



# LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN EUROPA: EL CASO DE LOS ROMANÍES

Jaume FERRER LLORET

## SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN. II. LAS ACTUACIONES EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE). III. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES. IV. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA. 1. Las competencias del Comisario para los Derechos Humanos, y de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. 2. La Convención-Marco para la protección de las minorías nacionales. 3. Las demandas colectivas ante el Comité Europeo sobre Derechos Sociales. 4. La jurisprudencia del TEDH. A) Las dificultades para la aplicación del art. 8. B) Las dificultades para la aplicación del art. 14. V. LA PRÁCTICA DE ESPAÑA ANTE EL CONSEJO DE EUROPA. VI. CONSIDERACIONES FINALES.

## I. INTRODUCCIÓN

Los romaníes, o gitanos como se les conoce en España, constituyen una población que en todo el continente europeo supera, según algunas estimaciones, los ocho millones de personas<sup>1</sup>. Dado el parecido de la lengua romaní

1. 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), Rumanía (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. Según los datos que ofrece YEUNG SIK YUEN, Y.L.J.: *Los problemas de derechos humanos y la protección de los derechos humanos de los romaníes*, E/CN.4/Sub.2/2000/28, párrafo 13. Aunque se debe advertir que los datos de los que se hace uso en este trabajo, no dejan de ser estimaciones, a causa de que en los censos de población está legalmente prohibido recoger los datos sobre pertenencia étnica, y, además, cuando se han elaborado estudios sociológicos a partir de encuestas de población, en ocasiones los propios romaníes no se reconocen como tales, principalmente por los siguientes motivos: el genocidio sufrido durante la Segunda Guerra Mundial; la política de asimilación forzosa llevada a cabo por los antiguos regímenes comunistas, y el miedo a ser

con el sánscrito, los lingüistas e historiadores sostienen que los romaníes proceden del noroeste de la India, gracias a migraciones que se produjeron principalmente entre los siglos X y XV. Durante siglos ha sido predominantemente una población nómada que se desplazaba a lo largo de todo el país o incluso entre países, pero en la actualidad la mayor parte de los romaníes son sedentarios (alrededor del 90% en el conjunto de Europa), viviendo sobre todo en las grandes ciudades. Aunque presentan un parentesco lingüístico común, el hecho de que las migraciones se repartieran entre un buen número de Estados de Europa, provoca que dentro de los romaníes se encuentren varios subgrupos que mantienen diferencias que se han ido acentuando con el paso del tiempo, debido sobre todo a la influencia de las lenguas y las culturas de los Estados en los que habitan<sup>2</sup>.

objeto de rechazo y discriminación por el resto de la sociedad; a lo anterior cabe añadir el paulatino proceso de integración de romaníes en otros grupos mayoritarios u otras minorías. En este sentido, en su Informe de 2005 el EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Thematic Comment N° 3: The Protection of Minorities in the European Union*, 25 de abril de 2005, pp. 16-17 y 81-91, y p. 85, llega a la conclusión de que "The census' outcome with respect to the Roma population is especially problematic"; con carácter general se insiste en las dificultades que presentan las actuaciones dirigidas a la promoción y protección de los derechos de los integrantes de una minoría nacional, como la romaní, sobre la que no existen censos fiables (se puede consultar en la dirección de internet: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_cn.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/index_cn.htm).) Por ejemplo, en el caso de la República Eslovaca, según los datos ofrecidos por su Gobierno, en el último censo de 2001 un total de 89.920 personas se declararon como romaníes, pero según algunas estimaciones profesionales el número de romaníes se situaría por encima de las 320.000 personas. Vid. en la doctrina en concreto sobre las dificultades que presenta la elaboración de un censo de romaníes en Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria, MEJKNECHT, A.K.: *Minority Protection. Standards and Reality*, The Hague, 2004, pp. 22-29; en las que se demuestra que por regla general los censos oficiales ofrecen siempre cifras muy por debajo de las reales, claramente en perjuicio de la minoría romaní, lo que obviamente dificulta que ante las instancias regionales y locales se pueda alegar que se trata de una minoría nacional muy numerosa, a los efectos, por ejemplo, de obtener derechos educativos y culturales.

2. Cfr. para este párrafo y los que siguen, el Informe de noviembre de 2004 de la Comisión Europea, *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, pp. 7 y ss., y la bibliografía citada en las pp. 53-54. Por ejemplo, en la República Checa, el 80% de los romaníes son "romaníes eslovacos", que hablan dialectos relacionados con el idioma romaní de Eslovaquia oriental, y en mucho menor número con el idioma romaní de Eslovaquia central y Eslovaquia occidental. El segundo grupo más numeroso, unas 20.000 personas, son los romaníes *vlast*, que hablan su propio dialecto. El tercer grupo es el de los romaníes húngaros cuya lengua materna es el húngaro y que en los censos suelen declararse húngaros. Por último, quedan unos pocos centenares de romaníes de origen checo y moravo, así como unos pocos sinti alemanes (un subgrupo asentado en tierras germánicas desde la edad media), ya que estos grupos fueron prácticamente exterminados durante el genocidio nazi. A lo anterior se debe añadir que en los últimos años a la República Checa están llegando romaníes procedentes de la antigua Yugoslavia, de Rumanía y de la antigua Unión Soviética.



Se debe señalar ya de entrada, que aunque en el Derecho internacional no se ha alcanzado un consenso entre los Estados para regular convencionalmente una definición de minoría nacional<sup>3</sup>, no parece que haya demasiadas dudas a la hora de calificar a los romaníes como tal. Los propios Estados europeos así lo reconocen en el contexto de los mecanismos de control a los que se hará referencia a continuación<sup>4</sup>. A este respecto, se debe tener en cuenta que los romaníes llevan varios siglos instalados en Europa, la gran mayoría de ellos tienen la nacionalidad del Estado en el que viven y conforman un grupo con una identidad común basada en unos vínculos de carácter cultural, étnico y también, aunque no siempre, lingüístico y en menor medida religioso, que les diferencian del resto de la población del Estado del que son nacionales. A estos elementos de carácter objetivo, hay que añadir que buena parte de los romaníes mantienen la voluntad de preservar esa identidad común. Si bien, los romaníes no están asentados en un ámbito geográfico determinado;

3. A este respecto es significativa la ausencia de una definición de minoría en el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales adoptado en el seno del Consejo de Europa en 1994 (*BOE* de 23 de enero de 1998 y corrección de erratas en *BOE* de 12 y 14 de febrero de 1998), así como en la Declaración sobre los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1992. *Vid.* sobre la definición de minoría con carácter general DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: *La protección de las minorías en Derecho internacional*, Granada, 2004, pp. 131-134; MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: "Derecho Internacional contemporáneo y protección de las minorías y de sus miembros", en RUPÉREZ, J. (ed.): *Pablo de Azcárate. Minorías nacionales y derechos humanos*, Madrid, 1998, 89-109, pp. 95-100; en el ámbito del Consejo de Europa, *vid.* DÍAZ BARRADO, C.: *La protección de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*, Madrid, 1999, pp. 96-104; una versión posterior de este trabajo, es publicada por el mismo autor en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.; FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C.M.: *La protección internacional de las minorías*, Madrid, 2001, 311-433, pp. 396-496. En el ámbito de NU, *vid.* EIDE, A.: *Comentario acerca de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1, pp. 2-7.

4. En concreto, en los informes presentados en cumplimiento del Convenio Marco para la protección de las minorías, por ejemplo por Rumanía, República Checa, Hungría o España se admite, de modo más o menos explícito, que los romaníes son una minoría nacional a los efectos de la aplicación del Convenio. Asimismo, en las Declaraciones formuladas por algunos Estados al firmar el Convenio Marco se acepta expresamente la aplicación del Convenio a la minoría romaní; tal es el caso de las Declaraciones formuladas por Alemania, Eslovenia, Suecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Tales declaraciones, así como los Informes de los Estados miembros y otros documentos que se van a citar a continuación procedentes del sistema de protección de las minorías diseñado en el seno del Consejo de Europa, han sido consultados en la siguiente dirección de internet: <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/index.htm>. Lo mismo cabe decir de la documentación emanada de NU, que se puede consultar en la dirección de internet <http://www.unhchr.ch>; la proveniente de la OSCE, en <http://www.osce.org>; y la elaborada en la UE, en <http://europa.eu/>.

están repartidos entre prácticamente todos los Estados europeos, y dentro de cada uno de ellos por lo general tampoco constituyen la población mayoritaria de una región determinada del Estado. Por último, la situación económica, social y política de los romaníes puede ser muy diferente en atención al Estado europeo en el que están viviendo. Este es un dato muy importante; si a la diversidad cultural y lingüística de la minoría romaní que ya se ha apuntado, se añade que las circunstancias económicas, sociales y, ahora en mucha menor medida, políticas en las que se encuentran los romaníes varían sobremanera, se debe llegar a la conclusión de que resulta muy difícil ofrecer una respuesta común a los problemas que afectan a esta minoría nacional pan-europea, presente en casi todos, sino todos, los Estados de Europa<sup>5</sup>.

Sin duda, en Europa la minoría romaní necesita de la protección que le pueda brindar el Derecho internacional. En efecto, durante siglos los miembros de la minoría romaní han sido objeto de discriminación política, social, económica y cultural, y en la actualidad, a principios del s. XXI, sigue sufriendo discriminaciones de todo tipo. Como se concreta en el acceso a la vivienda –muchos de ellos carecen de una vivienda o la que tienen se encuentra en unas condiciones de miseria extrema–; en el campo de la educación –muchos romaníes reciben sus enseñanzas en “centros especiales” para niños con dificultades en el aprendizaje o simplemente no reciben enseñanza primaria registrándose altas tasas de absentismo escolar, y sólo un porcentaje muy pequeño de los romaníes llegan a la Universidad–; no se les permite el aprendizaje de su cultura, historia y lengua en los colegios públicos; tienen dificultades para el acceso a la asistencia sanitaria, lo que explica la malnutrición y las altas tasas de mortalidad infantil que se da entre la población romaní<sup>6</sup>; una buena parte carece de empleo estable –se enfrentan con obstáculos en el acceso a los empleos, tanto los que ofrece la empresa privada, como

5. Como destacan en sus respectivos informes, OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, The Hague, 2000, pp. 19-20; y más recientemente, Preliminary Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *On the Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, CommDH(2005)4, de 4 de mayo de 2005, p. 7; y su Final Report, CommDH(2006)1, de 15 de febrero de 2006, p. 3.

6. Preliminary Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *On the Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, CommDH(2005)4, de 4 de mayo de 2005, p. 26, ofrece datos que son desgraciadamente muy ilustrativos a este respecto: en Bulgaria, la tasa de mortalidad infantil para los romaníes es del 240 por 1000, mientras que la media nacional se sitúa en el 40 por 1000; en Rumanía la tasa de mortalidad infantil para los romaníes es del 80 por 1000, y del 28,8 por 1000 para los nacionales de la etnia rumana.

los que ofrece la administración pública—; apenas tienen representación política ante los órganos de Gobierno, ya sea de carácter local, provincial o estatal. Como suele ser habitual, la peor parte de esta discriminación la soportan los grupos más vulnerables, las mujeres y los niños<sup>7</sup>.

A todos estos problemas, que no constituyen ninguna novedad<sup>8</sup>, se añade el elevado número de actos de violencia racial y de persecuciones contra los romaníes en Europa central y del este perpetrados por grupos de extrema derecha, así como los casos de violencia policial de los que son víctimas; de hecho, en la última década son objeto de violencia en regiones como Kosovo, en el contexto de los conflictos interétnicos que enfrentan a otros grupos de población mayoritarios, lo que ha provocado el éxodo de decenas de miles de romaníes en busca de refugio en otros Estados europeos<sup>9</sup>. Asimismo, tras los procesos de constitución de nuevos Estados en Europa central y del este, más en concreto en los supuestos de la República Checa, Macedonia y Croacia, a un buen número de romaníes no se les ha concedido la nacionalidad de los nuevos Estados, al establecerse un conjunto de condiciones de imposible cumplimiento (acreditar un cierto número de años de residencia legal; poseer medios suficientes de vida; no tener antecedentes penales; conocer el idioma del país, etc.), lo que ha convertido en apátridas a miles de ellos. Como se ha dicho, “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 gru-

7. Vid. para este párrafo y el siguiente el informe del Relator Especial sobre el Racismo de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en E/CN.4/1999/15, párrafos 80-87; y OSCE High Commissioner on National Minorities, *Report... op. cit., passim*. En la doctrina, en concreto en referencia a los casos de Eslovaquia, Rumanía y Bulgaria, vid. MEJK-NECHT, A.K.: *Minority Protection. Standards and Reality*, The Hague, 2004, pp. 54-71.

8. En este contexto, no está de más recordar que durante la Segunda Guerra Mundial los romaníes fueron perseguidos con fines de exterminio por el régimen de la Alemania nazi; se calcula que alrededor de medio millón de romaníes murieron en los campos de exterminio nazis. Este genocidio en muchas ocasiones se olvida, al verse un tanto oscurecido por el genocidio cometido contra los judíos.

9. Se calcula que en 1999, antes de la entrada de las tropas internacionales, había unos 120.000 gitanos en Kosovo (repartidos en tres grupos: los romaníes que vinieron de India y tienen su propia lengua y tradiciones; los ashkali, que vienen de Irán, de una ciudad llamada Ashkan; y los egipcios, que fueron traídos como esclavos por Alejandro Magno a los Balcanes); en la actualidad quedan unos 12.000 sobre dos millones de habitantes; si bien durante 2005 y 2006 se ha producido el retorno a Kosovo de algunos miles de gitanos, en algunos casos obligado por las autoridades del Estado en el que habían buscado refugio; como es el caso de Alemania, que en 2005 repatrió a unos 1000 romaníes a Kosovo: vid. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo*, S/2005/335, párrafos 36 y ss.; *El País Digital*, 23.05.2005.

po se les han conculcado todos los derechos humanos conocidos”<sup>10</sup>. O como se señala en la Recomendación 1557 (2002) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Roma form a special minority group, in so far as they have a double minority status. They are an ethnic community and most of them belong to the socially disadvantaged groups of society”.

No es de extrañar, por tanto, que, como se va a comprobar a continuación, la minoría romaní reciba 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 y de la no discriminación<sup>11</sup>, instaurados en las organizaciones regionales europeas –OSCE, Unión Europea y Consejo de Europa– que han asumido competencias en esta materia<sup>12</sup>. Des-

10. Vid. YEUNG SIK YUEN, Y.L.J.: *op. cit.*, párrafo 28.

11. Con carácter general, cabe sostener que la prohibición de la discriminación por la pertenencia a una minoría constituye una parte importante del régimen jurídico internacional de protección de los integrantes de las minorías, pero no cubre en su totalidad dicho régimen. Como se ha dicho, la protección de las minorías se basa en los cuatro requisitos siguientes que se encuentran íntimamente interrelacionados: la protección de su existencia (que comprende su existencia física, la continuidad de su existencia en los territorios en que viven y el acceso continuo a los recursos materiales necesarios para mantenerse en esos territorios; con lo que queda clara la prohibición de los traslados forzosos, pese al elevado número de ejemplos que se han presentado a lo largo de la historia); la no exclusión (no excluir a las minorías de la sociedad de ese Estado, como se hizo en Sudáfrica a través del régimen de *apartheid*); la no discriminación (como principio general de las normas de derechos humanos), y la no asimilación (que implica proteger y promover las condiciones para la identidad grupal de las minorías a cargo de las autoridades del Estado, a través de una actitud positiva en el terreno de la cultura, la lengua o la educación): vid. EIDE, A.: *Comentario...*, *op. cit.*, pp. 5-7; y más recientemente, MCDUGALL, G.: *Grupos e individuos específicos: las minorías*, E/CN.4/2006/74, de 6 de enero de 2006, párrafos 23 y ss. y 83 y ss., párrafo 84 en el que concluye del siguiente modo: “Si bien la lucha contra la discriminación es un elemento clave, no basta por sí sola para garantizar plenamente los derechos de las minorías. La defensa de los derechos de las minorías no se limita a las medidas para acabar con la discriminación, sino que atiende a las cuestiones de quienes intentan fomentar y preservar su propia identidad”.

12. Los problemas que afectan a la minoría también han sido objeto de atención en los mecanismos de control sobre derechos humanos establecidos a nivel universal en el seno de NU. En el ámbito de este tema, conviene destacar la labor que está desarrollando, en primer lugar, el Comité creado por la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial de 1966, órgano que se encarga, por una parte, del examen de los informes periódicos presentados por los Estados partes en el Convenio. En el marco de esta función de control dicho Comité viene manifestando su preocupación por la situación de los romaníes en algunos Estados europeos: Vid. las Observaciones Finales ante los informes de República Checa, en CERD/C/304/Add.47, párrafos 8 a 14; República Eslovaca, en A/55/18, párrafos 260-265; Rumanía, en A/50/18, párrafos 262 a 278...; lo que le llevó a dedicar un debate temático en su sesión agosto de 2000 a los romaníes, aprobándose en la misma la Recomendación General N° XXVII: A/55/18, párrafos 442 a 453. Por otra, de examinar las Comunicaciones individuales presentadas por particulares; en los últimos años, varias de estas Comunicaciones han sido



de esta perspectiva, la problemática que afecta a la minoría romaní constituye un buen referente de cara a valorar en su justa medida el funcionamiento y la efectividad de tales mecanismos, y con carácter más general las complejas relaciones que se articulan entre el Derecho internacional y los Derechos internos en el ámbito de la protección de los derechos del individuo<sup>13</sup>.

