

IV. LA MINORÍA ROMANÍ

1. Los romaníes como minoría europea.

Los gitanos constituyen una de las minorías más vulnerables presentes en el territorio europeo, pues son frecuentemente objeto de manifestaciones de intolerancia a causa de los prejuicios, profundamente enraizados, de la sociedad europea.

Es difícil poder llevar a cabo una definición homogénea de esta minoría pues, pese a lo que en un principio pudiera parecer, en la medida en que se encuentran presentes en una gran mayoría de países europeos. Sin embargo no existe una uniformidad en cuanto a los elementos culturales o étnicos que la convierten en objeto de protección.

En el curso del tiempo, los instrumentos internacionales —al menos los que hemos mencionado— no parecen ser las herramientas más adecuadas para la protección o, más concretamente, para la tutela específica de los valores propios de este grupo.

De hecho se trata de un grupo que, por sus características culturales, nunca ha reclamado la soberanía sobre un territorio, ni la aplicación del principio de autodeterminación y que nunca ha hecho (o amenazado con hacer) colectivamente uso de la fuerza para defender su causa.⁵⁹ Buena prueba de ello es que, pese a ser una de las minorías más perseguidas a principios y mediados del siglo XX, no es hasta 1977, con una resolución de la Subcomisión para la lucha contra las medidas discriminatorias y la protección de las minorías, cuando son mencionados en un documento por la ONU.

⁵⁹ Lo que sí observamos son algunos intentos de organización con el fin de revertir la tradicional relación violenta entre el pueblo romaní y las sociedades nacionales. Es por ello que comenzaron a surgir, principalmente en los países de mayor impacto (Europa oriental y central) las primeras organizaciones *romaní* que luchaban por los derechos humanos y el reconocimiento de su cultura.

A estas iniciativas, que han tenido lugar simultáneamente en varios países, hay voces que se han referido a ellas como el proceso de construcción de *la nación romaní*. Los ejes operativos e ideológicos son las instituciones que se han venido creando, como el Día Internacional del pueblo romaní (8 de abril), el Congreso Mundial del pueblo romaní, los símbolos nacionales (bandera e himno) y las organizaciones internacionales. Actualmente la organización internacional de mayor alcance con personalidad jurídica es la Unión Romaní Internacional (IRU, por sus siglas en inglés).

En 1971 se organizó en Londres el Primer Congreso Mundial Gitano, donde se adoptó el término *rom* en rechazo a todas las designaciones que a lo largo de la historia fueron cargándose peyorativamente (tzigano, zigeuner, gipsy, gitano...).

Este Congreso es el antecedente más importante de la IRU. Su objetivo fue el siguiente:

"Unificar a los Rom y suscitar su acción en el mundo entero, lograr una emancipación acorde con nuestra propia intuición y nuestros ideales; progresar al ritmo que nos convenga. [...] La administración, preocupada por estandarizar y controlar, no puede comprender que en nuestra conciencia nacional está el deseo colectivo de ser como somos. [...] Debemos servirnos de nuestros propios modelos de educación, mantener y desarrollar nuestra cultura Rom y forjar un futuro de acuerdo con nuestro estilo de vida y nuestras creencias".

Se adoptó una bandera y un himno y se crearon cinco comisiones: asuntos sociales, educación, crímenes de guerra, lingüística y cultura (Liegeois, 1988).

Otro hito histórico en el proceso organizativo romaní fue el Quinto Congreso Mundial, celebrado en julio del 2000 en Praga. Entre sus objetivos, se estableció la lucha por el reconocimiento del estatuto de "Nación sin territorio". En este Congreso se instauró un Parlamento con representación de más de 20 países, con la intención de tener un órgano de interlocución ante la Organización de las Naciones Unidas.

Durante la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia, realizada Durban (2001), los aproximadamente sesenta representantes Rom que participaron lograron posicionar con relativo éxito la cuestión de la nación romaní a pesar de las frustraciones sobre el tema de la esclavitud, originadas por las posiciones de EE.UU y otros países occidentales.

Respecto a otros instrumentos convencionales de carácter multilateral que contienen normas para la prohibición de la discriminación, se pone en evidencia cierta dificultad de aplicación al pueblo gitano. Pensemos por ejemplo en el Convenio de Nueva York de 1965 para la eliminación de todas las formas de discriminación racial,⁶⁰ que impide toda diferenciación, exclusión, restricción o preferencia fundada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional o étnica que contenga como finalidad o efecto destruir o comprometer el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales en el ámbito político, social, económico y cultural. Pese al amplio alcance de esta prohibición, en el artículo 1o. párr. 2, se afirma que la misma *no se aplica a las diferenciaciones, exclusiones, restricciones o tratamientos preferenciales establecidos por un Estado parte del Convenio según se trate de propios ciudadanos o no ciudadanos*. Es por ello que la protección que ofrece es inadecuada para la minoría romaní porque en la mayor parte de los casos sus miembros no tienen la ciudadanía del Estado de estancia (debido a su característica de pueblo nómada).

Centrándonos en el panorama europeo, varios son los instrumentos que podrían servirnos de marco para la construcción de un entramado normativo que sirva de protección a sus derechos y su plasmación en políticas y acciones por parte de los Estados.

Uno de ellos, el CEDH: su artículo 3o. condena los tratos inhumanos y degradantes. Pero sin duda la norma clave es el CMPMN a efectos de que les sean garan-

⁶⁰ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, Nueva York.

tizados el respeto a su identidad propia y la integridad étnica y cultural, ya que los romaníes constituyen, atendiendo a las características que analizamos en el capítulo anterior, una minoría nacional.

Por una parte se trata de un grupo con un sentimiento étnico arraigado. De otra, se trata de una comunidad que siempre ha sido sometida a la presión de asimilarse a la sociedad mayoritaria que busca la homogeneización de los pueblos; esto ha derivado en que generalmente constituyan el estrato social más bajo en las comunidades en las que viven en estado de marginación.⁶¹

También es interesante la interacción de la CEPRM en este entramado normativo, ya que no olvidemos que una característica cultural común de todos los romaníes es el hablar una lengua propia (el romaní o caló, tal y como es denominado en la Península Ibérica), aunque hay que advertir que no es una lengua homogénea, debido a los procesos de asimilación a los que se han ido sometiendo.⁶²

Por lo que respecta a la *protección* ofrecida desde un marco jurisdiccional, no podemos obviar la postura que ha tomado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y que nos sirve de referencia en esta materia.

En una primera sentencia de 1996, relativa al caso *Buckley c. Reino Unido*, se mostró poco atento a las peculiaridades culturales propias del pueblo gitano, espe-

⁶¹ Vid. B. ARP, *Las minorías nacionales y...*, op. cit., pp. 165 y ss.

⁶² Lo mismo ocurre en materia religiosa, ya que se han adaptando sus ritos y costumbres a lugar de ubicación.

cialmente respecto a la elección del nomadismo. Afirmó en esta ocasión que no obstante constituir la remoción forzada de las caravanas una injerencia en la vida privada y familiar de entonces recurrente, perteneciente a esta minoría, aquella medida debía considerarse "necesaria en una sociedad democrática". Lo cierto es que la evolución posterior de las sentencias de este órgano han sido más favorables; así, en sentencias como la *Assenov y otros c. Bulgaria* (1998) y *Velikova c. Bulgaria* (2000), el Tribunal ha constatado graves violaciones cometidas respecto a los individuos pertenecientes al pueblo gitano, como las prohibidas en el art. 2 CEDH, a propósito de la vida, en el art. 3 relativo a los tratos inhumanos y degradantes, en el art. 13, en relación con el derecho a un recurso efectivo, etcétera.

Afirmaciones relevantes de esta Corte son sin duda las contenidas en la sentencia *Chapman c. Reino Unido* (2001), relativa a la denegación de renovación por parte de las autoridades de una autorización de aparcamiento para las caravanas de una familia gitana. La importancia de esta decisión radica en el hecho de que identifica rasgos identitarios de esta minoría, declarando por primera vez que han de ser protegidos como miembros de una minoría.⁶³ Sin embargo el TEDH rechaza el hecho de que el Estado esté obligado a adoptar medidas discriminatorias positivas necesarias para el disfrute del derecho al respecto de la vida familiar, aunque el derecho del individuo en este caso sucumbiese ante el interés general.

⁶³ La sentencia evidencia, dicho de un modo sintético, los siguientes puntos: que la vida en caravana es parte integrante de la identidad gitana, al encontrarse enmarcada en la antigua tradición nómada; la vulnerabilidad de los gitanos, debida a su condición de minoría conlleva la necesidad de prestar una atención especial a sus exigencias y su manera de vivir, por lo que, de acuerdo con el art. 8 CEDH, estimaba que los Estados contratantes han de asumir la obligación positiva de permitir a los gitanos seguir con su manera de vivir.

En el caso *Conka c. Bélgica* (5 de febrero de 2002), se condena a Bélgica por no haber concedido asilo a los recurrentes que lo solicitaban precisamente porque en su país de proveniencia (la República Eslovaca) estaban sujetos a continuos ataques de naturaleza violenta a causa de su pertenencia a la etnia romaní.

