



Universidad de Valladolid

Escuela de Doctorado de la Universidad de Valladolid

Instituto de Estudios Europeos

Máster en Estudios Avanzados en la Unión Europea.

LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LA MINORÍA ROMANÍ

Autora: Cristina Sánchez Benito

Tutor: Javier García Medina.

29 de septiembre de 2021.

“La democracia es el régimen en el que la mayoría reconoce los derechos de las minorías dado que acepta que la mayoría de hoy puede convertirse en minoría mañana y se somete a una ley que representará intereses diferentes a los suyos, pero no le negará el ejercicio de sus derechos fundamentales”.

Alain Touraine.

RESUMEN

Fenómenos históricos y sociales han obligado a las instituciones europeas a incluir en sus programas, normas, políticas y mecanismos dirigidos a mejorar la situación de las minorías en la Unión. La minoría Romaní es la más “importante” en Europa. Su integración y el respeto de sus derechos sigue siendo una tarea pendiente para la Unión Europea. Este trabajo se propone exponer y analizar el trabajo de la Unión Europea en este ámbito y las medidas adoptadas que tienen como fin lograr una mayor integración y entendimiento entre los grupos mayoritarios y la minoría romaní. Se partirá de la hipótesis: “Es necesario fortalecer el trabajo de la Unión Europea en materia de protección de las minorías para garantizar el respeto de sus derechos”

ABSTRACT

Historical and social phenomena have forced European institutions to include in their programmes, policies and mechanisms aimed at improving the situation of minorities in the Union. The Roma minority is the most "important" minority in Europe. Their integration and the respect of their rights is still a pending task for the European Union. This paper aims to present and analyse the work of the European Union in this field and the measures taken to achieve greater integration and understanding between the majority groups and the Roma minority. It will start from the hypothesis: "It is necessary to strengthen the work of the European Union on the protection of minorities in order to ensure respect for their rights".

PALABRAS CLAVE:

Minorías, Derechos Humanos, Unión Europea, Consejo de Europa, Romaní

KEY WORDS:

Minorities, Human Rights, European Unión, Council of Europe, Raomaní

SIGLAS

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

ACMN: Alto Comisionado de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para las Minorías Nacionales

CEE: Comisión Económica Europea

CEDAW: Comité contra la Discriminación de la mujer

CEDH: Convención Europea para los Derechos Humanos

CESE: Comité Económico y Social Europeo

CMPMN: Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales.

ECOSOC: Consejo Económico y Social

ECRI: Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

ERTF: Foro Europeo de Romaníes Europeos

EQUINET: Red Europea de Mecanismos de Igualdad.

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

FSE: Fondo Social Europeo

GRETA: Grupo de Seguimiento de la Convención anti trata de seres humanos

OACDH: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

OIDHH: Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la seguridad y la Cooperación en Europa

ONG: Organización No Gubernamental

ONGI: Organización No Gubernamental Internacional

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación En Europa

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN	7
1. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL PLANO INTERNACIONAL: NACIONES UNIDAS	9
1.1 La protección internacional de los Derechos Humanos	9
1.2 Las Naciones Unidas y los Derechos de las minorías.....	11
1.2.1 Fuentes del derecho	14
1.2.2 Órganos de las Naciones Unidas	20
2. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS.	25
2.1 Historia y evolución	25
2.2 Fuentes de Derecho.....	30
2.2.1 El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.....	30
2.2.2 Convenio Marco para la protección de las Minorías nacionales.....	33
2.2.3 Carta de los Derechos Fundamentales.....	37
2.3 Organizaciones Europea	40
2.3.1 El Consejo de Europa	40
2.3.2 La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).....	45
3. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LA MINORÍA ROMANÍ.. 50	
3.1 Historia y Evolución	50
3.1.1 La mujer romaní	55
3.2 Los informes de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y la Red Europea de Mecanismos de Igualdad (Equinet).	58
3.2 Actuación de la Unión Europea.....	68
3.3 Actuaciones en el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).....	78
3.3 La acción del Consejo de Europa.	80
4. CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA	92
WEBGRAFÍA	99

INTRODUCCIÓN

Una de las características más significativas de la Sociedad Contemporánea es la coexistencia de diferentes culturas y grupos étnicos en un mismo espacio geográfico y social. Esta conformación multicultural de los Estados es reconocida por la Comunidad Internacional, reconociendo así la existencia de minorías de grupos étnicos y de jerarquías dentro de dichos territorios. Estas minorías enfrentan a menudo situaciones de vulnerabilidad y desventaja que requieren la protección del Estado y el reconocimiento de unos derechos específicos.

Con el final de la Primera Guerra Mundial, la cuestión de las minorías se convirtió en una preocupación central de Comunidad Internacional y de la Sociedad de Naciones, aunque desde la Conferencia de París de 1919, no ha sido posible lograr un consenso al respecto del concepto “minoría nacional” y aún no aparece definido en ningún instrumento legislativo internacional.

Con el nacimiento de las Naciones Unidas, después de la II Guerra Mundial, la preocupación porque no se volvieran a repetir estos sucesos atroces, se comenzó a trabajar en la definición del término “Derechos Humanos” como todos aquellos derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Entre los derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad. Estos derechos corresponden a todas las personas, sin discriminación alguna.

A partir de entonces se comenzó a trabajar, también, en pro de los derechos de las minorías, para lo que se desarrollaron instrumentos como Convenciones y Declaraciones. Los principales instrumentos que esta organización ha desarrollado en la materia son La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art 30 de la Convención de los Derechos del Niño.

El impulso para que la Unión Europea comenzara a trabajar en este ámbito vino dado por las experiencias violentas de la Europa del Este. Estos sucesos “obligaron” a la Unión, a diseñar una serie de instrumentos en la materia, pues en su propio territorio enfrenta a diario situaciones que pueden generar tensiones y conflictos entre diferentes grupos étnicos.

La actividad desarrollada en Europa en este ámbito cuenta con las acciones llevadas a cabo en el seno de la Unión, por un lado, y las que se realizan por el Consejo de Europa por otra.

Los Romaníes son la minoría étnica más grande de Europa. En la actualidad muchas de estas personas siguen siendo víctimas de prejuicios, discriminación y exclusión social dentro de la Unión Europea a pesar de las herramientas y mecanismos elaborados en esta materia.

Aunque con diferencias claras dependiendo del país en el que nos situemos, parece que existe un consenso en que la situación de que ésta minoría en Europa está en clara desventaja en relación a la población mayoritaria. En este sentido la Unión Europea ha desarrollado y se apoya en normas como el Convenio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales y la Carta de los derechos humanos.

También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos juega un papel importante a la hora de interpretar y aplicar la normativa. Este tribunal enfrenta también dificultades a la hora de desarrollar su labor debido, entre otras cosas, a la falta de consenso para acordar una definición del término “minoría”.

Esta falta de acuerdo para establecer una definición del concepto “minoría” genera cada vez más dificultades para poder aplicar la normativa y límites a la acción de las instituciones en lo que a la protección de las minorías se refiere.

A pesar del trabajo desarrollado a lo largo de los años por las instituciones europeas y organizaciones, la situación actual de los romaníes sigue siendo complicada. Enfrentan a diario situaciones de discriminación y exclusión social y la mayor parte de ellos viven en condiciones de pobreza.

Los instrumentos desarrollados pueden ser un buen punto de partida para acabar con las situaciones de discriminación de ésta minorías, pero la experiencia ha demostrado que no son suficientes por sí solos.

El presente estudio partirá de la hipótesis “Es necesario fortalecer el trabajo de la Unión Europea en materia de protección de las minorías para garantizar el respeto de sus derechos”.

1. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN EL PLANO INTERNACIONAL: NACIONES UNIDAS

1.1 La protección internacional de los Derechos Humanos

En la evolución de la protección internacional de las minorías nacionales encontramos distintos períodos diferenciados a lo largo del tiempo.

El primer periodo, según Fernández (2003, p. 1), se caracterizó por la existencia de algunos tratados internacionales que buscaban proteger a aquellas minorías que habían sufrido un cambio de *status quo* original tras los cambios de fronteras producidos como consecuencia de algún conflicto armado. En esta etapa, las potencias antes beligerantes negociaban entre sí la nueva situación de aquellos habitantes que anteriormente estuvieron bajo el dominio de su “enemigo”.

Posteriormente, con la Sociedad de Naciones la situación cambiaría, al reconocerse explícitamente los derechos colectivos de las minorías. Con este reconocimiento las minorías tendrán la posibilidad de ejercer sus derechos colectivos cuando considerasen que éstos habían sido violados.

El pacto de la Sociedad de Naciones de 1919 en su art 14¹ estableció que el Consejo creara la Corte Permanente de Justicia internacional, “con función resolutive de disputas internacionales y consultiva del Consejo o Asamblea”. En éste ámbito han sido relevantes dos opiniones de esta institución jurídica: su pronunciamiento en 1930 sobre las comunidades minoritarias greco-búlgaras, en el que aplicó la siguiente definición:

“implícitamente las entiende como un hecho, no de Derecho, y configuradas ya como una comunidad de personas que viven en un país o una localidad determinados, teniendo una raza, una religión, una lengua y tradiciones que les son propias y unida

¹ “El consejo queda encargado de preparar un proyecto de Corte Permanente de Justicia Internacional y de someterlo a los miembros de la sociedad. Esta Corte entenderá en todas las divergencias de carácter internacional que le fueran sometidas por las partes. Emitirá también opiniones consultivas sobre toda divergencia o cualquier otro punto que fueran sometidos por el consejo a la asamblea”

por la identidad de esta raza, esta religión, lengua y estas tradiciones en un sentido de solidaridad, con el fin de mantener sus tradiciones, manteniendo su culto, para asegurar la formación y educación de sus hijos según el genio de su raza y de asistirse mutuamente”

y su pronunciamiento sobre las Escuelas Minoritarias de Albania, que “aportó tanto las directrices de protección de las minorías como su conceptualización, lo que crearía un precedente” (San Juan y Delgado 2016, p. 17).

Con el sistema de protección surgido con las Naciones Unidas llegaría el reconocimiento del derecho individual, dejando de lado el colectivo, aunque la organización ha seguido intentando a lo largo del tiempo encontrar mecanismos para establecer la protección del derecho colectivo.

En la actualidad el derecho internacional de los derechos humanos establece como una obligación de los gobiernos la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o de los grupos. Lo que supone que los Estados ya tienen ciertas obligaciones jurídicas en relación a la garantía de la igualdad de oportunidades y, en este caso, la protección de los derechos nacionales de todas las minorías que se encuentren en su territorio.

Actualmente, la protección de los derechos de las minorías, resulta del trabajo complementario entre el sistema de las Naciones Unidas y otros sistemas de protección de los derechos humanos como el del Consejo de Europa y la Unión Europea, cuyo funcionamiento pretende dar una cierta garantía de la protección de las minorías nacionales frente a posibles abusos estatales y la supervisión para intervenir, si fuera necesario, en aquellos casos en que las relaciones de tensión entre la población mayoritaria y minoritaria puedan dar lugar a conflictos violentos entre diferentes etnias y grupos que conviven en un mismo territorio.

1.2 Las Naciones Unidas y los Derechos de las minorías.

Tras los esfuerzos de la Sociedad de Naciones² y los terribles sucesos acaecidos en la II Guerra Mundial, tanto los Estados como las Organizaciones Internacionales tomaron conciencia de que el asunto de los Derechos Humanos debía ser una cuestión de carácter internacional, y no sólo un asunto interno de los Estados³, surgiendo así el fenómeno de la internacionalización de los Derechos Humanos.

De esta reflexión nacieron la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1945 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. “Con ellas aparece una noción internacional de los Derechos Humanos, que se convirtió en marco de referencia para que las naciones y los ciudadanos del mundo buscaran adecuar en sus propias realidades” (Bailón (s.f) p. 107)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948 como “un ideal común para todos los pueblos y naciones”, marca un hito en la historia de los Derechos Humanos. Se trata de “un documento ampliamente reconocido por haber inspirado y allanado el camino para la adopción de más de setenta tratados de derechos humanos”, que se aplican hoy en día de manera permanente a nivel mundial y regional.

El Artículo 2 de la Declaración establece claramente que "toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color,

² La Sociedad de Naciones tenía el cometido de garantizar la protección de las minorías tras los tratados de paz acordados después de la Primera Guerra Mundial. En un primer momento esta protección se traducía en la igualdad de trato que todos los grupos debían recibir en un mismo Estado. Con este objetivo, la Sociedad de Naciones aprobó una serie de tratados que pusieron fin a la I Guerra Mundial, denominados “sobre las minorías”, que reconocían algunos derechos como el derecho a la igualdad, al idioma e incluso algunos derechos políticos.

³ El Derecho Internacional Clásico, anterior a 1945, era un ordenamiento jurídico que regulaba las relaciones que mantenían los Estados entre sí, siendo éstos los únicos titulares de derechos y obligaciones y concibiendo a los/as ciudadanos/as como objetos del derecho internacional y no como sujetos. Esto significaba que el tratamiento que se daba a los nacionales se realizaba según la jurisdicción interna de cada Estado sin que la Comunidad Internacional interviniera en ningún caso.

sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Por otra parte, además de los derechos civiles y políticos básicos, la Declaración también incluye derechos económicos, sociales y culturales los cuales cada individuo tiene como miembro de la sociedad. "De hecho, la adopción de la Declaración Universal fue un triunfo para quienes consideraban que el verdadero respeto a los derechos humanos y libertades individuales pondría término a la desigualdad y la discriminación en todas partes". (Stavenhagen s.f p. 46)

La mayoría de los Estados del mundo incluyen uno o más grupos minoritarios dentro de sus territorios nacionales. Estos grupos se caracterizan por poseer su propia identidad nacional, étnica, lingüística y/o religiosa, distinta de la de la población mayoritaria, y por tanto existe la necesidad de que sus derechos sean reconocidos para evitar abusos por parte de la población mayoritaria, situaciones de discriminación o problemas de convivencia dentro del territorio.

Las Naciones Unidas han desarrollado una serie de procedimientos, mecanismos y normas sobre las minorías. La Carta de las Naciones Unidas, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992⁴, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art 30⁵ de la Convención de los Derechos del Niño, son los principales instrumentos en este ámbito.

También se pueden mencionar otros instrumentos de las Naciones Unidas relevantes para las minorías, como la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)⁶, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Acciones para combatir el racismo y la discriminación racial así como la Declaración sobre

⁴ Establece las normas esenciales y las orientaciones para la adopción de leyes y medidas para garantizar los derechos de las minorías.

⁵ En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma

⁶ que prohibió cualquier discriminación "basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico"

la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y de Discriminación Basadas en la Religión o las Creencias (1981). También algunas normas internacionales relacionadas con la cuestión de las minorías, como es el principio de la libre determinación de los pueblos, entre otros.

A su vez se crearon órganos con competencias en esta materia, entre ellas destacan la oficina de Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

Una de las mayores dificultades que han enfrentado las Naciones Unidas a la hora de llevar a cabo su cometido en lo que a la protección de las minorías se refiere, ha sido la imposibilidad de establecer una definición del término minoría debido, en parte, a la variedad de situaciones en las que viven las minorías⁷.

En la década de los 70 los trabajos realizados por la Subcomisión para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías (actual comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos) y las tareas encomendadas al Relator especial F. Copotorti, permitieron, una primera aproximación a la definición del término minoría. De acuerdo con el relator, por minoría debería entenderse:

un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales de ese Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión y su idioma.

En 1992 ésta definición fue sustituida por la de Jules Deschenes a petición de la revisión hecha por la Comisión de Derechos Humanos, y define finalmente el término como:

⁷ Algunos viven juntos en áreas bien definidas, separados de la parte dominante de la población. Otros se encuentran dispersos por todo el país. Algunas minorías tienen un fuerte sentido de identidad colectiva e historia registrada; otros conservan sólo una noción fragmentada de su herencia común (Naciones Unidas 2021)

un grupo de ciudadanos de un Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría.

Finalmente, en el último informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se decía que,

“En ausencia de una definición formal universal, la existencia de un grupo minoritario puede determinarse utilizando “criterios objetivos y subjetivos tomando como base las normas internacionales”; entre los primeros figurarían la existencia de características comunes al grupo, como el origen étnico o nacional, la cultura, el idioma o la religión, y los segundos se centrarían en el principio de la autoidentificación y en el deseo de preservar la identidad del grupo. Terminando por destacar que los miembros de esas minorías “no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, ni siquiera residentes permanentes”

Actualmente el término minoría que se utiliza en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, se refiere normalmente a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, siguiendo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre las minorías.

Aún con todas sus dificultades y carencias se debe destacar como el gran logro de las Naciones Unidas la creación de una normativa integral en el ámbito de los Derechos Humanos y de la protección a las minorías, con los principios de no discriminación e igualdad como núcleos fundamentales de todos los tratados.

1.2.1 Fuentes del derecho

- La Carta de las Naciones Unidas

En la Conferencia de San Francisco el 26 de junio de 1945 se aprobó la Carta de las Naciones Unidas que entró en vigor el 24 de octubre de ese mismo año. Este documento recoge los principios de las relaciones internacionales, desde la igualdad soberana de los Estados, hasta la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, y guía la misión y el trabajo de la ONU en esta materia.

“La carta, se convirtió en el primer instrumento internacional que supone un consenso internacional entre los Estados en torno al concepto “Derechos Humanos”. (Orá y Gómez 1997 p. 62)

En el preámbulo de la Carta se encuentran menciones al respeto a los Derechos Humanos, Sociales y Culturales y el art 13.2 establece un compromiso internacional con los Derechos Humanos: “fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

También los artículos 55 y 56 de la Carta establecen obligaciones jurídicas para los Estados:

Art 55. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

1. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
2. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
3. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”

Art. 56. Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55”.

La Carta también recoge en su artículo 68⁸ la creación del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y señala la creación de comisiones de Derechos Humanos en 1946 para la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que junto con los pactos conforma en la actualidad la Carta Internacional de Derechos Humanos. Este documento es considerado un tratado internacional y por lo tanto un instrumento de derecho internacional vinculante para los Estados miembros de las Naciones Unidas.

El elemento innovador que otorga valor histórico y vigencia actual a la Carta de las Naciones Unidas, radica en que ella concibe un orden mundial y coloca al ser humano como centro principal de su interés y de su acción, en su calidad de individuo, de ciudadano, y de miembro de una raza regida por principios de igualdad, justicia y solidaridad”. (Santa Cruz 1998 p. 21)

Sin embargo, la Carta no menciona explícitamente los derechos de las minorías debido a la falta de consenso para establecer una definición. Así, “pese a que las Naciones Unidas no pueden permanecer indiferentes a la suerte de las minorías”, se consideró que “es difícil adoptar una solución uniforme de esta delicada cuestión que presenta aspectos especiales en cada Estado” pero sí incluye algunas disposiciones como el artículo 1 3 “uno de los propósitos de las Naciones Unidas es la realización de la cooperación internacional “en el desarrollo y estímulo del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Aunque la carta supone un gran avance en lo que a la protección de los derechos humanos se refiere, el documento también ha recibido duras críticas no sólo por el hecho de no establecer definición alguna del concepto de minoría, sino también porque no establece procedimientos o mecanismos de protección internacional para estos grupos. Además, tampoco “se clarificó la problemática de la jurisdicción interna en relación a violaciones de estos derechos”. (Bailén s.f p. 107)

⁸ “El Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En 1966 mediante la Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre, la Asamblea de las Naciones Unidas adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, bajo los principios de igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos⁹.

Su artículo 27¹⁰ incluye una disposición específica sobre las minorías, convirtiéndose así en un instrumento jurídico de suma importancia para la promoción y protección de las minorías. Se trata de la primera disposición obligatoria con ámbito universal impulsada desde las Naciones Unidas¹¹ para la protección de las minorías.

Sin embargo, en el pacto también existe una clara ausencia de una definición del término minoría (se adopta la de Cpotorti) y se produce una acotación que hace de su ámbito de protección a las minorías “étnicas, religiosas y lingüísticas”. También establece la aproximación individual a los derechos de las minorías.

Del pacto se pueden destacar tres preceptos importantes:

1. El artículo 2.1 establece la obligación de los Estados firmantes a “respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna

⁹ Consecuentemente, el derecho de los pueblos a la libre determinación tiene la misma validez universal que cualquier otro derecho humano.

¹⁰ En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

¹¹ De los textos de las Naciones Unidas se desprende claramente que es necesario distinguir entre "pueblos", "naciones" y "Estados". Que el derecho a la autodeterminación se refiere a los Estados existentes es un hecho obvio, proclamado en numerosas ocasiones, de las cuales destaca especialmente la Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados, adoptada por la Asamblea General en 1974. muchos pueblos minoritarios -y uso el término deliberadamente no aceptan jubilosos la manera en que la ONU trata el problema de sus derechos humanos.

de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

2. El artículo 2.2 también compromete a los Estados parte “a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.”

3. El artículo 3 les obliga “a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”. Inevitablemente, el corolario de tales disposiciones se encuentra en el artículo 26, donde se insiste en que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a la igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- La Declaración de las Naciones Unidas sobre minorías.