## II. LAS ACTUACIONES EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

Esta Organización viene ocupándose de la protección de la minoría romaní sobre todo desde principios de la década de los noventa<sup>14</sup>; se pueden consultar referencias expresas a esta minoría en las Declaraciones y Documentos adoptados en las reuniones que celebra la OSCE –antes CSCE– desde 1990<sup>15</sup>. En esta dirección, se ha atribuido competencia en esta materia a la

presentadas por miembros de la minoría romaní: se trata de los casos *Koptova v. Slovakia* (Comunicación n. 13/1998); *Ms. L.R. et al. v. Slovakia* (Comunicación n. 31/2003), y *Durmic v. Serbia and Montenegro* (Comunicación n. 29/2003). Una actuación de similar naturaleza protagoniza el Comité de Derechos Humanos cuando examina los Informes presentados por los Estados partes en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y más en concreto en lo que se refiere al cumplimiento de su art. 27 en el que se regulan los derechos de las minorías a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma, precepto que ha sido objeto del Comentario General nº 23, aprobado por el Comité el 6 de mayo de 1994: *Vid.*, por ejemplo, las Observaciones Finales del Comité ante el Segundo Informe Periódico presentado por la República Eslovaca, en CCPR/CO/78/SVK, párrafo 16. Asimismo, conviene traer a colación que en el seno de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de Naciones Unidas se ha elaborado un Documento de Trabajo por YEUNG KIK YUEN, Y.K.J.: *Los problemas..., op. cit.*, en el marco de la labor que está realizando el Grupo de Trabajo sobre las Minorías de esta Subcomisión también centrada en los problemas que afectan a la minoría romaní: *vid.* a este respecto el Informe de la Alta Comisionada, *Grupos e individuos específicos: Minorías*, E/CN.4/2005/81, *passim*. Más recientemente, debe reseñarse el nombramiento por la Alta Comisionada de McDougall, G. (Estados Unidos), como Experta independiente en cuestiones de las minorías, atendiendo el encargo de la Comisión de Derechos Humanos formulado en su Resolución 2005/79; la Experta independiente ya ha presentado su primer Informe sobre *Grupos e individuos específicos: las minorías*, E/CN.4/2006/74, de 6 de enero de 2006.

13. Cfr. THORNBERRY, P. y MARTÍN ESTÉBANEZ, M.A. (ed.): *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Strasbourg, 2004, p. 654.

14. Sobre la labor de la OSCE en el ámbito de la protección de las minorías, *vid.* NEUKIRCH, C.; SIMHANDL, K. y ZELLNER, W.: "Implementing Minority Rights in the Framework of the CSCE/OSCE", EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg, 2004, 159-181, *passim*.

15. Por ejemplo, en la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de la OSCE celebrada del 18 al 19 de noviembre de 1999 en Estambul, se aprueba una Declaración en la que los



Oficina de las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) con sede en Varsovia; más en particular, los Jefes de Estado y de Gobierno en su reunión de Budapest en 1994, han decidido la creación del “Punto de Contacto de la OIDDH para las cuestiones relativas a los romaníes y sinti” en el que participan los Estados miembros, otras organizaciones internacionales –Consejo de Europa y Unión Europea–, organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de romaníes, con la finalidad de establecer el diálogo y la cooperación entre todos ellos para dar una respuesta a los problemas que afectan a la minoría romaní; con este objetivo se han aprobado programas dirigidos a la educación de los romaníes, aumentar su participación en la vida pública, etc.<sup>16</sup>.

Asimismo, la protección de la minoría romaní es objeto de la acción que lleva a cabo el Alto Comisionado de la OSCE para las minorías nacionales. Se debe mencionar el extenso y bien documentado informe elaborado en marzo de 2000 dedicado específicamente a la minoría romaní, en el que el Alto Comisionado, después de recurrir a fuentes gubernamentales y no gubernamentales y realizar visitas a algunos Estados, da cuenta de la situación de esta minoría en los países que forman parte de la OSCE, se analizan las causas de los problemas que les afectan y se proponen soluciones a los mismos. A este respecto, se ha destacado el notable valor normativo de las recomendaciones que el Alto Comisionado formula en este Informe, puesto que han sido esgrimidas por la UE en las negociaciones con los Estados candidatos del Centro y Este de Europa<sup>17</sup>.

También merece ser citada la Decisión número 3/03, adoptada el 2 de diciembre de 2003 por parte del Consejo Ministerial de la OSCE, con la que se aprueba el “Plan de acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE”. Con el que de forma detallada (con un total de 139 apartados) se pretende una aproximación global a todos los problemas

Estados miembros expresan su preocupación por la violencia racista que sufren los miembros de la minoría romaní y, en el marco de la nueva Carta para la Seguridad de Europa, se comprometen a adoptar las medidas necesarias para poner fin a la discriminación de la que están siendo objeto, en el contexto del denominado “mecanismo de la dimensión humana”: *Vid.* High Commissioner on National Minorities, *Roma (Gypsies) in the CSCE Region*, Viena, 1993, pp. 13-15; y *Report of the OSCE High Commissioner on national Minorities to Session 3 (“Roma and Sinti”) of the Human Dimension Section of the OSCE Review Conference*, Viena, 1999, *passim*.

16. Como se puede comprobar en la dirección de internet: <http://www.osce.org/odhr/18148.html>. *Vid.* también para este párrafo High Commissioner on National Minorities, *Report...*, *op. cit.*, pp. 9-11.

17. LETSCHERT, R.M.: *The Impact...*, *op. cit.*, pp. 74-75.





que afectan a la minoría romaní en los distintos ámbitos: lucha contra el racismo y la discriminación; cuestiones socioeconómicas (vivienda y condiciones de vida; desempleo y problemas económicos: atención a la salud); acceso a la educación; participación en la vida política y pública; protección particular de la población romaní en situaciones de crisis y posteriores a una crisis; y mejorar la cooperación y coordinación con otras OI y ONG<sup>18</sup>. A este último respecto, recientemente, los días 4 y 5 de mayo de 2006, se ha celebrado en Bucarest la Conferencia para la “Implementation and harmonization of National Policies on Roma, Sinti and Travellers”, con la que las tres OI implicadas –OSCE, Consejo de Europa y Unión Europea– tratan de establecer las medidas dirigidas a hacer efectiva la denominada “Decade of Roma Inclusion, 2005-2015”<sup>19</sup>.

En cuanto a los resultados de la acción de la OSCE que sumariamente ha sido comentada, a buen seguro la eficacia de tales actuaciones se basa en el diálogo mantenido con el Gobierno del Estado concernido y la colaboración que se obtenga de sus autoridades, en el contexto de las estructuras de cooperación política puestas en práctica por los Estados miembros de la OSCE que se fundamentan en la democracia, el Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos y los derechos de las minorías, así como en la economía de libre mercado. Como se insistirá en el último epígrafe de este trabajo, se trata de mecanismos en gran medida promocionales y por lo general desprovistos de modalidades de sanción, que tienen muy poco que ver con las instituciones clásicas de aplicación del Derecho internacional, basadas en los conceptos y estructuras propios del Derecho de la responsabilidad internacional del Estado.

### III. LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES

Aunque no corresponde en esta sede el análisis y la valoración de conjunto de las actuaciones dirigidas a la protección de las minorías protagoni-

18. Esta Decisión se puede consultar en la dirección de internet: [http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1751\\_es.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/2003/11/1751_es.pdf).

19. Con anterioridad, los días 20 y 21 de octubre de 2005 se celebró en Varsovia la “International Implementation Conference on Roma, Sinti, Travellers”, como se puede consultar en la dirección de internet: [http://www.osce.org/odhr/item\\_6\\_16387.html](http://www.osce.org/odhr/item_6_16387.html). Asimismo, el 2 de febrero de 2005 se celebró en la capital de Bulgaria la Conferencia titulada “Decade of Integration or Roma”, con el patrocinio del Banco Mundial.

zadas por la UE<sup>20</sup>, *por una parte, ad extra*, desde principios de los noventa la UE viene reiterando que los candidatos a la adhesión del centro y del este de Europa deben respetar los derechos humanos y los derechos de las minorías, según se recoge en los Tratados de Asociación celebrados por la Unión Europea con estos Estados y se afirmó expresamente por el Consejo Europeo la reunión celebrada en 1993 en Copenhague. De momento, en los vigentes Tratados constitutivos no se recoge expresamente esta condición; si bien la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo consideran, sin ninguna duda, que se encuentra incluida en el art. 6.1 del TUE; en el Tratado Constitucional sí se incluye una mención específica al cumplimiento de esta condición<sup>21</sup>.

De hecho, en las Decisiones del Consejo sobre los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Hungría, Rumanía, República Eslovaca, Bulgaria y República Checa, se hace una referencia expresa a la minoría romaní, coherentemente con la preocupación manifestada por la Comisión Europea sobre esta minoría nacional<sup>22</sup>. En concreto, uno de los criterios de “carácter político” que según el Consejo y la Comisión deben cumplir los citados candidatos, tanto a corto como a medio plazo, es la mejora de la situación de los romaníes, mediante la aplicación de medidas, incluida la necesaria ayuda financiera a nivel nacional y local, destinadas a combatir la discriminación, fomentar las oportunidades de trabajo y la mejora del acceso a la educación, tanto a corto plazo como a medio plazo<sup>23</sup>.

20. Vid DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: “Minorías y Unión Europea: implicaciones jurídico-políticas de la ampliación de la Unión al Centro y Este de Europa”, *RDCE*, n. 21 (2005), 485-533, *passim*; PENTASSUGLIA, G.: “The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe”, *EJIL*, vol. 12 (2001), 3-38, *passim*; TOPIDI, K.: “European Union Standards and Mechanisms for the Protection of Minorities and the Prevention of Discrimination”, EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Mechanisms...*, *op. cit.*, 183-202, *passim*.

21. De conformidad con el art. 1-58.1, como condición para la adhesión se deben respetar los valores de la Unión recogidos en el art. 1-2, según el cual “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 las 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”.

22. Vid. los informes de la Comisión sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión, en los Documentos COM 99/500 a 515.

23. Vid. las Decisiones del Consejo relativas a los principios, prioridades, objetivos intermedios y condiciones de la asociación para la adhesión de Hungría (*DOCE* L 335, 28-12-1999, p. 4); Rumanía (*ibid.*, p. 17); República Eslovaca (*ibid.*, p. 24); Bulgaria (*ibid.*, p. 50), y República Checa (*ibid.*, p. 57). Los informes de 2004 de la Comisión sobre el cumplimiento de las condiciones para el ingreso de Bulgaria y Rumanía, se pueden consultar en



Por tanto, la protección de la minoría romaní es reconocida por la UE como una de las condiciones políticas a cumplir para la adhesión de nuevos Estados, siempre en el contexto de las relaciones que se mantienen con los Estados del centro y del este de Europa. Para que los Estados candidatos puedan superarla, la UE viene aprobando programas de ayuda económica destinados a estos Estados, con el objetivo de que se mejoren las condiciones sociales y económicas de los romaníes, en los ámbitos de la educación, capacitación profesional, etc., en el marco del Programa PHARE. La UE viene dedicando cantidades de cierta importancia a la financiación de proyectos dirigidos específicamente a la minoría romaní; en concreto unos 77 millones de euros en el período 2001-2003<sup>24</sup>.

Falta por ver si ese objetivo se hace realidad, o por el contrario prevalecen otros intereses políticos y económicos que debilitan o incluso relegan al olvido la preocupación manifestada por la UE hacia la minoría romaní, al menos durante la fase de las negociaciones para la adhesión de nuevos Estados miembros<sup>25</sup>. En efecto, se ha considerado que “la protección de las minorías sigue siendo un *artículo de exportación* en las relaciones con los países candidatos, pero la preocupación por las minorías en un Estado candidato se desvanece desde el momento mismo en que éste se convierte en Estado miembro. La Unión no se dota de instrumentos eficaces para incidir sobre las cuestiones que las minorías suscitan en el proceso de integración y le falta voluntad para crear otros o para mantener una posición coherente en el plano internacio-

[http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2004/#regular\\_reports\\_2004](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/#regular_reports_2004); *vid.* en el caso de Bulgaria, pp. 25-26; y en el de Rumanía, pp. 29-32. Los de 2005, en la misma dirección, pp. 15-17, en el caso de Bulgaria, y pp. 18-20 en el de Rumanía.

24. *Vid.* el Informe ya citado de la Comisión Europea, *The Situation...*, *op. cit.*, p. 15-16. Más en concreto, en 1999 se destinaron un total de 11,7 millones de euros, 13,65 en 2000 y 31,35 en 2001; para el detalle de los proyectos financiados durante estos tres años, *vid.* European Commission, *European Union Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*, 2002, pp. 7 y 14 y ss.

25. *Vid.* en la dirección de internet ya citada, los Informes de Seguimiento de 2006 sobre Bulgaria –pp. 11-12– y Rumanía –pp. 12-13–, en las que se puede leer que a pesar de los avances conseguidos: “se siguen denunciando cargas policiales contra ellos, que en ocasiones han sido expulsados de las casas que ocupaban, posteriormente demolidas, sin que se les ofreciera alojamiento alternativo. No se garantiza la aplicación de la legislación encaminada a combatir tales actos. Sigue siendo problemático el acceso de los romaníes al documento de identidad, la asistencia sanitaria, la enseñanza, el mercado de trabajo y la formación profesional... En general, los progresos logrados recientemente respecto a la protección y la integración de la minoría romaní son escasos. Debe mejorar la coordinación y la capacidad administrativa de las instituciones romaníes, así como las condiciones de vida de esta minoría. Hay que hacer esfuerzos suplementarios para combatir el racismo, la discriminación de todas las minorías, la xenofobia y demás formas de intolerancia”.

nal”<sup>26</sup>. Incluso se han vertido opiniones todavía más críticas, en concreto en referencia a la minoría romaní, del siguiente alcance: “accesión criteria on minorities have left unresolved serious breaches of minority rights despite some improvements at the legal level, particularly in the case of the Roma/Gypsies... It demonstrates a certain degree of superficiality in the treatment of the question as the ‘new’ States are declared to satisfy all the accession criteria, yet violations of minority rights and the principle of non-discrimination subsist”<sup>27</sup>.

*Ad intra*, cabe destacar que en los artículos 21 y 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE se hace un tratamiento colateral, no autónomo, de los derechos de las minorías vinculado al principio de no discriminación (art. 21), al que se acompaña de una disposición de innegable carácter programático según la cual “La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística” (art. 22). Esta es también la solución que se asume en el Tratado Constitucional<sup>28</sup>. Por esta vía, en el ámbito de la UE la protección de los integrantes de las minorías nacionales se plantea principalmente desde la perspectiva del respeto del principio de no discriminación, como ya se recoge en el artículo 13 del TCE en el ámbito de las competencias comunitarias, y según se ha desarrollado mediante sendas Directivas de 2000<sup>29</sup>. Más en concreto, en

26. DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: “Minorías y Unión Europea...”, *loc. cit.*, p. 531.

27. TOPIDT, K.: “European Union Standards...”, *loc. cit.*, pp. 198-199; aunque el mismo autor reconoce la influencia positiva que ha tenido para la minoría romaní la aplicación por la UE de las mencionadas condiciones para la adhesión, en Estados como Eslovaquia.

28. Si bien *supra* ya se ha citado el art. 1-2, en la Parte II del TC no se hace ninguna referencia a los derechos de las personas pertenecientes a minorías, a salvo la etérea redacción del art. II-82 según el cual “La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”; pero sí se insiste y se desarrolla el principio de no discriminación en el art. II-81 (en general, incluida la pertenencia a una minoría nacional); mientras que en la Parte III también se incide en este mismo enfoque en los arts. III-118 (ejecución de las políticas), y III-123 y III-124 (no discriminación y ciudadanía en el ámbito de la ejecución de las políticas).

29. Se trata de la Directiva 2000/43/CE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180, 19-7-2000), y posteriormente de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, 2-12-2000). A las que se debe añadir la Directiva 2002/73/CE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 269, 5-10-2002). En España la transposición de estas Directivas se ha llevado a cabo mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, publicada en BOE de 31 de diciembre de 2003. En la doctrina, sobre la aplicación de estas directivas a la minoría romaní, *vid.* REQUEÑA CASANOVA, M.: “La protección contra la discriminación de los grupos vulnerables de la Unión Europea: especial referencia a la situación de la minoría gitana”, *I Tchatchipen. Revista Trimestral de investigación gitana*, n. 55 (2006), 34-47, pp. 37-39.