También es significativa la sentencia de 28 de febrero de 2004 relativa al caso *Nachova y otros c. Bulgaria*, que condenó a este país por violación de los art. 2 y 14 del CEDH en un caso de maltrato contra la población gitana por las fuerzas policiales, supuesto de hecho éste que, por desgracia, no es singular y que da lugar a muchos recurso enviados a esta Corte. En este caso el Tribunal ha reconocido una responsabilidad específica del Estado consistente en identificar y condenar estos fenómenos; en particular ha afirmado que en el ámbito de las indagaciones relativas a accidentes de naturaleza violenta, sobre todo si comportan la muerte de un individuo por manos de agentes del Estado, las autoridades nacionales tienen la obligación adicional de investigar si existen razones de naturaleza racista detrás de ese gesto, ya que ignorar en los fenómenos de violencia el odio étnico constituye una conducta particularmente lesiva respecto a derechos fundamentales.

El propio TEDH en estas sentencias ha admitido la dificultad práctica de demostrar la existencia de razones de naturaleza racial, pero ha subrayado que la tarea de las autoridades debe ser la de hacer todo lo posible, dentro de lo razonable, para asegurarse de la veracidad de los hechos atribuidos: abstenerse de omitir eventuales conductas sospechosas que pueden ser indicativas de prejuicios raciales en la base de la violencia. Además recuerda como se ha afirmado en Europa la convicción de la

necesidad de la toma de medidas específicas para hacer efectiva la prohibición de discriminación, medidas que tengan en cuenta las dificultades que, de hecho, existen al intentar demostrar existencia de discriminaciones raciales.

Ciertamente, dentro del Consejo de Europa, a parte de la acción del TEDH, no se debe subestimar la acción que en el último decenio, de manera adicional a la actuación en el ámbito de la tutela de las minorías, ha llevado a cabo ante los problemas que surgen respecto a la minoría romaní, como la creación en 1994 de la figura del Coordinador para las Actividades relativas a los gitanos, con el fin de sistematizar todas las actividades del Consejo en ese campo y establecer relaciones con otras organizaciones internacionales (OI); el crear un grupo especializado en materia de romaníes, gitanos y nómadas, llegando a prever un monitorización específica respecto de cada Estado miembro; la creación en 2002 del proyecto denominado programa para las políticas a favor de fintaos romaníes y nómadas, con la finalidad de asistir a cada Estado en el desarrollo de políticas específicas destinadas a esas comunidades y acciones más específicas como la planificación desde 2003 de programas de acción conjunta en el UNHCR, relativa a los refugiados pertenecientes a la población romaní procedente de la ex Yugoslavia, etcétera.

2. La situación de una minoría nacional en España: el caso de la comunidad gitana

Abordando más directamente el tema concreto sobre la consideración dada a la comunidad gitana por las autoridades nacionales, trataremos de hacer una identificación de este colectivo dentro de la sociedad española, a través de la recopilación de aquellos

elementos que la identifican como minoría y que serían dignos de reconocimiento y protección por parte de las autoridades nacionales (a fin de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en los instrumentos mencionados en los apartados anteriores).

Como ya hemos dicho, es difícil ofrecer una definición homogénea de esta minoría al no existir una uniformidad en cuanto a los elementos culturales o étnicos, fruto de los procesos de asimilación. Es por ello que, en cuanto a sus características culturales, se viene identificando el hecho de que los gitanos quedan sujetos desde el momento de su llegada a la Península a un proceso de aculturación que les aproxima y asemeja a la sociedad que les rodea. Nuestros gitanos parecen estar más cerca de la sociedad en que viven los romaníes de otros países. Todo ello sin perjuicio de aceptar para todos los gitanos una base cultural común, en la que la lengua juega el papel más importante. En este proceso de aculturación, común a todos los gitanos europeos, es preciso tener en cuenta los rasgos que hayan tomado las comunidades en las que habita, para conseguir una mejor comprensión de sus características culturales.

No existen datos de la llegada de los gitanos a la Península. Para muchos historiadores dataría de los primeros años del siglo XV. La documentación sitúa su presencia en España en 1425 con una primera oleada procedente de Francia⁶⁴ y una segunda originaria de Constantinopla hacia 1453, que se extendió por gran parte de Europa⁶⁵

⁶⁴ Vid. R. MORÁN MARTÍN, "Los grupos gitanos en la historia de España", en J.M. PÉREZ-PRENDES (Dir.) *La Violencia y los enfrentamientos de las culturas*, Iustel, Madrid, 1999.

⁶⁵ Aunque la emigración de los gitanos por Europa está poco documentada, puede decirse que hacia el primer tercio del siglo XIV empiezan a constatarse la existencia de grupos gitanos en Creta y que hacia finales de este siglo y principios del siglo XV se constata en Europa Central y occidental.

y América (caracterizada por tener un modo de vida cercano a la mendicidad y a oficios de poca consideración, lo que provocó el rechazo tanto de población como de autoridades desde un principio).⁶⁶

Pero ya en este momento, con el calificativo de gitanos, no se cataloga sólo a un grupo étnico, sino a un grupo de población que tiene una determinada forma de vivir: nómada, con ocupación en determinados sectores, con una forma de vestir distinta y un idioma y unas leyes propias.

Históricamente, y sin dar un amplio detalle de las vicisitudes por las que esta minoría ha pasado por los caprichos del legislador, la consideración jurídica de los gitanos ha tenido que andar un largo camino desde la Pragmática de los Reyes Católicos de 1499 hasta la de Carlos III de 1783; desde la consideración jurídica de ex-

Clébert diferencia varios grupos: *cíngaros kalderas*, asentado en los Balcanes (que constituyen el grupo genuino y auténtico de cíngaros, manteniendo durante siglos una identidad cultural centrada en el mantenimiento del oficio tradicional de la calderería y el trabajo de los metales); los *manuches o sintí*, asentados en Europa occidental desde finales de la Edad Media (se han dedicado preferentemente a actividades relacionadas con espectáculos callejeros, ferias o circos); los *gitanos o calés* ("negros") establecidos desde finales de la Edad Media en España, Portugal, sur de Francia y norte de África; los *gypsies* de Inglaterra, Irlanda y Eoica. Cada uno de estos grupos (y a veces cada rama dentro de cada grupo) posee su identidad, dialecto, leyes y costumbres propias, aunque en todos re reconoce (y reconocen ellos) un trasfondo étnico y sociocultural común. (Vid. J.P. CLÉBERT, *Les Tziganes*, París, 1961).

⁶⁶ La legislación represiva se presenta desde los orígenes: ya los Reyes Católicos dictaron en 1499, una Pragmática que se recogió en la Ley XII, Título XI del libro VIII de la Nueva Recopilación, bajo el epígrafe "De los ladrones i rufianes, i vagamundos, i egipcianos" se les refería con una dura alternativa: el asentamiento o la expulsión: "...andais de lugar en lugar, muchos tiempos é años ha, sin tener oficios ni otra manera de vivir alguna, salvo pidiendo limosnas é hurtando e trafagando, engañando é faciendovos hechiceros é adivinos e faciendo otras cosas no debidas ni honestas...". Felipe IV declaró que "éstos que se dicen gitanos, no lo son por origen, ni por naturaleza, sino porque han tomado esta forma de vivir..." concluyendo con la prohibición de vestir su traje y usar su lengua (Ley V, Título XVI del Libro XII de la Novísima Recopilación, 1633) medida que también prevería Carlos III en Instrucciones de 1751 1759 y 1783. E. SÁNCHEZ, *Los gitanos españoles. El período borbónico*, Madrid, 1977, pp. 394 y ss.).

tranjero, pasando por la equiparación social de *vagos* y *maleantes* hasta la adquisición de la consideración de *naturales* (consiguiendo con ello un acercamiento a la categoría jurídica del resto de vasallos de la monarquía, siéndoles otorgada la libertad de residencia y de oficios), así como dejar de ser considerados delincuentes por la simple pertenencia a una etnia.⁶⁷

Por otra parte, si se compara la normativa que se aplica a los gitanos con la aplicada a otras minorías se aprecia que no hay una equiparación: la consideración jurídica de los gitanos, por la asimilación que se hace de los extranjeros, es una normativa que conlleva exclusión jurídica, aunque si bien las medidas que se adoptan van encaminadas hacia la integración.⁶⁸

⁶⁷ Miguel de Cervantes, en *La gitanilla* (1613) refleja con sinceridad uno de los estereotipos que ya desde antiguo han recaído en España sobre el pueblo gitano: *Parece que los gitanos solamente nacieron en el mundo para ser ladrones: nacen de padres ladrones, críanse con ladrones, estudian para ladrones y, finalmente, salen con ser ladrones corrientes y molientes a todo ruedo; y con la gana de hurtar son en ellos como accidentes inseparables que no se quitan sino con muerte*. Casi 400 años después, los estereotipos subsisten vigorosos y, con ellos, como su estela natural, también los prejuicios y la discriminación social. *Vid.* SÁNCHEZ, M^a H., *Los gitanos españoles*, Castellote Editor, Madrid, 1977, pp. 83-107 y F. REY MARTÍNEZ, "La prohibición de discriminación racial o étnica en la Unión Europea y en España. El caso de la minoría gitana", en J. PÉREZ ROYO (Edit.) *Derecho Constitucional para el siglo XXI. Actas del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Thomson Aranzadi, Madrid, 2007, p. 4843.