En 1992 se aprobó en la resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992 la Declaración de las Naciones Unidas sobre minorías con el objetivo de desarrollar el “artículo 27” por medio de una declaración.

En palabras de Fernández (2003 p. 129), la Declaración supone el mayor intento llevado a cabo por las Naciones Unidas de concreción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y con ello precisar las obligaciones de los Estados¹² y el primer texto de las Naciones Unidas donde se reconoce para las minorías su derecho a la existencia, además de

¹² La Declaración establece las normas esenciales y ofrece orientaciones a los Estados sobre la adopción de leyes adecuadas y otras medidas para garantizar los derechos de los miembros de las minorías

no limitar las obligaciones a aquellos Estados que reconocen la existencia de minorías dentro de sus fronteras.

En su artículo 1 establece que la definición del término minoría debe estar basada en la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística, y señala que los Estados deben proteger su existencia, pero la declaración tampoco especifica una definición clara del término.

Según las Naciones Unidas “No existe una definición acordada internacionalmente sobre qué grupos constituyen minorías. A menudo se hace hincapié en que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho y que cualquier definición debe incluir tanto factores objetivos (como la existencia de una etnia, lengua o religión compartida) como factores subjetivos (incluido el hecho de que las personas deben identificarse como miembros de una minoría)”, pero se considera que la Declaración puede desarrollar sus efectos sin necesidad de esta definición y que esta situación permite, además, analizar de una manera más particular cada minoría y su situación específica.

La Declaración también propone la creación de un grupo de trabajo sobre minorías dentro de la subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección a las minorías para promover los derechos enunciados en la declaración.

También la Declaración ha recibido duras críticas por su tendencia occidental e individualista, pues no recoge derechos colectivos o de los pueblos. Además, según Stavenhagen (2004 p. 46) no se consideró en su totalidad la concepción de los Derechos Humanos en el mundo no-occidental y no se hace referencia a los derechos colectivos. También se echa en falta un poco de flexibilidad con respecto al problema de los derechos colectivos.

¿hasta qué punto una asamblea política de 160 Estados como lo es la Organización de las Naciones Unidas hace justicia a los intereses y aspiraciones de "nosotros, los (5000) pueblos de las Naciones Unidas", particularmente en lo relativo a "promover y alentar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión", tal como atinadamente lo establece la Carta de las Naciones Unidas? (Gómez 2004 p.39)

1.2.2 Órganos de las Naciones Unidas

- La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)

En la actualidad, los derechos de las minorías tienen un espacio claro dentro de la labor que realizan las Naciones Unidas en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) fue creada por las Naciones Unidas en diciembre de 1993 por medio de la resolución 48/141. Forma parte de la Secretaría de las Naciones Unidas y la dirige el Alto/a Comisionado/a para los Derechos Humanos.

El Alto/a Comisionado/a es la máxima autoridad y actúa como portavoz de las minorías. Se encarga de realizar declaraciones públicas sobre situaciones en el marco de los Derechos humanos, investigar situaciones irregulares al respecto y elaborar informes sobre derechos humanos. También entabla diálogo con los gobiernos nacionales en el marco de los derechos humanos y trabaja para integrar los derechos humanos en todos los programas de Naciones Unidas.

El Alto Comisionado también ha asumido el liderazgo en el trabajo interinstitucional relativo a las minorías, en cumplimiento del artículo 9 de la Declaración, “al garantizar la ejecución de esfuerzos concertados con miras a la priorización y consecución de los derechos de las minorías a lo largo y ancho del sistema de las Naciones Unidas” (ACNUDH 2021). Desde el año 2018 el cargo de la Alta Comisionada lo ocupa la chilena Michelle Bachelett.

La OACDH Colabora con Gobiernos, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y los otros actores de la sociedad civil, para que el compromiso con los derechos humanos tenga el mayor alcance posible a nivel mundial.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene su sede en Ginebra y una oficina en la sede de Naciones Unidas de Nueva York. Esta oficina está dirigida por un Subsecretario General que representa en Nueva York al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que dirige el ACNUDH y encabeza las iniciativas

de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos. La Oficina también posee delegaciones en todo el mundo y cuenta con más de 900 funcionarios.

El objetivo del Alto Comisionado es “frenar y reducir las tensiones que afectan a las minorías nacionales, y actúa en situaciones en las que las tensiones pueden llegar a desencadenar un conflicto”. También, actúa como “detector”, alertando a la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) cuando la situación amenaza con superar un nivel que ya no puede resolver la “diplomacia discreta” que utiliza el Alto Comisionado.

El Subsecretario General ayuda al Alto Comisionado a promover el programa de derechos humanos entre los órganos de formulación de políticas, las misiones permanentes de los Estados Miembros, los departamentos y los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, los grupos profesionales y los medios de comunicación. oficinas regionales, oficinas por país y autónomas.

Algunas de las iniciativas orientadas a fortalecer los derechos de los miembros de minorías, que lleva a cabo el ACNUDH están centradas en ámbitos tales como el de “Prácticas idóneas en materia de políticas y comunidades minoritarias”, que “ofrecen la oportunidad de acopiar y difundir experiencias mientras se centran en prácticas de demostrada eficacia” (Naciones Unidas 2021).

El ACNUDH también asume el liderazgo de la Red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías, creada en 2012. La Red se propone fortalecer el diálogo y la cooperación entre los departamentos, organismos, programas y fondos pertinentes de las Naciones Unidas y en la actualidad elabora, entre otros materiales, directrices sobre cómo el sistema de las Naciones Unidas debe abordar la discriminación racial y la protección de las minorías, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras normativas fundamentales.

La sede de Ginebra se compone de tres subdivisiones:

- De Compromiso Temático, Procedimientos Especiales y Derecho al Desarrollo, “que desarrolla políticas y ofrece orientación, herramientas, asesoramiento y apoyo para el fortalecimiento de la capacidad en cuestiones temáticas de derechos humanos y, en particular, para la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos.

Asimismo, presta apoyo a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos”.

- División de los Mecanismos del Consejo de Derechos Humanos y de los Instrumentos de Derechos Humanos, que presta apoyo sustantivo y técnico al Consejo de Derechos Humanos, al mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo y a los órganos de tratados de derechos humanos.
- División de Operaciones sobre el Terreno y Cooperación Técnica, que se encarga de supervisar y aplicar la labor de la Oficina sobre el terreno.

Los servicios y las secciones especializados, que responden directamente ante la Alta Comisionada Adjunta, se ocupan de las funciones básicas de gestión, planificación, coordinación y divulgación.

En la Oficina, se encuentra la Unidad de Pueblos Indígenas y Minorías que junto con la rama de Procedimientos Especiales desempeñan una función importante en la promoción de los derechos de las minorías en el mundo entero, a través “de la ejecución de actividades estratégicas y el apoyo al Foro sobre Cuestiones de las Minorías y el mandato del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías” (Naciones Unidas 2021).

Esta unidad trabaja para mejorar la protección de los derechos humanos de las minorías y los pueblos indígenas tanto en la esfera nacional como internacional, mediante el establecimiento de estrategias como el fortalecimiento de las legislaciones, políticas y prácticas pertinentes. También promueve la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas y otros instrumentos fundamentales de derechos humanos.

Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son “expertos independientes en derechos humanos con el mandato de informar y asesorar sobre los derechos humanos desde una perspectiva temática o específica de un país”. No reciben remuneración y son elegidos para mandatos de tres años que pueden volver a ser elegidos por otros tres años. A septiembre de 2020, hay 44 mandatos temáticos y 11 países.

Con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), los procedimientos especiales realizan actividades como: visitas a países, actuaciones sobre casos individuales de violaciones denunciadas y preocupaciones de carácter más amplio enviando comunicaciones a los Estados y realizar estudios temáticos anuales, así como participar en actividades de promoción, sensibilizar al público y brindar asesoramiento para la cooperación técnica..

El Foro sobre Cuestiones de las Minorías fue creado por el Consejo de Derechos Humanos en el año 2007 y reemplazó al Grupo de Trabajo sobre las Minorías, que era el órgano subsidiario de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Se trata de una plataforma para “promover el diálogo y la cooperación sobre temas relativos a las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas”.

El foro celebra una reunión anual, de dos días de duración, a la que asisten centenares de expertos, delegados gubernamentales, ONG, miembros de minorías etc con el objetivo de “examinar temas específicos y centrar la atención en medidas y recomendaciones concretas encaminadas a proteger los derechos de las minorías”.

Este Foro se realiza bajo la supervisión del Experto independiente sobre cuestiones de las minorías. El mandato fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en virtud de la Resolución 2005/79.

El Consejo de Derechos Humanos, en virtud de la Resolución 16/6, (2011), renovó el mandato del Experto independiente por un periodo de tres años. La primera Experta independiente sobre estas cuestiones fue la estadounidense Sra. Gay McDougall, designada al cargo en 2005.

En la actualidad la Sra. Riza Izsák (Hungría) asumió sus funciones en calidad de segunda Experta independiente.

- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)

La Carta de la ONU estableció el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1945 como uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas.

El Consejo Económico y Social es el órgano especializado para promover, entre otras cosas, los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Es por tanto el órgano responsable de promover el respeto universal por la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa.

Entre sus objetivos se pueden destacar las siguientes:

1. Servir de foro central para el examen de los problemas económicos y sociales y la elaboración de recomendaciones de política dirigidas a los Estados Miembros y al Sistema de las Naciones Unidas
2. Realizar o iniciar estudios, informes y recomendaciones sobre cuestiones de índole económica, social, cultural educacional, de salud y otros asuntos conexos
3. Fomentar el respeto y la observancia a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) celebra de manera anual una serie de sesiones de cinco semanas de duración, alternando entre Nueva York y Ginebra. En cada período de sesiones se incluye un segmento especial de alto nivel al que asisten ministros y otros altos funcionarios para examinar cuestiones económicas y sociales importantes. La labor permanente del Consejo se realiza en sus órganos subsidiarios. (Naciones Unidas 2021)

El ECOSOC tiene un papel clave como intermediario entre diversas entidades de la ONU que trabajan en el desarrollo sostenible. Estas entidades poseen una estructura compuesta por comisiones, algunas de carácter económico y social que “facilitan los debates intergubernamentales sobre los principales problemas mundiales y organismos especializados, programas y fondos que trabajan en todo el mundo para traducir los compromisos de desarrollo en cambios reales en la vida de las personas”.

En 1946 el ECOSOC creó la Comisión de Derechos Humanos en 1946 y en 1947 se creó la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías¹³ como

¹³ Según Fernández, la subcomisión fue un órgano incómodo para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, pues no existió en el seno del mismo una unanimidad plena a la hora de organizar políticas a favor de la protección de las minorías, lo que provocaría que ésta dejara de actuar en 1951.

subórganos de la Comisión de Derechos Humanos para la protección de las minorías y la prevención de discriminaciones, a la cual le correspondió “establecer la estructura jurídica e internacional destinada a proteger los derechos y libertades fundamentales”, pero cuyo mandato inicial fue ampliándose a través de los años para ocuparse de toda la problemática de los derechos humanos.

Uno de los pronunciamientos más importantes de esta subcomisión de las Naciones Unidas según Fernández (2003 p. 128) es “la prohibición total de las discriminaciones basadas en razones de sexo, raza lengua y religión”.

2. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS.

2.1 Historia y evolución

Los “problemas” de las minorías dieron lugar a terribles experiencias violentas en los países postcomunistas del este de Europa¹⁴. Estos conflictos étnicos han marcado profundamente la historia del continente y han supuesto uno de los factores clave en el impulso y desarrollo de los derechos de las minorías.

Estas experiencias tuvieron un claro impacto en la aparición de los derechos de las minorías dentro del derecho internacional, pues los países occidentales decidieron “internacionalizar” el tratamiento que se daba a las minorías nacionales. Algo que supuso un impulso inicial para

Esta fue la causa por la que dejó de actual en 1951. Después volvió a funcionar, pero hasta 1971 solo trató aquellas cuestiones relativas a la prevención de las discriminaciones marginando por tanto todo lo relacionado con la protección de las minorías.

¹⁴ Entre los años 1991 y 2001 sucedieron el llamado “Conflicto de los Balcanes” en el territorio de la antigua Yugoslavia. En este territorio convivían pueblos con orígenes y costumbres muy diferentes serbios ortodoxos, croatas católicos, bosnios musulmanes, albaneses, eslovenos, macedonios y húngaros. Se trataba de unos conflictos étnicos religiosos principalmente entre serbios por un lado y croatas, bosnios y albaneses por el otro. Tras la muerte del dictador Broz Tito algunas regiones empezaron a reclamar un Estado propio. El ejército Yugoslavo respondió a estas aspiraciones nacionalista con el ejército, que declaró la guerra a estos territorios. En Bosnia la guerra terminó convirtiéndose en un genocidio matando a miles de musulmanes

el establecimiento de varias declaraciones y convenciones adoptadas por las Organizaciones internacionales, entre ellas, la Unión Europea.

También desde la Unión Europea se comenzó a velar por el tratamiento que desde los países postcomunistas se daba a las minorías, para lo cual se comenzaron a establecer una serie de mecanismos y procedimientos.

Desde entonces se han creado órganos internacionales para analizar la situación de las minorías y realizar recomendaciones cuando sea necesario para cumplir con los estándares europeos fijados en la materia.

Las Comunidades y la Unión Europea se han venido afirmando cada vez más como entidades protectoras y promotoras de los Derechos frente a terceros Estados, exigiendo por ejemplo que todo Estado candidato a formar parte de la Unión respete los Derechos Fundamentales (art. 49 Tratado de la Unión¹⁵), o condicionando su ayuda al desarrollo a la observancia del funcionamiento del Estado de Derecho (art. 208 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁶).

En el Acta Única Europea se hacía mención expresa a los derechos humanos y el Tratado de la Unión Europea en 1992 obliga a la Unión a combatir de manera activa la discriminación en todas sus formas.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997 “erige tres principios (respeto de los Derechos humanos, democracia, preeminencia del derecho) al rango de patrimonio común,

¹⁵ Todo país que desee adherirse a la UE debe ser un Estado europeo; respetar los valores comunes de los Estados miembros de la UE y comprometerse a promoverlos. Estos valores son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

¹⁶ 1. La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo. 2. La Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

de principios “constitucionales” de la Unión Europea, para que todas las actividades de la Unión y de sus autoridades estén sometidas al respeto de los derechos humanos; y asegura la garantía de los derechos humanos.

Sin embargo, el art. 13¹⁷ del Tratado Comunidad Económica Europea (CEE), incluido apenas en 1999 por el tratado de Amsterdam, ha ofrecido una nueva y más amplia base jurídica para el desarrollo de las acciones comunitarias contra la discriminación fundada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones personales, las minusvalías, la edad o las tendencias sexuales”.

En noviembre de 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la Comisión Europea presentó un paquete de medidas, adoptado por el Consejo de la UE en el año 2000, basado en el art. 13 del Tratado CE: dos directivas a las que acompañaba un programa de acción comunitario.

La primera, la 2000/78/CE, una directiva contra las diversas formas de discriminación en materia de ocupación, incluida toda discriminación fundada en la religión o en las convicciones personales “establece un marco general para la promoción de la paridad de trato en materia de ocupación y de condiciones de trabajo, a través de la prohibición de toda discriminación fundada en la religión o las convicciones personales, las minusvalías, la edad o las tendencias sexuales”. La segunda, la 2000/43/CE, “fija el principio de paridad de trato entre las personas independientemente de la raza o el origen étnico, a través de la prohibición de discriminación en materia laboral, de condiciones sociales y en la provisión de bienes y servicios”.

La diferencia entre ambas directivas radica en su ámbito de aplicación, que diferente a pesar de que los destinatarios sean las mismas personas.

¹⁷ Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.

La directiva sobre la discriminación en el empleo 2000/78, incluye la prohibición de discriminación en el trabajo por diferentes motivos incluido el racial, mientras que la Directiva sobre igualdad racial (Directiva 2000/43) cubre el acceso a todo tipo de bienes y servicios, pero únicamente por el motivo de discriminación racial o étnico.

El Tratado de Lisboa firmado en diciembre de 2007 conllevó algunos cambios. Surgió un acuerdo a partir de la propuesta de Hungría entre los gobiernos para incluir en el art. 2¹⁸ del Tratado Constitucional, una referencia a los derechos de las personas pertenecientes a una minoría, y se convertirá en el nuevo art. 2¹⁹ del Tratado de la Unión Europea.

En la actualidad la mayoría de los países europeos han aceptado un estándar común europeo en materia de minorías, que establece una “base de derechos compartida y respetada por todos”.

Así, el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales ha sido ya ratificado por treinta y nueve países europeos, aceptando de esta manera una serie de obligaciones de carácter internacional recogidas en el instrumento. Algunos de los reconocimientos más importantes es el derecho a utilizar la propia lengua: “toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene derecho a utilizar libremente y sin trabas su lengua minoritaria tanto en privado como en público, oralmente y por escrito”.

Aunque en sus orígenes, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas carecían de una mención específica a la protección de los derechos de las minorías, si se reconocían algunos derechos individuales, como el principio de no discriminación (art 7 Tratado de la

¹⁸ La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

¹⁹ La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Comunidad Económica Europea (TCEE). “Se consideraba que la acción de las Comunidades de 1957, concebidas desde una óptica meramente económica, no podía vulnerar los Derechos” (Fromage 2012 p. 15).

En ese momento se partía, por tanto, de la premisa de que la protección de los Derechos era la tarea del Consejo de Europa. Se consideraba, pues, que este tipo de cuestiones constitucionales y políticas debían ser algo interno de cada país sin que la comunidad internacional pudiera intervenir en ningún caso. Con el paso de los años esta concepción ha cambiado.

Con la integración de nuevos países en la Unión “la acción de las instituciones comunitarias era cada vez más susceptible de vulnerar los Derechos de los ciudadanos de las Comunidades” (Fromage 2012 p. 15). En lo que respecta a la Unión Europea, según Kymlica 2007 p.13), la acción más importante y tangible fue su decisión de hacer de los derechos de las minorías uno de los cuatro requisitos que debían satisfacer los países candidatos para entrar en sus respectivas estructuras.

Los instrumentos más relevantes en el sistema del Consejo de Europa y la Unión Europea en esta materia son: el Convenio Europeo de Derechos Humanos el Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales, la Carta de los Derechos Fundamentales y la Carta sobre las Lenguas Regionales o Minoritarias.

El parlamento europeo también ha tenido un papel activo en este ámbito, aprobando numerosas resoluciones, aunque como normas no convencionales, como la resolución sobre una Carta comunitaria de lenguas y culturas regionales y una Carta de los derechos de las minorías étnicas en 1981, la Resolución sobre las medidas a favor de las minorías lingüísticas y culturales en 1983, la Resolución sobre lenguas y culturas de los grupos regionales y étnicos en la Comunidad Europea en 1987 o la Resolución sobre minorías lingüísticas en la Comunidad Europea 1994.

A pesar de que se puede decir que en la actualidad existe una aproximación constitucional en lo que a la protección de los derechos humanos se refiere entre los países de la Unión Europea, como señala Witte (2009 p.54) no existe una aproximación constitucional igualmente común en lo que hace al supuesto específico de los derechos de las minorías. Así en la práctica constitucional de los Estados europeos, efectivamente, no sólo difiere en

cuanto al principio del reconocimiento de la existencia de las minorías, sino también en cuanto al grado de tutela de los derechos individuales que, en la práctica, se les garantizan.

El término “minorías” no aparece especificado en ninguna disposición de los tratados de la Comisión Europea ni de la Unión Europea, al menos tal y como actualmente se conocen. Tampoco están reconocidos como valores dentro de la Unión ni forman parte de las competencias comunitarias.

En el ámbito europeo, una propuesta de definición se encuentra en el proyecto de protocolo del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), elaborado en el seno de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y es el instrumento normativo principal de cuya aplicación es responsable el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2.2 Fuentes de Derecho.

2.2.1 El Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El Convenio de Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, también conocido como Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) fue adoptado por el Consejo de Europa en 1950 y entró en vigor en el año 1953.

La Convención tiene por objeto la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los Estados firmantes y permite el control judicial de estos derechos. Se trata de un instrumento inspirado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

El Convenio en relación a los derechos de las minorías, es una importante fuente de derecho pese a que en él no se hace referencia alguna a los derechos de las minorías²⁰ y tampoco especifica obligaciones para los Estados europeos que constituya regímenes formales de tutela de aquéllas. Aun así, este convenio contribuye a la realización de algunos de los derechos y, por tanto, si puede tener cierta relevancia para estas personas. Entre los derechos

²⁰ La única referencia que hace a las minorías este instrumento se encuentra en el art. 14, que prohíbe “toda discriminación en el ejercicio de los derechos garantizados por el mismo, sobre la base de la pertenencia a una minoría nacional”.

humanos que se garantizan dentro del convenio y que pueden tener especial importancia para las minorías se encuentra el derecho a la libertad religiosa que aparece en el artículo 9²¹ del CEDH.