2006 la UE ha dedicado un total de 19 millones de euros a la minoría romaní, en el marco general del “Programa de acción contra la discriminación”<sup>30</sup>.

Es desde esta óptica con la que se ha elaborado a finales de 2004 el Informe “The Situation of Roma in an Enlarged European Union”, a cargo de la Dirección General para el Empleo y los Asuntos Sociales de la Comisión Europea. En este Informe se estudia la situación de la minoría romaní en un total de 11 Estados miembros o candidatos a la adhesión, y se formulan propuestas concretas en relación a los siguientes temas: educación, empleo, vivienda, salud pública, falta de documentación, apatridia, la discriminación contra la mujer, y el modo de vida itinerante de parte de los romaníes<sup>31</sup>.

Más recientemente, en el Informe elaborado por el *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights*, creado por la Comisión Europea a propuesta del Parlamento Europeo, se critica, por insuficiente, la regulación contenida en las dos citadas Directivas, a la hora de afrontar todas las dificultades que afectan a los integrantes de la minoría romaní, *de conformidad con las Opiniones adoptadas por el Comité Consultivo del Consejo de Europa*. Por lo que en dicho informe se llega a plantear la aprobación de una Directiva en el ámbito de la no discriminación dirigida específicamente a esta minoría<sup>32</sup>. Hasta la fecha, esta propuesta no ha sido atendida, a tenor de los interrogantes que presenta, como la propia Comisión Europea ha reconocido<sup>33</sup>.

30. Datos que se pueden consultar en la dirección de internet: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm#index](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm#index).

31. A saber son los siguientes: Bulgaria, República Checa, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, España y Reino Unido. Se puede consultar en la dirección de internet: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/pubst/roma04\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_en.pdf).

32. *Thematic Comment N° 3: The Protection of Minorities in the European Union*, 25 de abril de 2005, pp. 52-55 y 64 en la que se concluye del siguiente modo: “The European Commission to consider proposing a directive based on Article 13(1) EC and specifically aimed at improving the situation of the Roma/Gypsies population. This directive should be based on the studies documenting the situation of the Roma/Gypsies population, and take into account the relevant rules of the Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities as well as the interpretation of this instrument given by the Advisory Committee established under its Article 26. It should provide that effective accommodations will be made to ensure the Roma/Gypsies will be able to maintain their traditional lifestyle, when they have chosen the nomadic or semi-nomadic mode of life, without being forced into sedentarisation. It should take account the need to effectuate the desegregation of the Romani/Gypsy communities, where this is required, especially in employment, housing and education. It should address the question of the inaccessibility of certain social and economic rights due to the administrative situation of Roma/Gypsies to whom administrative documents are denied or who are considered stateless”.

33. En el Informe *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, p. 45, se formulan las siguientes cuestiones: “It should be acknowledged, however, that this proposal raises a number of legal and practical questions. Firstly, to what extent could challenges identified be ad-

#### IV. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA

##### 1. *Las competencias del Comisario para los Derechos Humanos, y de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia*

En el seno del Consejo de Europa, desde principios de los noventa se vienen aprobando Recomendaciones por parte de la Asamblea Parlamentaria y del Comité de Ministros dirigidas específicamente a la minoría romaní; en el primer caso se puede citar las Recomendaciones 1557 (2002), y en el segundo las Rec(2004)4 y Rec(2004)14. En concreto, en 1995 se crea en el seno del Consejo de Europa el *Group of Specialist on Roma, Gypsies and Travellers*, con la función de asesorar al Comité de Ministros sobre las cuestiones relativas a la minoría romaní. Más recientemente se ha creado el *European Roma and Travellers Forum*, con el objetivo de establecer una estructura institucional dedicada al estudio, la discusión y el asesoramiento en el ámbito de la protección de la minoría romaní<sup>34</sup>.

La minoría romaní ha sido objeto de atención en el marco de las funciones que desarrolla el Comisario para los Derechos Humanos<sup>35</sup>. Buena prueba de ello es el Informe Preliminar publicado en mayo de 2005, “On the Human Rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe”, seguido en febrero de 2006 del Informe Final, fruto en parte de las visitas realizadas a Bulgaria, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, Grecia, Lituania, Polonia, República Checa, Croacia... En estos dos Informes se da cuenta de las dificultades y

dressed by better implementation and enforcement of existing European and national antidiscrimination legislation? Secondly, is it desirable to propose or adopt legislation targeting one specific ethnic minority group, as opposed to a general framework for equal treatment that may benefit all minorities? Thirdly, how far is the EU competent to impose requirements for positive action, taking into account the jurisprudence of the European Court of Justice? Should it be that legal opinion is against the issuing of such a Directive, the inclusion of Roma will depend upon a series of lesser, but important, individual initiatives that may collectively, however, have a similar effect to a Directive...”, entre las que se refiere a una actuación integrada de todas las Direcciones Generales concernidas para combatir la discriminación que sufre la minoría romaní.

34. XANTHAKI, A.: “Protection of a specific minority: the case of Roma/Gypsies”, en THORNBERRY, P. y MARLÍN ESTÉBANEZ, M.A. (ed.), *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*, Strasbourg, 2004, 169-194, pp. 176-179; Preliminary Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *On the Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, CommDH(2005)4, de 4 de mayo de 2005, pp. 3-7.

35. Figura creada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa mediante su Resolución (99) 50, y que cumple funciones de asistencia técnica y mediación, dirigidas al fomento de la educación, la sensibilización y el respeto de los derechos humanos: Cfr. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La protección internacional de los derechos humanos (II)”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª ed., Madrid, 2005, 660-688, pp. 669-670.



obstáculos con los que se enfrenta la minoría romaní en el terreno de la discriminación en general, y en el de la vivienda, educación, empleo, salud pública, actos de violencia racial, asilo, desplazados y tráfico de seres humanos; y se formulan una serie de recomendaciones dirigidas al Comité de Ministros y a todos los Estados miembros con la finalidad de tratar de resolver todos los problemas que afectan a la minoría romaní<sup>36</sup>.

Los problemas que afectan a la minoría romaní, también han sido objeto de análisis por la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia. Además de centrarse en sus informes anuales en los problemas que afectan a los gitanos en los Estados miembros del Consejo de Europa<sup>37</sup>, destaca su Recomendación de política general n° 3 adoptada el 6 de marzo de 1998 en la que se ocupa específicamente de las medidas que deben adoptarse para combatir el racismo y la intolerancia contra los gitanos<sup>38</sup>. Por ejemplo, en su Tercer Informe sobre Rumanía, la CRI dedica toda la Segunda Parte a la situación de los romaníes en este Estado. En el resumen ejecutivo se puede leer lo siguiente: "... the Roma community continues to be discriminated against in all areas, including the labour market and access to education, public places and decent housing"<sup>39</sup>.

## 2. La Convención-Marco para la protección de las minorías nacionales

Esos mismos Estados europeos han hecho posible la adopción y entrada en vigor del primer tratado multilateral dedicado a la protección de las minorías. Se trata de la Convención Marco para la protección de las minorías nacionales adoptada por el Comité de Ministros el 10 de noviembre de 1994, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de febrero de 1998, y que a fecha de

36. Preliminary Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *On the Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, CommDH(2005)4, de 4 de mayo de 2005; y el Final Report, en CommDH(2006)1, de 15 de febrero de 2006. Ambos informes se pueden consultar en [http://www.coe.int/t/commissioner/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp).

37. En resumen, en 32 de los 43 Informes del segundo ciclo que sobre cada uno de los Estados europeos ha redactado se hace una especial referencia a la situación de la minoría romaní. *Vid.* los Terceros informes sobre Bulgaria, en CRI (2004) 2, de 27 de junio de 2003; República Checa, en CRI (2004) 22, de 5 de diciembre de 2003; Hungría, en CRI (2004) 25, de 5 de diciembre de 2003; República Eslovaca, en CRI (2004) 4, de 27 de junio de 2003. Informes que se pueden consultar en la dirección de internet: [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/2-Country-by-country\\_approach/](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-Country-by-country_approach/).

38. THORNBERRY, P. y MARTÍN ESTÉBANEZ, M.A. (ed.): *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*, Strasbourg, 2004, pp. 571 y ss.

39. ECRI, *Third Report on Romania*, CRI(2006)3, de 24 de junio de 2005, p. 6.

hoy ha sido ratificada por un total de 39 Estados. En efecto, desde hace cerca de nueve años, la minoría romaní puede beneficiarse tanto de las disposiciones sustantivas de este Convenio en las que se regulan, aunque con carácter programático como ha denunciado la doctrina<sup>40</sup>, los derechos *individuales* –no se reconocen derechos colectivos a las minorías nacionales– que corresponden a los integrantes de las minorías nacionales; como, en la vertiente procesal, de un mecanismo de control basado en la presentación de Informes por los Estados miembros ante el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que estará asistido por un Comité Consultivo<sup>41</sup>. 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 propios Gobiernos representados en el Comité de Ministros; sin olvidar, asimismo, que gracias a la publicidad que caracteriza a todo el procedimiento, con ello se “abre la vía a una eventual influencia de la opinión pública internacional y de sus activos tribunales”, las organizaciones no gubernamentales<sup>42</sup>.

40. Vid. DÍAZ BARRADO, C.: *op. cit.*, pp. 81-85; como señala este autor, en conjunto se trata de disposiciones que no son directamente aplicables en los ordenamientos internos de los Estados miembros y que además permiten un amplio margen de discrecionalidad a los autoridades de los Estados para su cumplimiento; mientras que para DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: *La protección...*, *op. cit.*, p. 163, “... el Convenio Marco está redactado en términos de flexibilidad en la definición del estándar de protección: no se puede decir en sentido estricto que *reconozca* derechos a las personas pertenecientes a minorías, sino más bien que *impone* obligaciones a los Estados respecto de cuyo contenido, alcance, pertinencia o necesidad éstos disponen de un amplio margen de apreciación”; y sobre la dicotomía derechos individuales, derechos colectivos, *vid.* pp. 227 y ss.; PHILLIPS, A.: “The Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM)”, en EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg, 2004, 109-129, pp. 112 y ss.

41. Para el análisis del procedimiento que instaura la Convención Marco de 1994 y la valoración de los resultados que ofrece su aplicación en la práctica, *vid.* GONZÁLEZ VEGA, J.A.: “La protección de las Minorías y el Consejo de Europa”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I.: *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Alcalá de Henares, 2001, 127-163, pp. 140-144 y 151-156; LETSCHERT, R.M.: *The Impact of Minority Rights Mechanisms*, The Hague, 2005, pp. 145 y ss.; TOPIDI, K.: “Articles 24-26”, en WELLER, M. (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, 2005, 573-587.

42. GONZÁLEZ VEGA, J.: “La protección internacional de las minorías en Europa. Especial referencia a la situación en la antigua Yugoslavia”, *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. I (1998), 49-104, p. 70, nota 49.





Muy en resumen, en la práctica este mecanismo viene aplicándose a la minoría romaní del siguiente modo: en lo que se refiere al *primer ciclo de informes*, en los presentados ante el Comité de Ministros, entre otros los de la República Checa, Rumanía, Hungría, Bulgaria o Reino Unido, se da cuenta, de forma bastante detallada, de la aplicación del Convenio Marco a la minoría romaní, y de las medidas concretas que se están llevando a cabo para poner fin a la discriminación social y económica de la que es objeto. Tales medidas van dirigidas sobre todo a la escolarización de la población romaní, y a que se estudie su historia, su cultura y su lengua en las escuelas públicas; a la capacitación profesional de los romaníes para que se puedan incorporar al mercado de trabajo; la creación de vías a través de las cuales los romaníes puedan participar en la adopción de decisiones que les afecten por parte de las administraciones públicas, ya sean de ámbito regional o local; el acceso a una vivienda digna; la asistencia sanitaria; la mejora de la situación de la mujer romaní; etc.<sup>43</sup>.

En sus Opiniones sobre cada uno de los informes presentados, el Comité Consultivo se muestra crítico con los problemas que afectan a la minoría romaní, en particular con la situación de la mujer romaní, y las soluciones que las autoridades de cada Estado están aplicando. Se pueden citar a este respecto sus Opiniones sobre los Primeros Informes de la República Checa, Hungría, Rumanía, Reino Unido y Bulgaria, entre otras<sup>44</sup>. En coherencia, en

43. *Vid.* los informes de la República Checa presentado el 1-4-1999, ACFC/SR(1999)006, *passim* y en especial párrafo 17 en el que se afirma que la situación de todas las minorías nacionales de la República Checa es satisfactoria con la excepción de la minoría romaní; Rumanía, presentado el 24-6-1999, ACFC/SR(1999)011, *passim*; Hungría, presentado el 21-5-1999, ACFC/SR(1999)010, *passim* y en particular p. 5 en la que se afirma que la integración económica y social de las minorías en Hungría puede considerarse realizada, a excepción de la minoría romaní; Bulgaria, presentado el 9-4-2003, ACFC/SR(2003)001, *passim*; Reino Unido, el 26-7-1999, ACFC/SR(1999), *passim* y párrafos 187-188.

44. *Vid.* las Opiniones sobre República Checa, ACFC/INF/OP/I(2002)002, p. 2; Hungría, ACFC/INF/OP/I(2002)004, p. 2; Rumanía, ACFC/INF/OP/I(2002)001, p. 3, "The situation of the Roma gives rise to deep concern, notably regarding numerous acts of discrimination in a wide range of societal settings. Despite the determination of the authorities to speed up the social integration of the Roma, the Advisory Committee remains concerned about the persistence of wide socio-economic differences and living conditions between a large number of Roma and the remaining population, which are aggravated by the unsatisfactory status of the Roma in the educational system. The advisory Committee is also concerned by the persistence of cases of police brutality and the way in which those are being prosecuted"; Reino Unido, ACFC/INF/OP/I(2002)006, p. 3, "Despite some commendable efforts, the Advisory Committee is of the opinion that the implementation of the framework Convention has not been fully successful as concerns Roma/Gypsies and Irish Travellers. The Advisory Committee is concerned by continuing problems caused by the lack of adequate stopping places as well as sig-

las Resoluciones que aprueba a la vista de los Informes de los Estados y de las correspondientes Opiniones del Comité Consultivo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa expresa su preocupación por la situación de los romaníes en estos Estados; de hecho, en sus Resoluciones, el Comité de Ministros se limita a reproducir, en ocasiones con términos algo más diplomáticos, las valoraciones del Comité Consultivo<sup>45</sup>.

Esta misma dinámica se está repitiendo en el *segundo ciclo de informes*. De nuevo, en sus Informes los Estados han explicado con cierto detalle las medidas que en los últimos años están adoptando dirigidas a la protección de los derechos de los integrantes de la minoría romaní<sup>46</sup>. Asimismo, en sus Opiniones, con las que viene desarrollando una quasi-jurisprudencia, o jurisprudencia

nificant socio-economic differences, and differences in educational levels, between Roma/Gypsies and Irish Travellers and the Remaining population"; y Bulgaria, ACFC/INF/OP/I(2006)001, p. 3, "Despite the authorities' efforts over the last few years, Roma continue to be confronted with discrimination and social exclusion, and are set apart from the population at large by substantial socio-economic differences. The difficulties encountered by the Roma are most evident in areas such as employment, housing and health as well as in education. In this context, the priorities to be addressed are the isolation of Roma children, poor school attendance and drop-out rates, increasing illiteracy amongst the Roma and the persistence of cases of unwarranted placement of Roma children in schools for the mentally disabled".

45. Como ha señalado WELLER, M.: "Conclusion: The Contribution of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities to the Development of Minority Rights", en WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities... op. cit.*, p. 637, "... the Committee of Ministers has not placed obstacles in the work of the Committee. Instead, it has generally reflected faithfully the views of the Advisory Committee and added to its authority in this way". *Vid.* las Resoluciones sobre República Checa, ResCMN(2002)2; Rumanía, ResCMN(2002)5, "Despite the determination of the authorities to speed up the social integration of the Roma, real problems remain, notably as regards acts of discrimination in a wide range of societal settings and wide socio-economic differences between a large number of Roma and the remaining population as well as their treatment by some law-enforcement officials"; Reino Unido, ResCMN(2002)9, "Despite some commendable efforts, the implementation of the Framework Convention has not been fully successful as concerns Roma/Gypsies and Irish Travellers, *inter alia*, due to the lack of adequate stopping places as well as the significant socio-economic differences, and differences in educational levels, between Roma/Gypsies and Irish Travellers and the remaining population"; Bulgaria, ResCMN(2006)3, "Despite the authorities' efforts over the last years, Roma continue to be confronted with instances of discrimination and social exclusion, and many Roma are set apart from the population at large by substantial socio-economic differences. Roma still encounter difficulties including in employment, housing and health, as well as in education. In order to improve the educational situation of Roma Children, the authorities should keep as a priority poor school attendance and drop-out rates, increasing illiteracy amongst these children, their isolation within the school system as well as any cases of undue placement of Roma children in 'special schools'".