⁶⁸ La clave de esta contradicción histórica está quizás en un tema que no vamos a profundizar por no ser motivo de nuestro trabajos pero que marca la pauta de tratamiento jurídico que se le dio a los gitanos: desde el siglo XVI se inicia una tendencia de traslado la competencia sobre asuntos de gitanos a la Santa Hermandad, con lo que se llevó un tratamiento de este tema como un problema de orden público. Esto implica una doble consecuencia: por una parte la de dar un tratamiento totalmente diferente al resto de las minorías (moros y judíos fundamentalmente) y la toma de duras medidas para la asimilación de esta etnia (siempre se da la alternativa ante integración o expulsión). Quizá lo lamentable, y adelantándonos a conclusiones posteriores, es que aún hoy, cuando abordamos el tema se siga tratando como un problema de orden público en lugar de plantearlo con voluntad de aceptación de valores mutuos y respeto a la diversidad.

La Constitución de 1978 parece representar para los gitanos un corolario de buenos deseos.⁶⁹ Ciertamente la Carta Magna supuso la desaparición de reliquias de la normativa del pasado⁷⁰ así como un marco clave para el modelo de acomodación de la diversidad basado en el reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, motivación ésta de protección que está presente en el preámbulo de la misma⁷¹ y que encuentra su principal fuente para respuestas jurídicas en el art. 14 CE que, aunque de un modo muy abierto, que es preciso matizar, preside la normativa de no discriminación.

Así, la exclusión social y la discriminación de las comunidades romaníes a nivel europeo es un hecho confirmado, a pesar de los instrumentos jurídicos, políticos y económicos establecidos para combatirlas; constata que los esfuerzos dispersos y descoordinados del Estado —en sus distintos niveles de actuación y competencia— hasta ahora no han logrado aportar mejoras estructurales y duraderas de la situación de los miembros de la minoría romaní, en particular en ámbitos cruciales como el acceso

⁶⁹ En palabras del eurodiputado Juan de Dios Ramírez Heredia el día de su toma de posesión.

⁷⁰ A modo de ejemplo, la Orden del Ministerio del Interior de 19 de julio de 1978 (BOE núm. 57, de 28 de julio de 1978) suprimió todas las alusiones o referencias a los gitanos que se contenían en los artículos 4o., 5o. y 6o. de la Segunda Parte del Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil. El Real Decreto 250/1979, de 11 de enero, crea la Comisión interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1979). El Preámbulo reconoció que la minoría ha sido discriminada y marginada y sufre graves problemas de vivienda, educación, asistencia sanitaria, trabajo, cultura y convivencia ciudadana. Más adelante añadiría que "la respuesta de la Administración del Estado para con estos ciudadanos españoles ha sido históricamente discriminatoria o meramente de asistencia, con acciones aisladas o dispersas que no ha atacado la raíz de la problemática gitana" (aunque a día de hoy, como analizaremos posteriormente, con tal normativa no se han resuelto los problemas citados).

⁷¹ Que sin fuerza vinculante si la tiene a efectos de interpretación del resto de los preceptos que la componen.

a la educación, a la salud, a la vivienda y al empleo, fracaso ya reconocido públicamente a través de los informes entregados al Comité asesor.

Sin embargo, en mi opinión, es preciso matizar que todas las políticas de protección no pueden ser iguales sino concretas y orientadas a la situación fáctica peculiar de cada grupo vulnerable. Muchas de las sugerencias estatales tienen un tinte discriminatorio, bajo el pretexto de la existencia de una mentalidad gitana de carácter especial, no se les hace el favor de apreciarles una cultura propia, sino que se les condena de antemano al subdesarrollo de su personalidad. Y en este sentido considero que, en relación con la minoría gitana, son tres las peculiaridades que se pueden describir en cuanto a su discriminación: el que está muy arraigada en el tiempo, hay una normativa protectora demasiado variopinta y en muchos aspectos inconexa que coexiste con escasísimas decisiones judiciales al respecto y por último, la discriminación que sufre este grupo, principalmente de origen racial, es sobretodo estigmatizante, lo que conlleva una dificultad en su erradicación.

Lo más criticable es por tanto la ausencia de una política global e integrada que aborde específicamente la discriminación contra los miembros de la minoría romaní, como minoría nacional que es, para hacer frente a los problemas prioritarios que encuentran. Así se daría cumplimiento a lo establecido en los mecanismos de control del respeto de los derechos humanos, como la evaluación de preadhesión efectuada por la Comisión o las sentencias del TEDH, así como a las previsiones contenidas en los estudios realizados desde organizaciones especializadas en el desarrollo cultural e integración: incumbe a la responsabilidad colectiva el dar una respuesta a estos problemas, que constituyen una de las cuestiones más vastas y complejas en materia

de derechos humanos. Es más, debemos subrayar la necesidad de un planteamiento global activo de la no discriminación fundado en los derechos humanos y que refleje la dimensión europea de la discriminación contra la minoría romaní; una estrategia marco (incluso coordinada dentro del espacio de la Unión Europea, más aún ahora con la entrada de los nuevos países miembros, y el peso que esta minoría tiene en ellos) para la inclusión de la población romaní. Esta estrategia debería tratar de abordar los problemas reales, ofreciendo una planificación en la que se establezcan objetivos y prioridades y se faciliten el control y los procesos de evaluación en relación, entre otros, en temas como:

- La denegación frecuente de sus derechos por parte de las autoridades públicas y su infrarrepresentación política;
- El extendido sentimiento antirromaní, las garantías netamente insuficientes contra la discriminación racial a nivel local y los escasos programas adecuados de integración; la discriminación en la atención sanitaria y la enseñanza y la segregación y la falta de información adecuada sobre planificación familiar, junto con el desarrollo de medidas para abordar los elevados niveles de desempleo.
- Discriminaciones por parte de la policía; controles policiales selectivos en función de la raza (con toma de huellas dactilares y otras formas de fichado) y amplios poderes discrecionales de la policía, con controles aleatorios desproporcionados, lo cual pone de relieve la necesidad de programas de formación y concienciación relativos a la no discriminación por la policía, que en la actualidad prácticamente no existen.

- La situación especialmente vulnerable de las mujeres romaníes, víctimas de discriminación múltiple.

Además, se debería perseguir con determinación todo discurso de odio en programas mediáticos racistas y artículos que difundan opiniones intolerantes, en forma de delitos inspirados por el odio a estos grupos minoritarios así como a instar a los partidos y movimientos políticos que ejercen fuerte influencia sobre los medios de comunicación a que difundir estos valores.

A. La ausencia de normas para la protección de la minoría gitana puesta de relieve en la jurisprudencia

Si atendemos a las medidas teniendo en cuenta los compromisos asumidos desde la entrada en vigor del CMPMN podemos llegar a la conclusión de que ha sido ineficaz (como mínimo), en especial si atendemos al primer paso que se ha de dar antes de preocuparnos de su protección que es la de tratar de acabar con la discriminación racial. Como hemos visto, el marco normativo contra la discriminación racial (y protección de minorías) en España se encuentra integrado por una diversidad de normas de muy distinta categoría y caracteres todos con un mismo fin que no siempre es conseguido.⁷² Centrándonos en la normativa nacional, los art. 9.2 y 14 CE son claves, así como sus manifestaciones en el orden penal y laboral (que suelen ser el marco en el que sufre más esta minoría).⁷³

⁷² No es preciso insistir nuevamente en la importancia de las declaraciones de derechos humanos (DUDH: art. 2.1; el PIDCP: art. 2.1; o el CEDH: art. 14).

⁷³ El art. 22.4 CP identifica la motivación racista como circunstancia agravante de cualquier delito y en el capítulo de delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales, se castigan tres tipos de delitos por discrimi-

En este marco, tan sucintamente descrito, hay que añadir que desde 1988 se puso en marcha el denominado Programa de Desarrollo Gitano con el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos y ciudadanas en cumplimiento de la Proposición de Ley de 5 de octubre de 1985 del Congreso de los Diputados, de llevar a cabo un plan de intervención para el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida del pueblo gitano en España. Consecuencia de esto ha sido la inclusión en todos los Presupuestos Generales del Estado de una partida para dicho Plan con el fin de financiar proyectos de intervención social integral con comunidades gitanas, cuya gestión le corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.⁷⁴

Este engranaje de normativas no tiene, sin embargo, un reflejo específico en las resoluciones jurisdiccionales. Entre las más destacables, citaremos tres: la STS de 12 de enero de 1988, donde se declaraban nulos actos de la Administración local de Madrid por los que se habían segregado del resto urbano a unas cuatrocientas chabolas (en las que vivían más de tres mil personas, la mayoría de etnia gitana). La sentencia concluyó que

se había violado el principio de igualdad consagrado en nuestra Constitución con las diversas actuaciones administrativas, ya que se ha sometido a todos los habi-

minación, racial (entre otras), la provocación a la discriminación (art. 510), la discriminación en los servicios públicos (art. 511) y la discriminación profesional o empresarial (art. 512). En sede laboral, el art. 4.2 c) del Estatuto de los Trabajadores (ET) consagra *el derecho de los trabajadores a no ser discriminados para el empleo [...] por razones de [...] raza.*

⁷⁴ La colaboración con las Comunidades Autónomas (CCAA) se lleva a cabo a través de la suscripción de convenios marco de colaboración, así como, de acuerdo con las competencias constitucionales en la materia, programas que hayan elaborado para conseguir fines específicos. Eso sí, todos ellos en el marco de la integración más que de la protección puntual de la diversidad cultural.

tantes de la zona de chabolas pertenecientes a la etnia gitana a unas medidas discriminatorias de cerco, control, etc.... so pretexto de prevención de actividades delictivas" [conducta ésta] discriminatoria, basada en prejuicios, que la Constitución condena y prescribe y que se traduce, además, en un desigual trato gravísimo para dicha comunidad, que incide en su menor calidad de vida y escasísima alfabetización y mucho más agravado por la crisis económica que el resto de la población española, [conducta ésta] discriminatoria apoyada en la raza, sin justificación por ello.