Lo fundamental de este derecho es que garantiza la libertad de manifestar y practicar la religión y que el Estado debe garantizarlo, sin establecer discriminación alguna. Aunque la libertad religiosa está incluida en la mayoría de las Constituciones de los Estados de Europa la principal novedad de este artículo radica en la interpretación que hace de tal libertad el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²².

En relación al uso de la lengua, el artículo 10 de Convenio garantiza el derecho a la libertad de expresión de las minorías. En este caso, Turquía ha vulnerado en ocasiones este derecho. Como señala Ochoa (2014 p.16) en Turquía existían restricciones al uso de una lengua concreta, el curdo, en la radio o en la prensa escrita privada. Estas restricciones podrían ser consideradas por el Tribunal como restricciones a la libertad de expresión, un derecho garantizado por el art. 10²³ del Convenio.

²¹1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, por medio del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos. 2. La libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad pública, la protección del orden, de la salud o de la moral públicas, o la protección de los derechos o las libertades de los demás.

²²Grecia ha sido condenada por violación del Convenio por la interferencia de su Gobierno en los asuntos religiosos internos de la Comunidad Musulmana de Tracia. Se puede esperar pues que, en los próximos años, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se encuentre de nuevo con la necesidad de afrontar un creciente número de recursos (en particular, pero no sólo, de musulmanes en países no musulmanes), que invoque el art. 9 en defensa de las prácticas religiosas de las minorías.

²³ 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la

También, “la decisión más importante de la Corte acerca de la “dimensión lingüística” que puede encontrarse de forma implícita en los derechos fundamentales de carácter general, ha tenido lugar en relación con el derecho a la educación; en Chipre” Wite (2009, p.142).

La Gran Sala consideró una violación del derecho a la educación, garantizado por el art. 2²⁴, del Protocolo núm. 1 del Convenio, el hecho de que el Gobierno de Chipriota del Norte hubiera organizado la formación en la escuela elemental en lengua griega para la minoría griega que vive en ese territorio de Chipre, “pero no hubiera contemplado, la enseñanza en tal lengua en la escuela media”.

Por lo tanto, se puede decir que el Convenio Europeo de Derechos Humanos ofrece una importante protección para los derechos religiosos y lingüísticos de las minorías.

Existen también algunos límites institucionales al impacto del Convenio sobre la protección de los derechos de las minorías en Europa. Siguiendo a Witte (2009 p. 421) se puede decir que en primer lugar se sitúa la creciente carga de trabajo de la Corte; lo que significa que se necesitan muchos años para obtener una decisión, y que en ocasiones los jueces no pueden dedicar el tiempo y la atención necesaria al análisis de casos complejos.

En segundo lugar, el hecho de que la Corte opera sobre la base de casos concretos, y depende por tanto de la voluntad de los individuos de dirigirse o no a Estrasburgo. Puede suceder, por tanto, que graves violaciones de derechos humanos que interesan a amplios grupos de población no lleguen jamás a ser denunciados a la Corte Europea de Derechos Humanos, porque ninguna de las víctimas ha tenido los recursos para iniciar un proceso y llevarlo adelante hasta el final.

Y, por último, en tercer lugar, puede suceder que aun cuando los casos lleguen hasta la Corte, el resultado final puede resultar decepcionante desde el momento en que el sistema del

integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

²⁴ Artículo 2. Derecho a la instrucción. A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas.

Convenio, centrado en la tutela concedida caso por caso, es poco capaz de afrontar situaciones estructurales de violación de los derechos. Este caso ha quedado ilustrado en el caso de la educación de los niños romaníes de la región de Ostrava²⁵

2.2.2 Convenio Marco para la protección de las Minorías nacionales.

En 1995 se aprobó en Estrasburgo el convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales por el Consejo de Europa

Este Convenio-Marco para la protección de las Minorías Nacionales es el primer tratado multilateral dedicado a la protección de las minorías nacionales. El preámbulo del Convenio indica las razones de su adopción, basadas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales étnicas, religiosas y lingüísticas. (Ochoa 2014 p. 224)

Se trata de un instrumento jurídico cuya característica fundamental es su naturaleza normativa, pues al tratarse de un Convenio que debe servir de marco para las legislaciones internas de cada estado, no especifica una regulación completamente detallada de aquellos derechos que define para todas aquellas personas pertenecientes a minorías nacionales, así como de las obligaciones que deben cumplir tanto los Estados como las propias minorías. “Se limitan, en lo fundamental, a definir una serie de objetivos que éstas se comprometen a cumplir mediante la adopción de las medidas internas que sean necesarias”. (Carnerero 1999 p. 2)

²⁵ En este caso la European Roma Rights Centre, una ONG radicada en Budapest, fue presentó un recurso a la Corte de Estrasburgo contra la República Checa por parte de algunos padres que sostenían que la práctica de escolarizar a los niños gitanos en escuelas especiales para minusválidos psíquicos equivalía a una violación discriminatoria del derecho a la educación. Fueron aportadas ante la Corte pruebas que demostraban la existencia en la región de Ostrava (como en otras regiones de Europa Central) de una tendencia general hacia la segregación educativa de los niños romaníes. Después de una primera decisión de una Sala del Tribunal, que negaba la existencia de una violación del Convenio, la Gran Sala, con su decisión del 13 de noviembre de 2007, ha individualizado una discriminación indirecta en aquella situación. No obstante, sigue siendo muy arduo el camino para remediar tal situación.

La heterogeneidad de las minorías nacionales hace que sea prácticamente imposible establecer una regulación universal que abarque todas y cada una de las situaciones en las que las minorías puedan ver vulnerados sus derechos. Es por ello que el Convenio deja margen de actuación para que los Estados puedan adaptar la normativa, de forma que la efectividad del amparo que puedan recibir los miembros de las minorías nacionales en virtud del Convenio-marco depende esencialmente de las medidas internas que, en cumplimiento del mismo, aprueben y apliquen los distintos Estados. (Carnerero 1999 p.12)

El convenio no reconoce los derechos colectivos de las minorías, como grupo, sino que reconoce sus derechos individuales como personas que pertenecen a ese grupo, aunque según el art 3.2²⁶ puede ejercerse de manera individual o colectiva. Así, según el art 1²⁷, el Convenio-marco distingue entre la protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas perteneciente a las minorías. Se puede señalar como consecuencia el enunciado de su Título II: "las personas pertenecientes a minorías nacionales".

Otra de las características del Convenio-marco es el hecho de que su regulación se basa en un sistema de mínimos condicionado a la legislación interna de cada Estado y a los tratados de los que éstos sean parte, es decir, pueden adoptarse los instrumentos que sean más favorables a las minorías.

Sin embargo, pese a la importancia de este instrumento como punto de partida para el establecimiento de un sistema de derechos de las minorías a nivel europeo, el Convenio tampoco describe un sistema de derechos de manera exhaustiva.

²⁶ Las personas pertenecientes a minorías nacionales podrán ejercitar, tanto individualmente como conjuntamente con otras los derechos y libertades derivados de los principios consagrados en el presente Convenio Marco.

²⁷ La protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías es parte integrante de la protección internacional de los derechos humanos y, en cuanto tal, se encuentra dentro del campo de la cooperación internacional.

Según Carnerero (1999 p.12) esto sucede por varias razones; por un lado, el Convenio-marco es sólo una parte de un régimen jurídico más amplio; otros instrumentos jurídicos “europeos”, surgidos en el contexto del Consejo de Europa y de la Unión Europea, ofrecen una tutela más indirecta, pero al mismo tiempo complementaria, de algunos derechos de las minorías. Además, los tres conceptos que componen el título de este escrito legal, “derechos”, “europeos” y “minorías”, son más bien problemáticos, fundamentalmente respecto del Convenio-marco.

- **Ámbito de aplicación**

Actualmente son treinta y nueve los Estados que han ratificado éste Convenio Marco, aunque es de destacar que países como Bélgica, Francia o Grecia aún no lo han hecho.

Este instrumento al igual que ocurre en otros, tampoco define el concepto "minoría nacional" debido a la dificultad para llegar a un consenso al respecto.

Muchas de las disposiciones del Convenio-marco se han formulado de modo suficientemente claro como para poder dar lugar a un recurso ante las autoridades estatales por parte de los individuos integrantes de las minorías, a fin de obtener beneficios concretos. En tal sentido, tales previsiones pueden, verdaderamente, ser consideradas “derechos”.

La definición del término “minoría” en el Convenio-marco ha dado lugar a discusiones entre los países europeos. Según Carnerero (1999 p.22), se pueden distinguir, tres grupos de países: un amplio grupo de países, situados por lo demás en la Europa central, donde el concepto de minoría está reservado a las “viejas” minorías que poseen vínculos estables con un particular territorio y, a veces, con otra nación más allá de las fronteras del Estado en el cual viven; un pequeño grupo de países, sobre todo del noroeste de Europa, en los cuales el concepto de minoría es usado, tanto en el lenguaje jurídico como en el general, para referirse tanto a los grupos con una base territorial, como también a las comunidades de inmigrantes (que son a menudo llamadas, por ejemplo en el Reino Unido, “ethnic minorities”); y, finalmente, un número reducido de países, incluidos Francia y Turquía, en los cuales el término minoría es considerado, de por sí, sospechoso e incompatible con la identidad constitucional del país.

Un punto a señalar es que el Convenio-marco sólo obliga a cada Estado parte respecto de sus nacionales, no a los extranjeros que habiten su territorio, aunque a pesar de ello cuentan con otros instrumentos que garantizan sus derechos a no ser discriminados, “en el disfrute del estándar mínimo de derechos del que se benefician todos los ciudadanos extranjeros”.

Sin embargo, tampoco se reconocen en el Convenio Marco derechos que los individuos puedan invocar fácilmente frente a los tribunales nacionales y los mecanismos de control internacional previstos por el Convenio no conducen a decisiones judiciales o para judiciales vinculantes (la Corte Europea de Derechos Humanos no ha sido dotada de la competencia para aplicar este tratado).

Otro punto débil es la falta de definición normativa, que deja la decisión en manos de cada Estado parte defina quiénes de los grupos que habitan en su territorio se beneficiarán de la protección dispensada por el mismo. Pero como señala Carnerero (1999 p. 6) ello conlleva el riesgo de que el Estado prive a alguna minoría nacional de la protección que se merecería negándoles su condición de tal.

- Las obligaciones y los derechos establecidos en el Convenio-Marco.

Para garantizar la protección de los derechos de las minorías, los Estados parte asumen una serie de obligaciones definidas en el título II del Convenio. Este hecho no excluye que los Estados en puedan decidir dar a las minorías nacionales un trato más favorable en situaciones que a su juicio sean necesarias

Carnerero (1999 p.7) señala que el Convenio también se preocupa por evitar dos grandes amenazas que pesan sobre la subsistencia de las minorías nacionales. Por un lado, su desaparición física, y por otro la pérdida de las características culturales y de las señas de identidad que hacen a sus miembros diferentes del resto de la población de ese Estado.

Con respecto al primero de estos aspectos los Estados al firmar el Convenio expresan su compromiso para tomar las medidas necesarias para la protección de las minorías que puedan ser objeto de esta amenaza, así como a la cooperación con otros Estados en la materia (art 18.2).

Con respecto al segundo, en el artículo 5.2, cuyo objetivo es evitar que lleguen a desaparecer diluidas en la mayoría, para lo que los Estados partes se comprometen a abstenerse de llevar a cabo políticas o prácticas encaminadas a la asimilación contra su voluntad de las personas que integran dichas minorías nacionales, debiendo, además, protegerlas de las acciones que persigan tal fin, obligación que, por supuesto, no les impide adoptar medidas para su integración encuadradas en una política de cohesión social que considere a las minorías no como un factor de división, sino como un elemento de enriquecimiento de la sociedad, tal y como propugna el propio Preámbulo del Convenio-marco.

2.2.3 La Carta de los Derechos Fundamentales

Después de décadas de utilización de los Principios Generales del Derecho Comunitario²⁸ surgió en el seno de la Unión Europea la idea de redactar un instrumento jurídicamente vinculante: la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. “Se trataba, en primer lugar, de dotar a la Unión de un catálogo de derechos claramente definidos y, así, salir de la incertidumbre inherente al descubrimiento jurisprudencial, caso por caso, de los Derechos protegidos en el ámbito europeo” (Fromage 2012 p.17).

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada en el Consejo Europeo de Niza el 7 de diciembre de 2000 por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. Posteriormente fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo y en ella se reconocen los derechos, libertades y principios de la Unión. Esta carta tiene el mismo valor jurídico que los tratados.

La Carta prohibió la discriminación por cualquier razón, entre ellas por la pertenencia a una minoría nacional, y se defiende la igualdad ante la ley. La importancia de este documento radica en la posibilidad que otorgaba a cualquier ciudadano de la Unión a ampararse directamente en ella en el caso de violación de sus derechos por parte de alguna de las instituciones europeas.

En materia de la prohibición de la discriminación, la carta introduce algunas novedades con respecto al Convenio Europeo de los Derechos Humanos. El artículo 21 señala “Se prohíbe

²⁸ Fuentes del derecho comunitario de carácter no obligatorio elaborados a través del Tribunal de Justicia

toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”.

Según Fromage (2012 p. 12) la aprobación de la Carta y su consagración como instrumento jurídico de igual valor que los Tratados es la consecuencia de un compromiso progresivo, y cada vez más extensivo, de las Comunidades europeas y de la Unión en materia de Derechos, ya que dota finalmente la Unión de un catálogo propio y claramente definido de Derechos. Así, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge todos los derechos individuales, civiles, políticos, económicos y sociales que disfrutaban todas las personas ciudadanas de la Unión Europea.

El valor vinculante de la carta permite que cualquier ciudadano puede denunciar una acción que a su juicio vulnere cualquiera de sus derechos recogidos en la carta. “Esta es la vía más adecuada, por ejemplo, en casos en los que el Estado ha traspuesto correctamente la normativa europea, pero la legislación es aplicada incorrectamente por las autoridades nacionales”.

La Carta es un complemento los sistemas de protección de los derechos fundamentales nacionales.

Si los derechos fundamentales de una persona no se respetan, los tribunales nacionales deben pronunciarse sobre la cuestión. Los particulares también pueden dirigirse al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que resuelve sobre las violaciones de los derechos civiles y políticos establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. En casos específicos, cuando un Estado miembro no respeta la legislación de la UE e infringe los derechos de una persona, la Comisión Europea también puede llevar al Estado miembro ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.” (Parlamento Europeo 2021)

Todos los derechos contemplados en la Carta están bajo el control de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta agencia es un órgano independiente de la Unión.

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) es el órgano independiente de la UE especializado en este sector y cuyo mandato abarca todo el ámbito de los derechos contemplados en la Carta. Ofrece asesoramiento en materia de derechos fundamentales, en concreto en los siguientes temas concretamente en los siguientes aspectos: Discriminación, Acceso a la justicia, Racismo y xenofobia, Protección de datos, Derechos de las víctimas y Derechos del niño. Esta agencia tiene como objetivo ayudar a promover y proteger de la manera más eficaz posible todos los derechos fundamentales en la UE. Su estructura es la siguiente:

Tiene cinco departamentos; dos de ellos se encargan para proporcionar asesoramiento y uno mantiene un diálogo enérgico con las partes interesadas.

La Agencia está dirigida por un director guiado por:

- **El Consejo de Administración.** Cuya función es la de determinar las prioridades que aprueba el presupuesto. Cuenta con expertos independientes nombrados por cada gobierno nacional, dos representantes de la Comisión Europea y uno del Consejo de Europa.
- **El Consejo Ejecutivo.** Cuya función es la de preparar las decisiones del Consejo de Administración.
- **El comité Científico.** Formado por 11 miembros cuya función es la de garantizar que la agencia responda a criterios científicos.

Esta agencia posee un plan estratégico que guía todo su trabajo y actividad a la vez que fija sus objetivos. También se realizan amplias consultas con el Consejo Ejecutivo y otros organismos de la Unión Europea cuyos resultados define el trabajo de la FRA.

La agencia también mantiene una estrecha colaboración con sus socios tanto a escala local, nacional como dentro de la UE, algo indispensable para que sus acciones y actividades sean

pertinentes. También realiza consultas con las partes interesadas para garantizar la idoneidad de sus proyectos respondan a las necesidades.

Aunque la Carta no especifica nada en relación a los derechos de las minorías como tal, sus disposiciones si contribuyen en cierta manera a la protección del colectivo, al recoger todos los derechos individuales, civiles, políticos, económicos y sociales que disfrutan todas las personas en la Unión Europea. Se trata de instrumento complementa la acción de los sistemas nacionales.

2.3 Organizaciones Europea

2.3.1 El Consejo de Europa

El Consejo de Europa cuyo objetivo es la protección de los derechos humanos. Esta organización aprobó en 1995 el Convenio-marco sobre la protección a las minorías. Este Convenio entró en vigor en 1998 y según Witte (2009 p. 413) con el tiempo ha ido ganando en autoridad y eficacia gracias, en parte, a la voluntad de algunos Estados de comprometerse y participar plenamente de él.

El 15 de febrero de 2007 el Consejo de Europa adoptó el Reglamento 168/2007/ce por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

“Otro paso importante tuvo lugar en el Consejo de Europa, que en 1995 puso en marcha varios organismos asesores y mecanismos de denuncia, como parte de su Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN)” (Kymlica 2007 p.14)

El Consejo de Europa, del cual son miembros todos los Estados europeos excepto Bielorrusia, es la principal organización en la que han sido desarrollados con el paso de los años, y especialmente durante en los últimos tiempos, los estándares europeos de tutela de las minorías.

El Consejo de Europa fue creado por el Tratado de Londres, el 5 de mayo de 1949, tras la segunda guerra mundial por diez estados europeos: Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia con el objetivo de preservar los

valores democráticos europeos a través de la creación de un “espacio jurídico y democrático común para Europa” (Fromage 2012 p.14). Se trata de la máxima autoridad en esta materia.

Unos meses después se incorporaron más países hasta llegar en la actualidad a 47 miembros, casi la totalidad del continente con la excepción de Bielorrusia. Estados Unidos, Japón, México y la Santa Sede actúan como Estados observadores.

La incorporación se ha realizado de manera progresiva en dos oleadas: en la década de los 70 lo hicieron los países del sur de Europa (España, Grecia y Portugal) y a partir de 1989 aquellos situados al este del desaparecido “Telón de Acero”²⁹. Con posterioridad a la última guerra balcánica entraron en la Organización los países de la ex-Yugoslavia.

El objetivo del Consejo de Europa es “erigirse como guardián de los valores democráticos en el continente europeo”. En la actualidad es la máxima Autoridad en Europa en esta materia.

Entre sus funciones se encuentran la de impulsar la protección de las minorías nacionales, elaborar convenciones para la protección de las minorías nacionales y, por otro, implementar medidas que tendieran a aumentar la tolerancia y la comprensión entre los pueblos. También se encarga de laborar documentos con los principios y estándares que deben cumplir los Estados miembros en el ámbito de la protección de las minorías.

La Unión Europea a través del Consejo de Europa ha propuesto dos instrumentos importantes para la protección e integración de estas minorías, mismos que aún no han sido plenamente ratificados: La Carta Europea de las Lenguas Regionales y de las Minorías (1992) y El Acuerdo para la Protección de las Minorías (1994).

²⁹ Frontera física que se extiende desde el mar de Barents hasta el mar Negro, que dividió Europa oriental y occidental durante casi medio siglo después del final de la Segunda Guerra Mundial, abarcando los países de Austria, Bélgica, Croacia, República Checa, Alemania, Grecia, Hungría, Lituania, Serbia, República Eslovaca, Turquía

La Carta está diseñada para proteger y fomentar las lenguas regionales y minoritarias como un aspecto amenazado del patrimonio cultural europeo. También buscar permitir que los hablantes de estas lenguas puedan hacerlo en la vida pública y privada³⁰.

Este instrumento, establece los principios básicos y objetivos en base a los cuales los Estados deben elaborar las políticas, la legislación y la práctica, y se considera como un instrumento que proporciona el marco necesario para la preservación de las lenguas en cuestión.

Siguiendo al Consejo de Europa se puede decir que los ocho principios y objetivos fundamentales son:

- El reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como una expresión de la riqueza cultural.
- El respeto al área geográfica de cada lengua regional o minoritaria.
- La necesidad de acción resolutiva para promocionar tales lenguas.
- La facilitación y /o promoción del uso de tales lenguas, en el lenguaje y la escritura, en la vida privada y pública.
- La provisión de formas apropiadas y medios para la enseñanza y el estudio de dichas lenguas a todos los niveles apropiados.
- La promoción de intercambios transnacionales relevantes.
- La prohibición de toda forma de diferenciación, exclusión, restricción o preferencia injustificadas, relativas al uso de una lengua regional o minoritaria, con el objeto de no fomentar o hacer peligrar su mantenimiento o desarrollo.
- La promoción por parte de los estados del entendimiento mutuo entre todos los grupos lingüísticos del país.