46. *Vid.* los segundos informes de Hungría, de 7 de mayo de 2004, ACFC/SR/II(2004)003, pp. 8-19; República Checa, de 2 de julio de 2004, ACFC/SR/II(2004)007, pp. 8-12; Rumanía, de 6 de junio de 2005, ACFC/SR/II(2005)4, pp. 27-33.

dencia *soft*, sobre el alcance y contenido normativo de las disposiciones del Convenio Marco, el Comité Consultivo insiste en los problemas que afectan a la minoría romaní, y en particular a la mujer romaní, que siguen sin estar resueltos a pesar de la batería de medidas legislativas y presupuestarias que, según los Informes de los Gobiernos, vienen aplicándose en la última década<sup>47</sup>. Por su parte, a pesar de los “comentarios” que ofrecen, a modo de respuesta, los Estados sobre dichas Opiniones<sup>48</sup>, en sus Resoluciones el Comité de Ministros mantiene las valoraciones, en ocasiones bastante críticas, que ofrece el Comité Consultivo<sup>49</sup>.

47. *Vid.* las Opiniones sobre Hungría, ACFC/INF/OP/II(2004)003, p. 1, “Important measures have been taken to promote the integration of the Roma into society. Nevertheless they continue to face particular difficulties and various forms of discrimination in a range of fields such as education, employment, housing and health care”; Rumanía, ACFC/INF/OP/II(2005)007, p. 1, “Further measures are needed to ensure more effective implementation of the anti-discrimination legislation and to raise public awareness and tolerance, especially concerning full and effective equality of the Roma. The social and economic situation of the Roma remains problematic, and increased efforts, including of a financial nature, are needed to address manifestations of discrimination and the difficulties still faced by the Roma in the fields of employment, housing, health and education”; República Eslovaca, ACFC/INF/OP/II(2005)004, p. 1, “The overall situation of the Roma continues to be a matter of deep concern. In the field of education, the persistence of various forms of exclusion and segregation affecting Roma children has not been adequately addressed so far. Serious problems persist in different societal settings, such as employment, housing and health care, a domain in which recent legislative changes still need to be fully reflected in practice. The participation of Roma in public affairs remains insufficient”.

48. Por ejemplo, en el caso de la República Eslovaca, GVT/COM/OP/II(2005)004, párrafos 8 a 14, y párrafo 8 en el que con carácter general se afirma lo siguiente: “while the Advisory Committee’s attention is understandably focused on the aspect of minority protection, the State approaches defining and addressing those problems from the point of view of respecting Roma as the citizens of Slovakia, as well as the persons belonging to the national minority. The comprehensive approach and taking account of all relevant aspects of this issue (economic, social, healthcare and other) does not fall only and specifically under the protection of national minorities”; y en el de la República Checa, GVT/COM/OP/II(2005)004, p. 3, “The bulk of the AC Opinion are numerous negative and critical remarks on the situation of Roma Communities in the Czech Republic. The affairs of the Roma minority thus dominate the report, at the cost of other national minorities. This rather distorts the overall picture of the issues associated with the integration and protection of national minorities in bloc. In general, Czech society is presented as a society decidedly opposed to coexistence with other ethnic groups, which is certainly not a true picture of the ethnic climate in the country”.

49. Por ejemplo, en el caso de la República Eslovaca, en la ResCMN(2006)8, el Comité de Ministros se limita a señalar lo siguiente: “The Roma continue to face particular difficulties and experience various forms of exclusion and even discrimination. Significant problems persist in different societal settings, such as employment, housing and health care, a domain in which recent legislative changes still need to be fully reflected in practice. Their participation in public affairs remains insufficient and their involvement in governmental programmes aimed at improving their position should be more consistent”.

### 3. Las demandas colectivas ante el Comité Europeo sobre Derechos Sociales

Más recientemente, en el marco de los derechos reconocidos por la Carta Social Europea Revisada, la protección de la minoría romaní también ha sido objeto de atención por parte del Comité Europeo de Derechos Sociales. En concreto, de conformidad con el Protocolo Adicional relativo a un sistema colectivo de quejas, de 9 de noviembre de 1995<sup>50</sup>, se han presentado tres demandas colectivas relativas a la discriminación contra los romaníes en el ámbito de la vivienda. Se debe destacar la novedad de este mecanismo de demandas, ya que permite a las organizaciones sindicales y empresariales y a las ONGs a las que se les ha concedido el estatuto consultivo ante el Consejo de Europea, la presentación de demandas relativas a la no aplicación de la Carta Social Europea por un Estado parte respecto de un grupo más o menos determinado de su población. Dos de ellas ya han sido objeto de Decisión por el citado Comité; en ambos casos se constata la vulneración de los arts. 16 (derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica) y 31 (derecho a la vivienda) de la Carta Social Europea, respectivamente, en relación al Preámbulo y al art. E (no discriminación). Y de posterior Resolución por el Comité de Ministros con la que se endosa la Decisión del Comité y se solicita al Estado demandado que adopte todas las medidas que sean necesarias para poner fin a la vulneración de los citados arts., y que en el futuro ofrezca la debida información sobre las mismas<sup>51</sup>.

### 4. La jurisprudencia del TEDH

Como es sabido, en la Convención de Roma de 1950 y posteriores Protocolos que la reforman y completan, no se contiene una disposición que se

50. Este Protocolo entró en vigor el 1 de julio de 1998, pero hasta la fecha sólo ha sido ratificado por un total de 11 Estados; España no ha firmado ni ratificado este Protocolo.

51. Se trata de las Demandas n. 15/2003, *European Roma Rights Centre v. Grecia*, Decisión sobre el Fondo de 8 de diciembre de 2004, seguida de la ResChS(2005)11, de 8 de junio de 2005; y n. 27/2004, *European Roma Rights Centre v. Italy*, Decisión sobre el Fondo de 7 de diciembre de 2005; seguida de la ResChS(2006)4 de 3 de mayo de 2006. También se ha admitido la Demanda n. 31/2005, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, mediante Decisión de 10 de octubre de 2005, ante la posible vulneración del art. 16 de la Carta Social Europea. Así, en la primera de las Decisiones citadas, se puede leer lo siguiente: "The committee notes the allegation made by the complainant organisation that an estimated 100.000 roma live in sub standard housing condition is corroborated by information from other bodies and was not convincingly denied by the Government... The Committee finds that Greece has fai-



refiera específicamente a los derechos de las minorías. Tan sólo se encuentra una mención a las minorías nacionales en el artículo 14 dedicado a la prohibición de discriminación en el disfrute de los derechos recogidos en el Convenio. Uno de los motivos por los que no se puede llevar a cabo tal discriminación es la pertenencia a una minoría nacional<sup>52</sup>. No obstante, como enseguida se comprobará el TEDH también ha hecho uso del art. 8 de la Convención de Roma con el objetivo de proteger los derechos de los integrantes de la minoría romaní<sup>53</sup>.

En la vertiente más procesal, la Convención de Roma permite que sean, además del individuo y las organizaciones no gubernamentales, los “grupos de individuos” (art. 34 del Convenio) los que presenten demandas ante el TEDH; en la práctica los órganos de control del sistema europeo (tanto el Tribunal como la Comisión Europea de Derechos Humanos –CEDH–) se han ocupado de algunos casos en los que se planteaba la vulneración de los derechos de los individuos pertenecientes a la minoría nacional romaní, pudiendo ser a este respecto relevante el artículo 60 del Convenio<sup>54</sup>. No obstante, en la

led to take sufficient measures to improve the living conditions of the Roma and that the measures taken have not yet achieved what is required by the Charter, notably by reason of the insufficient means for constraining local authorities or sanctioning them. It finds on the evidence submitted that a significant number of Roma are living in conditions that fail to meet minimum standards and therefore the situation is in breach of the obligation to promote the right of families to adequate housing laid down in Article 16”, a pesar de que el propio Comité reconoce que se trata de una obligación de comportamiento y no de resultado a cargo de Grecia: *ibid.*, párrafos 40 y 42-43; conviene señalar que en apoyo de su argumentación, dirigida al cumplimiento de obligaciones positivas por los Estados partes en la Carta Social Europea Revisada para evitar situaciones discriminatorias en el cumplimiento de la misma, el Comité cita la jurisprudencia del TEDH en el asunto *Connors: ibid.*, párrafo 20. Se pueden consultar en [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Esc/4\\_Collective\\_complaints/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaints/).

52. “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, opciones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación”.

53. “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”.

54. En el que se prevé que ninguna de sus disposiciones “será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier Alta Parte contratante o en cualquier otro Convenio en el que ésta sea parte”, en cuanto que podría permitir la aplicación indirecta de la normativa internacional dedicada a la protección de los derechos de las minorías por el TEDH.

práctica se ha negado legitimidad a las asociaciones de minorías nacionales gitanas para que presenten demandas en defensa de los derechos de todos sus miembros, al considerarse que de conformidad con el citado artículo 34 y la jurisprudencia habida al respecto, la Convención no permite una especie de *acto popularis* de ese alcance<sup>55</sup>.

*Vid.* para este párrafo y el anterior, GILBERT, G.: “*The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights*”, *Human Rights Quarterly*, vol. 24 (2002), 736-780; LETSCHERT, R.M.: *The Impact of Minority Rights Mechanisms*, The Hague, 2005, pp. 204 y ss.; PENTASSUGLIA, G.: “Minority Issues as a Challenge in the European Court of Human Rights: a Comparison with the Case Law of the United Nations Human Rights Committee”, *GYIL*, vol. 46 (2003), 401-451; DE VARENNES, F.: “Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities”, en EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg, 2004, 83-108, *passim*.

55. *Vid.* la Decisión de la Comisión de 24 de mayo de 1997 sobre la inadmisibilidad del caso *Zentralrat Deutscher sinti und roma v. Germany* (35208/97), en el que esta asociación demandaba a Alemania por incumplir el artículo 14 de la Convención, a causa de la decisión de un juzgado alemán de no aceptar, en el contexto de un pleito por arrendamiento de inmueble, que el siguiente inquilino fuera un gitano, lo que a juicio del Tribunal iba en contra de los intereses del propietario por las propias características de vida de los componentes de esta minoría. La Comisión sostiene lo siguiente: “The Comisión notes that the applicant association in the present case does not claim to be a victim itself but explicitly raises the complaints as representative of its individual members which are, according to its submissions, about 70,000 German Sinti and Roma. However, the Commission recalls that, in this case, it is essential for the applicant association to identify the individuals represented by it and to show that it has received specific instructions from each of them... The Comisión notes that, in the present case, the applicant association has not complied with this requirement”. Añade la Comisión que en este caso sólo se plantea la posible vulneración del artículo 14 en relación a una Sentencia de un tribunal alemán, y no respecto de la legislación alemana como tal, ya que “There is no indication that this judgment represents the State’s general approach to Sinti and Roma or that the second applicant [el propio presidente de la citada asociación] risks to be subjected to a similar finding in actual or potential litigation. In these circumstances, the Comisión finds that the second applicant cannot claim to be a victim within the meaning of Article 25 of an alleged violation of his rights set forth in the Convention”. Más recientemente, en su Decisión relativa a la admisibilidad de la Demanda n. 66336/01, en el asunto *THE GIPSY COUNCIL and Others against the United Kingdom*, el TEDH declara inadmisibile la demanda presentada por algunas asociaciones gitanas y particulares contra el Reino Unido por la legislación que a su entender dificulta o impide el tradicional modo de vida itinerante de los gitanos, en concreto en relación a la celebración del acto del *Horsmonden Horse Fair*; el TEDH rechaza la demanda al considerar que no se aprecian indicios de que se haya vulnerado la Convención Europea, en concreto los arts. 8, 11 y 14 como alegan los demandantes; por ello el TEDH no entra a valorar si las asociaciones gitanas que presentan la demanda tienen o no legitimidad para hacerlo, si bien el Tribunal deja entrever que carecen de la misma al señalar lo siguiente: “The Court notes that the two organisations, The Gipsy Council for Education, Cultur, Welfare and Civil Rights, and Friends, Families and Travellers, purport to introduce the application on behalf of their members who are gypsies. It is not alleged that the rights of the organisations have been infringed by the measures impugned in this case. No details of the members on whose behalf complaint was made have been provided, nor any letters of authority”.



A) *Las dificultades para la aplicación del artículo 8*

En lo que se refiere a la jurisprudencia del TEDH desde principios de los noventa<sup>56</sup>, cabe citar, en primer lugar, 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. Tras la reforma en 1994 de esta ley las autoridades locales asumen una mayor discrecionalidad, tanto a la hora de determinar los lugares en los que legalmente se pueden detener las caravanas, como en la aplicación de sanciones a los infractores. Lo que en la práctica provoca que no todos los gitanos nómadas dispongan de lugares en los que se puedan instalar durante un cierto tiempo, o los que están disponibles reúnan muy pocas condiciones de habitabilidad<sup>57</sup>.

En los primeros casos presentados ante la CEDH a principios de los noventa, la Comisión concluyó que no se había producido la vulneración del art. 8 del Convenio, al entender que la posible injerencia cometida por las autoridades británicas contra la vida familiar y el domicilio de los gitanos –prohibida por el párrafo 1º del art. 8–, estaba justificada por el interés público per-

56. Con anterioridad sólo se tiene noticia del Informe de la Comisión de Derechos Humanos de 6 de julio de 1977, en el caso *Tziganes Kalderas v. Germany and Holland*, 7823-24/77, en el que el demandante alega que el rechazo de las autoridades estatales a conceder certificados de nacimiento de gitanos nómadas vulnera el art. 8 de la Convención; en su Informe la Comisión admite esta posibilidad, pero rechaza la demanda por no haber agotado previamente los recursos internos; y del Informe de 2 de mayo de 1988, en el caso *Zentralrat deutscher Sinti et al. v. Germany*, 12664/87, en el que la Comisión admite que la alegación sobre la falta de protección de los gitanos contra actuaciones difamatorias podría considerarse una vulneración del art. 8.

57. *Vid.* para más detalle OSCE High Commissioner on National Minorities, *op. cit.*, pp. 111-116. Según el informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, *Final Report...*, *op. cit.*, p. 7, “The UK authorities have informed me that the private purchase of land and the obtention of permits for the construction of sites have been addressed by the Housing Act 2004 which has brought about new requirements for the local authorities to respond to the accommodation needs of Travellers and Gypsies. The results of these changes remain to be seen in full. Government funding has also been made available for the refurbishment of Gypsy and Traveller sites and the building of new ones”.

seguido —la planificación urbanística del territorio—, como se contempla en el párrafo 2º del mismo artículo<sup>58</sup>. Con posterioridad, la CEDH modificó su argumentación; en concreto en el caso *Buckley v. United Kingdom* (demanda 20348/92), 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<sup>59</sup> 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 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 2º del art. 8; y asimismo rechazó por ocho votos contra uno que se hubiera vulnerado el 14 del Convenio<sup>60</sup>.

Después de esta Sentencia, otros seis casos muy similares planteados contra el Reino Unido fueron admitidos por la Comisión en 1998<sup>61</sup>, aunque en sus Informes de 25 de octubre de 1999 la Comisión concluyó que de los

58. Vid. los Informes de la Comisión en los casos *Powell v. United Kingdom*, de 12 de diciembre de 1990 (14751/89); y *Smith v. United Kingdom*, de 6 de mayo de 1991 (18401/91).

59. Asimismo, el 12 de octubre de 1994 la Comisión admitió dos casos muy similares al *Buckley v. United Kingdom*; se trata de los casos *Smith v. United Kingdom* (22902/93), y *Smith v. United Kingdom* (23442/94) en los que también se alegaba la vulneración de los artículos 8 y 12 de la Convención Europea. Pero en sus Informes de 21 de enero de 1997, la Comisión decidió archivar ambos asuntos puesto que los demandantes, a la vista de la Sentencia del TEDH en el caso *Buckley v. United Kingdom*, desistieron de sus pretensiones.

60. Cabe destacar las opiniones disidentes de los jueces Repik, Lohmus y Pettiti, en las que se sostiene que sí ha habido vulneración del art. 8 del Convenio por las autoridades británicas, teniendo en cuenta el peculiar modo de vida y en general la cultura de la minoría gitana, tradicionalmente nómada y acostumbrada a vivir en el medio rural, que se estaba viendo imposibilitado mediante la aplicación de la normativa citada, lo que a su juicio constituye una injerencia en la vida familiar y el domicilio prohibida por la Convención. Como señala C. Fernández Liesa comentando la opinión disidente del juez Lohmus, “lo más relevante del asunto es que el TEDH no estima la necesidad de adoptar *medidas de acción positiva* en relación con las minorías”: *Derechos Lingüísticos y derecho internacional*, Madrid, 1999, p. 75.