Posteriormente, la STS de 29 de agosto de 1998, que confirma una Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia que había condenado a un individuo, como autor de un delito contra el ejercicio de los derechos fundamentales, a la pena de un año de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión de compraventa de vehículos en establecimiento abierto al público. El condenado se había negado a vender un coche a la víctima alegando *–yo no vendo a gitanos ni a moros como tú–*.

Por último, nos referiremos a la STSJ de Madrid de 7 de noviembre de 2002,⁷⁵ que resuelve la demanda presentada por vulneración del principio de igualdad y discriminación por razón de raza al no reconocerse efectos civiles al matrimonio por el rito gitano, por lo que una mujer que contrajo matrimonio exclusivamente por este rito no podía lucrar la prestación de viudedad. Y en todas ellas la sentencia fue coincidente: desestimar tal pretensión. Esta sentencia se pronuncia, en primer lugar, ante la posible vulneración del principio de igualdad, contemplada en el artículo 14 de la Constitución,

⁷⁵ Este caso también se planteó anteriormente en resoluciones de otros TSJs como la STSJ Cataluña, S. 07-10-1999, Sala de lo Social (núm. 6818/199, rec. 7325/1998) o la STSJ Cataluña, S. 12-12-2002, Sala de lo Social, (núm. 7949/2002), con idénticos fallos.

con base en el trato diferente que reciben en el sistema de prestaciones de la Seguridad Social los matrimonios y las uniones de hecho. Se basa en la doctrina del Tribunal Constitucional y del Supremo, según la cual *matrimonio y convivencia extramatrimonial* no son situaciones equivalentes, y la Constitución no recoge el derecho a formar una unión de hecho acreedora del mismo tratamiento en materia de Seguridad Social que el dispensado al matrimonio.⁷⁶ En segundo lugar, ante la posible existencia de discriminación por razón de raza, al no reconocerse efectos civiles al matrimonio por el rito gitano, considera que para ser titular del derecho a la pensión de viudedad se requiere que el beneficiario de la misma hubiese contraído matrimonio en cualquiera de las formas admitidas en el artículo 49 del Código Civil (en forma civil ante el Juez, Alcalde o funcionario señalado por este Código o en la forma religiosa legalmente prevista en los Acuerdos de cooperación que el Estado español ha firmado con la Santa Sede,⁷⁷ la FEREDE,⁷⁸ la FCI⁷⁹ y la CIE),⁸⁰ no bastando la convivencia *more uxorio*. O lo que es lo mismo, para acceder a la pensión de viudedad, tal y como señala el artículo 174.1 de

⁷⁶ SSTC 184/1990 de 15 de noviembre (BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 1990), 31/1991, de 14 de febrero (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1991), 77/1991, de 11 de abril (BOE núm. 115, de 19 de abril de 1991), y 40/998, de 17 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998); y SSTS de 29 de junio de 1992 y 10 de noviembre de 1993. Un comentario a esta sentencia puede verse en A. CASTRO ARGÜELLES, "El vínculo conyugal como requisito para acceder a la pensión de viudedad. Ineficacia del matrimonio por el rito gitano", en *Aranzadi Social*, vol. IV, Pamplona, 1999, pp. 2754-2756.

⁷⁷ Acuerdo de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede sobre Asuntos Jurídicos, art. VI y D. Transitoria 2a. (BOE 15 de diciembre de 1979).

⁷⁸ Ley 24/1992, de 10 de noviembre por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, art. 7 (BOE 12 de noviembre de 1992).

⁷⁹ Ley 25/1992, de 10 de noviembre por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España, art. 7 (BOE 12 de noviembre de 1992).

⁸⁰ Ley 26/1992, de 10 de noviembre por la que se aprueba el Acuerdo de cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, art. 7 (BOE 12 de noviembre de 1992).

la Ley General de la Seguridad Social, se requiere la existencia de vínculo matrimonial, como se había pronunciado previamente el Instituto Nacional de la Seguridad Social. No se asimilan, matrimonio y convivencia de hecho, como habían señalado otras veces el mismo Tribunal Constitucional⁸¹ y el Tribunal Supremo,⁸² y tampoco es equiparable el rito gitano a la forma religiosa. Es la forma de contraer y no la raza lo que determina los efectos legales del mismo, no existiendo en definitiva vulneración del principio de discriminación por razón de raza que se denuncia.⁸³

Lo relevante de esta sentencia es precisamente el recurso de amparo que fue resuelto mediante STC 69/2007, que desestima la vulneración del art. 14. Pese a que la sentencia reconoce que en su día el legislador pudo desarrollar, en atención a las singularidades propias de la etnia gitana, una legislación que dotara de eficacia civil al matrimonio celebrado según el rito gitano, en el marco de los derechos y deberes constitucionales, el Tribunal Constitucional deniega el amparo solicitado por la viuda demandante.

El Tribunal, antes de entrar en el fondo, manifiesta que en la vía judicial previa la recurrente interpuso demanda en solicitud de prestación de viudedad exclusiva-

⁸¹ Entre otras, STC 184/1990 de 15 de noviembre y STC 31/1991, de 14 de febrero.

⁸² Entre otras, STS de 29 de junio de 1992 y STS de 10 de noviembre de 1993.

⁸³ Un comentario a la STS 12-12-2002, *vid.* M. L. LABACA ZABALA, "Rito matrimonial gitano: pensión de viudedad y orfandad", en *Noticias Jurídicas. Artículos doctrinales de Derecho Civil*, Madrid, 2003, pp. 54 y ss. Para el comentario a la STSJC 6818/1999, de 7 de octubre, *vid.* M. C. MUSOLES CUBEDO, "El matrimonio contraído según el rito gitano, ¿unión de hecho o forma de celebración con eficacia civil?", en *Derecho de familia y libertad de conciencia en los países de la Unión Europea y el Derecho comparado. Actas del IX Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado*, Bilbao, 2001, pp. 649-662.

mente con fundamento en el art. 174.1 de la LGSS, alegando que se le ha discriminado porque considera que se le debería equiparar su unión al matrimonial para no lesionar el artículo 14 de la CE. Sin embargo, en la demanda de amparo sólo se plantea la validez del matrimonio gitano sin que se argumente nada sobre un eventual reconocimiento del derecho a la percepción de la prestación basado en la imposibilidad legal de haber contraído matrimonio con anterioridad a la fecha del fallecimiento del causante, según la Disposición Adicional 10, regla 2, de la Ley 30/1981, de 7 de julio por la que se modifica el Código Civil. Por ello, y desde el punto de vista procesal, el Tribunal reitera que no puede pronunciarse por algo que no se ha pedido.

Ya en el fondo del asunto, la sentencia reitera en este punto su opinión acerca del contenido del artículo 14 de la Constitución. Así, en primer lugar, recordando la sentencia 39/2002, de 14 de febrero, FJ 4, manifiesta que la virtualidad del art. 14 CE no se agota en la cláusula general de igualdad, por la que no se debe otorgar tratamiento jurídico diferenciado o desfavorable de unas personas respecto de otras sino que contiene, además, una prohibición explícita de que se dispense un trato discriminatorio con fundamento en los concretos motivos o razones que dicho precepto prevé entre los que se incluye expresamente la discriminación racial o étnica, criterio "sospechoso" respecto del que este Tribunal⁸⁴ ha afirmado tajantemente su carácter odioso y de perversión jurídica contrario tanto al art. 14 de la Constitución española como al art. 14 del CEDH. En segundo lugar señala que la prohibición del art. 14 comprende también la discriminación indirecta o encubierta consistente en aquel tratamiento formal o

⁸⁴ STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 7 (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2001).

aparentemente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas circunstancias de hecho concurrentes en el caso, un impacto adverso sobre la persona objeto de la práctica o conducta constitucionalmente censurable en cuanto la medida que produce el efecto adverso carece de justificación al no fundarse en una exigencia objetiva e indispensable para la consecución de un objetivo legítimo o no resultar idónea para el logro de tal objetivo.⁸⁵

Para acceder a la prestación de viudedad, recordando otras resoluciones del mismo Tribunal,⁸⁶ la Sala concluye que no hay razones por las que se pueda afirmar que se ha discriminado a la recurrente por razones sociales ya que el legislador sólo otorga tal prestación a los supuestos de matrimonio válido y el gitano no está admitido en la actualidad como tal en nuestro ordenamiento jurídico. Y eso por dos razones: "porque el legislador dispone de un amplio margen de libertad en la configuración del sistema de Seguridad Social y en la apreciación de las circunstancias socioeconómicas de cada momento a la hora de administrar recursos limitados para atender a un gran número de necesidades sociales", y porque el derecho a la pensión de viudedad no está estrictamente condicionado en el régimen contributivo a la existencia de una real situación de necesidad o de dependencia económica por parte del cónyuge superviviente, ni a que éste estuviera incapacitado para el trabajo y a cargo del fallecido".