La Carta también establece una serie de medidas concretas para promover el uso de las lenguas regionales o minoritarias en la vida pública que abarcan los campos de la educación, la justicia, las autoridades administrativas y servicios públicos, los medios de comunicación, las actividades e instalaciones culturales, las actividades económicas y sociales y los intercambios transfronterizos.

³⁰ Abarca las lenguas regionales y minoritarias, no territoriales y las lenguas oficiales menos difundidas en territorio Europeo

La Carta prevé un mecanismo de supervisión para evaluar el funcionamiento de esta y su aplicación en los estados para, en el caso de que fuera necesario, hacer recomendaciones para la mejora de su legislación, sus políticas y sus prácticas. El elemento central del mecanismo de vigilancia es un comité de expertos independientes

El Acuerdo, tiene el objetivo de garantizar la protección a las minorías nacionales en los ámbitos de la vida social y política, aunque no crea obligaciones jurídicas para los Estados,

y mucho menos normas que les otorguen derechos a los miembros de las minorías en las que puedan sustentarse las decisiones de los tribunales o de las administraciones nacionales. El Acuerdo sólo señala las metas que los Estados se comprometen a lograr”. (Ibarra 2005 p.1)

Así, es realmente difícil ejercer un control efectivo en la aplicación práctica de los Estados miembros.

El Acuerdo prevé, también, la elección y el funcionamiento de una Comisión de Consejeros que, entre otros asuntos, evaluará los informes que periódicamente enviarán los Estados al Consejo de Ministros del Consejo de Europa.

La estructura institucional del Consejo de Europa es similar a la cualquier organización internacional y cuenta con los siguientes órganos:

- **Secretaría.** Elegida por la Asamblea Parlamentaria para un mandato de cinco años al frente de la Organización. La Secretaria General es la responsable de la planificación estratégica, de la orientación del programa de actividades y del presupuesto del Consejo de Europa. Dirige y representa a la Organización
- **Comité de Ministros.** Se trata de un órgano intergubernamental permanente apoyado por un Secretariado para llevar a cabo reuniones semanales con los representantes permanentes de cada país ante la Organización o anuales con los ministros titulares de cada país.

Sus funciones están definidas en el Capítulo IV del Estatuto y entre ellas se encuentran la supervisión y la ejecución de las sentencias del Tribunal de Derechos Humanos, la aprobación de los convenios que las autoridades nacionales tendrán que

firmar y ratificar y las recomendaciones, como guías a seguir en asuntos tan diversos como la protección de menores en internet o la igualdad en el ámbito político, o la lucha contra el tráfico de órganos.

- **Asamblea Parlamentaria.** La Asamblea Parlamentaria reúne a 324 parlamentarios de los 47 Estados miembros. Elige al Secretario General, al Comisario de Derechos Humanos y a los jueces del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Ofrece un foro democrático para el debate y lleva a cabo misiones de observación de elecciones. Sus comisiones desempeñan un papel importante en el examen de las cuestiones de actualidad. La Asamblea celebra cuatro periodos anuales de sesiones plenarias donde se remiten recomendaciones y preguntas al Comité de Ministros.

- **Congreso de Poderes Locales y Regionales** que representa la dimensión local y regional del Consejo de Europa. El Congreso es responsable de reforzar la democracia local y regional de los 47 Estados miembro y evaluar la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local. El congreso Reúne a 648 representantes de más de 150.000 poderes locales y regionales.
- **El Comisario para los Derechos Humanos.** El Comisario para los Derechos Humanos promueve el respeto de los derechos humanos y identifica posibles violaciones de esos derechos a través de un trabajo independiente.
- **La Conferencia de ONG** coordina las aportaciones de la sociedad civil. Está integrada por unas 400 ONG internacionales (ONGI) y crea un vínculo fundamental entre los responsables políticos y los ciudadanos, pues hace llegar la voz de la sociedad civil al Consejo de Europa “Para cumplir con los objetivos de promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, el Consejo de Europa ha creado un elevado número de mecanismos especializados de seguimiento con carácter independiente, que elaboran informes periódicos, como por ejemplo el Comité de Prevención de la Tortura, el Comité de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, el Comité de la Carta Social Europea, la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), el Grupo de

seguimiento de la Convención anti trata de seres humanos (GRETA) o el Comisario de Derechos Humanos.

La labor del Consejo de Europa se beneficia considerablemente de los conocimientos especializados de las ONG y de su proximidad a los ciudadanos europeos.

- **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)** se rige por la Convención Europea de Derechos Humanos. Creado en 1959, tiene su sede en Estrasburgo es la máxima autoridad judicial para la garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales en Europa.

El Tribunal examina las demandas individuales presentadas por los particulares contra los Estados, así como las demandas interestatales, y dicta sentencias sobre la existencia o no de violaciones de los derechos humanos. El Tribunal otorga una protección subsidiaria y es, en definitiva, un último recurso. Los 47 Estados miembros del Consejo de Europa están sujetos al cumplimiento del Convenio.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales fue una de las primeras medidas adoptadas por el Consejo de Europa, ya que fue redactado por los 10 Estados Fundadores.

Este Convenio es también conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos, un instrumento jurídico de obligado cumplimiento de una parte importante de los derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Convenio entró en vigor en 1953, firmado por 40 países miembros y cuenta en la actualidad con siete protocolos facultativos. Se trata de una pieza clave en la defensa de los derechos civiles y políticos.

2.3.2 La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa tuvo sus orígenes a principios de la década de 1970, cuando se estableció la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), un foro multilateral para el diálogo y la negociación entre el Este y el Oeste.

Tras varias reuniones durante dos años en Helsinki y en Ginebra, la OSCE acordó firmar el Acta Final de Helsinki el 1 de agosto de 1975. Se trata de un documento que recogía una serie de compromisos clave acerca de cuestiones de carácter político-militar, económicas, medioambientales y de derechos humanos, temas que eran el núcleo de aquello conocido como “proceso de Helsinki”. En él se establecieron también diez principios fundamentales (el “Decálogo”) que rigen la conducta de los Estados hacia sus ciudadanos, así como entre ellos.

Hasta el año 1990, la OSCE funcionó a través de una serie de reuniones que trabajan en los compromisos de los Estados e intentaban ampliarlos, al mismo tiempo que éstos estaban sujetos a la revisión para garantizar su cumplimiento.

Tras el fin de la Guerra Fría y la Cumbre de París en 1990, “se pidió a la OSCE que asumiera su papel en la gestión de las transformaciones históricas que estaban teniendo lugar en Europa y reaccionara ante los nuevos retos del período posterior a la Guerra Fría; como resultado de ello, se dotó de instituciones permanentes y de capacidades operativas”.

Así, como parte de ese proceso de institucionalización, la OSCE pasó a denominarse OSCE en virtud de una decisión de la Cumbre de Budapest de Jefes de Estado o de Gobierno en diciembre de 1994.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación Europa actúa como un foro de diálogo político en el que se tratan cuestiones relativas a la seguridad con el fin de acordar actuaciones conjuntas para mejorar la vida de los ciudadanos y las comunidades.

A través de un enfoque integral de la seguridad que engloba la dimensión político-militar, la económica y medioambiental, y la humana, así como sobre la base de su carácter integrador, la OSCE ayuda a salvar diferencias y a fomentar la confianza entre los Estados mediante la cooperación en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. (OSCE 2021)

En la actualidad cuenta con 57 Estados participantes de América del Norte, Europa y Asia y Europa. Se trata de la organización de seguridad regional más grande del mundo. Su principal objetivo es trabajar por la paz, la estabilidad y la democracia del mundo mediante la utilización del diálogo político.

Para llevar a cabo su labor, la OSCE cuenta con instituciones, unidades de expertos y una red de operaciones sobre el terreno a través de las cuales, aborda cuestiones que afectan directamente a la seguridad común, como “el control de armamentos, el terrorismo, la buena gobernanza, la seguridad energética, la trata de personas, la democratización, la libertad de los medios de comunicación y las minorías nacionales”.

La Organización cuenta con una serie de instituciones y estructuras para a cumplir su mandato. Estas son:

- **Asamblea Parlamentaria de la OSCE.** La Asamblea Parlamentaria está compuesta por 323 parlamentarios. Se trata de un foro que permite el debate parlamentario, dirige las misiones de observación de las elecciones y también refuerza la cooperación internacional para preservar los compromisos sobre cuestiones políticas, de seguridad, económicas, medioambientales y de derechos humanos.

Además, la Asamblea tiene otra serie de funciones como la promoción de mecanismos de prevención y resolución pacífica de conflictos, el apoyo para el desarrollo de instituciones democráticas en los Estados participantes y proporciona transparencia y responsabilidad a la OSCE. Celebra sesiones anualmente que proporcionan una serie de recomendaciones políticas a la parte gubernativa de la Organización.

“Los Representantes Especiales de la Asamblea se ocupan de cuestiones que van desde la cooperación fronteriza hasta las minorías nacionales, y de ámbitos geográficos que van desde Afganistán hasta el Cáucaso meridional”. Por último, la Asamblea también realiza visitas parlamentarias y “misiones de investigación sobre el terreno, y mantiene vínculos estrechos con la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes, con la Unión Interparlamentaria, con la Asamblea Parlamentaria de la Organización de Tratado del Atlántico Norte y con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Su Secretaría Internacional tiene la sede en Copenhague.” (OSCE 2021)

- **Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales.** El Alto Comisionado interviene cuando a su juicio existen una serie de situaciones que afectan de manera negativa a las minorías nacionales y podrían desembocar en un conflicto. “Buena parte del trabajo cotidiano consiste en identificar y abordar las causas de tensiones y conflictos étnicos”.

Así, el Alto Comisionado se ocupa de los factores que podrían desencadenar tensiones a corto plazo, conflictos interétnicos y problemas estructurales duraderos. También si un Estado participante no está cumpliendo sus compromisos políticos o las normas internacionales en la materia, el Alto Comisionado le ayudará facilitando análisis y haciendo recomendaciones.

También el Alto Comisionado publica Recomendaciones y Directrices temáticas en las que asesora acerca de problemas y prácticas recomendables comunes y proporciona apoyo estructural mediante pequeños proyectos de colaboración cuyo objetivo es lograr la sostenibilidad incrementando la autogestión local.

- **La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE.** Esta oficina (OIDDH) proporciona apoyo, asistencia y experiencia a todos los Estados participante y a la sociedad civil para la promoción de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, la tolerancia y la no discriminación.

La OIDDH también realiza actividades de monitorización de elecciones, la revisión de legislación y el asesoramiento a los gobiernos acerca de la creación y el mantenimiento de las instituciones democráticas. La Oficina también realiza programas de capacitación para funcionarios gubernamentales y otros funcionarios de las fuerzas de seguridad y organizaciones no gubernamentales sobre la forma de mantener los derechos humanos.

- **Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación.** Las actividades del/la representante puede ser de observación de la evolución de la situación de los medios de comunicación con el objetivo de ayudar a los Estados

participantes a cumplir sus compromisos en materia de la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación.

También se incluyen medidas para velar por la seguridad de los periodistas; contribuir al desarrollo del pluralismo de los medios de medios informativos “promover la despenalización de la difamación; combatir los discursos que incitan al odio, preservando al mismo tiempo la libertad de expresión; facilitar opiniones de expertos sobre la regulación y la legislación de los medios informativos; promover la libertad de Internet; y contribuir al proceso de transición de la transmisión analógica a la digital”

La Representante también organiza conferencias regionales anuales de medios de comunicación, a las que asisten periodistas, representantes gubernamentales, de la sociedad civil y del mundo académico, para debatir cuestiones de actualidad relacionadas con la libertad de los medios informativos.

- **Corte de Conciliación y Arbitraje.** Tiene el objetivo de proponer soluciones a los Estados a través d la conciliación. Este es un mecanismo que puede ser activado de manera unilateral por parte de cualquier Estado cuando exista una controversia entre ese Estado y uno o más Estados parte de la Convención. Cuando finalicen los procedimientos, la Comisión presenta un informe y una serie de recomendaciones a las partes. Si no se llega un acuerdo se puede firmar un tribunal especial de arbitraje quien emitirá una sentencia jurídicamente vinculante para ambas partes.
- **Grupo de Minsk de la OSCE.** El grupo de Minsk, cuyas actividades se conocen como el Proceso de Minsk, lidera los esfuerzos de la OSCE para encontrar una solución pacífica al conflicto de Nagorno Karabaj. Está copresidido por Francia, la Federación de Rusia y los Estados Unidos.
- **Secretaría de la OSCE.** Bajo la dirección del Secretario General, proporciona apoyo operativo a la organización. Tiene su sede en Viena y cuenta también con un Centro de Documentación de la OSCE en Praga.

En relación a los asuntos relativos a las minorías nacionales, “la OSCE busca y halla soluciones rápidas a tensiones étnicas que podrían poner en peligro la paz y la estabilidad tanto dentro de los Estados de la región de la OSCE como entre ellos” (OSCE 2021).

También fomenta los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y presta especial atención a la situación de los romaníes y sinti.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LA MINORÍA ROMANÍ.

3.1 Historia y Evolución

Los gitanos constituyen la minoría étnica más grande de Europa. Algunas estimaciones calculan que en el continente viven alrededor de 10 o 12 millones de gitanos, y aproximadamente 6 millones son ciudadanos o residentes de la Unión Europea³¹. Esto son sólo estimaciones, pues sólo se tienen datos a partir de los censos y muchos ciudadanos romaníes no aparecen en los mismos.

Aunque el origen de los Romaníes aún sigue generando debates ante la escasez de pruebas documentales, la mayoría de los historiadores sitúan el origen del pueblo gitano en la India, concretamente en el “noroeste del subcontinente indostánico que abarca las regiones del Punjab y el Sunti”. (Secretariado gitano 2021)

³¹ Según Yeung Sik Yuen Los Romaníes viven en su mayor parte en los países de la Europa Central y Oriental, principalmente en República Checa (unos 300.000), República Eslovaca (unos 300.000), Hungría (unos 500.000), Rumania (más de un millón), Bulgaria (unos 500.000), los Estados surgidos de la desmembración de la antigua Yugoslavia (unos 600.000, en su mayoría en la actualidad en Serbia, Montenegro y Kosovo), Grecia (unos 200.000), también en España (unos 600.000) y otros Estados europeos, como Francia, Reino Unido o Italia.

Mapa 1: Regiones del Punjab.



Fuente: Wikipedia.

Los historiadores señalan dos migraciones masivas en el siglo IX; una cuando el Islam invade la India y los indios que habitaban en los territorios noroccidentales de la península indostánica emprenden una gran migración hacia el oeste y la segunda migración se produce en el siglo XIII, cuando “gitanos” emigran ante la llegada de los ejércitos mongoles que conquistan el territorio. “A partir de entonces el éxodo de viajeros es continuo”. (Unión Romaní 2021)

Desde ahí se cree que el pueblo romaní cruzó Persia³². Desde ahí, gran parte de ellos continuaron su desplazamiento hasta Europa y sus descendientes serían los gitanos que hoy se conocen.

³² El doctor Donald Kenrick no cree que el camino que desde la India trajo a los romà hasta las orillas del Mediterráneo occidental fuese recorrido por un grupo uniforme de población india que se dirigía hacia el oeste. Kenrick apuesta por que "los inmigrantes indios, procedentes de distintas tribus -Sott, Sindhi-, se casaron entre sí, se mezclaron en Persia y allí formaron un pueblo denominado Dom o Rom

Las hambrunas, las invasiones de los hunos, de los árabes o de los mongoles, las guerras y los desórdenes, y la esperanza de encontrar unas mejores condiciones de vida en otra tierra hicieron que poco a poco diversos grupos de gitanos viajaran en pos del Sol, atravesando el Bósforo y llegando a Europa. (Unión Romani 2021)

A su llegada a Europa, Grecia y Armenia fueron los países más importantes en cuanto a su actuación como puente desde Oriente al continente europeo. A mediados del siglo XIV se detectan ya asentamientos gitanos en prácticamente todas las islas del Mediterráneo y en la Grecia continental. Según algunos autores, el primer territorio europeo que pisaron los Romà fue Corfú³³ a principios del siglo XIV. Poco a poco los grupos gitanos se fueron extendiendo por el resto de Europa.

Dependiendo de las costumbres, la zona geográfica que ocuparon y la variante dialectal de la propia lengua hablada por los gitanos, se van configurando los grandes grupos gitanos que han sobrevivido hasta hoy en día: kalé, lovari, sinti, kalderash y manouche. (Unión Romani 2021)

Los primeros *romà* que llegan a Europa se mueven de país en país relatando misteriosas historias sobre su origen y los habitantes de los países a los que llegan les empiezan a considerar como invasores, vagabundos, delincuentes o ateos, despertando en ellos miedo “A partir de ahí, la historia de los *romà* está sembrada de persecuciones, castigos e incompreensión”. (Unión Romani 2021)

En la actualidad muchas de estas personas siguen siendo víctimas de prejuicios, discriminación, vulnerabilidad y exclusión social dentro de la Unión Europea a pesar de las herramientas y mecanismos elaborados por la organización en esta materia. “Algunos

³³**Corfú** (en griegomoderno Κέρκυρα, *Kérkyra*, AFI: 'kerkira o 'cercira; en griego antiguo Κόρκυρα, *Kórkyra*, transcrito «Córcira»; en latín Corcyra) es una isla griega del mar Jónico, situada frente a la costa noroeste del Epiro griego y la sur del Epiro albanés. Es la segunda mayor de las Islas Jónicas.² La isla forma parte de la unidad periférica de Corfú y constituye un único municipio, que incluye la propia isla de Corfú y el pequeño archipiélago de Diapontia. La capital y principal ciudad de la isla se denomina también Corfú.

informes señalan que muchos romà de Europa se enfrentan a situaciones en las que sus derechos son violados y sus libertades públicas limitadas” (Secretariado gitano 2021).

La situación actual de los Romaníes, a nivel económico, social y política es muy diferente dependiendo del país europeo en el que se encuentren viviendo, pues cada país presenta una realidad económica, social y política diferente, aunque en todas ellas los romaníes presentan una situación de desventaja y discriminatoria con respecto a la población mayoritaria. Esta variedad influye negativamente a la hora de ofrecer una respuesta común a los problemas que enfrenta esta minoría.

Así, la actualidad esta minoría sigue teniendo problemas y sufriendo discriminaciones en diversos ámbitos como por ejemplo en el acceso a la vivienda o en el ámbito de la educación donde presenta altos porcentajes de absentismo escolar. Si hablamos de la formación universitaria los porcentajes son aún menores. Esta situación se agrava aún más en el caso de las mujeres. Tampoco tienen la posibilidad de aprender su cultura y tradiciones en el sistema público de educación.

Los empleos que ocupan se caracterizan por la precariedad y la temporalidad. Además, esta minoría apenas tiene representación política, tanto a nivel local, como regional o nacional y como siempre sucede estas desventajas las sufren en peor medida grupos vulnerables como son las mujeres y los niños.

Los gitanos, como consecuencia de su situación de desigualdad unido a que son una minoría estereotipada socialmente, presentan también una situación sanitaria con más carencias que el resto de los miembros de la sociedad mayoritaria. Los principales problemas de salud que presentan están relacionados con las carencias en vivienda, educación, ingresos, etc. “y son factores esenciales que determinan el grado de bienestar de una población en un entorno determinado” (Secretariado gitano 2021).

Por tanto, los grupos socioeconómicos más desfavorecidos presentan las tasas de salud más deficitaria. En la medida en la que se contribuya a la eliminación de las desigualdades sanitarias estaremos favoreciendo la promoción social y personal y el ejercicio de una ciudadanía activa como miembros de pleno derecho.

También influye la imagen social negativa que sobre la comunidad gitana tiene la población mayoritaria que persiste en la sociedad mayoritaria, “con creencias y prejuicios que derivan

en actitudes claramente discriminatorias, continúa siendo uno de los principales obstáculos que impiden el pleno ejercicio de la ciudadanía de los gitanos y gitanas” (Secretariado gitano 2021).

A pesar de que en los últimos años si parece haberse producido avances en este sentido, esta imagen negativa que la estigmatiza continúa fuertemente arraigada en todas las capas sociales de los Estados europeos.

Son muchos los romà del centro y del este de Europa que se ven obligados a huir de sus países ante la creciente ola de racismo y de ataques violentos que hacen temer por sus vidas. En el caso de Kosovo muchos de ellos están viéndose obligados a solicitar asilo político o refugio en los Estados de la Unión Europea, pero en la mayor parte de los casos, las autoridades fronterizas de la Unión Europea impiden que estas personas entren en nuestro territorio.

También como indica el secretariado debe señalarse que los acuerdos de repatriación firmados entre Estados miembros de la Unión Europea y Estados de la Europa Central y Oriental no son los más favorables para este colectivo, además de deshumanizar a las personas solicitantes de asilo.