61. Vid. las Decisiones sobre la admisibilidad de la Comisión de 4 de marzo de 1998 en los casos *Coster v. United Kingdom* (24876/94); *Beard v. United Kingdom* (24882/94); *Varey v. United Kingdom* (26662/95); *Smith v. United Kingdom* (25154/94); *Chapman v. United Kingdom* (27238/95); y *Lee v. United Kingdom* (25289/94).





seis en cinco de ellos –a excepción del caso *Varey*<sup>62</sup>– no se había producido vulneración de los arts. 8 ó 14. La Comisión y el Reino Unido llevaron los cinco casos ante el Tribunal. La respuesta del Tribunal se produjo en sus Sentencias de 18 de enero de 2001 en estos cinco casos, en las que por una mayoría de diez frente a siete jueces, concluyó que la legislación del Reino Unido y su aplicación en la práctica no vulneraba el artículo 8 de la Convención, y por unanimidad de sus jueces que tampoco se había vulnerado el artículo 14, confirmando así la jurisprudencia iniciada en el asunto *Buckley*. A pesar de las referencias que lleva a cabo a los desarrollos normativos habidos en este sector de normas<sup>63</sup>, el Tribunal considera que no se ha producido la vulneración de los artículos 8 y 14 de la Convención, ya que la interferencia que realizan las autoridades británicas en la vida privada y familiar y el domicilio de los demandantes a través de la citada legislación, es conforme con el art. 8.2, puesto que tiene como objetivo la defensa de un interés general como lo es la protección del medio ambiente. El argumento principal que utiliza el TEDH como punto de partida de sus razonamientos es el siguiente:

“The Court observes that there may be said to be an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle...., no only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community.

62. En el caso *Varey v. Reino Unido*, en el que los demandantes habían comprado un terreno con la finalidad de poder establecer en él su caravana, en su Informe de 25 de octubre de 1999 la Comisión consideró, a diferencia de los Informes emitidos en los otros cinco casos, que se había producido una vulneración del art. 8 del Convenio. En su Sentencia de 21 de diciembre de 2000 en este caso el Tribunal archiva la demanda, al haberse llegado a un acuerdo de compensación económica entre los demandantes y el Gobierno del Reino Unido. En concreto, según el Gobierno del Reino Unido (ya que como señala el Tribunal de los demandantes ya no se volvió a tener noticia) la suma a pagar fue de 60.000 libras esterlinas como indemnización y de 15.500 libras esterlinas por los gastos del proceso. De modo que por lo menos en este caso, el propio Gobierno del Reino Unido parece reconocer que su legislación interna y sobre todo su aplicación en la práctica pueden vulnerar los derechos de los integrantes de la minoría gitana que son nómadas según se reconocen en la Convención Europea.

63. Cabe destacar que en todas estas Sentencias, el TEDH, para interpretar las disposiciones de la Convención Europea, cita, haciendo uso del artículo 60 de la Convención Europea, el Convenio Marco, tratado ratificado por el Reino Unido y en vigor para este Estado desde el 1 de febrero de 1998, y el Informe del Reino Unido de julio de 1999 en el que se reconoce que los gitanos son una minoría nacional a los efectos de la aplicación del Convenio Marco; el Tribunal también se refiere a los trabajos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, así como a las actuaciones llevadas a cabo en el seno de la UE y de la OSCE dirigidas a la protección de la minoría gitana.

However, the Court is not persuaded that the consensus is sufficiently *concret* for it to derive any guidance as to the conduct or standards which Contracting States consider desirable in any particular situation. The Framework Convention, for example, sets out general principles and goals but signatory States were unable to agree on means or implementation. This reinforces the Court's view that the complexity and sensitivity of the issues involved in policies balancing the interests of a minority with possibly conflicting requirements, renders the Court's role a strictly supervisory one<sup>64</sup>.

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, aún reconociendo que los lugares previstos por las autoridades del Reino Unido no ofrecen suficientes plazas para todas las caravanas. El Tribunal se muestra contundente cuando afirma a este último respecto que "If the applicant's problem arises through lack of money, then she is in the same unfortunate position as many others who are not able to afford to continue to reside on sites or in houses attractive to them"<sup>65</sup>.

En su Opinión disidente siete jueces del TEDH<sup>66</sup> mantienen que se ha producido la vulneración del artículo 8 de la Convención porque a su entender la injerencia de las autoridades del Reino Unido en la vida privada y familiar y en el domicilio de los demandantes es desproporcionada con el obje-

64. *Vid.* párrafos 93 y 94 de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 18 de enero de 2001 en el caso *Chapman v. United Kingdom* (27238). El TEDH hace uso de la misma argumentación en las sentencias correspondientes a los otros cuatro casos. Por su parte, los siete jueces que firman la opinión disidente en las cinco sentencias, con el objetivo de no reproducir en cada uno de ellos la misma argumentación, se remiten al caso *Chapman v. United Kingdom* como *leading case*.

65. Párrafo 113 de la Sentencia en el caso *Chapman*.

66. Se trata de los jueces Pastor Ridrucjo, Bonello, Tulkens, Stráznická, Lorenzen, Fischbach y Casadevall.



tivo perseguido de la protección del medio ambiente<sup>67</sup>. En su opinión, “... Article 8 of the Convention imposes a *positive obligation* on the authorities to ensure that gypsies have a practical and effective opportunity to enjoy their rights to home, private and family life, in accordance with their traditional lifestyle, is no a startling innovation” (cursiva añadida); aunque al mismo tiempo advierten que tal conclusión no supone que con carácter general los gitanos puedan instalarse en cualquier lugar del país, sino que habrá que determinar caso por caso los intereses que estén en juego a la hora de decidir si prima el interés por la protección del medio ambiente sobre el interés por la protección de los derechos de los integrantes de la minoría gitana, teniendo en cuenta sobre todo si en el caso en cuestión existen otros lugares disponibles para el asentamiento de las caravanas<sup>68</sup>.

Se comprueba, por tanto, que el Tribunal se encuentra dividido en estas cinco Sentencias, obteniéndose un resultado contrario a los intereses de los integrantes de la minoría gitana en el Reino Unido por una apretada mayoría de diez votos contra siete. Con carácter más general, cabe sostener que con esta jurisprudencia el Tribunal ha optado por una posición muy prudente, de matiz conservador, a la hora de dar respuesta a unos casos que presentan una buena dosis de complejidad fáctica y jurídica. En terminología iusinternacio-

67. Los argumentos de los que hacen uso se pueden resumir del siguiente modo: a) no están de acuerdo con la mayoría cuando considera que el consensus sobre los derechos de los integrantes de las minorías nacionales como los gitanos que incluyen obligaciones positivas por parte de los poderes públicos a través de legislación y programas específicos, está todavía emergiendo; por el contrario sostienen que esta postura no es conforme con la evolución del Derecho internacional, en cuanto que “not reflect in our view the clearly recognised need of gypsies to protection of their effective enjoyment of their rights and perpetuates their vulnerability as a minority with differing needs and values from the general community”; b) se deben tener en cuenta los intereses del demandante y su familia referidos a su salud y a la educación de sus hijos, puestos en peligro mediante la aplicación de la legislación del Reino Unido; c) el propio Gobierno británico reconoce que en la práctica los gitanos encuentran muchas dificultades para poder instalarse con sus caravanas; hay pocos lugares preparados con tal fin por las autoridades locales y los que hay no reúnen buenas condiciones de habitabilidad; esto es así, principalmente a causa de que los gitanos no son en absoluto bien venidos por las autoridades locales que en ocasiones hacen todo lo posible para evitar que se instalen en sus respectivas demarcaciones territoriales; con sus argumentos un tanto formalistas, el Tribunal deja de lado una realidad bien objetiva que no es otra que una situación de rechazo social contra los gitanos que en la práctica no deja de repetirse; d) la gran mayoría de los gitanos no tienen los medios económicos suficientes para adquirir terrenos en los que sea legalmente posible instalar caravanas y poder así continuar con su peculiar estilo de vida, por lo que de haberse dado la razón a la demandante no se hubiera vulnerado el art. 14 de la Convención, sino que este trato diferente estaría justificado por la protección de la minoría nacional gitana.

68. Párrafo 9 de la Opinión disidente a la Sentencia en el caso *Chapman*.

nalista, la actuación del Tribunal en estos cinco casos se limita estrictamente a la codificación del Derecho internacional en vigor, dejando de lado otras posibles soluciones más progresistas, como la propugnada por los siete jueces en su opinión disidente, que se sustenta en los desarrollos, más o menos consolidados, habidos en el ordenamiento internacional en la última década dirigidos a la protección de las minorías<sup>69</sup>.

No obstante, con posterioridad en su Sentencia de 27 de agosto de 2004 en el caso *Connors v. The United Kingdom* (Demanda 66746/01), el TEDH ha admitido que el desalojo de una familia gitana que *estaba viviendo en dos caravanas en un lugar autorizado por las autoridades del Reino Unido*, constituye una vulneración del art. 8 de la Convención de Europa de 1950; ya que es una medida desproporcionada a las infracciones de la normativa interna que se atribuían a la familia gitana (en particular, la normativa que prohíbe las actividades ruidosas o molestas por parte de las ocupantes de las caravanas), *sobre todo porque se trata de una medida que carece de garantías judiciales suficientes*<sup>70</sup>. El TEDH parece asumir una nueva óptica en relación

69. Asimismo, en otros ámbitos geográficos ya se había manifestado esta posición de los órganos de control de Estrasburgo, poco proclive al reconocimiento de una especial protección para los integrantes de las minorías nacionales. Así, en la tercera de las demandas presentadas por Chipre contra Turquía (25781/94), se alegó, entre otras muchas, la vulneración por las autoridades turcas de los artículos 3, 5, 8 y 14 del Convenio en relación con la minoría romaní que vive en el territorio de la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, ocupado por las tropas turcas desde 1974. En su Informe de 4 de junio de 1999 en este asunto la Comisión considera, por trece votos contra siete, que no se han vulnerado los citados artículos a causa de que no se han agotado los recursos internos, y tampoco considera probado que exista una práctica discriminatoria por parte de las autoridades turcas contra la minoría gitana. Los siete miembros de la Comisión que votan en contra manifiestan en su opinión disidente en este punto, que a su juicio sí se ha vulnerado el art. 8 del Convenio, puesto que las autoridades turcas habían demolido un grupo de casas de gitanos, sin que se les ofreciera otro alojamiento, alegando razones de salud pública, mientras que las casas vecinas que se encontraban en las mismas condiciones pero pertenecían a turco-chipriotas no habían recibido el mismo trato. En su Sentencia de 10 de mayo de 2001, el TEDH confirma que en este asunto Turquía no ha vulnerado los derechos de los integrantes de la minoría romaní.

70. Según el TEDH, “While it was variously alleged by Council officers that the applicant’s licence conditions had been breached due to the unruly conduct of persons on his pitch and contended by the applicant that any problems arose from adult visitors from off the site over whom he had no control, the respective merits of the arguments were not examined in the Country Court proceedings, which were only concerned with the fulfilment of the formal conditions for the eviction. The central issue in this case is therefore whether, in the circumstances, the legal framework applicable to the occupation of pitches on local authority gypsy sites provided the applicant with sufficient procedural protection of his rights”: párrafo 85.



a los problemas que afectan a la minoría romaní, basada en la existencia en su favor de “obligaciones positivas” a cargo de los poderes públicos, cuando afirma lo siguiente:

“The vulnerable position of gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases... To this extent, there is thus a *positive obligation* imposed on the Contracting State by virtue of Article 8 to facilitate the gypsy way of life”<sup>71</sup>.

Desde esta perspectiva, el TEDH destaca la gravedad de este asunto, en el que se plantea la conformidad con la Convención de 1950 del desalojo de una familia gitana que había estado viviendo legalmente en el mismo lugar de forma casi ininterrumpida durante los últimos catorce años, con las enormes dificultades que el desalojo les había supuesto para encontrar otro lugar en el que poder instalar sus caravanas y los problemas que les había causado para que sus hijos reciban educación y asistencia sanitaria para toda la familia. Circunstancias estas que a juicio del TEDH permiten diferenciar este asunto de los precedentes, en concreto del caso *Chapman*<sup>72</sup>. Sobre todo, el TEDH insiste en que 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<sup>73</sup>. El Tribunal, por unanimidad, llega a la conclusión de que

“the eviction of the applicant and his family from the local authority site was not attended by the requisite procedural safeguards, namely the requirement to establish proper justification for the serious interference with this rights and consequently cannot be regarded as justified by a ‘pressing social need’ or proportionate to the legitimate aim being pursued. There has, accordingly, been a violation or Article 8 of the Convention”<sup>74</sup>.

71. Párrafo 84 de la Sentencia (cursiva añadida).

72. Párrafo 86.

73. Párrafo 94 de la Sentencia.

74. Párrafo 95 de la Sentencia.

### B) *Las dificultades para la aplicación del artículo 14*

Por lo que se refiere a la aplicación del art. 14, en el caso *Asenov and others v. Bulgaria* (24764/94), se discutía si se había producido la vulneración por este Estado de los artículos 3, 5, 6, 13 y 25 de la Convención a consecuencia de los daños físicos y psíquicos sufridos por un búlgaro romaní de 14 años de edad durante los tres años en los que estuvo detenido en las cárceles búlgaras. En su Sentencia de 28 de octubre de 1998 el Tribunal considera que se han vulnerado los artículos 3, 5 y 13; y en particular en relación a la vulneración del artículo 25.1 del 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”<sup>75</sup>. Lo que constituye un resquicio a través del cual el Tribunal, de forma más o menos implícita, advierte que los Estados partes deben dispensar una especial protección a los integrantes de las minorías nacionales con el objetivo de evitar actitudes discriminatorias hacia ellos, según se reconoce en el art. 14.

Sin embargo, este resquicio no es utilizado por el Tribunal en el caso *Velikova v. Bulgaria* (41488/98), en el que la demandante alegaba la vulneración de los artículos 2, 6, 13 y 14 del Convenio al haber fallecido, mientras estaba detenido por la policía búlgara, su pareja de hecho, nacional de este país integrante de la minoría romaní. En su Sentencia de 18 de mayo de 2000, el Tribunal considera que se han vulnerado los artículos 2 y 6 del Convenio; pero sostiene que, a pesar de la importancia de los indicios presentados, no resulta probado que la muerte de la víctima y la falta de investigación posterior de la misma estuvieran motivados por su pertenencia a la minoría romaní, por lo que no aprecia la vulneración del artículo 14 del Convenio<sup>76</sup>.

75. Párrafo 170 de la Sentencia.

76. El Tribunal afirma lo siguiente en el párrafo 94 de la Sentencia: “The court observes that the applicant’s complaint under Article 14 is grounded on a number of serious arguments. It also notes that the respondent State failed to provide a plausible explanation as to the circumstances of Mr Tsonchev’s death and as to the reasons why the investigation omitted certain fundamental and indispensable steps which could have shed light on the events (see above & 69-76 and 81-84). The court recalls, however, that the standard of proof required under



Esta misma doctrina aplica el TEDH en un caso muy similar a éste, el caso *A. Anguelova v. Bulgaria* (38361/97)<sup>77</sup>. En su Sentencia de 13 de junio de 2002, el TEDH concluye que Bulgaria ha vulnerado los arts. 2, 3, 5 y 13 de la Convención. Pero por seis votos contra uno decide que no se ha vulnerado el art. 14, porque no se puede concluir “that proof beyond reasonable doubt has been established” de que las violaciones de los derechos humanos sufridas por el hijo del demandante hayan sido motivadas por la discriminación que sufre la minoría romaní en Bulgaria<sup>78</sup>. Por tanto, en estos dos últimos asuntos el Tribunal se muestra muy cauto en la valoración del art. 14 en su aplicación a los integrantes de la minoría romaní<sup>79</sup>; también es cierto que ante la gravedad de las violaciones de los derechos humanos que se cometen

the convention is ‘proof beyond reasonable doubt’. The material before it does not enable the Court to conclude beyond reasonable doubt that Mr Tschew’s killing and the lack of a meaningful investigation into it were motivated by racial prejudice, as claimed by the applicant. It follows that no violation of Article 14 has been established”.

77. En el que el demandante alega la vulneración de los artículos 2, 3, 5, 13 y 14 a raíz del fallecimiento de su hijo, nacional búlgaro perteneciente a la minoría romaní, mientras se encontraba detenido por la policía de Bulgaria.

78. Párrafo 168. En su Opinión Parcialmente Disidente, el Juez Bonello, sostiene que sí se ha producido la vulneración del art. 14; incluso ironiza sobre el hecho de que durante cincuenta años el TEDH no haya llegado en ningún caso a la conclusión de que las vulneraciones de los arts. 2 o 3 de la Convención Europea hayan sido motivadas por actitudes racistas o xenofobas; no solo en relación a los atentados contra la vida y la integridad física que sufren los romaníes, sino también los kurdos, musulmanes...; a su juicio, “Leafing through the annuals of the Court, an uninformed observer would be justified to conclude that, for over fifty years democratic Europe has been exempted from any suspicion of racism, intolerance or xenophobia. The Europe projected by the Court’s case-law is that of an exemplary haven of ethnic fraternity, in which peoples of the most diverse origin coalesce without distress, prejudice or recrimination. The present case energises that delusion”. Para el Juez Bonello, a la luz de las informaciones que ofrecen tanto las ONGs –cita informes de Amnistía Internacional–, como las OI implicadas –NU, Consejo de Europa...–, sobre la persistencia de los actos de violencia policial cometidos en Bulgaria contra miembros de la minoría romaní, el TEDH debería haber admitida como probada la vulneración del art. 14.