No produce discriminación por motivos de raza y condición social el hecho de que se dé el reconocimiento de efectos civiles al vínculo matrimonial contraído con-

⁸⁵ STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8 (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2001) y 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 7 (BOE núm. 18, de 21 de enero de 2005).

⁸⁶ STC 184/1990, 29/1991, 30/1991, 31/1991, 35/1991 y 38/1991, de 14 de febrero (BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1991) o 77/1991 de 11 de abril, en FJ 3 (BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1991).

forme a los ritos de determinadas confesiones religiosas, pero no a los celebrados de acuerdo con los usos y costumbre gitanos, y la negativa del órgano judicial a hacer una aplicación analógica de los mismos, ya que esa forma de celebración matrimonial no cuenta con reconocimiento legal.

Lo relevante de esta sentencia radica sobre todo en el voto particular presentado por uno de los magistrados, discrepante tanto en la argumentación como en la resolución dada por el Tribunal; en él pone de relieve que la doctrina jurisprudencial sólo se ha limitado a afirmar que los individuos pueden serlo también como parte de grupos humanos sin personalidad jurídica pero con personalidad constituida por cualquier otro rango dominante de su estructura y cohesión. Sin embargo la realidad es mucho más compleja y los miembros de estas comunidades han de recibir por parte de los poderes públicos una respuesta más compleja y rica que deriven incluso en políticas de discriminación positiva a favor de la minoría desfavorecida. Ciertamente el voto tiene un gran valor como aportación genuina, como contribución al inicio de un debate hasta ahora por todos ignorado, aunque llegados a este punto creo que debería haber dado una mayor consistencia jurídica a la argumentación y no haberla dejado en una mera declaración de principios, a fin de forjar un sustancioso razonamiento jurídico que permitiese remover las reticencias legislativas y judiciales de aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos fundamentales, de aplicación en una palabra del CMPMN.⁸⁷

⁸⁷ Una posible orientación para la fundamentación jurídica para el tema de minorías nacionales pasa necesariamente, ante la ausencia de legislación nacional, por el derecho comparado. Derecho comparado que conforme costumbre internacional debe ser considerada como fuente de nuestro derecho interno. Pero sin duda, como argumenta

El caso fue presentado ante el TEDH. El 3 de diciembre de 2008, la recurrente consiguió recibir su pensión económica, pero no por la vía del reconocimiento legislativo de la minoría, sino por la reforma que la pensión de viudedad ha sufrido, por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, que ha supuesto la modificación de la Ley General de la Seguridad Social. Esta reforma ha supuesto la equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales, concretamente,

el voto, la clave gira en torno al CMPMN, eje central del reconocimiento y protección de las minorías que aparece insertado en el ordenamiento jurídico español desde su ratificación. Más aún, en la labor de interpretación de los derechos fundamentales ha de jugar un papel clave en virtud de lo consagrado en el propio art. 10.2 CE que obliga a tener presente textos internacionales, en concreto el CMPMN que hemos venido analizado y en general con todos los Tratados internacionales reguladores de los derechos humanos y las libertades públicas, ratificadas por España.

Respecto a esta cuestión se nos plantea la duda del alcance del propio 10.2 CE: hay autores que sostienen que los límites constitucionales se han de complementar con los textos internacionales a que se refiere este artículo, de tal modo que el respeto a la moral y al orden público (entre otros) que se prevén como restricciones en el CEDH y en el PIDCP, necesariamente han de articularse como límites. Opina por su parte Manuel Jaén Vallejo, disintiendo de esta consideración, que la remisión del artículo 10.2 CE sólo puede estar referida a la interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales pero en ningún caso puede significar una alteración de los propios límites que la CE, ni de carácter restrictivo ni que supongan una ampliación, ya que *de lo contrario, el catálogo de derechos fundamentales de nuestra CE se convertiría en letra muerta y habría que estar exclusivamente a lo dispuesto en los textos internacionales*. (M. JAÉN VALLEJO, *Libertad de expresión y delitos contra el honor*, Editorial Colex. Madrid, 1992, p. 26)

Ciertamente, en mi opinión, ambas posiciones son matizables: es necesario elaborar un catálogo claro de las limitaciones que han de estar presentes en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el desarrollo que las normas nacionales hagan de éstos, pero sin despegarse de la redacción de aquellos instrumentos internacionales que forman parte del propio ordenamiento.

Un abanico de restricciones que si bien puede ser distinto al enunciado en la CE al interactuar en el ordenamiento las normas internacionales, no puede realizarse únicamente con base en estas últimas, al margen de la CE, sino que se ha de llegar a una interpretación conforme a tales normas del Derecho Internacional armonizada con los límites de los derechos fundamentales expresamente enumerados en la CE y de los límites que resultan de la interacción de los distintos derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, interpretación ésta que puede tener más trascendencia que la mera enunciación de límites positivados en un texto constitucional.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, ni tan siquiera ese orden constitucional aparece delimitado. En una sociedad pluralista como la nuestra, no sólo se deben respetar las identidades culturales, lingüísticas, religiosas o étnicas de una persona perteneciente a la minoría, sino que además se ha de remover los obstáculos y crear las condiciones necesarias para que se puede preservar y desarrollar esa identidad.

entre otras, en el tratamiento seguido para la viudedad en aquellos casos donde no existiera un vínculo matrimonial entre el superviviente y el fallecido.

La ausencia de una regulación jurídica de carácter general con respecto a las parejas de hecho hace imprescindible delimitar, si bien exclusivamente a efectos de la acción protectora de la Seguridad Social, los perfiles identificativos de dicha situación, intentando con ello una aproximación, en la medida de lo posible, a la institución matrimonial.

Aprovechando este nuevo marco normativo, dándose el reconocimiento a una convivencia con los mismos derechos y obligaciones que el matrimonio civil, con la única diferencia, su formalización por el rito gitano, se ha conseguido que se dictara la resolución de la Seguridad Social donde se concedía a la viuda la prestación de viudedad. Esta concesión fue presentada ante el TEDH para que lo tuviera en cuenta a la hora de decidir sobre la demanda de petición de reconocimiento de su pensión de viudedad y, por ende, el reconocimiento de su matrimonio, independientemente de la pensión ya concedida por la Seguridad Social española.

En sede del TEDH, éste da la razón a la demandante, entendiendo que sí tenía derecho a la pensión de viudedad. Pese a que el Tribunal rechaza que la unión por el rito gitano deba equipararse a las formas de matrimonio que legalmente despliegan efectos civiles, dado que tal reconocimiento es potestad de la soberanía estatal, en este caso se basa en la buena fe de la viuda y en la confianza que le ofrecía tener determinados documentos oficiales como para creer que realmente su matrimonio desplegaba verdaderos efectos jurídicos, como para reconocerle el derecho a la percepción de la pensión de viudedad.

Es interesante sin embargo, las observaciones que la Corte incluye en materia de minorías. Así, llama la atención a la necesidad de que los Estados reconozcan las necesidades de las minorías; obligación —entendemos de carácter positivo— de proteger, tanto su seguridad, como su identidad o modo de vida (§ 60), lo que incide además en la preservación de la diversidad cultural del conjunto de países miembros de la Organización.

En todo caso, en estas tres decisiones, que reaccionen contra discriminaciones directas no plantea mayores dificultades interpretativas. El problema es, más bien, la escasez de sentencias en relación con las conductas sancionables que se comenten habitualmente. Pues es difícil encontrar políticas de *gueto* tan abiertas como la que motivara la primera sentencia, así como racistas tan elocuentes y como el segundo caso. A esto hay que añadir la paradoja de que las decisiones judiciales más importantes (las del TC y del TEDH) son, precisamente (y sirva como muestra la STC 69/2007 comentada) las más opinables.⁸⁸

⁸⁸ De hecho, el *leading-case* de la prohibición constitucional de discriminación racial en la jurisprudencia del TC es la discutible STC 13/2001, de 29 de enero, que resuelve desestimando la discriminación contra una actuación policial de requerimiento de identificación a una mujer tan sólo por ser negra. La doctrina general sobre la prohibición constitucional de discriminación racial que se enuncia en su FJ 7, estimo que es correcta. Así el TC apoyándose en afirmaciones propias de otras sentencias en las que calificaba la discriminación racial como *perversión jurídica* (STC 126/1986, de 22 de octubre), hace una distinción de las discriminaciones *directas* o *patentes* y las *encubiertas*, ambas prohibidas en cualquier caso por la CE. Pero el *locus minoris resistentiae* de la sentencia es, sin duda, a la paliación de la doctrina general acuñan al caso en examen, porque el TC asevera que cuando los controles policiales sirven a la finalidad del requerimiento de identificación determinadas características físicas pueden ser tomadas en consideración por ellos como razonablemente indiciarias del origen no nacional de la persona que los reúne. Aunque hay que tener en cuenta también el lugar y momento de tal requerimiento. Así el criterio racial se utilizó tan sólo como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española. Más convincente parece el voto particular que ese emite por uno de los magistrados: se viola la prohibición de discriminación racial y la dignidad

Se puede concluir, por tanto, que los perfiles jurídicos de la discriminación racial distan de estar claros en los casos críticos y que, en definitiva, la desigualdad real y efectiva de la minoría gitana, pese a tanta disposición jurídica en contrario sigue siendo un hecho casi inamovible, lo que obliga a replantearse las estrategias jurídicas contra la discriminación.