La Constitución de nuevos Estados en Europa Central y del Este ha originado que muchos de ellos no tengan nacionalidad, pues las negociaciones internacionales para resolver la situación provocada por la guerra de los Balcanes y la desaparición de Yugoslavia se hicieron sin contar con la presencia de la minoría étnica romaní que habita estos territorios. Algunas de las condiciones exigidas actualmente para obtener la nacionalidad en estos Estados, es, por ejemplo, un tiempo mínimo de residencia, algo que impide que los gitanos puedan obtener la nacionalidad dado sus características nómadas. Esta situación ha originado que muchas personas de esta etnia sean actualmente apátridas.

“Los problemas de derechos humanos de los romaníes no se limitan a la vulneración de los derechos de las minorías, es decir, a la discriminación por razón de la cultura, el idioma y la raza, sino que, como grupo se les han conculcado todos los derechos humanos conocidos” (Secretariado gitano 2021)

Por ello, es necesaria una atención particular de los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos y más específicamente de los que se ocupan de las minorías nacionales europeas y de la no discriminación instaurados en los organismos regionales europeos OSCE, UE y en el Consejo de Europa que también ha asumido competencias en esta materia. También el papel que debe jugar el derecho internacional en éste ámbito es de suma importancia.

“... en este ámbito, es innegable que el reconocimiento de las minorías en general, y de la minoría gitana, de forma específica, ha tenido un auge importante en las últimas décadas a través del Derecho internacional y en la agenda de numerosas organizaciones internacionales y supranacionales como la ONU, el Consejo de Europa y la OSCE, convirtiéndose también en un asunto de importancia en la política regional de la Unión Europea, “fundamentalmente, con el comienzo de las negociaciones para la adhesión de países de Europa Central y del Este, que cuentan con una fuerte presencia de comunidades roma dentro de sus poblaciones” (Tomás 2018 p. 5).

3.1.1 La mujer romaní

En la cultura gitana el papel de la mujer está siempre subordinado al del hombre. Primero al de sus familiares más cercanos, su padre y hermanos, y después, al casarse, a su marido.

“Cuando las niñas tienen aproximadamente ocho años, ya colaboran de pleno en las tareas domésticas, cuidan de la casa y atienden a sus hermanos pequeños. Durante la pubertad y hasta que se casan, permanecen bajo el control de su padre “de forma muy rígida”. Si la mujer enviuda, permanece sola. Este modelo de comportamiento da mucho prestigio a la mujer en su madurez. Una mujer de prestigio es aquella que se casa mediante el rito gitano, tiene un elevado número de hijos (cuantos más varones, mejor), es fiel a su marido durante toda su vida y coopera con él para llevar

suficiente dinero a casa –un gitano que no aporta recursos no está bien visto en su comunidad. (Esparcia 2009 p. 215)

En el ámbito la laboral, la mujer ocupa el plano doméstico y en algunas ocasiones llevan a cabo oficios temporales y precarios, relacionados con el comercio en la calle y los mercados. Por tanto, desde el punto de vista económico, parece que el colectivo de mujeres gitanas aparece sumido en una pobreza crónica. Las mujeres gitanas se llevan la peor parte de la situación de discriminación que sufren pues también en relación con el trabajo remunerado y el doméstico, y la participación social.

El machismo afecta a todas las mujeres de todas las culturas de una manera similar. Sin embargo, en la cultura gitana a esta discriminación se le debe añadir la discriminación social y cultural debido al racismo existente en su contra.

Por ello, siguiendo a Ayuste y Payá (2004 p. 105) se puede decir que la mujer gitana sufre una triple exclusión: por el simple hecho de ser mujer, por el hecho de pertenecer a una minoría étnica y por no poseer una formación básica y adecuada que le permita acceder al mundo del trabajo y a otros ámbitos de participación social y ciudadana.

El racismo que sufre la mujer romaní es más acusado que el que sufren los hombres de la misma etnia. Así ellas encuentran mayores dificultades a la hora de acceder a procesos formativos o poder participar en la vida social, situación que incide de manera claramente negativa en su situación de exclusión. “En este caso, el sexismo y el racismo interaccionan provocando formas de discriminación o sistemas de subordinación. El racismo, el patriarcado y las desigualdades económicas” (Macías y Redondo 2011, p. 80).

La discriminación por cuestión de etnia, género y nivel formativo que sufren las mujeres gitanas ha sido analizada por diversos organismos internacionales. Como es el caso del Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) de la ONU. Este organismo ha constatado en varias ocasiones el incumplimiento de la convención por parte de algunos Estados³⁴.

³⁴ El Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) de la ONU fue el encargado en 2004 de revisar el informe español sobre el cumplimiento por parte del gobierno español de la eliminación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres. De manera

El racismo que sufre incide de una manera negativa en su situación de exclusión. “En este caso, el sexismo y el racismo interaccionan provocando formas de discriminación o sistemas de subordinación. El racismo, el patriarcado y las desigualdades económicas” (Macías y Redondo 2011 p. 73).

Según (Macías y Redondo 2011, p.74) la discriminación por cuestión de etnia, género y nivel educativo que sufren las mujeres en países europeos, especialmente del Este es especialmente preocupante.

Además, en estos países existe un elevado porcentaje de mujeres gitanas indocumentadas. Este hecho sumado a la situación de pobreza en la que viven provoca que en ocasiones sufran la negación de atención médica “o que se les envíe a lugares segregados en los que se les atiende de manera discriminatoria. Se constata, por tanto, que existe un desigual acceso al sistema sanitario que penaliza a las mujeres gitana. Esto se traduce, por ejemplo, en que su esperanza de vida sea mucho menor que la de las mujeres no gitanas”. (Macías y Redondo 2012, p. 74).

En el acceso al sistema judicial también existen prácticas discriminatorias por cuestión de género³⁵.

paralela, el European Roma Rights Center presentó un informe al CEDAW donde se contradecía la información aportada por el gobierno español, debido al incumplimiento de diversos artículos de la Convención, especialmente los relativos a salud y al acceso al mercado laboral por parte de las mujeres gitanas (European Roma Rights Center, 2004).

³⁵ El proyecto Barañí hizo una estimación sobre el porcentaje de mujeres gitanas que se encuentran encarceladas sobre el total de mujeres, resultando ser una cuarta parte. En el proyecto Barañí se analizan prácticas discriminatorias que se suceden en el sistema judicial y policial. Un ejemplo de ello es la práctica de detener y registrar en mayor grado a personas de “aspecto gitano” en nuestras ciudades. Al existir esta discriminación, las personas de etnia gitana desconfían tanto del sistema judicial como de la policía. Una encuesta sobre la confianza en la justicia y policía por parte de la población gitana identificó que el 40% de las mujeres y el 35% de los hombres no tenían ninguna confianza en los jueces y en el caso de la policía ascendía a un 28% y un 42% respectivamente (European Roma Rights Center, 2004)

A todo esto, hay que sumarle, además, la imagen estereotipada que la cultura hegemónica tiene sobre la mujer gitana, fijándose especialmente en todos aquellos aspectos de su cultura que la subordinan al hombre, como son la importancia de la virginidad o el matrimonio.

Las mujeres gitanas, hoy en día, en la sociedad española, como grupo étnico-cultural, padecen una situación diferente con respecto a una mayoría, viéndose afectadas por una discriminación múltiple: por ser mujeres en una sociedad patriarcal y por pertenecer a una minoría étnica que según los estudios sobre prejuicios sociales recibe la peor valoración social. Otro factor que no se puede olvidar es su pertenencia a una cultura cuyos valores de género han estado asociados tradicionalmente ante todo a la función social que deberán cumplir como madres y esposas. (Secretariado gitano 2021).

3.2 Los informes de la Comisión Europea Contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) y la Red Europea de Mecanismos de Igualdad (Equinet).

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) es un organismo de vigilancia de los derechos humanos especializado en cuestiones relacionadas con la lucha contra el racismo, la discriminación en todas sus formas, xenofobia, antisemitismo e intolerancia en Europa. Entre sus funciones destacan la de preparar informes y emitir recomendaciones a los Estados miembros.

La secretaría de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) forma parte del Departamento de Lucha contra la Discriminación y la Dirección de Lucha contra la Discriminación (DGII) dentro de la Dirección General de Democracia del Consejo de Europa.

Los informes de seguimiento que realiza en relación a los temas de discriminación racial, están vinculados a la falta de una legislación eficaz contra la discriminación en algunos Estados miembros del Consejo de Europa.

Por su parte, las recomendaciones son sobre la promulgación de una legislación específica completa contra la discriminación que cubran los campos del empleo, la vivienda, la educación y el acceso a los servicios sociales públicos.

Así, para combatir el racismo y la discriminación racial de una manera eficaz este organismo ha emitido la Recomendación de política general núm. 7 de la ECRI que contiene los elementos clave en este sentido. Esta recomendación se centra en las autoridades estatales, a las que pide que garanticen una legislación penal nacional que:

castigue la incitación pública a la violencia, el odio o la discriminación por motivos de “raza”, color, idioma, religión, ciudadanía, origen étnico / nacional, orientación sexual e identidad de género. El derecho civil y administrativo debe prohibir la discriminación racial, homofóbica o transfóbica directa e indirecta, así como la segregación, el acoso y la discriminación por asociación, entre otros. (ECRI 2021)

Según datos del Secretariado Gitano (2021) la práctica totalidad de los Estados de Europa tienen población gitana dentro de su territorio, siendo Rumanía es el país europeo que más población gitana tiene con respecto a la población total, seguido de cerca por Hungría y Bulgaria.

En su último informe sobre Rumanía realizado en 2019³⁶ la ECRI señaló la existencia de actos violentos y de carácter racista en este país, también a través de las redes. También detectó una clara falta de recursos de las autoridades para combatir estas situaciones, así como un déficit con respecto a la adopción de la Estrategia Nacional de Igualdad, Inclusión, Diversidad (2018-2022).

La ECRI señala la necesidad de que las autoridades rumanas establezcan un sistema para recoger información en relación a las situaciones de violencia contra los romaníes en territorio rumano y que estos sean públicos.

También recomienda que las autoridades aseguren que la Estrategia para la inclusión de los ciudadanos rumanos pertenecientes a la minoría romaní de 2014 a 2020 vaya acompañada de

³⁶ <https://rm.coe.int/fifth-report-on-romania/168094c9e5>

una evaluación de todos los proyectos de integración ejecutados en los últimos años, sobre la base de datos exhaustivos y desglosados por género.

Por último, la ECRI recomienda que las autoridades de este país evalúen la inclusión de los niños romaníes en los programas preescolares existentes con miras a aumentar su participación y evaluar si estos programas proporcionan igualdad de acceso a la educación y a una enseñanza de calidad y la prohibición de la segregación escolar en los centros preuniversitarios con miras a lograr una educación inclusiva.

En el caso de la República Checa³⁷, la ECRI alienta a las autoridades a supervisar los efectos de la preescolar obligatoria y, en particular, si contribuye a reducir las diferencias entre los niños gitanos y los no gitanos, y si prepara a los niños gitanos para la educación y que puedan seguir un programa de estudios ordinario en la escuela primaria.

En el caso de Hungría³⁸, la ECRI denunció que se estaban produciendo situaciones de desalojo forzosos de gitanos de las viviendas sociales por parte de las autoridades locales sin una alternativa habitacional digna.

En el caso de Francia³⁹ la ECRI recomendó a las autoridades francesas que tomaran medidas inmediatas y proactivas para asegurar que ninguna solicitud de "residencia" presentada por personas pertenecientes a grupos vulnerables como gitanos sea rechazada y que los plazos de tramitación de estas solicitudes se reduzcan al mínimo necesario

En Suecia⁴⁰, este organismo, recomendó que las instituciones de los defensores del pueblo tuvieran las competencias y los conocimientos adecuados para investigar la discriminación por parte de todas las autoridades públicas, incluidas las fuerzas del orden, incluidos los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Además, la ECRI alentó al Defensor del Pueblo Parlamentario a trabajar en consulta con el Defensor de la Igualdad en estos casos.

³⁷<https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-the-czech-republic-5th-monitoring-cycle/16808b566d>

³⁸ <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-hungary-5th-monitoring-cycle/16808b57f9>

³⁹<https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680934a7d>

⁴⁰<https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/1680a0a08b>

La ECRI señala que no se han introducido cambios en los mandatos y poderes de las instituciones de desde la publicación su informe.

En Ucrania la ECRI⁴¹ recomendó que los tribunales que no cobren las tasas judiciales en los casos en que los romaníes quieran demostrar su identidad para obtener documentos de identificación personal.

Las autoridades informaron a la ECRI de que el artículo 8 de la Ley de tasas judiciales de 2012 prevé el aplazamiento del pago de las tasas judiciales, la reducción de su importe o la exención de pago. Un tribunal puede reducir el importe o eximir del pago sólo en los casos en que la tasa judicial supere el 5 por ciento de los ingresos anuales del demandante correspondientes al anterior año natural anterior.

La ECRI entiende que la legislación es de poca utilidad para los gitanos que tratan de demostrar su identidad, ya que, paradójicamente, existe el requisito de demostrar la incapacidad de pagar las tasas mediante la presentación de pruebas documentales al tribunal. En este contexto, la ECRI no ha encontrado ninguna indicación de que el artículo se haya aplicado en estos casos.

Toda la información recopilada por la ECRI apunta a que no se han producido cambios a este respecto.

Como la ECRI señaló en su último informe, esta situación crea un problema particular, entre otras cosas, en el de la aplicación de la ley, que se puso de manifiesto en la controversia sobre la creación de una base de datos sobre los romaníes por parte de un cuerpo de policía regional

En Eslovaquia⁴², la ECRI señala que continúa la exclusión de los gitanos, así como la inexistencia o inaplicación de instrumentos y marcos institucionales adecuados para su participación en todos los niveles de la administración local. La organización pide a las autoridades que garanticen una aplicación coherente de la legislación relativa a las minorías

⁴¹<https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8277>

⁴²<https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-the-slovak-republic/1680a0a088>

nacionales, incluidos los gitanos que conduzca a una mejora tangible del ejercicio efectivo de sus derechos en todo el país.

En el caso de Serbia⁴³, la ECRI lamenta señalar que el número de romaníes y miembros de otras minorías empleadas en el sector público de Serbia sigue estando lejos de ser proporcional. Se desconocen también las condiciones de los mismos.

En Portugal la ECRI también ha detectado situaciones de discriminación hacia los gitanos en su último informe del año 2019. Señala que las estadísticas sobre la matrícula de los alumnos gitanos, han mejorado en los últimos años pero que todavía mantienen porcentajes bajos, empeorando también en el caso de las niñas, por lo que señala la necesidad de seguir trabajando en esta materia.

En el caso de España la ECRI no puede concluir que las medidas adoptadas en el marco de la Estrategia y el Plan Operativo hayan tenido un impacto real en las tasas de finalización de la escolaridad obligatoria entre los romaníes. Tampoco ve propuestas concretas para avanzar en este tema ni en relación a su financiación. La ECRI también reconoce que los cierres de escuelas y la consiguiente educación a distancia, que se produjeron en España en 2020 como consecuencia de la pandemia de Covid, se sumaron a las dificultades muchos niños gitanos para completar su escolarización obligatoria.

Por su parte, la red europea de mecanismos de igualdad (EQUINET) está formada por instituciones públicas que luchan contra la discriminación a nivel nacional. A través de Equinet, los miembros pueden compartir su experiencia a nivel europeo. La Red asegura que la información y el conocimiento fluyan de la manera más eficiente posible entre los miembros para aprender de los éxitos logrados y los desafíos planteados durante la implementación de su mandato a nivel nacional.

Como Red de miembros y según lo establecido en los estatutos de Equinet, las decisiones relativas a la existencia, evolución y direcciones estratégicas de la Red solo pueden ser tomadas por miembros

⁴³<https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8275>

Esta red, tiene el objetivo de recoger información para crear conocimiento útil sobre la igualdad y la discriminación, así como facilitar la representación y protección de los todos aquellos miembros interesados a nivel europeo.

De manera anual la Asamblea General de miembros se reúne en la Asamblea General Anual (AGM) para discutir y tomar decisiones sobre varios temas importantes como el Plan Estratégico de la Red (orientación plurianual), el Plan de Trabajo anual, los estados financieros e informes de actividad, adhesión de nuevos miembros, entre otros.

En este ámbito, Equinet, ha publicado informes y documentos relacionados con el perfil étnico y racial, analizando la práctica, las acciones de los organismos nacionales de igualdad, y compartiendo los resultados para poder tomar buenas decisiones a partir de la experiencia.

Una de las actuaciones más recientes de esta red fue la organizada el pasado 8 de febrero del 2021. En esa fecha la red Equinet organizó una mesa redonda on-line⁴⁴ en la que participaron la Comisión Europea, representantes de los Estados miembros, representantes de la sociedad civil y organismos de igualdad.

Esta mesa redonda trató sobre la publicación de la organización en octubre de 2020 relacionada con el nuevo marco estratégico de la UE para los gitanos, con el objetivo de alcanzar una mayor igualdad, inclusión y la participación de esta minoría en todos los organismos sociedad.

Durante las jornadas, los organismos nacionales de igualdad (ONI), las autoridades nacionales, las instituciones europeas y organizaciones de la sociedad civil de toda Europa se reunieron para definir mejores formas de cooperar para la promoción de la igualdad de los gitanos y determinar el papel que pueden y deben desempeñar los organismos nacionales para la igualdad.

El objetivo principal de esta mesa fue discutir e identificar formas para mejorar la cooperación entre los organismos de igualdad, las autoridades nacionales y la sociedad civil a la luz del nuevo Marco Estratégico de la UE para la población romaní. Se planteaba los siguientes objetivos:

⁴⁴ <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2021/02/Roma-Roundtable-Synthesis-Report-1.pdf>

1. Aumentar la conciencia de los organismos de igualdad sobre el Marco Estratégico de la UE
2. Permitir que los organismos de igualdad intercambien ideas sobre su participación en el desarrollo y seguimiento de los marcos estratégicos nacionales de los gitanos y la financiación de la UE para la igualdad de los gitanos, y discutir formas de fortalecer su contribución.
3. Desarrollar un entendimiento común de los roles y desafíos de cada participante
4. Ayudar a la coordinación de los diferentes actores implicados para garantizar una implementación más eficaz del Marco Estratégico de la Unión Europea para la población romaní.

La mesa comenzó, en primer lugar, con la presentación del trabajo de la red Equinet y de los organismos nacionales de igualdad de los gitanos (incluido el informe de Equinet sobre la inclusión de los gitanos y los nómadas publicado en 2020). Posteriormente, le siguió una visión general del Marco Estratégico para los Gitanos de la UE y de la situación existente sobre el terreno.

Las siguientes presentaciones breves incluyeron las lecciones aprendidas y los retos a los que se enfrenta la aplicación del Marco Estratégico de la UE para los Gitanos.

Los organismos nacionales para la igualdad contribuyeron, por su parte, con un enfoque en sus actividades de aplicación de las estrategias nacionales para los gitanos.

En la segunda sesión, los ponentes se centraron en todas aquellas acciones concretas necesarias para aplicar eficazmente en la UE para los gitanos, así como en las formas de cooperación.

Se llegó a la conclusión de que la discriminación de los gitanos es una realidad cotidiana de las sociedades europeas en diversos ámbitos de sus vidas. Muchos se enfrentan a la pobreza, a condiciones precarias e incluso al hambre. Además, el 30% de los gitanos ha sufrido algún tipo de acoso, también a través de redes e internet.

A pesar de los esfuerzos de la UE por garantizar la inclusión y la igualdad de trato de los gitanos, estas comunidades siguen siendo objeto de desigualdad, exclusión social, pobreza y discriminación en muchos los ámbitos de la vida de la vida.

Se consideró que los gitanos, como grupo heterogéneo requieren que las acciones se desarrollen con un enfoque interseccional para proteger eficazmente a todas las víctimas de la discriminación, teniendo en cuenta las experiencias particulares de, por ejemplo, las mujeres gitanas o las personas gitanas con discapacidades.

En opinión de algunos de los oradores que participaron en la mesa, la situación que atraviesan en la actualidad muchos gitanos hace que el nuevo Marco Estratégico de la UE para la Población Gitana sea de mínimos y refuerza la necesidad de seguir potenciando el compromiso y la cooperación entre los agentes pertinentes, si no es un instrumento jurídicamente vinculante para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos y para combatir el antigitanismo.

También se identificaron las deficiencias y se debatieron propuestas de mejora de la actual legislación de la UE en materia de igualdad.

Por ejemplo, se detectó que el ámbito de aplicación material de la Directiva 2000/43/CE sobre la igualdad racial no incluye las acciones del sector público que implican el "ejercicio de la autoridad pública", como las acciones de la policía, y tampoco ningún elemento de "prestación de servicios".

También se plantearon importantes preocupaciones en relación con la necesidad de imponer sanciones más eficaces y proporcionadas ante situaciones de violencia y/o acoso contra esta minoría que parecen ir en aumento en los últimos años en Europa.