79. Como también lo hace posteriormente en el asunto *Balogh v. Hungary* (47940/99); en su Sentencia de 20 de julio de 2004 el TEDH sostiene que Hungría ha vulnerado el art. 3 de la Convención Europea a causa de los malos tratos y las lesiones sufridas por una nacional húngara de etnia romaní mientras se encontraba detenido por la policía húngara; en opinión del TEDH, “... having regard to the all the materials in the case file, there is no substantiation of the applicant’s allegation that he was discriminated against in the enjoyment of any of the Convention rights relied on”: párrafo 79. Más en concreto, según el TEDH, “although some inferences could be drawn from the general information adduced by the applicant about the alleged existence of discriminatory attitudes, such inferences could not be sufficient to find a violation of Article 14 in the present case, bearing in mind also that the applicant’s submission concerning the police officer’s alleged statement was not supported by the other witnesses who had testified in his favour”: párrafo 77.

en estos dos casos –referidas a la vida y la integridad física– como así lo reconoce el TEDH en ambas Sentencias, la posible vulneración del art. 14 del Convenio seguramente se situaba en un segundo plano.

Con posterioridad, el TEDH ha modificado su jurisprudencia, al adoptar una perspectiva en cierta medida más progresista a favor de los derechos de las minorías nacionales, como es la que asume en el asunto *Nachova and Others v. Bulgaria*, finalmente decidido por la Gran Sala mediante Sentencia de 6 de julio de 2005 (Demandas n. 43577/98 y 43579/98). En este asunto el TEDH 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, por una mayoría de once votos contra seis, 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<sup>80</sup>. En la terminología que utiliza el TEDH, Bulgaria no “is liable for deprivation of life on the basis of the victims’ race or ethnic origin”; pero si lo es por no haber cumplido su obligación de “to investigate posible racist motives”<sup>81</sup>. En su Opinión parcialmente disi-

80. Según el TEDH “the Court finds that the authorities failed in their duty under Article 14 of the Convention taken together with Article 2 to take all possible steps to investigate whether or not discrimination may have played a role in the events. It follows that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken together with Article 2 in its procedural aspect”: párrafo 168. Debe ser destacado que en su Sentencia de 24 de febrero de 2004 en este mismo asunto, la Sala de siete jueces llega a la conclusión, por unanimidad, de que se ha vulnerado el art. 14, sin distinguir entre aspectos sustantivos y procesales: “In sum, having regard to the inferences of possible discrimination by Major G., the failure of the authorities to pursue lines of inquiry –in particular into possible racist motives– that were clearly warranted in their investigation, the general context and the fact that this is not the first case against Bulgaria in which Roma have been alleged to be the victims of racial violence at the hands of State agents, and noting that no satisfactory explanation for the events has been provided by the respondent Government, the Court finds that there has been a violation of Article 14, taken together with Article 2, of the Convention”: párrafo 175. En este sentido, en su Opinión Concurrente, el Juez Bonello, insiste en que se debería haber distinguido estos dos aspectos, a que su juicio han sido vulnerados por Bulgaria: “I find that in this case the State’s responsibility is engaged both by the fact that no proper investigations were carried out following the two deaths, as also by the failure of the State to satisfy the Court of the absence of racist concomitants in the killings. The Court ought, in my view, to have expressed this double judgement in separate findings of two violations: procedural and substantive”: párrafo 5 de su Opinión Concurrente.

81. En el asunto *Ognyanova and Choban v. Bulgaria* (46317/99), mediante su Sentencia de 23 de mayo de 2006 el TEDH llega a la conclusión de que Bulgaria ha vulnerado los arts. 2, 3, 5.1 y 13 de la Convención Europea como consecuencia del fallecimiento de una nacional búlgara de etnia romaní mientras se encontraba detenido por la policía búlgara; pero res-



dente, los Jueces Casadevall, Hedigan, Mularoni, Fura-Sandström, Gyulumyan y Spielmann, critican que el TEDH se limite a constatar la vulneración del art. 14 en su vertiente procesal, en relación al art. 2, dada la especial naturaleza, no autónoma, que ahora mismo caracteriza al art. 14<sup>82</sup>.

En esta misma dirección, el TEDH también admite la relevancia que presenta el art. 14 en su Sentencia de 13 de diciembre de 2005 en el asunto *Bekos and Koutropoulos v. Greece* (Demanda n. 15250/02). En este asunto dos romaníes, nacionales griegos, son detenidos y golpeados brutalmente por la policía griega, sin que con posterioridad tales hechos hayan sido investigados y sancionados debidamente por las autoridades griegas. Por una parte, el TEDH considera que se ha producido la vulneración del art. 3 de la Conven-

pecto de la posible vulneración del art. 14, el TEDH sostiene, por unanimidad, que no se ha producido la vulneración de este precepto ni en su vertiente sustantiva, ni en su vertiente procesal, ya que “it has not been established that racist attitudes played a role in events leading to his injuries and death” (párrafo 147); en opinión del TEDH, “... unlike the situation obtaining in *Nachova and Others*.... in the case at hand the authorities did not have before them any concrete element capable of suggesting that the death of Mr Stefanov was the result of racial prejudice. While the Court does not underestimate the fact that there exist many published accounts of the existence in Bulgaria of prejudice and hostility against Roma..., it does not consider that in the particular circumstances the authorities had before them information which was sufficient to alert them to the need to investigate possible racist overtones in the events that led to the death of Mr Stefanov”: párrafo 148.

82. A su juicio, “an overall approach would have been preferable, since it would have better reflected the special nature of Article 14, which has no independent existence as it applies solely to the rights and freedoms guaranteed by the Convention. Since Article 14 has no independent existence, we consider it artificial and unhelpful to distinguish between the substantive and procedural aspects, especially as in the instant case the Court found violations of both these aspects of Article 2. An added problem is that it is too early to measure the impact which this new approach will have on the application and interpretation of Protocol No. 12 to the Convention, which has just come into force in respect of the States which have ratified it”: Párrafo 2 de su Opinión parcialmente disidente. En su opinión, “by restricting the finding of a violation to the procedural aspect, the majority of the Court did not give sufficient weight to the sufficiently strong, clear and concordant un rebutted presumptions which arose out of the factual evidence in the case taken as a whole and which leads us to conclude that there has been a violation of Article 14 taken together with Article 2 of the Convention”: párrafo 7. A este respecto, hacen referencia a los siguientes elementos probatorios: los disparos fueron realizados en un área densamente habitada —el Distrito romaní de la población— sin ningún miramiento por la seguridad de la población; la policía militar conocía el origen romaní de las víctimas y ninguno de los dos iba armado o era considerado peligroso; son conocidos públicamente los prejuicios y la hostilidad contra los romaníes que se dan en Bulgaria; este no es el primer caso referido a Bulgaria en el que funcionarios públicos cometen actos de violencia contra integrantes de la minoría romaní; la evidencia de que el jefe de la policía militar después de los disparos gritó a sus subordinados que “You damn Gypsies”; por último, las autoridades búlgaras no fueron en absoluto diligentes y cometieron graves errores procesales a la hora de investigar los hechos para conocer la verdad de lo sucedido: párrafo 5.

ción de 1950, en el que se prohíben los tratos inhumanos o degradantes. Por otra, después de citar los informes elaborados en el seno del Consejo de Europa y de la UE relativos a la discriminación y, más en particular, la violencia policial, que sufre la minoría romaní en varios Estados europeos, entre ellos Grecia, la Corte considera, siguiendo la jurisprudencia en el caso *Nachova*, que Grecia ha vulnerado, *en su vertiente procesal pero no sustantiva*, el art. 14 de la Convención de 1950, porque no ha investigado debidamente si en los hechos en cuestión ha tenido un papel relevante la discriminación racial contra la minoría romaní prohibida por dicho precepto<sup>83</sup>. En su Opinión separada, el Juez Casadevall sostiene que en este caso la Corte debía haber adoptado un enfoque holístico, para mantener simplemente que se ha vulnerado el art. 14 en relación al art. 3, sin distinguir entre aspectos sustantivos y procesales.

Por tanto, *por una parte*, no se debe despreciar, ni mucho menos, la protección jurisdiccional que ofrece la Convención de Roma a los integrantes de la minoría romaní, que como se ha dicho en la Introducción no sólo ha sufrido tradicionalmente la vulneración de los derechos propios de los miembros de una minoría nacional, sino prácticamente la vulneración de todos los derechos humanos<sup>84</sup>; más aún en Estados como los del centro y este de Europa que durante la década de los noventa se han visto afectados por un proceso de transformación política, económica y social de indudable envergadura. Se debe destacar, en esta dirección, la reciente Sentencia del TEDH de 12 de julio de 2005 en el asunto *Moldovan and Others v. Romania*<sup>85</sup> en la que se con-

83. A este respecto, la Corte sostiene lo siguiente: “The Court thus finds that the authorities failed in their duty under Article 14 of the Convention taken together with Article 3 to take all possible steps to investigate whether or not discrimination may have played a role in the events. It follows that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken together with Article 3 in its procedural aspect”: párrafo 75.

84. Cabe citar a este respecto, la Sentencia del TEDH de 5 de febrero de 2002, en el asunto *Conka v. Belgium* (demanda 51564/99), en la que el Tribunal concluye que en las circunstancias en las que se produjo la detención y posterior repatriación de un grupo de inmigrantes ilegales de nacionalidad eslovaca y de etnia romaní que se encontraban en Ghent (Bélgica), constituye una violación, a cargo de las autoridades belgas, de los arts. 5.1 y 5.4 de la Convención (referidos a las condiciones que debe cumplir toda privación de libertad), art. 4 del Protocolo n. 4 (en el que se prohíben las expulsiones colectivas de extranjeros), y art. 13 (derecho a un recurso efectivo).

85. Demandas n. 41138/98 y 64320/01. En este asunto, el TEDH debe determinar la conformidad con la Convención de 1950, de los procedimientos administrativos y judiciales desarrollados en Rumanía, como respuesta a los ataques sufridos, en 1993, por los integrantes de la minoría romaní habitantes de la población de Hadaren, en el Distrito de Mures; dos de ellos fallecieron a causa de los golpes recibidos, y otro como consecuencia del incendio provocado por una muchedumbre que actuó con la connivencia o al menos la complacencia de las auto-



cluye que Rumanía ha vulnerado los arts. 3 (prohibición de tratos degradantes), 6.1 (por la lentitud de los procedimientos judiciales), y 14 en relación con los arts. 6 y 8, *sin distinguir entre la vertiente sustantiva y procesal del art. 14*. Respecto de esta última vulneración del Convenio, el Tribunal llega a la conclusión de que los demandantes, en el transcurso de los procedimientos administrativos y judiciales que se han desarrollado durante más de una década, han sido objeto de discriminación por parte de las autoridades administrativas, policiales y judiciales de Rumanía a causa de su origen étnico, por ser gitanos<sup>86</sup>.

Si bien, *por otra*, se echa en falta un reconocimiento expreso y detallado de los derechos de los integrantes de las minorías nacionales en el Convenio Europeo; esta carencia hace muy difícil la labor del TEDH a la hora de enfrentarse, con un mínimo de seguridad jurídica, a los problemas que afectan a la minoría romaní en situaciones de tanta complejidad como las que se acaban de comentar. Buena prueba de ello, es la reciente Sentencia de 7 de febrero de 2006, en el asunto *D.H. and Others v. The Czech Republic* (Demanda n. 57325/00), en la que el TEDH llega a la conclusión de que las autoridades de la República Checa no han vulnerado el art. 14 de la Convención de 1950 en relación al art. 2 del Protocolo n. 1, en un asunto en el que los demandantes habían alegado que habían sufrido discriminación en su derecho a la educación por motivo de su pertenencia a la minoría romaní, al haber recibido la educación primaria en centros “especiales”, en los que se incluyen a los niños menos adelantados, que padecen dificultades en el aprendizaje. Más en particular, los demandantes sostienen que en la práctica en los centros “especiales” se ofrece educación en su gran mayoría a los miembros de la minoría romaní (entre el 80% y el 90% de los alumnos de tales centros); mientras que en los centros “normales”, al resto de la población; lo que en definitiva, a su juicio, constituye una forma de discriminación racial. El TEDH se apo-

riedades policiales del lugar (tras haber resultado fallecido uno de los habitantes de la población en una pelea en un bar con los mencionados tres romaníes); a lo que hay que sumar el incendio de trece casas pertenecientes a miembros de la minoría romaní en la citada población. El 19 de mayo de 2005 el TEDH ha declarado, por unanimidad, admisible la demanda 62954/00 presentada por *Vasile Tanase and others against Romania*, en un asunto muy similar al que se acaba de comentar.

86. Párrafos 132 a 140 de la Sentencia. Más en concreto, después de referirse a la lentitud, casi desidia, que se aprecia en los procedimientos judiciales, cita las Sentencias de 24 de febrero de 2004 y de la Corte de Casación de 25 de febrero de 2005; según el TEDH, a la luz de estas dos Sentencias, se puede concluir que “the decision to reduce the non-pecuniary damages granted was motivated by remarks related directly to the applicants’ ethnic specificity”: párrafo 139.

ya en los mecanismos establecidos en el Consejo de Europa, en concreto los que se desarrollan a partir de la labor de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, y del Comité Consultivo previsto en la Convención Marco de 1995, para llegar a la conclusión, por una clara mayoría de seis votos contra uno, de que “that rules governing children’s placement in special schools do not refer to the pupils’ ethnic origin, but pursue the legitimate aim of adopting the education system to the needs and aptitudes or disabilities of the children. Since these are not legal concepts, it is only right that experts in educational psychology should be responsible for identifying them”<sup>87</sup>. Por tanto, el TEDH, ante la parquedad de la regulación que se contiene en la Convención Europea en lo que se refiere a la protección de los derechos de la minorías nacionales, limita así de nuevo el posible alcance de las obligaciones positivas que los Estados asumen en este sector de normas.

Por el momento, no parece que los Estados miembros tengan la voluntad de completar el Convenio Europeo con un Protocolo en el que se contemplen los derechos individuales de los miembros de las minorías nacionales, lo que en su caso permitiría a sus integrantes el recurso ante el TEDH para el ejercicio de tales derechos. Como es sabido, a pesar de las ventajas que podría presentar esta reforma para la protección de los derechos de los miembros de las minorías nacionales, las propuestas que ha habido hasta ahora a iniciativa de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (en particular la contenida en la Recomendación 1201 de 1 de febrero de 1993; o más recientemente como se solicita en las Recomendaciones 1492 –2001– y 1557 –2002–) no han fructificado a causa de la falta de consenso político entre los

87. Párrafo 49. Para el TEDH, “while acknowledging that these statistics disclose figures that are worrying and that the general situation in the Czech Republic concerning the education of Roma children is by no means perfect, the Court cannot in the circumstances find that the measures taken against the applicants were discriminatory. Although the applicants may have lacked information about the national education system or found themselves in a climate of mistrust, the concrete evidence before the Court in the present case does not enable it to conclude that the applicants’ placement or, in some instances, continued placement, in special schools was the result of racial prejudice, as they have alleged”; párrafo 52. En la única opinión disidente, del Juez Cabral Barreto, se insiste en que sí se ha producido vulneración del art. 14, porque la República Checa no ha adoptado las medidas positivas necesarias para que *de facto*, los alumnos romanes no se vean obligados a recibir educación en centros “especiales”, junto a “children suffering from sensory impairment, illness or disability”, y puedan cursar un currículum normal en las escuelas ordinarias; en su opinión “Lastly, the expression ‘all different, all equal’ should continue to be the guiding principle in the unceasing fight against discrimination in compliance with all the aspects of Article 14 of the Convention, a provision which covers both negative discrimination and, as in the present case, positive discrimination”: párrafo 6 de su Opinión Disidente.

Estados miembros<sup>88</sup>. Más recientemente, en su Recomendación 1623 (2003), no se insiste en la elaboración del mencionado Protocolo, pero se propone que el Comité de Ministros adopte “an additional protocol to the framework convention conferring on the European Court of Human Rights the power to give advisory opinions on its interpretation of the framework convention”; hasta ahora, esta última propuesta tampoco ha llegado a buen puerto.