B. La minoría gitana y la Administración española.

Respecto a la actitud que la Administración española presenta ante la minoría romaní, hemos de decir que no se enmarca dentro de una normativa basada en la tutela de sus rasgos identitarios antes descritos, sino en políticas de integración social: son tratados como una minoría, sí, pero a la que hay que integrar socialmente.

Hoy en día, la mayoría de la población gitana es sedentaria, estimándose en 650 000 personas, según datos de la *Fundación Secretariado General Gitano de España*, aproximadamente 1,5% de la población española total. Se distribuye de manera desigual por todo el territorio español, residiendo, particularmente, en las grandes ciu-

humana (art. 14 y 10.1 CE respectivamente) cuando se acepta la raza como criterio apropiado para la razonable selección de las personas que pueden ser sometidas a control.

Las últimas sentencias del TEDH sobre expulsiones por razones urbanísticas de los terrenos propios ocupados por caravanas y que mencionamos en las consideraciones generales, también son desalentadoras. Recordemos así que se consideraba que la vida en caravana forma parte integrante de la identidad gitana, ya que se inscribe en su larga tradición de viajeros, incluso aunque se instalen durante largos periodos en un mismo lugar a fin de, por ejemplo, facilitar la educación de los hijos. Se puede concluir, por tanto, que los perfiles jurídicos de la discriminación racial distan de estar claros en los casos críticos y que, en definitiva, la desigualdad real y efectiva de la minoría gitana, pese a tanta disposición jurídica en contrario sigue siendo un hecho casi inamovible, lo que obliga a replantearse las estrategias jurídicas contra la discriminación.

dades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Valencia, Zaragoza y Murcia; con una mayor concentración en las CCAA de Andalucía, Valencia y Cataluña.⁸⁹

Toda la actividad que la Administración ha desarrollado partió de la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Gitano, en 1988, completándose con la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano,⁹⁰ en 2005; estos constituyen los instrumentos financieros de los que dispone la administración técnico uno y de participación el otro, a través de la colaboración del Estado, tanto con las CCAA como con las organizaciones del movimiento asociativo gitano. El objetivo fundamental de ambos es que las políticas de bienestar social impulsen la mejora de la calidad de vida de la población gitana y combatan la discriminación para que la población gitana pueda participar en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho.

Toda esta actividad de la Administración se lleva a cabo en colaboración con la Comunidad Autónoma. Dicha colaboración se instrumenta mediante convenios

⁸⁹ Fuente. Ministerio de Cultura, política social y deporte.

⁹⁰ Creado mediante Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, por el que se crea y regula el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (BOE núm. 204, de 26 de agosto de 2005). El Consejo Estatal del Pueblo Gitano es el órgano colegiado interministerial, consultivo y asesor, adscrito al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. A través del Consejo se confiere un carácter institucional a la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano con la Administración General del Estado para el desarrollo de políticas de bienestar social, las cuales posibilitan la promoción integral de la población gitana. El Consejo tiene, entre otras funciones, las de proponer medidas para la promoción del pueblo gitano, asesorar en materia de planes de desarrollo de la población gitana, emitir los informes oportunos en aquellos temas que les afecten e impulsar estudios sobre proyectos y programas. Se estructura en Pleno, el cual se reúne un mínimo de dos veces al año y en Comisión Permanente que actúa como órgano ejecutivo del Consejo, la cual celebrará al menos, dos reuniones ordinarias al año. La duración del mandato de la representación de las organizaciones del movimiento asociativo gitano es de cuatro años, renovándose por medio de convocatoria pública. *Vid. Anexo* para compararlo con instrumentos análogos en el resto de países europeos.

anuales, publicados en el Boletín Oficial del Estado, suscritos entre el Ministerio de Educación Política Social y Deporte y las CCAA (a excepción del País Vasco, Navarra y Canarias) y la ciudad de Melilla.

Los proyectos son promovidos y gestionados por las comunidades, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local; siendo la selección y la distribución del crédito efectuada, de común acuerdo, por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y las comunidades que asumirán la corresponsabilidad en la financiación, aportando, al menos, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio a cada proyecto.⁹¹

Como vemos, todo se centra en posibilitar la inclusión social, pero sin hacer especial referencia a sus rasgos identitarios, sobre todo, a lo que el caló se refiere (tomaremos a este rasgo como una clave de comparativa para el resto del trabajo) no es ni tan siquiera tenido en cuenta, en lo que a su uso y protección se refiere.

⁹¹ La selección de los proyectos se realiza atendiendo a los siguientes criterios:

- El carácter integral de los proyectos,
- La coordinación entre las propias instituciones y con otras organizaciones de carácter privado sin fin de lucro, evitando crear redes paralelas de atención y duplicación de recursos.
- La participación efectiva debidamente acreditada.
- La inclusión de los proyectos en planes o programas de bienestar, de desarrollo o de inclusión social de mayor ámbito territorial o europeos.
- La promoción de la convivencia ciudadana y de la interacción social.
- La continuidad de los proyectos subvencionados en años anteriores y el índice estimado de población gitana residente.
- La demanda planteada por las CCAA, ciudad de Melilla y corporaciones locales para la realización de programas destinados al Pueblo Gitano.

Las Administraciones, General del Estado y Autonómica, participan en el seguimiento y evaluación de las actuaciones y los proyectos cofinanciados a través de las Comisiones de Seguimiento establecidas al efecto, formadas por representantes técnicos de la Dirección General de Política Social y de las CCAA y la ciudad de Melilla que participan en los programas, así como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Como tendremos ocasión de concluir a la vista del análisis que haremos posteriormente con una lengua minoritaria (el catalán), adelantamos que el hecho de que no haya sido reconocida por ningún instrumento perteneciente al bloque de constitucionalidad nos advierte que no ha sido tomada ninguna iniciativa a este respecto; dicho de otro modo, al no haber sido declarada como lengua oficial, o como elemento cultural digno de protección, a través de alguno de los Estatutos de Autonomía, el Estado se ha mostrado inactivo a la hora de establecer derechos de uso y otorgamiento de efectos jurídicos a aquellas actividades desarrolladas en esta lengua.

Más aún, ni siquiera la identificó como lengua minoritaria en la ratificación de la CPLMR. Esto, como ya lo hizo el Comité Asesor en su informe, merece una dura crítica, ya que el hecho de que esta lengua no esté adscrita a una comunidad concreta, y por ende fuera de la regulación de uno de sus instrumentos estatutarios, no puede escapar al propio compromiso, ya mentado de modo implícito en el articulado constitucional como dijimos antes, asumido en la firma de instrumentos internacionales.

No deja de ser paradójico el hecho de que ante Convenios firmados en el mismo seno –el Consejo de Europa– la actitud sea tan dispar: cuando se sienta el Estado a redactar los dos Informes para el Comité Asesor del CPMN, sin identificarlas directamente, se dedica monográficamente a la minoría gitana (lo que nos lleva a pensar que es una de las que quería proteger en el momento de su firma y ratificación pese a la ausencia de definición o identificación); sin embargo, se olvida que esta minoría tiene la lengua como rasgo que la define y no la concibe como un lengua minoritaria digna de protección. Así, como apuntaba Courthiade, lingüista impulsor de la estan-

darización del romanó, sólo nos queda concluir que en España poco se sabe del caló, más aún, ha sido históricamente perseguido, en vez de protegido, y consecuencia de esto es que sin la lengua propia, el gitano pierde su acervo cultural, se condena a la figura de la ayuda social y da fuerza al racismo basado en la negación de la cultura y la identidad.⁹²

C. La educación y la cultura.

Con la democracia, como ya hemos visto, llegó en forma de Preámbulo el reconocimiento de *los pueblos de España, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*; y llegó la apertura de la institución escolar a la lengua (como analizaremos más pormenorizadamente en el capítulo siguiente), la historia y la cultura de sus *nacionalidades*, pero ni la escuela (ni la sociedad) ha desarrollado un concepto cultural que reconozca la diversidad.