Por ello, de cara al futuro, se mencionó la necesidad de reforzar la Directiva sobre la igualdad racial y su aplicación, así como de ampliar la legislación se mencionaron como pasos cruciales en el futuro de la legislación sobre a contra el antigitanismo.

Con respecto al marco aprobado por la Comisión Europea en materia de inclusión de los gitanos en octubre de 2020, los oradores recordaron el papel crucial de su aplicación. Esto no sólo requiere el diseño de ambiciosos marcos estratégicos nacionales y medidas concretas para hacer frente a la discriminación y la exclusión social, sino también debe existir una cooperación con todas las partes interesadas y utilizar la cartera de indicadores.

También se recordó el papel activo que deben tener los organismos de igualdad en la creación de formas eficaces de cooperación y sinergias para fortalecer este marco estratégico para los gitanos y se concluyó que los organismos nacionales para la igualdad deben participar en el diseño, desarrollo, aplicación y el seguimiento de los marcos.

Este papel activo asignado a los organismos de igualdad para aplicación del Marco Estratégico de la UE para los Gitanos, está basado en la independencia de los organismos de igualdad y la necesidad de una nueva legislación que refuerce su papel. Este requisito se ha convertido en algo indispensable para un impulso eficaz hacia la igualdad y la inclusión de los gitanos.

Una propuesta presentada para reforzar el papel de los organismos nacionales de igualdad en la aplicación de las medidas fue la de reforzar las organizaciones de la sociedad civil mediante la formación de activistas gitanos.

Estos organismos de igualdad pueden desempeñar un papel fundamental en la recogida de información y datos cualitativos y cuantitativos y pueden realizar estudios para recopilar información sobre ámbitos políticos específicos e identificar las debilidades que presentan las instituciones y que impiden que los casos de discriminación lleguen a los tribunales y sugerir soluciones prácticas para eliminar los obstáculos

Estos organismos deben participar en la aplicación del marco de indicadores desarrollado para el Marco Estratégico para los Gitanos. “Por ejemplo, los organismos de igualdad pueden recopilar datos sobre discriminatorios o de incitación al odio y coordinar la elaboración de informes periódicos basados en los datos recogidos en materia de igualdad”.

Es importante garantizar que todos los datos recopilados por los organismos de igualdad y estén interconectados y sean comparables con otros datos recogidos por diferentes agentes implicados.

Los organismos nacionales de igualdad tienen un papel determinante a la hora de garantizar que las medidas sean inclusivas y de revisar el cumplimiento de los proyectos y programas que utilizan fondos de la UE de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales, tal y como se establece en el nuevo marco financiero plurianual de la UE

Tras la adopción de la Recomendación de la Comisión sobre las normas para los organismos de igualdad en 2018, la Comisión Europea anunció en el Marco Estratégico para los Gitanos

de la UE en 2020 y en el informe sobre la aplicación de las Directivas de igualdad racial y de igualdad en el empleo que la posibilidad de proponer nueva legislación vinculante será explorada.

Los organismos de igualdad no podrían llevar a cabo una labor esencial en materia de igualdad de los gitanos, ni complementar y mejorar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil gitana ni afrontar los importantes retos que se derivan de un tenso contexto político tenso en toda Europa. Es de vital importancia la creación de normas sólidas y eficaces para proteger sus recursos, su independencia y su mandato.

También los organismos nacionales para la igualdad pueden desempeñar un papel importante a la hora de garantizar que los fondos asignados en los marcos estratégicos nacionales para los gitanos se gasten y, por lo tanto, que los proyectos y programas se ajusten a la Carta de Derechos Fundamentales y a los marcos estratégicos nacionales para los gitanos y, en particular, que los organismos de la administración local utilicen los recursos que se ponen a su disposición.

Se detectó, también que existen problemas en las interacciones entre los gitanos en sus interacciones y la policía en muchas jurisdicciones. “Otras limitaciones señaladas son la falta de competencias adecuadas (en materia de litigios) la insuficiencia de recursos y la falta de compromiso con una participación significativa de los de los organismos de igualdad en las estrategias nacionales para la población romaní”.

Otro reto identificado durante la mesa redonda es la necesidad de una mayor participación de los gitanos en la aplicación del Marco Estratégico para los Gitanos. La escasa participación de las organizaciones gitanas. Además, la falta de confianza en las instituciones públicas, incluidos los organismos de igualdad, puede limitar o de la igualdad puede limitar o disminuir este compromiso.

También los expertos jurídicos y políticos de los organismos de igualdad y de las organizaciones de la sociedad civil detectaron varias deficiencias sobre la gestión de los fondos de la UE en el periodo 2014-2020. “Es de suma importancia que los Estados miembros establezcan medidas más ambiciosas, pensando a largo plazo, a gran escala y estratégicamente. Además, los participantes también destacaron la importancia de reforzar la capacidad administrativa de las partes interesadas para gestionar los fondos de la UE para la

igualdad y la inclusión de los gitanos, con el fin de con el fin de garantizar la eficacia de las medidas aplicadas”.

Este documento ofrece orientación a los departamentos de la UE, nacionales y regionales responsables de la programación los Fondos de Cohesión de la UE, especialmente el FSE+ y el FEDER, proporcionando recomendaciones sobre cómo establecer una base adecuada en los documentos de programación para garantizar que las medidas aplicadas en el futuro tengan un impacto real y contribuyan a reducir la exclusión y la discriminación de los gitanos de forma

Por último, los Organismos Nacionales de Igualdad son organismos encargados de proteger a los ciudadanos de la discriminación y el abuso. Lo hacen investigando casos de discriminación; construyendo una cultura que valore la igualdad; proporcionando información y, en algunos países, ofreciendo apoyo legal a las posibles víctimas; efectuando el seguimiento y presentación de informes sobre cuestiones de discriminación; realizando investigaciones y la adoptando recomendaciones de políticas y colaborando con organismos públicos, empleadores y ONGs para fomentar prácticas no discriminatorias y garantizar la concienciación y el cumplimiento de la legislación sobre igualdad de trato.

Un ejemplo de buenas prácticas en esta materia, podemos encontrarlo en Bélgica. A principios de este año, en la localidad de Unia en Bélgica se creó un comité de supervisión sobre el racismo, siguiendo el ejemplo de uno anterior creado en torno a la discapacidad, junto con académicos, interlocutores sociales y OSC. El objetivo de este Comité es crear un espacio para el diálogo y la escucha, para sustentar el trabajo y la experiencia de Unia en el área y participar en los planes de trabajo del organismo.

3.2 Actuación de la Unión Europea

La minoría romaní representa en grueso de los grupos minoritarios en todo el continente europeo. Esta minoría lleva asentada varios siglos en Europa, la gran mayoría con la nacionalidad del Estado en el que residen y conforman un grupo con unos rasgos identitarios de carácter cultural, étnico y, en muchos casos, lingüístico y religioso diferente a los de la población mayoritaria de ese Estado. “A estos elementos de carácter objetivo, hay que añadir que buena parte de los romaníes mantienen la voluntad de preservar esa identidad común” (Ferrer 2006 p. 207)

En la actualidad este grupo sigue sufriendo discriminación en muchos ámbitos y se siguen produciendo situaciones de vulneración de sus derechos humanos, por ello la Unión Europea ha tomado una serie de medidas para intentar garantizar el respeto de los derechos humanos de ésta minoría. Entre ellas, destaca como requisito indispensable para la adhesión a los países del centro y del este de Europa el respeto de los Derechos Humanos de las minorías, como así queda descrito en los tratados de asociación.

También se han tomado una serie de decisiones del Consejo sobre los principios, prioridades, objetivos y condiciones de la asociación para la minoría romaní. Para cumplir con estos criterios de la mejora de la situación de los romaníes para la UE vienen aprobando una serie de programas de carácter económico dirigidos a estos Estados que quieren adherirse al proyecto europeo con el objetivo de que se mejoren las condiciones sociales y económicas de los romaníes a nivel educativo, profesional, participativo etc... dentro del programa PHARE⁴⁵.

El problema de esto es que la Unión deja de vigilar la situación de los Romaníes una vez los países ya son miembros de la organización además como señala Tomás (2019 p. 7) el principal problema es que la Unión Europea ni se ha provisto de mecanismos eficaces capaces de resolver la problemática relacionada con los romaníes, ni ha mantenido una posición uniforme y coherente en el plano internacional, lo que dificulta enormemente poder alcanzar los objetivos fijados.

A todo esto, hay que sumarle el hecho de que en algunos países Unión Europea están resurgiendo cada vez con más fuerza partidos políticos claramente racistas y en contra de los gitanos. Estos discursos de odio están calando en la sociedad e incluso ya se han producido ataques violentos contra estas minorías. “En algunos contextos, esta violencia ha sido perpetrada por grupos fascistas o neonazis organizados, y ha conllevado planificación y preparación” (Consejo de Europa 2012). Esta situación es realmente preocupante que exige de la condena firme por parte de las autoridades.

⁴⁵ El programa PHARE es la iniciativa de la Unión Europea que proporciona ayuda financiera para respaldar a sus socios hasta que alcancen una fase en la que puedan asumir las obligaciones impuestas por su incorporación a la Unión Europea. Establece medidas específicas encaminadas a la integración de los Romá.

Siguiendo el tratado constitucional, en el ámbito de la Unión Europea, la protección de los integrantes de las minorías nacionales se plantea principalmente desde la perspectiva del respeto del principio de no discriminación como señala el art 13 del TCE.

El compromiso de la Unión Europea con esta minoría nacional se ha materializado en una serie de programas llevados a cabo principalmente por el Consejo, el Parlamento y la Comisión.

En primer lugar, cabe destacar el “Programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación 2001 – 2006”. En el año 2003 y a propuesta de George Soros se llevó a cabo el programa “Decenio de la Integración de los Romaníes 2005 – 2015”. En el año 2006 la Unión destinó 19 millones de euros para la minoría romaní en el programa “Programa de acción contra la discriminación”. Ya en el 2011 la Unión llevó a cabo la “Estrategia de la UE para la integración del pueblo romaní”.

Este Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos, se centra en cuatro áreas principales: educación, empleo, sanidad y vivienda y “establece un planteamiento global basado en tres pilares igualdad, inclusión y participación”. Se trata de que todos los países de la Unión tengan sus propias estrategias nacionales en este ámbito y que éstas cumplan sus objetivos en estas cuatro áreas clave.

Este planteamiento completa la inclusión socioeconómica de los gitanos marginalizados mediante la promoción de la igualdad y la participación. “Todos los gitanos deberían tener la oportunidad de aprovechar plenamente su potencial y de participar en la vida política, social, económica y cultural”. (Comisión Europea 2021)

Este marco estratégico de la UE en favor de la minoría gitana pone su atención específicamente en la diversidad de la población romaní, para garantizar que las estrategias nacionales respondan a las necesidades específicas de los diferentes grupos dentro de los gitanos, como las mujeres, los jóvenes, los niños, los apátridas, las personas del colectivo LGBTI y las personas de edad avanzada etc... “así se fomenta un enfoque intersectorial, teniendo en cuenta que los diferentes aspectos de la identidad pueden combinarse para agravar la discriminación”. (Comisión Europea 2021)

También se han llevado a cabo una serie de informes y se han creado grupos de trabajo al respecto. En el año 2004 el informe "The Situation of Roma in an Enlarged European

Union", fue realizado por la Dirección General para el Empleo y los Asuntos Sociales de la Comisión Europea para evaluar la situación de esta minoría en 11 Estados miembros de la Unión y/o candidatos a serlo. A partir de ese estudio se realizaron propuestas en los ámbitos de la educación, el empleo, la vivienda, la salud pública, la falta de documentación, la situación apátrida, la discriminación contra la mujer, y el modo de vida itinerante de parte de los romaníes entre otros.

Según Ferrer (2006 p. 217) más recientemente, EU Network of Independent Experts⁴⁶, creada por la Comisión Europea, hace una crítica sobre la normativa recogida en las Directivas en lo que se refiere a la efectividad a la hora de abordar la situación de la minoría romaní según las opiniones adoptadas por el Comité Consultivo del Consejo de Europa. Por ello se propone la creación de una Directiva dirigida específicamente a esta minoría, aunque aún esta propuesta no ha sido aceptada.

También se pueden destacar algunas resoluciones como señala Tomás (2018 p. 10) la Resolución, de 12 de diciembre de 2013, sobre los progresos en la aplicación de las estrategias nacionales de integración de la población romaní, las Resoluciones, de 9 de septiembre de 2010, sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión, la resolución de 10 de julio de 2008, sobre el censo de la población romaní en Italia sobre la base del origen étnico; de 31 de enero de 2008, sobre una estrategia europea relativa a la población romaní; de 15 de noviembre de 2007, sobre la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; de 1 de junio de 2006, sobre la situación de las mujeres romaníes en la Unión Europea y, la de 28 de abril de 2005 sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea²¹, entre otras.

Dentro de sus competencias el Consejo Europeo propuso la Recomendación de 9 de diciembre de 2013⁴⁷ y la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de

⁴⁶ La principal tarea de la Red de Expertos Independientes de la UE es emitir informes anuales sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión y sus Estados miembros, así como dictámenes sobre cuestiones específicas relacionadas con la protección de los derechos fundamentales en la Unión.

⁴⁷ relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros

2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.

El Comité de las regiones también ha trabajado en este ámbito. Entre sus principales trabajos cabe destacar el “Dictamen del Comité de las regiones la protección y el desarrollo de las minorías lingüísticas históricas con arreglo al Tratado de Lisboa”⁴⁸.

En este dictamen, el Comité señala el impacto positivo de las lenguas minoritarias y la diversidad lingüística en Europa, que además “permiten además favorecer la creatividad y la innovación en el contexto de una valorización de cada patrimonio cultural, lo cual también contribuye al desarrollo económico”.

Cabe resaltar, también, la concienciación que existe cada vez más con respecto a ésta cuestión en Europa, “como pone de manifiesto la evolución del Derecho comunitario, en particular el Tratado de Lisboa”, que introduce el respeto de la riqueza de la diversidad cultural y lingüística como un elemento clave para la salvaguardia y el desarrollo del patrimonio cultural europeo, y la Carta de los Derechos Fundamentales, que prohíbe toda forma de discriminación basada en la lengua o en la pertenencia a una minoría nacional.

También destaca el papel fundamental que debe desempeñar el Comité de las Regiones (CDR) ya que este es una asamblea en la que pueden recopilarse y difundirse, las mejores prácticas de protección y valorización de las lenguas minoritarias, así como la cultura de cada minoría lingüística, como expresión del pluralismo cultural europeo

Por último, señala que tanto la Comisión como el Consejo deben tomar una mayor conciencia “de la necesidad de disponer de un fundamento jurídico reforzado que permita formular una política específica, con financiación suficiente, en beneficio de las minorías lingüísticas”.

Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo realizó el “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo” en relación a la propuesta y de recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros de la Unión⁴⁹.

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:259:0031:0033:ES:PDF>

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013AE5155&from=ET>

El Comité señala reconoce y lamenta la necesidad de establecer medidas para la protección e inclusión de los Gitanos. Además, lamenta que “la realización de los objetivos de la estrategia marco a nivel europeo tropiece constantemente con serias dificultades en materia de aplicación y compromiso político a nivel nacional, regional y local”.

El Comité señala las lagunas de que presentan los documentos de análisis realizados por las organizaciones de la sociedad civil sobre la estrategia marco y los programas estratégicos nacionales y considera que “es imperativo tomar en serio las indicaciones facilitadas por los interesados y darles respuesta concibiendo y aplicando en un plazo limitado medidas eficaces y sólidas en materia de políticas públicas”.

El Comité económico y social europeo (CESE) recomienda que, en los casos de condiciones de vida extremadamente desfavorecidas, “se realice una definición de marcos claros para la aplicación de los derechos humanos y el establecimiento, necesario desde hace tiempo, de índices de referencia e indicadores que permitan evaluar este género de situación”.

Por último, sostiene que es de vital importancia trabajar por “las necesarias garantías jurídicas y de otro tipo, la actuación de las autoridades responsables de la igualdad de trato, ya que son agentes clave de la política de lucha contra la discriminación, así como la actuación de los puntos de contacto nacionales, que desempeñan un papel esencial en la aplicación de las estrategias, y la colaboración de esas diversas instancias con los grupos de población afectado”

El Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos hasta 2020 ha finalizado en ese año, mientras que se estaba elaborando una nueva iniciativa política que incorporaba las lecciones de la pandemia de COVID-19.

La Comisión llevó a cabo una serie de actividades de consulta específicas con las principales partes interesadas para discutir cuestiones relativas al futuro de la integración de los gitanos y recabar información para contribuir a las reflexiones finales sobre la nueva iniciativa. También fija las metas principales de la Unión Europea en esta materia, mejora la recopilación de los datos, la presentación de informes y el seguimiento, y propone una nueva cartera de indicadores.

El Marco de seguimiento de 2020 publicado por la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) describe los nuevos objetivos e indicadores en la materia. “El planteamiento

diferenciado según los Estados miembros mejorará la eficacia de los esfuerzos y promoverá el aprendizaje político”. (Comisión Europea 2021)

La Comisión, a su vez, presentó una Propuesta de proyecto de Recomendación del Consejo sobre la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos, que está siendo examinada actualmente por el Consejo.

Este proyecto hace hincapié en la importancia de combinar la integración de los gitanos en todos los ámbitos políticos con medidas específicas de apoyo a la igualdad de acceso real de los gitanos a los derechos y a los servicios, así como su participación efectiva en todos los ámbitos de la sociedad.

La Comisión ha planificado realizar una evaluación intermedia y una evaluación ex post del marco estratégico de la Unión para los gitanos, así como la publicación cada dos años informes periódicos de seguimiento a fin de mejorar los resultados establecidos en el Marco estratégico

Los Estados miembros deberán informar sobre la aplicación de los marcos estratégicos nacionales en favor de la minoría gitanos cada dos años a partir del año 2023, incluyendo las medidas para promover la igualdad, la inclusión y la participación y haciendo pleno uso de la cartera de indicadores. Los informes se centrarán en la aplicación de los compromisos establecidos en los marcos nacionales, además de la consecución de los objetivos nacionales, cuando proceda. Estos informes deberían hacerse públicos para aumentar la transparencia y promover el aprendizaje político.

Los Estados miembros deberán informar sobre la aplicación de los marcos estratégicos nacionales en favor de la minoría gitanos cada dos años a partir del año 2023, incluyendo las medidas para promover la igualdad, la inclusión y la participación y haciendo pleno uso de la cartera de indicadores. Los informes se centrarán en la aplicación de los compromisos establecidos en los marcos nacionales, además de la consecución de los objetivos nacionales, cuando proceda. Estos informes deberían hacerse públicos para aumentar la transparencia y promover el aprendizaje político.

El 5 de abril de 2011 la Comisión Europea publicó la Comunicación sobre el Marco de la Unión Europea (UE) para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana hasta 2020, en el que establece por primera vez un marco común para el desarrollo de

medidas y políticas en el ámbito nacional a partir de enfoques, objetivos y ámbitos de trabajo compartidos por todos los Estados miembros de la UE. La Comunicación recibió el respaldo del Consejo de Ministros de la UE del 19 de mayo y del Consejo Europeo del 24 de junio, el máximo órgano de gobierno de la UE, con lo que la inclusión de la población gitana llega a lo más alto de la agenda política europea.

Este nuevo Marco Europeo obliga a todos los Estados miembros, en proporción a su número de población gitana, a presentar sus propias Estrategias Nacionales antes de finales de año, que deben cumplir con objetivos comunes en los cuatro ámbitos prioritarios establecidos: la educación, el empleo, la salud y la vivienda.

El nuevo marco Estratégico para la Igualdad, Inclusión y Participación gitana para el periodo 2020-2030 tiene el objetivo de reducir la brecha de desigualdad entre la población gitana y la población mayoritaria en ese periodo de tiempo.

La Comisaria de la Unión encargada de presentar este nuevo marco estratégico señaló que "para que la UE sea una verdadera unión por la igualdad necesitamos garantizar que la población gitana tiene el mismo trato y participa en la vida social y económica con todo su potencial, reconocida y celebrada como parte de la diversidad de la Unión". se espera que le siga a esta propuesta una nueva Recomendación del Consejo en los próximos meses.

El marco anterior que abarcaba el periodo 2011-2020, se caracterizó por el limitado impacto que generó en las condiciones de vida de la población gitana. Por ello la Comisión decidió realizar un proceso de evaluación y consulta que contara con la opinión de los diferentes actores implicados que permitiera abordar de una manera más eficaz la situación de la población romaní en Europa.

Según el secretariado gitano (2021) con la crisis provocada por la pandemia del virus COVID-19 las tasas de pobreza han aumentado entre esta población. También lo han hecho la discriminación y la desigualdad en los ámbitos del empleo, la educación, la salud o la vivienda, algo que agrava la brecha que ya existía con respecto a la población general en todos los países europeos.