El Comité de Ministros sí que decidió adoptar el 26 de junio de 2000 el Protocolo n. 12 al Convenio de Roma (abierto a la firma por los Estados miembros desde el 4 de noviembre de 2000), mediante el que se pretende reforzar y ampliar la prohibición de no discriminación reconociéndola como un derecho autónomo, *que sería de aplicación respecto de todo derecho previsto por la ley*. Como ya se ha señalado, ahora mismo en el vigente artículo 14 del Convenio ya se prevé la prohibición de la discriminación, pero sólo en relación con el disfrute del resto de los derechos recogidos en el Tratado. Por tanto, si bien esta reforma limitada a la prohibición de la no discriminación ofrece una respuesta incompleta a los problemas que afectan a la minoría nacional romaní<sup>89</sup>, debe ser bienvenida en cuanto que la entrada en vigor del Protocolo n. 12 supone un avance más para la protección de la minoría romaní en el seno del sistema de protección de los derechos humanos instaurado por el Convenio de Roma de 1950, cuya importancia deberá ser precisada a la vista de la interpretación que del mismo lleve a cabo el TEDH, en particular aclarando el contenido de las obligaciones positivas que los poderes públicos deben hacer efectivas para evitar que se den de hecho situaciones discriminatorias. De momento, los Estados miembros se han tomado con bastante calma el proceso de ratificaciones; a finales de 2006, el Protocolo n. 12, en vigor desde el 1.4.2005 –tras haber alcanzado diez ratificaciones–, había sido ratificado por trece Estados; España lo había firmado –el 4.10.2005–, pero todavía no lo había ratificado<sup>90</sup>.

88. Vid. DÍAZ BARRADO, C., *op. cit.*, pp. 61-67; GONZÁLEZ VEGA, J.A.: “La protección de las Minorías y el Consejo de Europa”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I.: *Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Alcalá de Henares, 2001, 127-163, pp. 145-147; JIMÉNEZ PIERNAS, C.: “El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (número 157 del Consejo de Europa), de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural*, Alcalá de Henares, 1999, 105-130, pp. 110-111; THORNBERRY, P. y MARTÍN ESTEBANEZ, M.A. (ed.), *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*, Strasbourg, 2004, pp. 203-206.

89. Vid. sobre el principio de no discriminación como parte integrante del régimen jurídico de la protección internacional de las minorías, nota *supra* número 11.

90. Datos que se pueden consultar actualizados, en la dirección de internet: <http://conventions.coe.int>. De nuevo, destaca la posición de Francia, Estado que no ha ratificado ni firmado el Protocolo n. 12, al igual que tampoco lo han hecho Reino Unido, Suecia y Suiza, entre otros.

## V. LA PRÁCTICA DE ESPAÑA ANTE EL CONSEJO DE EUROPA

Hasta la fecha, el Gobierno de España ha presentado dos informes ante el Consejo de Europa, en cumplimiento del artículo 25 del Convenio Marco de 1994. El primero, con 22 meses de retraso, el 19 de diciembre de 2000; y el segundo con fecha de 10 de abril de 2006, con 26 meses de retraso<sup>91</sup>. De acuerdo con el Gobierno de España, según investigaciones sociológicas –ya que en el censo español por imperativo legal no se recogen los datos relativos a la pertenencia a la minoría gitana– la minoría gitana en España constituye un colectivo formado por un número que se sitúa alrededor de las 600.000 personas en el Primer Informe, y entre las 650.000 y 700.000, según el Segundo Informe. Residen mayoritariamente en Andalucía (el 45%), Cataluña, Valencia, Madrid y Murcia, sobre todo en las zonas urbanas, en las principales ciudades.

Como era de esperar, en sus Informes el Gobierno español da cuenta del cumplimiento del Convenio Marco en relación a la minoría gitana que vive en España. Aunque no se explica la razón por la que no se trata de la situación de otras minorías nacionales<sup>92</sup>, posición excluyente que ya había mantenido el Gobierno español ante el Comité de Derechos Humanos de NU<sup>93</sup>; y que es objeto de reproche por el propio Comité Consultivo<sup>94</sup>; y, con un tono muy diplomático, de una consideración general en la Resolución aprobada por parte del Comité de Ministros, sin mencionar expresamente la existencia de otras minorías nacionales en España<sup>95</sup>.

91. ACFC/SR(2000)005, y ACFC/SR/II(2004)008, respectivamente.

92. Se deja así de lado a la minoría de etnia bereber y religión musulmana instalada en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: *vid.* JIMÉNEZ PIERNAS, C.: “El Convenio marco...”, *loc. cit.*, pp. 128-129; y del mismo autor, “Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla”, en GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (ed.), *Las minorías... op. cit.*, 209-231, pp. 212 y ss.

93. En 1996, durante el Examen del Cuarto informe periódico presentado por España ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas el Representante del Gobierno español sostuvo que la única minoría que existía en España era la población gitana: *vid.* CCPR/C/SR.1479, 30 de mayo de 1996. párrafo 27, p. 7.

94. *Vid.* la Opinión sobre el Primer Informe de España del Comité Consultivo, de 27 de noviembre de 2003, en ACFC/INF/OP/I(2004)004, pp. 3 y 8-9, en referencia a la población española de origen bereber y árabe que viven, respectivamente, en Melilla y Ceuta, así como a la población que se confiesa judía, y sin olvidar la población española que hace uso de las lenguas minoritarias oficialmente reconocidas en los Estatutos de Autonomía (vasco, gallego, catalán, valenciano, aranés...).

95. ResCMN(2004)11: “In Spain, the promotion of cultural identities and diversity is facilitated by the high degree of decentralisation and broad powers exercised by the Autonomous Communities in many relevant fields... Bearing in mind the detailed explanations given



Además, aunque ambos informes están dedicados exclusivamente a la minoría romaní, el Gobierno español mantiene una posición un tanto ambigua sobre el reconocimiento oficial de los romaníes como una minoría nacional. Así, en sus Comentarios a la Opinión del Comité Consultivo sobre el Primer Informe, el Gobierno español manifiesta lo siguiente:

“As expressly indicated in the Committee’s Opinion, in the absence from the framework Convention of a definition of the term ‘National Minority’, its scope of application is defined by the Parties. For these purpose, as indicated in the Opinion, Spain limited its State Report, tabled in December 2000, to the Roma community because, although not constituting a ‘national minority’, it is the only one which may in any way be integrated into the spirit of the Framework Convention”<sup>96</sup>.

En un tono diplomático, tanto el Comité Consultivo como el Comité de Ministros, valoran positivamente el hecho de que aunque oficialmente el Gobierno español no reconoce a los romaníes como una minoría nacional, sí que admite que “they are entitled to the protection of the Framework Convention”<sup>97</sup>.

Por otra parte, tampoco se justifica el hecho de que ambos Informes hayan sido elaborados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sobre todo en el caso del Primer Informe, este Ministerio se limita prácticamente a dar cuenta del Programa de Desarrollo Gitano en cumplimiento del art. 4.2 del Convenio Marco, sin la participación de otros ministerios (Ministerio de Justicia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Educación y Cultura) e incluso otras administraciones públicas (Comunidades autónomas y ayuntamientos) que puedan estar implicadas en este tema<sup>98</sup>. Por ejemplo, sólo

by the Spanish Government in its written comments, including with respect to the personal scope of application of the framework Convention, further consideration, in consultation with those concerned, needs to be given by the government to its policy for implementing the principles set out in the Framework Convention”.

96. GVT/COM/INI/OP/I(2004)004, p. 2; en p. 6 se añade contundentemente que “Spanish citizens of the Roma Race or ethnicity are citizens with full rights, like remaining Spaniards... They therefore neither need to be nor may they be recognised as a national minority, because it is legally impossible to classify them as such”. Posición que mantiene en su Segundo Informe, ya citado.

97. ACFC/INI/OP/I(2004)004, p. 3; y Resolución ResCMN(2004)11, de 30 de septiembre de 2004.

98. Como ha destacado en la doctrina, ARP, B.: “La protección de las minorías nacionales en España vista desde el Consejo de Europa: la Opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las minorías nacionales”, *REDI*, vol. LVI (2004), 1023-1028, p. 1024.

se entiende como un error de bulto producto de la falta de coordinación interministerial, la remisión que se realiza en la página 18 del Primer Informe, cuando en relación a los artículos 12, 13 y 14 de la Convención (estudio de la historia y cultura gitana, el derecho a crear y dirigir sus propios centros privados de enseñanza, y el derecho a aprender su lengua minoritaria), el Gobierno español se limita a afirmar que la información sobre este tema corresponde al Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura [*sic*]<sup>99</sup>. Mientras que en el Segundo Informe sí se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Educación y Ciencia en relación a la minoría romaní, en concreto a través de la Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano<sup>100</sup>.

En conjunto, por tanto, se aprecia una desmedida cautela, así como una falta de rigor jurídico, en la elaboración los dos Informes presentados por el Gobierno español ante el Consejo de Europa, más evidente en el caso del Primer Informe, al menos en comparación con los más completos y detallados Informes presentados por otros Estados como Hungría o Rumanía, ya citados. Estados que parecen estar más preocupados que España por cuidar su posición jurídica en el seno de esta OI regional, a los efectos de dar cuenta, artículo por artículo, de la aplicación del Convenio Marco de 1994. También a la vista de los informes presentados por el propio Gobierno español ante, por ejemplo, el Comité contra la Discriminación Racial, redactados con bastante más precisión y rigor jurídico gracias, entre otros factores, a que colaboran en su elaboración los ministerios y administraciones autonómicas y locales competentes en la materia bajo la coordinación del Ministerio de Justicia<sup>101</sup>.

En cuanto a su contenido sustantivo, según expone el propio Gobierno español en ambos informes, y como ya lo venía haciendo en los Informes presentados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial<sup>102</sup>, la minoría gitana en España se enfrenta con problemas similares a los que se dan en otros Estados de Europa. Un buen número de sus integrantes,

99. P. 18.

100. Pp. 15-17; y p. 23 en la que se anuncia la futura creación del Instituto de Cultura gitana, dedicado a la promoción de la cultura, la historia y la lengua propias del pueblo gitano.

101. Citados en nota a pie *infra*.

102. *Vid.* a este respecto el Decimotercer informe periódico presentado por España ante el Comité, en CERD/C/263/Add.5, de 3 de mayo de 1995, párrafos 21-31; el Decimoquinto informe periódico, en CERD/C/338/Add.6, de 12 de octubre de 1998, párrafos 38 y ss. y anexos 6 y 7; y el Decimosexto y Decimoséptimo Informes, presentados en un solo documento refundido en CERD/C/431/Add.7, de 6 de junio de 2003, párrafos 43 y ss.





alrededor del 50%, no tienen un empleo estable o regularizado; aunque en los últimos años se ha producido la escolarización casi universal de los niños y niñas gitanos, las tasas de absentismo y de fracaso escolar son muy elevadas (entre el 60% y el 70%, en el segundo caso); más en concreto, en los últimos 30 años el índice de analfabetismo ha descendido del 80% al 40% de la población gitana, pero sólo un 1% de los gitanos accede a la Universidad; la mujer gitana se encuentra marginada en todos los ámbitos; parte de los gitanos siguen viviendo en chabolas; etc. Aunque debe ser destacado que esta discriminación económica y social, afecta sobre todo a un 20% de los más de 600.000 gitanos españoles; el 80% restante disfruta de un mayor nivel de integración económica y social, lo que en alguna medida les convierte en “invisibles” ante el resto de la sociedad.

Con el objetivo de dar una solución a los problemas que afectan a los gitanos, el Gobierno español viene aplicando desde 1989 el *Programa de Desarrollo Gitano* ahora mismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que participan la administración central y las Comunidades Autónomas y administraciones locales, con el que se persigue como resultado la integración social, económica y educativa del pueblo gitano. Según el Alto Comisionado de la OSCE, en opinión de varios funcionarios del propio Gobierno español las actuaciones que se llevan a cabo a través del Programa de Desarrollo Gitano se ven limitadas por la nula participación de otros ministerios en su programación y ejecución; además, los mismos interlocutores sostienen que ya por sí sólo el hecho de que el Programa dependa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales refuerza la percepción que tiene la ciudadanía en general que considera a los gitanos como un grupo marginado, en vez de valorar al colectivo gitano como una minoría cultural que enriquece el pluralismo cultural español<sup>103</sup>.

Para financiar este Programa, según los datos proporcionados por el Gobierno español ante el Consejo de Europa, se han dedicado 5.478 millones de pesetas por la administración central y 4.159 millones de pesetas por las administraciones autonómica y local en el período que abarca desde 1989 hasta 1999. Desde 2001 hasta 2006, se vienen dedicando anualmente algo más de seis millones de euros. Este dinero se ha utilizado para la puesta en práctica de proyectos ejecutados directamente por las administraciones públicas en ámbitos como el de la vivienda, la educación, la sanidad o la formación profesional, y también para la difusión de la cultura gitana y la protección de su

103. *Op. cit.*, p. 146, nota 454.



imagen y la sensibilización de la opinión pública. Además, se han subvencionado programas sociales gestionados por organizaciones no gubernamentales por un total de 4.670 millones de pesetas en el mismo período 1989-1999; y desde 2001, por una total anual de unos tres millones de euros<sup>104</sup>.

Más recientemente, se ha creado el *Consejo Estatal del Pueblo Gitano*<sup>105</sup>. Se trata de un órgano colegiado interministerial, de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en la promoción integral de la población gitana. Está compuesto por un Presidente, dos Vicepresidentes, un secretario y 40 vocales, de los que el 50% son representantes de distintos Ministerios y el resto son representantes del movimiento asociativo gitano<sup>106</sup>.

Los resultados alcanzados hasta ahora mediante la aplicación del Programa de Desarrollo Gitano no son del todo satisfactorios, como reconoce el propio Gobierno español en los dos Informes presentados ante el Consejo de Europa; aunque a su juicio sí cabe una valoración positiva de conjunto de los esfuerzos realizados, en ámbitos como el de la vivienda, la sanidad, la educación o la formación profesional y el acceso al mundo laboral y la sensibilización de la opinión pública sobre la minoría gitana. No obstante, en la Opinión del Comité Consultivo sobre el Primer Informe de España, de 27 de noviembre de 2003, se concluye que "... despite the measures taken and the progress achieved in the different areas covered by this programme, Roma still face marginalisation and social exclusion... More appropriate measures should be devised and implemented in co-operation with the persons concerned, to promote the full and effective equality of Roma in such fields as employment,

104. En el marco del citado Programa se ha creado una *Comisión Consultiva* dirigida a la participación de los gitanos en la aplicación del propio programa, a través de las asociaciones gitanas implicadas. El principal cometido de esta Comisión Consultiva es dar su opinión sobre los proyectos presentados por las ONGs ante el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales para la ejecución del Programa de Desarrollo Gitano. El Alto Comisionado de la OSCE ha denunciado que las mismas asociaciones de gitanos que están representadas en la citada Comisión Consultiva (en concreto, la Asociación Nacional de la Presencia Gitana; la Asociación del Secretariado General Gitano; y la Federación Unión Romani), son al mismo tiempo beneficiarias de los subvenciones públicas que otorgan las autoridades españolas. lo que hace dudar de la imparcialidad del trabajo de la Comisión Consultiva, y al mismo tiempo impide que estas mismas asociaciones presionen con firmeza al Gobierno para que aplique políticas tendentes a evitar la discriminación de los gitanos: *op. cit.*, pp. 146-147.

105. Real Decreto 891/2005, de 22 de julio.

106. Segundo Informe, p. 23.



health, housing, access to public services and education"<sup>107</sup>. A la misma conclusión se llega en la Resolución ResCMN(2004)11 del Comité de Ministros<sup>108</sup>.

Por último, en el ámbito de la protección de la cultura y la lengua romaní, se desprende claramente de los dos Informes presentados por España que se trata de cuestiones de no demasiada importancia para las autoridades españolas, hasta ahora mucho más preocupadas por los problemas de discriminación social y económica que afectan a esta minoría. En lo que se refiere a la lengua romaní, caló en su dialecto español, en el Primer Informe presentado por el Gobierno español se lleva a cabo una remisión al Ministerio de Educación y Cultura para la aplicación de los artículos 12 a 14. En cuanto a los artículos 9 y 10 del Convenio que tienen como objetivo que los miembros de las minorías puedan hacer uso de su lengua minoritaria tanto en público como en privado, así como ante las administraciones públicas, el Gobierno español se limita a señalar que la lengua romaní no es una lengua oficial en España; los gitanos la pueden usar en público y en privado y crear sus propios medios de comunicación; pero en las relaciones con las administraciones públicas deben hacer uso de alguna de las cuatro lenguas oficiales del Estado<sup>109</sup>. Asimismo, en los Comentarios del Gobierno español sobre la Opinión que sobre este Primer Informe emite el Comité Consultivo, se explican las actuaciones llevadas a cabo desde el Ministerio de Educación y Ciencia, a los efectos de la plena integración de los romaníes en el sistema educativo español<sup>110</sup>.