Ciertamente, dentro de la comunidad gitana encontramos dos realidades antagónicas: aquellos que manifiestan negación al sistema educativo en la medida en que creen que la inmersión en el mismo supone una pérdida de su identidad y por tanto se mantienen al margen (en buena medida porque no existe en el modelo educativo español la previsión de la enseñanza de sus diversidades que sirva como vehículo para la tutela de las mismas, como el CMPMN se refiere) y aquellas asociaciones gitanas que defienden la desmarginalización de los menores gitanos y su inclusión

⁹² J. OLEAQUE, "La imagen de los gitanos en los medios de comunicación", en *Cuadernos Gitanos*, Madrid, 2007, p. 23.

en las escuelas. Y la realidad se traslada en datos: el absentismo (35%) incluso extremo (en 10% de los casos), analfabetismo en adultos (33%) o la falta de presencia en la escuela privada (ni siquiera hay datos estadísticos de esto) y escasa en la concertada (10%).⁹³

España, en el segundo de los informes que presentó al Consejo de Europa en atención al cumplimiento del CPMN, resalta que es una prioridad para el Ministerio de Educación y Ciencia la lucha contra la discriminación por razones étnicas. Tanto es así que la compensación de las desigualdades en la educación se abordó en la Ley de Ordenación General del sistema educativo.⁹⁴ Hablando en concreto de la situación de la comunidad gitana en este contexto, el informe, pese al avance, estima que existen diversas necesidades y problemas que dificultan la normalización educativa de estos alumnos.

Entre las medidas mencionadas por el propio informe que habían sido llevadas a cabo, destaca la creación de una Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano, coordinada (y conformada) por el propio Ministerio de Educación. Hoy en día estas previsiones del Programa, que ya comentamos en el epígrafe anterior, no arrojan datos a cerca de medidas concretas en el ámbito de la educación (ya que

⁹³ Datos todos ellos ofrecidos por la Fundación del Secretariado Gitano.

⁹⁴ Ley Orgánica 1/1990, de 3 octubre, de educación (BOE núm. 238, de 4 octubre 1990) hoy derogada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de educación (BOE núm. 106, de 4 mayo 2006), que también lo prevé en su art. 1 d) dedicado a principios: la equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.

la Política Social en la actualidad forma parte de este mismo Ministerio y las tareas de coordinación son asumidas directamente por esta Dirección).

Lo cierto es que a esta inexistente presencia de gitanos en el sistema educativo le corresponde un cambio de actitudes de la sociedad mayoritaria respecto a la cultura gitana: cambiar estereotipos por una actitud de conocimiento y respeto de esta cultura. No existe una referencia normativa explícita a la educación intercultural en la normativa curricular vigente, lo que lleva, en numerosas ocasiones, a una idea incorrecta de la educación intercultural. La confusión entre educación compensatoria y educación intercultural da la idea de que sirven para los mismos objetivos pero en realidad confunde marginalidad con cultura gitana.

Abordando la cultura en nuestro sistema educativo, y dada la inexistencia de previsión, entiendo es preciso que demos ciertas pautas que pudieran ayudar a su inclusión. De entrada, no es tan necesaria la ubicación de unos contenidos de cultura gitana, de un modo desarrollado y pormenorizado, dentro de todo el sistema educativo (esto es, en cada curso, ciclo, área...) como el desarrollo de una política de educación intercultural. Esto es, no hablamos de cumplir, incluyendo momentos específicos de esta cultura que nos lleve a tildar de folclórico el tema, ni hacer gitanos todos los contenidos escolares. Lo que sí es necesario es potenciar la investigación, la publicación y dotar a todos los centros educativos de materiales de cultura, lengua, historia... de los gitanos y fundamentalmente el desarrollo transversal de la interculturalidad en que lo gitano forme parte igualitaria con el resto de las culturas en España. Aunque nunca en un sistema en que se establezcan escuelas específicas, ya que se produciría una segregación.

La lengua romaní ha de ser considerada como uno más de los idiomas minoritarios europeos de la CPLMR, sin que su ateritorialidad signifique un menoscabo para su protección y desarrollo. Los poderes públicos y las organizaciones romaníes deben poner en marcha programas de formación de profesorado para la enseñanza del *romanó* en las escuelas públicas y que posibilite, además, la posterior introducción de los conceptos referidos a la educación intercultural en los colegios. Se impone la protección de la literatura romaní estableciendo una política de promoción de las creaciones literarias en *romanó*. Es necesario facilitar a los jóvenes *roma* el acceso a la educación no sólo primaria, sino también secundaria y universitaria. Por último, es muy importante la figura del mediador gitano como instrumento válido para lograr la sensibilización de las familias romaníes y de los centros escolares en general.

D. La comunidad gitana en los medios de comunicación

Muy conectado con el contexto que venimos aludiendo de sociedades democráticas que no se conformen sólo con mostrar respeto por las diferencias étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas, sino que deben propiciar las condiciones imprescindibles para permitir que dichas diversidades pueden ser preservadas y desarrolladas desde la propia identidad, se encuentran los medios de comunicación. Estos son una de las herramientas más importantes con las que cuenta el Estado y las sociedades para enfrentarse a este tipo de realidades. Más aún, los medios tienen un papel de responsabilidad importante en la formación de actitudes de cara a la mayoría de la población; además, uno de los elementos básicos, imprescindibles, de las sociedades democráticas, para que puedan ser consideradas así, es la existencia de pluralismo en los medios, garantizando el libre acceso de los diferentes grupos así como contrarrestando la excesiva concentración.

Las Constituciones de los países europeos democráticos suelen garantizar el acceso teórico de toda la sociedad a los medios, y lo mismo ocurre con las leyes específicas sobre comunicación. Si acotamos más aún y nos fijamos en el tema de minorías, suelen existir afirmaciones generalizadas, encaminadas a garantizar la igualdad de acceso a los medios entre todos los ciudadanos, sean mayorías o minorías.

Sin embargo, en España, la presencia de la comunidad gitana en los medios de comunicación es muy pobre: a diferencia de otros países,⁹⁵ en España, la ley de comunicación no prevé una presencia mínima obligatoria de estas minorías a fin de que sirva como espacio de difusión y protección de sus rasgos. Sólo a través de iniciativas emanadas de foros sociales y organizaciones (que como hemos visto tienen como prioridad en sus objetivos el erradicar la diferenciación social y promover la integración) se traducen en proyectos tales como la publicación quincenal *Necipens Romaní*, que data de mayo de 1986, o la radio *Veus Gitanes*.⁹⁶

Paradójicamente, en el caso de los gitanos y los medios de comunicación, sus reivindicaciones en el caso de España van más orientadas al cambio en lo que al trato mediático que sufren. Los medios de comunicación ejercen una importante influencia, ya que se trata de un sistema de rápida trasmisión de cultura y modificación de hábitos,

⁹⁵ Vid. tablas comparativas en *Anexo*.

⁹⁶ <http://www.vocesgitanas.net>. Una radio que nació de la colaboración de diferentes entidades y mujeres de la comunidad gitana de la provincia de Barcelona. Entre otras, ALIA, Associació de dones per a la Recerca i l'acció política, el Centro Cultural Gitano La Mina. Coordina, Unió de Gitanos de Gràcia, Lachó Bají Calí, Secretariado General Gitano.

que puede redundar en cambiar sus conductas y por consiguiente la pérdida de sus tradiciones culturales. Por el contrario, bien empleados, frecuencias de radio y publicaciones, por ejemplo, ayudarían a una mayor comprensión de la problemática gitana y a su promoción como pueblo.

Pese a todos intentos de inclusión y defensa que la Administración española ponía de manifiesto en los informes descritos, el Consejo de Europa, en su resolución sobre la aplicación del convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, en la que expresa una serie de conclusiones y recomendaciones dirigidas al Gobierno de España de 2013, fue crítico respecto a la línea planteada, exponiendo como principal asignatura pendiente la discriminación generalizada que esta minoría sufre en el acceso al empleo, la vivienda y el sistema educativo; el desempleo y la crisis económica están afectando de manera "desproporcionada" a este colectivo. Por ello, como principal indicación se sugiere la aprobación de una ley integral contra la discriminación, que podría basarse en un Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y apoyar de manera más decidida la labor del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, proyecto que en el último informe de seguimiento del CMPMN de 2014 no se ha llegado a abordar, sino que se visto suplido por una "Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia", con medidas de carácter abstracto y difuso.

3. A modo de conclusión

A través de este análisis llegamos a constatar que tanto el Derecho internacional como el Derecho comparado están teniendo entre sus objetivos el reconocimiento y

la protección de las minorías, desarrollando a través de políticas y medidas concretas algunos derechos de sus componentes. Sin embargo, en demasiadas ocasiones, los instrumentos empleados son demasiado ambiguos o políticos que dejan un amplio margen a la interpretación, diluyendo la efectividad de los mismos en manos del Estado.

El CMPMN debería ser el instrumento de referencia para reconocimiento del pueblo gitano en España. De ahí que se debiese llevar a cabo una mayor presión al ejecutivo para que hagan efectivas las obligaciones que como Estado parte del mismo se asumieron, aunque, ciertamente se empieza a vislumbrar una mayor predisposición tras la toma de medidas tales como la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, la participación que desde las CCAA se están llevando a cabo a favor de este colectivo o la Proposición de ley que instaba al Gobierno a emprender políticas de carácter eminentemente cultural. Además parece ser un buen momento para asumir estos retos en la medida en que no sólo la sociedad se muestra más sensibilizada sino también porque la propia comunidad gitana, que tradicionalmente se ha mostrado poco reivindicativa respecto del reconocimiento de sus características culturales y étnicas, está tomando mayor conciencia.

Así, el primer paso es el de una promoción del pueblo gitano a través de organismos públicos, ya que de otro modo el impulso sería bastante difícil. Sería preciso que en primer lugar se tuviera un conocimiento de sus peculiaridades sin confundirlas con las que son el resultado de su precaria formación cultural, ya que de otro modo este *fomento* no lograría traspasar el cerco del resto de la sociedad al ser discriminatoria desde su propia base.