El nuevo marco pretende abordar esta desigualdad de la población gitana y la población mayoritaria en la UE centrándose en la igualdad, la inclusión y la participación "como

objetivos horizontales y medibles”. También espera poder generar un cambio de mentalidad en la sociedad europea.

Se busca, por tanto, combatir los prejuicios y luchar contra el “antigitanismo” y la discriminación de manera contundente, siendo éstos los objetivos principales, de este nuevo marco.

“Si queremos dar respuesta a más de 6 millones de gitanos y gitanas de los países miembros en los próximos diez años, establecer objetivos ambiciosos es un importante paso adelante”, afirmó la Vicepresidenta Jourová.

Las principales novedades de este nuevo marco con respecto al anterior es la ampliación de los objetivos claves tanto a nivel sectorial como horizontal en los que los Estados Miembros tendrán que centrar sus inversiones y políticas en los próximos diez años para lograr un cambio social para la población gitana. (Secretariado gitano 2021)

Las áreas clave de educación, el empleo, la salud y la vivienda permanecerán como áreas clave que los Estados miembros tendrán que abordar en sus Estrategias Nacionales para la Igualdad de la Población Gitana, pero además se añaden ahora otros tres objetivos esenciales que deberán ser incluidos y monitoreados por los Estados Miembro. Estos nuevos objetivos son: igualdad efectiva de la población gitana, participación significativa e inclusión socioeconómica para combatir las persistentes tasas de pobreza de la población gitana en la Unión.

Con la definición de estos nuevos objetos “se le da mayor reconocimiento e importancia a la existencia del antigitanismo como una forma específica de racismo, que “se ha convertido en la norma, no en la excepción”, en palabras de la Comisaria Dalli. La lucha contra la discriminación y el antigitanismo estará bajo el objetivo de igualdad que también abarcará el empoderamiento de la población gitana y un mayor conocimiento y puesta en valor de la historia y cultura gitanas para combatir la discriminación”. (Secretariado gitano 2021)

Además, es el papel de la FRA, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el proceso de seguimiento y evaluación de las Estrategias nacionales cobra

importancia. Su papel será esencial para asegurar la dimensión de derechos y su cumplimiento en cada uno de los países.

También se encargará de establecer objetivos cuantificables por área y procesos de seguimiento cada dos años para medir los avances en los países miembros, suponen una presión adicional para que inviertan de manera efectiva y enérgica en la igualdad de la población gitana.

El papel de la Comisión en este nuevo marco, será servir de apoyo y guía a los Estados miembros y asegurar la financiación, simplificando los procedimientos de los actuales instrumentos de financiación como el FSE+⁵⁰ o el FEDER⁵¹, o el fondo de recuperación para afrontar los efectos del COVID.

La FSG ha señalado como un elemento positivo la inclusión de la participación como principio clave, ya que en la mayoría de los países no es significativa o está ausente, siendo un elemento fundamental para la inclusión y los efectivos derechos de la población gitana.

La FSG también llevará a cabo un futuro análisis para abordar los retos y formular recomendaciones tanto para aquellos Estados miembros como para las organizaciones de Sociedad civil, con el objetivo de asegurar que este nuevo marco a diez años contribuya decisivamente a garantizar los derechos y oportunidades de la población gitana en toda Europa.

⁵⁰ El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los Fondos Estructurales de la Unión Europea que tiene como finalidad apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos e impulsar la integración social en el mercado de trabajo con objeto de fomentar un elevado nivel de empleo, la igualdad entre mujeres y hombres, un desarrollo sostenible, así como la productividad, el crecimiento económico y la competitividad de la UE

⁵¹ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es uno de los principales instrumentos financieros de la política de cohesión europea. Su objetivo es contribuir a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y mejorar el nivel de vida en las regiones menos favorecidas. Se presta especial atención a las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más septentrionales, que tienen una escasa densidad de población, y las regiones insulares, transfronterizas y montañosas.

3.3 Actuaciones en el seno de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Esta organización se ocupa de la protección de las minorías Romaní desde principios de los años 90.

Se ha atribuido competencias en esta materia a la Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos que tiene su sede en Varsovia. Esta oficina es el punto de contacto de la (OIDDH) para cuestiones relativas a los romaníes y sinti en el que participan los Estado miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa junto con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y asociaciones de romaníes con el objetivo de establecer dialogo y cooperación.

De esta colaboración han surgido diversos programas en el ámbito de la educación y la participación ciudadana para la minoría romaní.

La protección de esta minoría es objeto de la acción que lleva a cabo el alto Comisionado de la OSCE para las minorías Nacionales. En este sentido se debe mencionar el Informe de marzo del año 2000 dirigido a la minoría Romaní y la decisión 3/03 de la OSCE que estableció el “Plan de acción para mejorar la situación de la población romaní y sunti en el área de la OSCE”

En 2006 en Bucarest tuvo lugar la Conferencia “Implementation and harmonization of National Policies on Roma” En ella las tres organizaciones internacionales, OSCE, Consejo de Europa y Unión Europea acordaron establecer medidas dirigidas a contribuir a la denominada “Decade of Roma Inclusión” (2005-2015).

A pesar de que dentro del Derecho internacional no se ha podido llegar a un consenso entre todos los Estados para adoptar convencionalmente una definición del término minoría nacional, no parece que haya ninguna duda a la hora de considerar a los romaníes como una de ellas.

Es por ello que los Estados europeos así lo reconocen en el contexto de algunos mecanismos de control.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa fomenta los derechos de la minoría romaní principalmente en los ámbitos de la participación política y ciudadana, la enseñanza la vivienda, el registro civil, la lucha contra el racismo y la discriminación y la protección de los derechos de las personas desplazadas.

Esta organización cuenta con un Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE y que es el que guía su actividad y sus acciones en este ámbito.

También cuenta con una Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE que nombra a un punto de contacto en la organización para todas aquellas cuestiones relacionadas con los romaníes y los sinti. Este punto de contacto establece redes con los gobiernos tanto a nivel local como local, la sociedad civil y otras organizaciones internacionales para promover la igualdad y la protección de los derechos humanos de las minorías romaní y sinti.

Entre las operaciones que realiza este organismo sobre el terreno y que se ocupan de cuestiones relacionadas con estas minorías se pueden destacar las siguientes como las más representativas:

- Elaborar proyectos de ayuda a la protección de los derechos de la población romaní y sinti.
- Ayudar a las autoridades a cumplir sus compromisos relacionados con cuestiones relativas a los romaníes y sinti.
- Respalda estrategias nacionales para los romaníes y sinti desplazados.
- Apoyar la integración, el empoderamiento y la participación cívica de romaníes y sinti.
- Impartir cursos específicos y fomentar la importancia de la enseñanza.
- Reforzar las relaciones entre romaníes y sinti, las autoridades locales y nacionales, y las instituciones de derechos humanos.
- Incrementar la participación política de romaníes y sinti.
- Mejorar la situación de la vivienda para romaníes y sinti.

3.3 La acción del Consejo de Europa.

- El Comisario para los Derechos Humanos y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia

En el seno del Consejo de Europa, desde principios de los años noventa se vienen aprobando una serie de recomendaciones por parte de la Asamblea Parlamentaria y del Comité de Ministros dirigidas específicamente a la minoría romaní.

En 1995 se crea el Group of Specialist of Roma, Gypsies, and Travellers con el objetivo de asesorar al Comité de Ministros sobre las cuestiones relativas a la minoría romaní.

También se ha creado el European Roma and Travellers (ERTF) es la organización de gitanos y viajeros más grande e inclusiva de Europa. Reúne a las principales ONG internacionales romaníes de Europa y más de 1.500 organizaciones romaníes y nómadas nacionales de la mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa. para establecer una estructura institucional de dicada al estudio, discusión y el asesoramiento en el ámbito de la protección de la minoría romaní.

También esta minoría ha sido objeto de atención por parte del Comisario para los Derechos Humanos.

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia el organismo independiente del Consejo de Europa encargado de la supervisión del cumplimiento de los derechos humanos. Está especializado en combatir el antisemitismo, la discriminación, el racismo, la intolerancia religiosa y la xenofobia.

Este organismo independiente ha trabajado también en el ámbito de la minoría romaní. Además de centrarse en sus informes anuales en los problemas que afectan a los gitanos en los Estados miembros del Consejo de Europa, también se debe destacar su Recomendación de política general n°3 de 1998 en la que “se ocupa específicamente de las medidas que deben adoptarse para combatir el racismo y la intolerancia contra los gitanos” (Ferrer 2006 p. 219)

“El Consejo de Europa ha podido constatar sobre el terreno que ni siquiera las actuaciones humanitarias atendieron por igual a los romà necesitados que al resto de la población”. (Ferrer 2006 p. 237).

- La Convención- Marco para la protección de las minorías nacionales

Esta Convención es el primer tratado multilateral dedicado a las minorías.

La minoría Romaní puede beneficiarse de este convenio marco, aunque siempre de los derechos individuales, pues no se reconocen los derechos colectivos.

Se trata de un procedimiento de encuesta y examen de naturaleza política y no jurisdiccional basado en el diálogo y la colaboración con las autoridades del Estado objeto del procedimiento (lo que en la práctica incluye el contacto directo con altos funcionarios del Estado la celebración de seminarios, la realización de visitas in situ por miembros del Comité Consultivo...) cuyo alcance y eficacia será determinado por la voluntad política de los gobiernos representados en el Comité de Ministros. (Ferrer 2006 p. 220).

Este mecanismo se aplica de la siguiente manera; en el primer ciclo de informes se describe de manera detalladas cómo ha resultado la aplicación del Convenio Marco a la minoría romaní y de todas las medidas dirigidas a esta minoría en los ámbitos principalmente, de la educación, la inclusión de su cultura y su lenguaje en los sistemas educativos públicos, el empleo, la participación ciudadana y la representación política, el acceso a la vivienda, la sanidad y la situación de la mujer. El Comité Consultivo emite una opinión muy crítica con los problemas que afectan a la minoría romaní, y específicamente con la situación de la mujer romaní, y las soluciones que las autoridades de cada Estado están aplicando.

En el segundo ciclo de informes, también los Estados han descrito las medidas que en los últimos años están adoptando para la protección de los derechos la minoría romaní. El Comité Consultivo vuelve a insistir en que siguen sin resolverse los problemas que afectan a la minoría romaní y, especialmente aquellos que afectan a la mujer. “Por su parte, a pesar de los “comentarios” que ofrecen, a modo de respuesta, los Estados sobre dichas Opiniones, en sus Resoluciones el Comité de Ministros mantiene las valoraciones, en ocasiones bastante críticas, que ofrece el Comité Consultivo” (Ferrer 2006, p.223).

- Las demandas colectivas ante el Comité Europeo sobre Derechos Sociales.

La protección de la minoría romaní ha sido también objeto del Comité Europeo de Derechos Sociales.

Se han presentado varias demandas colectivas relativas a la discriminación contra los romaníes en el ámbito de la vivienda. La novedad del mecanismo radica en que permitió que organizaciones de tipo sindical y empresarial, y ONGs, la presentación de demandas relativas al no cumplimiento de la Carta Social Europea por un Estado parte.

- El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Como señala Ferrer (2006 p.225) para proteger los derechos de la minoría Romaní, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se ha referido en varias ocasiones al artículo 8⁵² y el artículo 14⁵³ de la Convención de Roma, pese a que este instrumento no contenga una referencia específica a los derechos de las minorías.

La Convención en su artículo 34⁵⁴ permite que organizaciones, ciudadanos o grupos puedan presentar demandas al TEDH. Este tribunal se ha ocupado de varios casos en los que se

⁵² 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás

⁵³ El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación

⁵⁴ El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus protocolos

planteaba una vulneración de los derechos de la minoría Romaní en el territorio europeo, pero siempre a título individual pues como señala Ferrer (2006 p. 225) en la práctica se ha negado legitimidad a las asociaciones de minorías nacionales gitanas para que presenten demandas en defensa de todos sus miembros al considerarse que de conformidad con el artículo 34 y la jurisprudencia habida al respecto, la Convención no permite tal acto.

Así Ferrer (2006 p. 227) señala que en lo que se refiere a la jurisprudencia del TEDH cabe citar, las demandas individuales presentadas ante la Comisión Europea por miembros de la minoría gitana en las que se alegaba la vulneración de los artículos 8 y 14 del Convenio por las autoridades del Reino Unido a causa de la aplicación a los gitanos de la legislación interna que impide el asentamiento de las caravanas, salvo en los lugares expresamente determinados por las autoridades locales en cumplimiento de la legislación relativa a la ordenación del territorio, y más en concreto de la Caravan Sites Act de 1968, destinada precisamente a permitir el asentamiento de los gitanos y otros grupos de población que hasta entonces eran en su mayoría nómadas.

Estos conflictos surgen tras la reforma en 1994 de esta ley, cuando las autoridades locales asumen una mayor discrecionalidad, tanto a la hora de determinar los lugares en los que legalmente se pueden situar las caravanas, como en la aplicación de sanciones a los infractores. Esto dio lugar a que algunos de los gitanos nómadas no encontraran lugares en los que se poder instalarse durante un cierto tiempo, o que aquellos en lo que sí se puede asentar, posean unas condiciones muy pobres en lo que a habitabilidad se refiere.

Los primeros casos presentados ante la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en relación a ésta problemática no tuvieron “éxito” pues la Comisión concluyó que no se había producido la vulneración del art. 8 del Convenio. La situación cambió a partir de 1996 cuando el pronunciamiento de la CEDH modificó su argumentación; en concreto con el caso *Buckleley v. United Kingdom (demanda 20348/92)*⁵⁵

⁵⁵ en el que las autoridades británicas habían impedido el asentamiento de una caravana en un terreno propiedad de la familia gitana en aplicación de la citada legislación y además habían impuesto sanciones administrativas y penales ante la negativa de la familia gitana de desalojar la caravana del lugar y trasladarse al asentamiento de caravanas previsto por las autoridades locales. El 3 de marzo de 1994 la Comisión declaró admisible la demanda 5 9 y en su Informe de 11 de enero de 1995 consideró por siete votos contra cinco que había habido vulneración del art. 8 del Convenio, por lo

Ésta sentencia creó precedentes, siendo admitidos otros casos muy similares por la Comisión, aunque con sentencias dispares.

A partir de aquí el Tribunal se pronunciará del siguiente modo: a) los gitanos no son objeto de discriminación en la aplicación de la legislación británica; como cualquier ciudadano del Reino Unido pueden instalarse en los lugares públicos previstos para las caravanas; b) por el contrario, permitir a los gitanos que se instalen en cualquier lugar sin respetar la legislación sobre ordenación del territorio podría constituir una vulneración del art. 14 de la Convención en relación a otros ciudadanos del Reino Unido no integrantes de esa minoría; c) el art. 8 de la Convención, interpretado a la luz del Convenio Marco, no impone la obligación positiva a los Estados parte de garantizar una vivienda en el medio rural a todos los gitanos nómadas del Reino Unido, al igual que tampoco lo hace en relación al resto de nacionales de ese Estado, aun reconociendo que los lugares previstos por las autoridades del Reino Unido no ofrecen suficientes plazas. (Ferrer 2006 p. 213)

El principal argumento del TEDH para sostener que, si ha existido vulneración del artículo 8 de la Convención, es que entiende que las autoridades del Reino Unido, han realizado “una injerencia en la vida privada y familiar de los demandantes de manera desproporcionada” aun teniendo en cuenta el objetivo de la protección medioambiental. Sin embargo, también señala que este pronunciamiento no significa la total libertad para los gitanos de instalarse en cualquier zona del país. Será necesario valorar en cada caso y tener en cuenta la protección medioambiental.

Algunas sentencias favorables a la minoría gitana en este ámbito son:

que llevó el asunto ante el Tribunal. Pero en su Sentencia de 25 de septiembre de 1996, el Tribunal rechazó por seis votos contra tres que existiera vulneración del art. 8, al considerar que las medidas adoptadas por las autoridades británicas estaban justificadas de conformidad con el párrafo 2 o del art. 8; y asimismo rechazó por ocho votos contra uno que se hubiera vulnerado el 14 del Convenio

- La Sentencia del TEDH de 27 de agosto de 2004 en el *caso Connors v. The United Kingdom (Demanda 66746/01)*, cuando el TEDH también consideró que el desalojo de una familia gitana que estaba viviendo en caravanas en un lugar autorizado por las autoridades del país, constituyó una vulneración del art. 8 de la Convención Europea.

- En el *caso Chapman*, en el que se planteaba el desalojo de una familia gitana que había estado viviendo legalmente en el mismo lugar de forma casi ininterrumpida durante catorce años. El desalojo supuso para esta familia una gran dificultad para encontrar un nuevo asentamiento y, como consecuencia, graves problemas para recibir asistencia sanitaria cuando lo necesitaran y grandes dificultades para que los menores pudieran asistir al colegio. Estas circunstancias fueron valoradas por el TEDH que en su sentencia señaló:

...el desarrollo legislativo y administrativo habido en el Reino Unido en las últimas décadas, por una parte, ha dificultado enormemente que los gitanos puedan mantener su tradicional estilo de vida itinerante, y, por otra, al mismo tiempo ha excluido de la protección judicial necesaria a aquellos gitanos que han optado, en todo o en parte, por abandonar el estilo de vida itinerante para asentarse en un lugar determinado, como ocurre en el presente caso. (Ferrer 2006, p. 233)

En relación con la aplicación del artículo 14⁵⁶ algunas sentencias favorables a la minoría romaní serían:

El *caso Assenov and others v. Bulgaria (24764/94)*, en el que se discutía si se había producido la vulneración por parte del Estado de Bulgaria de los artículos 3,5,6,13 y 25 de la Convención. Se sostiene que un niño búlgaro romaní había sufrido daños físicos y psíquicos durante los tres años en los que estuvo detenido en cárceles búlgaras.

En su Sentencia de 28 de octubre de 1998 el Tribunal consideró que si se habían vulnerado los artículos 3, 5 y 13; y en particular en relación a la vulneración del artículo 25.1 del

⁵⁶ El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Convenio en el que se prohíbe a los Estados poner trabas para hacer uso del mecanismo de las demandas individuales. “El Tribunal, haciendo referencia a los artículos aparecidos en la prensa búlgara en los que se denunciaba que dos romaníes habían llevado a Bulgaria ante el Tribunal de Estrasburgo, afirma en su argumentación para considerar probado que se ha infringido este último precepto lo siguiente:

“The authorities must also have been aware that the applicants were members of a minority group and had been the subject of comment in the press, further contributing to their susceptibility to pressure brought to bear on them”

Esto supone que el Tribunal realiza una “advertencia” a los Estados en cuanto al trato que deben dispensar a los integrantes de las minorías nacionales con el objetivo de evitar situaciones discriminatorias.

Sin embargo, también han existido algunas sentencias desfavorables para la minoría romaní. Cabe citar las siguientes:

- El caso *Velikova v. Bulgaria* (41488/98). En este caso la demandante alegaba la vulneración de los artículos 2, 6, 13 y 14 del Convenio. En este caso su pareja de hecho había fallecido durante una detención policial a cargo de la policía búlgara. Su pareja de hecho era perteneciente a la minoría romaní y nacionalidad búlgara. En este caso en su Sentencia de 18 de mayo de 2000, el Tribunal a pesar de considerar que, si se han vulnerado los artículos 2 y 6 del Convenio, sostiene que no puede resultar probado que la muerte de la víctima estuviera motivada por su pertenencia a la minoría romaní y por lo tanto no puede decirse que exista una vulneración del artículo 14 del Convenio.

En el caso *Anguelova v. Bulgaria* (38361/97) el tribunal concluye que, si se vulneraron los artículos 3, 5 y 13 de la Convención aunque no la vulneración del artículo 14, porque según sus palabras no se puede concluir esta vulneración “that proof beyond reasonable doubt has been established” Al no poderse probar que las violaciones de derechos humanos hayan sido motivadas por la pertenencia a la minoría romaní.

Siguiendo a Ferrer (2006 p. 236) con posterioridad, el TEDH ha modificado su jurisprudencia, al adoptar una perspectiva que podría calificarse como más progresista a favor de los derechos de las minorías nacionales. Este es el caso por ejemplo, del punto de vista que asume en el asunto *Nachova and Others v. Bulgaria*.

En este asunto el TEDH sí llega a la conclusión de que Bulgaria ha vulnerado el art. 2 de la Convención de 1950 como consecuencia de la muerte, a manos de la policía militar, de dos nacionales búlgaros de la etnia romaní. Además, se sostiene que Bulgaria ha vulnerado el art. 14 en relación al art. 2, pero en su vertiente procesal, al no haber investigado debidamente si, en las muertes de los dos romaníes, la discriminación racial ha podido o no jugar un papel relevante.

Según las palabras del propio TEDH, Bulgaria no "is liable for deprivation of life on the basis of the victims' race or ethnic origin"; pero sí lo es por no haber cumplido su obligación de "to investigate posible racist motives"

Posteriormente, el TEDH ha seguido pronunciándose en esta misma línea en sentencias como la del 13 de diciembre de 2005 en el asunto Bekos and Koutropoulos v. Greece (Demanda n. 15250/02).

