien vestido: “mira, hermano, yo también era un gitano con inquietudes hasta que empezaron a darme subvenciones ...” Vid. J. de Dios Ramírez, intervención publicada en Materiales de trabajo 43, p.184.

⁴⁶² J. D. Santiago Torres, “Participación social”, en Materiales de trabajo 43, p. 173.

⁴⁶³ *Informe OSCE 2000*, p. 145.

democrático, los que le permite [a la administración] no reunirse con nadie más y eludir responsabilidades políticas y sociales con respecto a los gitanos. Si las asociaciones gitanas, y no la administración, son entidades responsables de la distribución de recursos dentro de la comunidad gitana (casa, subvenciones, bienestar social, etc.), entonces no sólo que todos los errores conflictos y protestas son también de responsabilidad de los gitanos...⁴⁶⁴

Las estructuras e instituciones estatales deberían desarrollarse para permitir la representación de la diversidad de la comunidad gitana: el Estado debería asumir de forma plena su propia responsabilidad y facilitar la participación significativa de un amplio abanico de actores sociales independientes.

5. RECOMENDACIONES AL GOBIERNO

- Aprobar la legislación necesaria para reconocer plenamente a los roma/gitanos como minoría étnica;
- Adoptar una legislación exhaustiva contra la discriminación, transponiendo la Directiva 2000/43/CE del Consejo Europeo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico
- Reemplazar el Programa para el Desarrollo del Pueblo Gitano por una exhaustiva estrategia a nivel nacional para mejorar la situación de los roma/gitanos, garantizando una plena participación de los representantes elegidos por los propios gitanos;
- Establecer organismos independientes especializados capaces de aplicar de manera efectiva las leyes y política de lucha contra la discriminación a través de la observación, la investigación y la redacción de informes;
- Formar a los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado en la lucha contra la violencia racista;
- Realizar estadísticas sobre la violencia de motivación racista; introducir mecanismos efectivos para evitar y perseguir dichos incidentes, tratando asimismo de utilizar sanciones disuasorias;
- Recoger datos sobre la discriminación y exclusión étnica y racial, en estrecha colaboración con las comunidades minoritarias afectadas;

⁴⁶⁴ T. San Román Espinosa, "El desarrollo de la conciencia política de los Gitanos", pp. 36–41.

- Identificar los ámbitos prioritarios para superar la exclusión y discriminación de los roma/gitanos, en estrecha colaboración con los afectados, con atención hacia el diseño de políticas efectivas;
- Tomar las medidas legislativas y políticas necesarias para evitar y revertir la segregación y el aislamiento en guetos de los colegios; diseñar políticas y crear un marco legislativo para aplicar el concepto de educación intercultural, prestando la debida atención a la incorporación de aspectos de la cultura gitana;
- Diseñar políticas justas de vivienda y adoptar normas claras contra la discriminación en ese ámbito; crear un marco legislativo para la erradicación de los guetos y barrios de chabolas, y apoyo a las CC.AA. a aplicar estrategias a corto y medio plazo para mejorar la situación de vivienda de los roma/gitanos;
- Apoyar públicamente los derechos de los roma/gitanos, condenando el racismo y la discriminación, y subrayando la importancia del interculturalismo y el respeto a la diferencia.