Como vemos, la fractura social de etnia, traducida principalmente en la exclusión de la comunidad gitana, pone a prueba las políticas estatales que deben contribuir al objetivo de la cohesión social de etnia y a la integración de esta comunidad. Es por ello que la estrategia política de integración de la minoría gitana ha de proponer unos principios activos de integración de doble dirección, dirigidos en el plano operativo tanto a la minoría gitana como a la mayoría de la sociedad.

Las limitaciones operativas derivan del hecho de que los Gobiernos nacionales y regionales confían casi exclusivamente a la política social y a la política educativa el objetivo de la integración, renunciando a un enfoque sistémico y horizontal donde el conjunto de las políticas contribuya al objetivo de la integración de esta minoría.

No todas las políticas domésticas desplegadas contribuyen de modo efectivo a la construcción del objetivo de la integración de la minoría gitana, como se desprende de diversos informes procedentes de las instituciones comunitarias.⁹⁷

La dimensión de la comunidad gitana constituye una oportunidad objetiva para:

⁹⁷ La cohesión económica y social ostentan en el acervo original comunitario y en el presupuesto, posiciones privilegiadas. En este sentido, se puede adelantar que una interpretación nada extensiva de los Principios de la CE y del actual Título XVII del Tratado, nos lleva a concluir que todas las políticas sectoriales de la Comunidad y las políticas nacionales desplegadas por los Estados miembros deben contribuir al objetivo de la construcción de la cohesión. Desde la óptica presupuestaria la cohesión es la segunda política de gasto. Sin embargo, estas posiciones privilegiadas no tienen un correlato simétrico en el alcance de la estrategia europea de integración de las minorías. Las políticas comunitarias de la UE y las políticas nacionales de los Estados miembros, están obligadas a contribuir a la construcción de la cohesión, y por tanto, a la superación de la fractura social de etnia y concretamente, a la casi milenaria asignatura pendiente de realizar un integración efectiva de la minoría gitana. Aún se está lejos de concretar ese objetivo.

- Superar las visiones políticas restrictivas que confían el proceso de integración de la minoría gitana exclusivamente, a los planes y programas financiados por el fondo social europeo y por las políticas sociales del Estado.
- Superar las visiones políticas integradoras de carácter social y educativo dominantes, que confunden los conceptos de integración con el de asimilación cultural de la minoría gitana.
- Superar la petrificación del gueto identitario autoexcluido.

La estrategia de integración ha de aspirar a ser sistémica, horizontal, efectiva y tendente a generar una mayor presencia de ellos mismos en su diseño. Así se ha de pretender que la comunidad gitana sea a la vez sujeto y objeto de la intervención destinada a la plena integración.

La cultura gitana compuesta por valores, creencias, costumbres, tradiciones y maneras propias de hacer las cosas no ha sido capaz de adaptarse a las transformaciones económicas, tecnológicas y sociales. La cultura mayoritaria ha presumido de estar protagonizada por sociedades abiertas, sin embargo, el adjetivo de *abiertas* debe ser cuestionado, cuando empíricamente se comprueba que la supuesta apertura tiene una capacidad reducida de aceptar la diferencia cultural, lo que ha llevado a disfrazar de política de integración pluralista a la política de asimilación gitana.

La estrategia por ello ha de pretender transformar y superar las realidades del gueto identitario gitano autoexcluido y del etnocentrismo cultural mayoritario. Un buen ejemplo es la preocupación por la escolarización de los niños gitanos como un elemento clave de la estrategia de integración.

Los problemas inherentes a la integración socioeducativa de los gitanos siguen sin resolverse.⁹⁸ La posibilidad de una convivencia recíprocamente enriquecedora de personas de distinto origen, de culturas y lenguas diferentes, se convierte necesariamente en un objetivo primordial: superar el déficit de concretar nuevas formas de integración capaces de enfrentarse al futuro y que garanticen los valores fundamentales de la democracia y los derechos humanos.

Es por ello que la dimensión educativa ha de ser pluralista y apostar por una ciudadanía intercultural, que supere la visión estrictamente técnica de cualificación profesional de los jóvenes para las exigencias del mercado de trabajo. Así, unas prácticas educativas destinadas a:

- a) Fortalecer, implantar y extender los derechos de las minorías.
- b) Despertar la comprensión de la multiplicidad cultural y lingüística y fomentar la tolerancia.
- c) Combatir los prejuicios, eliminar las discriminaciones y desarrollar el respeto a los demás independientemente de cuál sea su procedencia cultural, lingüística, étnica o religiosa.

Y tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

⁹⁸ En la mayor parte de los países con una larga experiencia en este campo, como Francia, Alemania, Dinamarca, Holanda, etc., la situación de fracciones importantes de la población gitana se caracteriza todavía por una tasa desproporcionadamente alta de fracaso escolar. *Vid. Anexo* para atender a un estudio comparado de los países europeos.

- i) Combatir la exclusión cultural.
- ii) Promover la diversidad cultural y lingüística de los alumnos.
- iii) Mejorar y diversificar la oferta educativa y flexibilizar los sistemas de enseñanza de modo que sean capaces de integrar a todos los alumnos.
- iv) Promover la cooperación entre los centros escolares y su entorno, especialmente las familias, pero también los empresarios, las entidades locales, etc.
- v) Formar y adaptar al profesorado a las nuevas y específicas exigencias de la educación intercultural;
- vi) Frenar el avance del racismo y la xenofobia.

En general, la situación de la comunidad gitana en los ámbitos de la vivienda, la salud, la educación y el empleo es de alarmante desventaja con respecto a las sociedades mayoritarias.⁹⁹

Pese a todo, España es uno de los países que ha generado una tendencia positiva de integración y una dinámica de reducción de los problemas de exclusión social de

⁹⁹ El Banco Mundial y la Unión Europea han llamado la atención sobre la pobreza severa que han sufrido los gitanos a lo largo de la historia europea y promueven iniciativas para luchar contra esta situación. También, en muchos Estados con presencia importante de gitanos se han implantado interesantes modelos de integración, como es el caso de Hungría. Los principales indicadores describen a los gitanos como una población que presenta escaso poder, baja escolaridad, menor esperanza de vida, altos niveles de desempleo, hábitats degradados y segregados, bajos niveles de ingresos, donde la mujer sigue supeditada al hombre, y que son objeto de actitudes racistas y de la desigualdad de oportunidades. En la última década ha crecido la conciencia de la marginación que sufren los gitanos y desde el Consejo de Europa, desde la propia Comisión Europea, desde el Banco Mundial y el *Open Society Institute* se han lanzado una serie de iniciativas (grupos de trabajo, utilización de los fondos *Phare* para financiar programas e infraestructuras, la *Década Gitana* y el Fondo para la Educación, por citar algunos ejemplos) que tratan de ejercer presión a los gobiernos para que actúen sobre el tema.

la minoría gitana, cifrada en 600 000 o 700 000 personas. En lo que se refiere a la mejora de la integración de los gitanos en España, se puede señalar que nuestro país está bastante avanzado en lo que se refiere a solución de la integración social de los gitanos.¹⁰⁰

Por último, hacer hincapié en el hecho de que si existiese una categoría jurídica clara contribuiría a una mejor identificación de los derechos que a esta comunidad le asistirían y podrían ejercitar (y exigir) así como las acciones positivas encaminadas al desarrollo de los mismos, implicando un mejor acceso a las garantías y los recursos,¹⁰¹ situándonos a la altura de legislaciones vecinas que han llevado a cabo estas tareas.

En cuanto a cuál es la fórmula más adecuada para el reconocimiento de esta minoría, a efectos de la eficacia jurídica y los niveles de protección que se pueden alcanzar, así como la viabilidad política que a corto plazo redundaría, en mi opinión sería la ley, ya que es más factible que en este plano normativo se lleven a cabo avances significativos que los que se podrían producir en el plano de las declaraciones formales, por no olvidar que su exigencia en el plano judicial sería más operativo.

Lo que sí es cierto, y a mi juicio importante resaltar, es que el reconocimiento en el plano institucional no sólo ha de enfocarse desde un punto de inclusión social: esto

¹⁰⁰ Aunque países como Hungría le lleva ventaja en los aspectos de fomento de su participación política y administrativa. *Vid.* Anexo.

¹⁰¹ Además, y atendiendo a experiencias en otros países (pensemos por ejemplo en el caso de Suecia), este reconocimiento puede derivar en una mayor integración al serles asegurado el derecho a preservar su identidad, cultura e idioma.

es, no se debe encarar este problema como la toma de medidas en el plano asistencial, en el sentido de tratar a esta minoría como un grupo con dificultades en la integración social sino, por el contrario, desde el reconocimiento y protección de sus derechos culturales. También es cierto, y que "[son] los propios gitanos los que han de tomar la iniciativa y propiciar el reconocimiento institucional de la comunidad gitana en España, involucrándonos de manera seria, viable y responsable en la búsqueda del modelo que [les] permita una incorporación social activa y participativa".¹⁰²

¹⁰² V. SUÁREZ, Secretario del Patronato de la Fundación Secretariado Gitano. Palabras dichas en su toma de posesión.