La Convención de Roma, por tanto, si tiene importancia en lo que a la protección a la minoría romaní pese a no recoger una mención expresa a esta minoría

Por tanto, no se debe despreciar, ni mucho menos, la protección jurisdiccional que ofrece la Convención de Roma a los integrantes de la minoría romaní.

La principal problemática que encuentra el TEDH en el desarrollo de su labor es la falta de una definición clara de los derechos de las minorías y de sus integrantes, esto genera inseguridad jurídica ante la complejidad de las situaciones a las que se enfrenta la minoría romaní. Además, añade la dificultad para establecer obligaciones jurídicas para los Estados en este ámbito.

4. CONCLUSIONES

1. La protección de las minorías nacionales tras la Segunda Guerra mundial cobra especial importancia en el derecho internacional. La Unión Europea, ha desarrollado toda una normativa y creado órganos en ésta materia, sin embargo, en la actualidad las minorías nacionales en territorio europeo siguen enfrentando problemas como la discriminación a nivel social, económico y cultural por lo que la problemática no ha quedado ni mucho menos, resuelta.

2- La minoría Romaní constituye la minoría más numerosa dentro del territorio europeo. Aunque la coexistencia de esta minoría con los grupos mayoritarios no parece que pueda suponer una amenaza para la paz y la seguridad en este ámbito regional, si puede suponer un problema de convivencia y entendimiento que pueda generar ciertos conflictos y tensiones entre la población del territorio.

3. Los mecanismos que se han desarrollado para la minoría Romaní en Europa como señala Ferrer (2006 p.250) ponen de manifiesto las características propias de un ordenamiento jurídico fundamentalmente descentralizado como es el internacional, eminentemente interestatal e inorgánico; características que se ven levemente corregidas gracias a la actuación de las Organizaciones Internacionales en cuyo seno se han desarrollado tales mecanismos.

4. El funcionamiento de estos mecanismos no deja de verse influido en más o menos medida por intereses políticos y/o económicos. El éxito de los mecanismos, por tanto, radicará también en el diálogo y la cooperación entre autoridades y agentes sociales y no sólo en el establecimiento de un ordenamiento jurídico que por otra parte ni siquiera cuenta con una definición clara y consensuada del término “minoría”.

5. Las actuaciones que realizan tanto la Unión Europea como la Organización para Seguridad la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa en esta materia están basadas en un asesoramiento técnico y en ofrecer orientaciones en la manera de proceder para la promoción de los derechos humanos de esta minoría y por norma general no recurren a las autoridades judiciales.

6. Actualmente las sentencias emitidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos parece que muestran cada vez más una mayor “sensibilidad” con la problemática de la situación de los romaníes pero no parece que ésta sea la vía que logre generar un gran cambio en las condiciones de discriminación que sufre el colectivo. Bien es cierto que estos procedimientos presentan algunas ventajas como la creación de precedentes, pero por sí solos resultan insuficientes.

7. La situación de saturación que sufre el TEDH supone que en ocasiones no pueda dar respuesta a muchas de las situaciones que se le plantean tanto por el volumen de demandas que recibe como por las carencias que presentan algunos de los instrumentos jurídicos.

8. Para una mayor efectividad de las medidas en lo que a promoción y protección de derechos humanos se deben aplicar otro tipo de mecanismos y procedimientos de promoción de los derechos humanos que involucren a toda la sociedad en su conjunto, con un enfoque transversal y con un diálogo que permita el entendimiento y la comprensión entre todos los grupos de la sociedad.

9. La experiencia demuestra que la normativa que se ha desarrollado en esta materia y que tiene el objetivo de la protección y la promoción de los derechos humanos de las minorías nacionales puede ser efectiva en ciertos países que cumplen los requisitos necesarios para ser considerados democráticos y desarrollados a nivel económico y social. En este contexto la normativa desarrollada si podría ser efectiva pero no siempre se dan estas condiciones dentro del territorio europeo.

10. Una de las características que puede diferenciar a la minoría romaní de otras minorías, es que por norma general las minorías se asientan en un territorio en concreto, mientras que la romaní se encuentra dispersa a lo largo de todo el continente, teniendo presencia en prácticamente todos los países.

11. Los mecanismos de promoción y protección descritos en el presente trabajo tienen una gran relevancia, pues permiten que la minoría romaní pueda beneficiarse todos aquellos esfuerzos que está llevando a cabo tanto la Unión Europea como otras organizaciones europeas para intentar que todos los nacionales de los países europeos reciban el mismo trato y tengan los mismos derechos en igualdad de condiciones, algo que resulta imprescindible para la convivencia entre los ciudadanos.

12. El estudio de todos estos mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos descritos a lo largo del trabajo permite señalar y concluir que, aunque se ha realizado un gran esfuerzo en esta materia tanto a nivel económico como social por parte de la Unión Europea, principalmente, y también de otras organizaciones europeas dirigidos de manera específica a los romaníes, la situación de esta minoría sigue siendo de discriminación, exclusión y pobreza.

13. La eficacia de las medidas y la consecución de los objetivos inicialmente propuestos, puede ser, por tanto, cuestionable, al menos, por el momento. “Incluso cabe apreciar cierta inflación de procedimientos y una escasa coordinación entre los mismos, en el ámbito de los

mecanismos de promoción de los derechos de las minorías nacionales y del principio de no discriminación que han sido estudiados, lo que puede restarles eficacia” (Ferrer 2006 p.252).

14. Aunque los mecanismos legislativos estudiados presenten limitaciones, no cabe duda de que los Estados, las organizaciones y la Unión Europea, deben aplicarlos por las autoridades competentes, siempre que sea necesario para intentar poner fin a la discriminación económica, social, educativa... etc que sufre este colectivo en todo el territorio europeo, así como para poder garantizar la supervivencia de su cultura.

15. Es importante garantizar el acceso a la educación para este colectivo, especialmente para las mujeres y niñas que presentan unos índices más bajos en cuanto al acceso al sistema educativo con respecto a los hombres su misma etnia. Esto mejoraría claramente la integración y la participación de la minoría romaní en todos los ámbitos de la vida y la sociedad.

16. Las acciones para la integración de la minoría romaní no deben realizarse desde una perspectiva de asimilación cultural, sino que se debe garantizar el respeto y la supervivencia de sus rasgos identitarios a nivel étnico, cultural, lingüístico y religioso.

17. La minoría romaní también tiene responsabilidad en su integración. Debe realizar también cambios en los ámbitos sociales, como la educación la igualdad entre hombres y mujeres, la formación laboral, además de cumplir la legislación del Estado en el que habiten, también en el marco de los derechos humanos.

18. Los matrimonios forzosos son, por ejemplo, uno de los asuntos que los Romaníes deben eliminar, pues atenta contra la libertad individual.

19. La minoría romaní debe permitir el libre acceso a la mujer al sistema educativo y a la participación en algunos ámbitos de la sociedad, que por el momento no lo tiene. Tampoco lo posee a la hora de poder incorporarse al mercado laboral.

20. La discriminación contra la mujer no puede ser considerada en ningún caso como rasgo cultural identitario y asumirse con cierta normalidad, sino que responde también a una estructura patriarcal y desigual contra la que es necesario luchar.

21. Un buen punto de partida para luchar contra actitudes discriminatorias hacia la población romaní podría ser desarrollar programas específicos para concienciar a la población en estos ámbitos.

22. El papel de los medios de comunicación es relevante en este sentido pues puede condicionar a la opinión pública de manera radical.

23. La población mayoritaria de los Estados europeos debe reconocer desde una perspectiva de inclusión a la minoría romaní como parte de la ciudadanía de su Estado y entender una de las características de las sociedades contemporánea de los Estados en la actualidad, la multiculturalidad. Una característica que también presenta ventajas y oportunidades que debemos aprender a aprovechar

24. Las instituciones europeas han incluido entre sus políticas aquellas que tienden a mejorar la situación de las minorías. Estas políticas pretenden desarrollar medidas para fortalecer su identidad cultural, la integración y la no discriminación

25. Las instituciones europeas deben seguir realizando esfuerzos por desarrollar mecanismos que contribuyan a mejorar la situación de las minorías en general y de la minoría romaní en concreto.

26. Actualmente, los mecanismos desarrollados en Europa consisten en la elaboración de documentos y convenciones que ofrecen directrices para una política de los Estados miembros hacia las minorías en el apoyo directo a proyectos concretos para una mayor integración y entendimiento entre los grupos mayoritarios y minoritarios.

27. Una política basada en la tolerancia y en la idea de que la diversidad cultural significa un enriquecimiento, y el reconocimiento de la identidad cultural, alejan la posibilidad de conflictos violentos.

28. Esta política debe llevarse a cabo no sólo a través de legislación, sino que deben desarrollarse programas que incluyan a toda la población diseñados con un enfoque de derechos humanos transversal que permita ponerlos en práctica.

29. Quizás el mayor logro de la Unión Europea en esta materia sea la creación de un estándar común de derechos de las minorías, pero aún queda mucho trabajo por hacer si queremos alcanzar una igualdad efectiva

BIBLIOGRAFÍA

ACNUDH (2010) Derechos de las minorías, normas internacionales y orientaciones para su aplicación. Naciones Unidas. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_sp.pdf

ACNUDH (2012): Promoción y protección de los derechos de las minorías. Guía para los defensores. Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-12-07_sp.pdf

Asensio, A. (2015): *Mujeres gitanas de Zaragoza. De lo privado a lo público: un análisis desde la perspectiva de género*. Tesis doctoral. Universidad de Granada. Recuperado de: <https://zaguan.unizar.es/record/31889>

Ayuste, A. Payá M. (2004): Mujer gitana y educación: un camino hacia los derechos humanos. *Encounters on Education*, 5, 101-104. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4683204>

Bailón, M.J (s.f) Derechos Humanos, Generaciones de derechos, derechos de las minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales. *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. 12. 103-128. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28614.pdf>

Beristain, A. (1995): Minorías nacionales en el Consejo de Europa (1995) y las Naciones Unidas (1994). *Eguzkillore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. 8. 85-106. <https://addi.ehu.es/handle/10810/26811>

Carerero, R (1999) El Convenio Marco de Europa para la Protección de las Minorías nacionales. *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*. 2.

<https://abacus.universidadeuropea.es/bitstream/handle/11268/2905/MINORIAS%20%28CARNERERO%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Chinchón, J. (2019) Las minorías en el derecho internacional. *Eunomía: Voces en cultura de la legalidad*. 16. 243-257. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/54967/1/Articulo%20Minorias.pdf>

Comisario para los derechos humanos (2012) Los Derechos Humanos de los Romaníes y de las comunidades itinerantes en Europa. Consejo de Europa: <https://rm.coe.int/los-derechos-humanos-de-los-romanies-y-de-las-comunidades-itinerantes-/16807932bb>

Contreras, J.M (2002) La protección de la libertad de conciencia y de las minorías religiosas en la Unión Europea: un proceso inacabado. *Derechos y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 11, 155-222. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/1526>

Cueto, C. (2003) La protección de las minorías en los procesos de democratización del Este de Europa. El caso del Gobierno eslovaco de Vladimir Meciar y la minoría magiar. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol.*, 41, 47-64. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129306>

Dávila, R (2010): Minorías nacionales e integración en la Unión Europea. *Revista de Investigación social*, 7, 13-36 http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/5351/1/01_davila.pdf

Díaz C.M (1999): La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa. El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, 17, 125-170 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119399>

Esparcia, M.J (2009): Mujer Gitana e integración. *Análes de historia contemporánea.*, 25, 214-231:

<https://revistas.um.es/analeshc/article/view/71771>

Esteve, F. (2008): Las directivas europeas contra la discriminación racial y la creación de organismos especializados para promover la igualdad análisis comparativo de su transposición en España y en Francia. *Revista de derecho constitucional europeo*, 10, 189-230.

<https://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/05FrancinaEsteveGarcia.htm#dos>

Ferrer, J (s.f) La protección internacional de las minorías nacionales en Europa: El caso de los romaníes. *Anuario español de derecho internacional*, 22, 205-254

https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22205/1/ADI_XXII_2006_07.pdf

Ferrero, R. (2004) Los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización de la Unión Europea. *FRC: revista de debat polític*, 9.

https://fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/9_16.pdf

Fernández, D (2003): El régimen jurídico para la protección de las minorías nacionales en los países de la Europa Oriental conforme al derechos previsto en las Naciones Unidas. *Cuadernos const. De la cátedra Fadrique Furió Cerial.*, 43, 126-131.

Fernández, D (2018) *Una respuesta a la cuestión gitana. Reflexiones jurídico-constitucionales sobre una minoría cultural española.* Tesis doctoral. Universidad de Córdoba.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=186220&orden=0&info=link>

Fromage, D. (2012) La Evolución de la protección de los Derechos de la Unión Europea. El ejemplo de la protección de las minorías. *Revista de la Facultad de derecho de México*, 62, 11-26.

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/60721/53597>

Gobierno Vasco (2011) La protección de las lenguas minoritarias en Europa: Hacia una nueva década. *Hariadna* Editoriala, S.L.
https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/ikerketa_soziolinguistikoak/eu_def/adultos/Lenguas%20Minoritarias.pdf

Gómez, F. Pureza J.M (2004): La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao: *Universidad de Deusto*
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/27570.pdf>

González, E. (2011): *La evolución de la protección de las minorías nacionales: la autonomía como contenido emergente del derecho a la participación política de las minorías nacionales*. Tesis doctoral. Universidad Carlos III de Madrid. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/11459>

González. E, Ruiz, E.J (2012) La definición implícita del concepto de minoría nacional en el derecho internacional. *Derechos y libertades*, 27, 17-56. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19580/dyl-2012%2027%20gonzalez.pdf?sequence=1>

González J. A (2014) Revisando el concepto de minoría: Derecho internacional, derecho europeo y práctica española. *Conferencia: Seminario Jurídico sobre Minorías-Universidad Carlos III*
Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/272174130_REVISITANDO_EL_CONCEPTO_DE_MINORIA_DERECHO_INTERNACIONAL_DERECHO_EUROPEO_Y_PRACTICA_ESPANOLA_A_proposito_de_la_aplicacion_del_Convenio_Marco_para_la_proteccion_de_las_Minorias_Nacionales

Hoffman, R. (2015) Protección de las minorías. *Anuario Facultad de Derecho*. 8. 239-250.
https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/24219/proteccion_hofmann_AFD_UA_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ibarra, L. (2005) Las políticas europeas de protección a las minorías. *Espiral*, 11, 33. 43-67
Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166505652005000200002

Kymlica, W (2007) La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías: los derechos a la cultura, la participación y la autonomía. *Revista española de Ciencia política*, 17, 11-50
https://www.researchgate.net/publication/237359441_La_evolucion_de_las_normas_europeas_sobre_los_derechos_de_las_minorias_los_derechos_a_la_cultura_la_participacion_y_la_autonomia

Lucas, J. (2001) La realidad actual de las minorías en nuestra sociedad. *Eguzkilo*. 15, 109-125.
<https://www.ehu.es/documents/1736829/2174323/Eguzkilo+15-9.+de+LUCAS.pdf>

Macías F. Redondo G (2012): Pueblo gitano, género y educación: investigar para excluir o investigar para transformar. *RISE - International Journal of Sociology of Education*, 1, 71-92.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3918424>

Martín, R (2019) Minorías étnicas en Europa del este. *Uned Madrid*. 234
<https://www.revistadelibros.com/minorias-etnicas-en-europa-del-este/>

Menéndez, E (2018): La Unión Europea y la responsabilidad de proteger. *Real Instituto elcano*.
<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1c2e6450-daf2-46c2-99e7->

[8f09dadaa7fe/DT1-2018-MenendezdelValle-UE-responsabilidad-
proteger.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1c2e6450-daf2-46c2-99e7-8f09dadaa7fe](https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/10865)

Ochoa Jiménez, M. J. (2014). Protección jurídica de las minorías en Europa. *Papel Político*, 19, 1, 211-236.

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/10865>

Peña, M.P (2017) El asociacionismo Romaní en Europa como nuevo intermediario entre los Estados-naciones, las instituciones supra-nacionales y las comunidades gitanas. Tesis doctoral. Universidad de Granada.

<https://hera.ugr.es/tesisugr/26765561.pdf>

Petschen, S (s.f) La cuestión de las minorías nacionales en el sistema de cooperación europeo. *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz* Vitoria-Gasteizko nazioarteko zuzenbide eta nazioarteko herremanen ikastaroak, 1, 133 – 184

<https://core.ac.uk/download/pdf/162560774.pdf>

Rey F (2003): La prohibición de discriminación racial o étnica en la Unión Europea y en España: el caso de la minoría gitana. *Revista de derecho político*. 2. 4843-4875.

[https://www.researchgate.net/publication/267700144_LA_PROHIBICION_DE
DISCRIMINACION_RACIAL_O_ETNICA_EN_LA_UNION_EUROPEA_Y_E
N_ESPANA_EL_CASO_DE_LA_MINORIA_GITANA](https://www.researchgate.net/publication/267700144_LA_PROHIBICION_DE_DISCRIMINACION_RACIAL_O_ETNICA_EN_LA_UNION_EUROPEA_Y_EN_ESPANA_EL_CASO_DE_LA_MINORIA_GITANA)

Ruiz, E.J (2014) España y el convenio marco para la protección de las minorías nacionales: Una reflexión crítica. *Revista Española de Derecho Internacional*, 66, 55-80.

[http://bibliotecaculturajuridica.com/EDIT/1209/esp%C3%B1a-y-el-convenio-
marco-para-la-proteccion-de-las-minorias-nacionales-una-reflexion-critica.html/](http://bibliotecaculturajuridica.com/EDIT/1209/esp%C3%B1a-y-el-convenio-marco-para-la-proteccion-de-las-minorias-nacionales-una-reflexion-critica.html/)

San Juan, C. Delgado M.A. (2016) El concepto “minoría” como controversia político-jurídica en su aplicación a la comunidad gitana española. *Trim*, 11, 15-34.
http://www5.uva.es/trim/TRIM/TRIM11_files/Minoria.pdf

Santa Cruz, H (1995): La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. *Revista de la CEPAL* 57. 17-32
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11998/057017032_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Sayago, D (2019) La protección de las minorías: un desafío en clave de constitucionalismo multinivel. *Revista de derecho político*, 106, 199-250. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7156661>

Schnirmajer A, E (2011) Minorías Sociales y Heterogeneidad. José Martí y la inmigración europea. *Anclajes*, 15, 1, 49-59. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4794333>

Stavenhagen, R. (2001) Los Derechos Humanos y los Derechos culturales de los indígenas. *Los derechos humanos en tierras mayas: política, representaciones y moralidad* de:
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06723-3.pdf>

Tomás, A. (2018) Modelos de protección jurídica y social de la minoría Roma en la Unión Europea: Las minorías étnicas a debate. *SPCS Documento de trabajo*. <https://www.uclm.es/-/media/Files/C01-Centros/cu-csociales/doc-ana/SEMINARIO-PERMANENTE-DE-CIENCIAS-SOCIALES/Doc-2018/1-Toms--2018.ashx?la=es>

Turton, D. González, J (2001): Identidades culturales y minorías étnicas en Europa. *Humanitariannet*. Universidad de Deusto. <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/hnet/hnet04.pdf>

Witte, B. (2009). Los Derechos Europeos de las minorías. *Revista Española De Derecho Europeo*, 28, 411–432.

<http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/415>

WEBGRAFÍA

<https://www.un.org/es/>

<https://www.ohchr.org/sp/Pages/Home.aspx>

https://europa.eu/european-union/index_es

<https://www.coe.int/es/web/compass/council-of-europe>

<https://www.un.org/ecosoc/en/>

<https://www.europarl.europa.eu/>

<https://fra.europa.eu/es>

<https://www.osce.org/es>

<https://www.gitanos.org/>

<https://www.eesc.europa.eu/es>

<http://www.ertf.org/>

<https://www.derechoshumanos.net/>

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>

https://www.unionromani.org/pueblo_ro.htm

<https://www.osce.org/odihr>

<https://www.consilium.europa.eu/es/>

<https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

<https://asylumineurope.org/reports/country/spain/asylum-procedure/>

<https://www.asg-homes.com/>

<http://www.errc.org/>

<https://es.wikipedia.org/>

<http://asociacionromi.org/>

<https://fakali.org/>

<https://www.gitanasfeministas.org/>

<http://www.stopdiscriminacion.org/>

<https://www.accem.es/>

<https://www.coe.int/>

<https://equineteurope.org/>

<https://www.cepal.org/es>

<https://dialnet.unirioja.es/>

<https://www.defensordelpueblo.es/>

<https://www.es.amnesty.org/>

<https://www.mscbs.gob.es/>

<http://www.movimientocontralaintolerancia.com/>

<https://www.refworld.org.es/>