Mientras que en el Segundo Informe se da cuenta de una Proposición no de ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 27 de septiembre de 2005, por la que se insta al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano, y se anuncia la futura creación del

107. Pp. 8-10. En el Tercer Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, aprobado el 14 de junio de 2005 –CRI(2006)4–, aunque se valora positivamente algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno español, en concreto en el ámbito del empleo, o la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano, al mismo tiempo se concluye que “la discriminación racial en muy diversos ámbitos, inclusive el empleo, la vivienda y el acceso a lugares públicos, sigue afectando a la vida cotidiana de miembros de grupos étnicos minoritarios, incluidos los romaníes/gitanos...”, pp. 6 y 24-28.

108. “...considerable socio-economic differences persist between a large number of Roma and the rest of the population, as well as cases of marginalisation and social exclusion”.

109. *Informe...*, *op. cit.*, p. 18.

110. Pp. 14-15 de los Comentarios de España, ya citados en GVT/COM/INF/OP/I(2004)004. Más en concreto, se informa sobre la publicación de un CD-ROM interactivo, titulado *Maj Khetanc* (“Closer Together”), dedicado a la cultura romaní, que se utiliza como material de trabajo en los centros educativos en los que asisten alumnos de la minoría romaní.

Instituto de Cultura Gitana<sup>111</sup>. En su Resolución ResCMN(2004)11, el Comité de Ministros, siguiendo al pie de la letra la posición que mantiene en su Opinión el Comité Consultivo, insiste en que “special attention should be given to promoting Roma culture, language and traditions, in order to facilitate a better integration and participation of Roma in Spanish society”<sup>112</sup>.

De hecho, la marginación que ha sufrido la minoría gitana a lo largo de la historia constituye un caso atípico de pérdida de las propias señas de identidad sin que se produzca en muchos casos la asimilación o la integración con el resto de la población. En estas condiciones su lengua, el *romano-cib o gitano* y dialectos<sup>113</sup>, se ha empobrecido hasta el punto de que en países como España, la han perdido en gran parte, habiendo quedado reducida a una jerga o metalenguaje de 300-400 palabras. A este respecto, en la doctrina española se ha propuesto que dado que la minoría romaní carece de un ámbito geográfico determinado que impide la consideración de una autonomía territorial a semejanza de lo que ocurre con el resto de minorías lingüísticas que existen en España, se les aplique el principio de autonomía personal y cultural en el ámbito lingüístico, como mejor vía para gestionar la diversidad y promocionar el mantenimiento de las características de las minorías dispersas, como parcialmente se hace por ejemplo en Noruega en el caso de los Sami<sup>114</sup>.

111. P. 23.

112. P. 3 de la Opinión del Comité Consultivo sobre el Primer Informe de España. En su Tercer Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, aprobado el 14 de junio de 2005 –CRI(2006)4–, “... la ECRI reitera su llamamiento a las autoridades españolas para que consideren, en estrecha colaboración con representantes de las comunidades romaníes/gitanas, el establecimiento de un amplio marco jurídico y de política para la promoción de la cultura, tradiciones y lengua del pueblo romaní/gitano”: p. 28.

113. Como señalaba recientemente la Comisión Europea en su Informe de 2004 ya citado, *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*, p. 6, “The Romani language is spoken by millions of Europeans, making it one of the principal minority languages of Europe. Romani is an Indic language, closely related to modern Hindi, which developed in the European diaspora under the influence of a number of other languages, most notably Byzantine Greek. There are many dialects of Romani and although in the past there have been efforts to deny the legitimacy of Romani as a language, with some scholars classifying it as a form of jargon, there is now broad consensus among linguists as to the wealth and unity of the Romani language. In addition, some Romani groups speak other minority languages, some of which are particular to Roma and other groups perceived as ‘Gypsies’. For example, a large number of Roma in Hungary are native speakers of Beash, an archaic form of Romanian. Many Travellers in the United Kingdom and Ireland speak Gammon, sometimes referred to as ‘cant’, a language with many Romani loanwords, but not thought to be a dialect of Romani itself. Other non-majority languages spoken by roma in Europe include Jenisch and Kalo”.

114. Cfr. FERNÁNDEZ LIESA, C., *op. cit.*, pp. 106-118. Como señala el citado autor, en el caso de los sami (una población de entre 50.000 y 80.000 personas) la legislación noruega prevé que en los distritos de mayoría sami los niños de esta minoría tienen derecho a ser edu-



No obstante, a la vista de los Informes presentados por el Gobierno español ante el Consejo de Europa, no parece que las autoridades españolas tengan interés alguno en llevar a término propuestas tan progresistas como la que se acaba de comentar, que serían de aplicación a un numeroso colectivo formado por alrededor de 600.000 personas, lo que con toda seguridad iba a dificultar sobremanera su puesta en práctica. En este sentido, en el Informe del Comité de Expertos sobre la aplicación en España de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, aunque se expresa preocupación por las lenguas minoritarias presentes en España a las que no se hace referencia en el Instrumento de ratificación<sup>115</sup>, en relación al romaní se considera que “parece haber caído en desuso en España”; ofreciéndose los siguientes datos: menos de 100 personas siguen hablando romaní en España; mientras que unas 4.000 personas hablan el dialecto “caló”<sup>116</sup>. Así se explica que en su Resolución RecChL(2005)3, el Comité de Ministros del Consejo de Europa no haga ninguna mención a la situación de la lengua romaní en España.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Después de una etapa de postergamiento que se inicia al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la protección de las minorías nacionales es un tema que cobra actualidad en el Derecho internacional sobre todo desde finales de los ochenta y tiene su auge en la primera mitad de la década de los noventa a raíz del desmoronamiento del bloque socialista y el desmembramiento de algunos de los Estados que lo conformaban, y las amenazas que supone para la paz y la seguridad internacional la aparición de conflictos interétnicos en Estados formados por un mosaico de nacionalidades, religiones, lenguas y culturas. Mientras que en los primeros años del s. XXI, los problemas que afectan a las minorías nacionales en Europa se centran, en mucha mayor medida, en aquellos grupos que son objeto de discriminación social, económica y cultural, como es el caso de la minoría romaní, que no pretende ni mucho menos

cados en el idioma sami y a aprender en ese idioma y el ayuntamiento local puede determinar que dicha educación sea obligatoria; y en los distritos en que no sean mayoría, los niños sami pueden recibir educación en su lengua y pueden exigirlo cuando en una misma escuela haya al menos tres alumnos que así lo quieran: *op. cit.*, pp. 116-117, nota 302.

115. En concreto el bereber en la Ciudad Autónoma de Melilla y el árabe en la Ciudad Autónoma de Ceuta: ECRMI. (2005)4, p. 171.

116. *Ibid.*, p. 9.

alterar las fronteras de los Estados europeos y tampoco constituye una amenaza para la paz y seguridad internacionales en este ámbito regional.

Desde esta perspectiva general, el estudio de la práctica en el funcionamiento de los mecanismos de promoción y protección de los derechos de los integrantes de la minoría romaní en Europa, pone 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 OI en cuyo seno se han desarrollado tales mecanismos. Dicho de otro modo, a pesar de que el funcionamiento de estos mecanismos se asienta en las estructuras y procedimientos creados en el ámbito de las OI, no deja de verse muy influido por el protagonismo que presentan los intereses intergubernamentales.

Por este motivo fundamental, como se ha podido comprobar la eficacia de estos mecanismos se basa ante todo en el diálogo y la cooperación que se obtenga por parte de las autoridades del Estado en cuestión. Se trata, por tanto, siguiendo la terminología clásica unosiana, de mecanismos dedicados a la promoción del respeto de los derechos humanos, basados en la denominada “diplomacia tranquila”, mediante el asesoramiento técnico jurídico y la persuasión, y que por regla general no pretenden formalmente la confrontación jurídica con las autoridades del Estado, como así se demuestra en el caso de las actuaciones que llevan a cabo la UE y la OSCE; y también en el de la aplicación del Convenio Marco de 1994. Aunque en este último supuesto, debe ser destacada la quasi-jurisprudencia o jurisprudencia *soft*, que viene desarrollando en los últimos años el Comité Consultivo.

Sin perjuicio, además, de las posibilidades, hasta ahora limitadas al respeto del principio de no discriminación en el goce de los derechos humanos y, más en concreto, al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, que permite el sistema de protección de los derechos humanos instaurado por la Convención de Roma de 1950; y de los futuros desarrollos que posibilite la entrada en vigor del Protocolo n. 12. A fecha de hoy, se debe reseñar que en sus últimas Sentencias (casos *Connors*, *Anchova*, *Moldovan and Others*...) el TEDH ha demostrado, no sin una buena dosis de prudencia, una mayor sensibilidad hacia los problemas que afectan a la minoría romaní, a la hora de aplicar los arts. 8 y 14 de la Convención Europea, abandonando así una línea de jurisprudencia bastante conservadora.

A buen seguro, no se deben desdeñar los resultados que se pueden obtener con la puesta en práctica de mecanismos de promoción los derechos humanos del alcance de los que han sido estudiados. A pesar de las ventajas que en principio presentan los procedimientos jurisdiccionales para una mejor

protección de los derechos humanos del particular, en ocasiones al mismo tiempo los procedimientos jurisdiccionales necesitan ser completados con otros procedimientos de carácter más diplomático –caso de los desarrollados en la UE, la OSCE y el Consejo de Europa con el Convenio Marco<sup>117</sup>, aunque éstos últimos puedan presentar un menor rigor jurídico, y en alguna medida su efectividad se vea sometida a la discrecionalidad política de los gobiernos de los Estados, representados en los órganos decisorios principales de las tres citadas OI. Así lo prueba la situación de grave crisis en la que se encuentra en los últimos años el TEDH, ante la imposibilidad de dar respuesta en un plazo razonable, según se regula en el propio art. 6.1 del Convenio, a la avalancha de demandas individuales que están presentando y pueden presentar en el futuro más inmediato los ciudadanos de Estados como Turquía, la Federación Rusa, Bosnia-Herzegovina, o Serbia, entre otros; lo que ha motivado la adopción del Protocolo n. 14<sup>118</sup>.

En esta dirección, el estudio de la práctica demuestra que la normativa internacional sobre derechos humanos y su subsector dedicado a la promoción y protección de los derechos de los integrantes de las minorías nacionales, sólo puede ser efectiva en el contexto de Estados democráticos y de derecho, y con un cierto nivel de desarrollo económico y social, que les permita el cumplimiento de esta normativa internacional. Precisamente, la actuación de los mecanismos del ámbito regional europeo va dirigida al establecimiento de un estándar único de protección de los derechos de los integrantes de las minorías nacionales en toda Europa en Estados que cumplen estas características. Aún con las debilidades que presenta, la política aplicada por la UE a los Estados candidatos constituye una clara demostración a este respecto.

117. En opinión de DE VARENNES, F.: “Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities”, en EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg, 2004, 83-108, p. 103, “..., one should also keep in mind that using the ECtHR system should never be considered as the only option, nor perhaps even the preferable one. There should always be attempts to negotiate with public authorities some amicable settlement of matters. Public authorities often operate under the mistaken belief that their conduct is in full compliance with rights under the ECHR and international human rights standards. Patient lobbying, discussion, exchange of information and even education of public officials may sometimes be just as effective –and certainly less antagonistic or expensive– as bringing a case before the ECtHR in a confrontational battle of legal arguments”; cfr. también LETSCHERT, R.M.: *The Impact of Minority...*, op. cit., pp. 434-438.

118. Con el que se pretende agilizar y hacer más eficaz el funcionamiento del TEDH. Hasta la fecha ha sido ratificado por 42 Estados, entre los que se encuentra España (fecha del depósito del instrumento de ratificación: 15 de marzo de 2006).

Como ya se ha insistido, en el caso de la minoría romaní se está haciendo referencia a una población de varios millones de personas repartida entre la práctica totalidad de los Estados europeos. En este sentido, es importante destacar que, a diferencia de otras minorías nacionales, la minoría romaní carece de un Estado afín que pueda asumir un interés muy particular en su protección; así se explica que nunca se haya celebrado un tratado bilateral dedicado específicamente a la minoría romaní<sup>119</sup>. Con estas circunstancias, la existencia de los mecanismos de promoción y protección que han sido estudiados, desde luego tiene su relevancia; gracias a los mismos, la minoría romaní puede beneficiarse de los esfuerzos que están llevando a cabo las distintas organizaciones europeas para tratar de implantar ese estándar único de trato aplicable a todos los nacionales de los países europeos, dentro del que también se incluyen los derechos de los integrantes de las minorías nacionales como un componente necesario para que sea posible la convivencia en sociedades democráticas y de derecho. La protección de las minorías nacionales se convierte así en un *plus* añadido a los tres elementos íntimamente unidos sobre los que se asienta el emergente subsistema regional europeo; a saber, democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, que debe concebirse de forma integrada con el último de ellos, como así se recoge expresamente en el art. 1.2 del Tratado Constitucional.

Si bien, a fuerza de ser realista, en conjunto, del examen de la documentación producida por los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos a los que se ha hecho referencia a lo largo de todo este trabajo, se puede concluir que a pesar de las medidas legislativas adoptadas y del esfuerzo económico que en los últimos diez años los Gobiernos europeos y, sobre todo, la UE, vienen asumiendo, dirigidos específicamente a los romaníes, lo cierto es que en muchos Estados europeos esta minoría nacional sigue sufriendo, aún con algunas mejoras sustantivas notables, la suma de problemas sobre los que ya se ha insistido. Por tanto, el análisis de la práctica demuestra que la eficacia de tales mecanismos se desarrolla, en su caso, más a medio y largo plazo, que en el corto plazo. Incluso cabe apreciar cierta inflación de procedimientos y una escasa coordinación entre los mismos, en el

119. Sobre la práctica bilateral convencional en el ámbito de la protección de las minorías, que ha permitido en la década de los noventa, por ejemplo, la celebración de tratados por Hungría con sus Estados vecinos (Croacia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia), dirigidos a la protección de la minoría húngara que habita en los mismos, *vid.* DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: *La protección...*, *op. cit.*, pp. 177 y ss.; LANTSCHNER, F.: "Bilateral Agreements and their Implementation", EUROPEAN CENTRE FOR MINORITY ISSUES, *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Strasbourg, 2004, 203-224.





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.

No obstante, a pesar de las limitaciones que presentan estos mecanismos, siempre sometidos al principio de la soberanía del Estado, y también de la debilidad normativa de los instrumentos convencionales adoptados como es el caso de la Convención Marco de 1994, al mismo tiempo no cabe duda de que de conformidad con las obligaciones internacionales que han asumido, los poderes públicos de los Estados europeos deben llevar a término todas las medidas legislativas, administrativas y judiciales que sean necesarias para poner fin a la discriminación social, económica, educativa, lingüística y cultural de la que está siendo objeto la minoría romaní en toda Europa, así como para preservar la propia existencia y las señas de identidad de esta minoría nacional.

En un terreno más concreto, dentro de las medidas a adoptar, se debe insistir en la importancia que presenta el acceso efectivo de la población romaní a la educación, tanto primaria, como secundaria y universitaria<sup>120</sup>. Con toda seguridad, esta debe ser una de las medidas más eficaces para conseguir una mayor integración de la población romaní en la vida social, económica y cultural de los Estados en los que habita. Se trata de integración, pero no de asimilación cultural; un mayor nivel de educación no debe servir para privar a los romaníes de su propia identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa; todo lo contrario, debe ser aprovechado para una mejor defensa de su existencia como minoría en todos los Estados de Europa.

Al mismo tiempo, se debe reconocer que los propios romaníes deben asumir su cuota de responsabilidad, porque sin su propio esfuerzo en ámbitos como el de la educación o de la formación laboral, es muy difícil que las medidas que adopten los poderes públicos finalmente den sus frutos. Asimismo, los romaníes deben cumplir, como cualquier otro ciudadano, la legislación interna del Estado en el que están viviendo y más en particular deben respetar la normativa sobre derechos humanos, en concreto en lo que se refiere a la protección de los derechos de la mujer y del niño en temas de tanta importancia como garantizar el libre consentimiento para contraer matrimonio, asegurar una edad mínima para el matrimonio o permitir el libre acceso de la mujer a la educación y al mercado de trabajo; desde luego, ninguna discriminación

120. Como ha insistido el Comité Consultivo en sus Opiniones: *vid. en la doctrina*, THORNBERRY, P.: "Article 12", en WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities...*, *op. cit.*, 365-393, pp. 386-390.



contra la mujer gitana se puede legitimar a través de aparentes particularismos culturales, mucho menos pretendidamente justificados en una estructura familiar basada en el patriarcado<sup>121</sup>.

También es necesaria la puesta en práctica de programas dirigidos específicamente a concienciar a los ciudadanos europeos para evitar actitudes discriminatorias hacia la población romaní. En este punto los medios de comunicación tienen un importante papel que cumplir. Porque en última instancia, la población de los Estados europeos debe reconocer y aceptar que la convivencia con la minoría romaní supone una aportación más en el desarrollo de las sociedades multiculturales al que estamos asistiendo a principios del siglo XXI en toda Europa.

121. En este sentido, cabe recordar que dentro del conjunto de los derechos individuales que se reconocen a los integrantes de las minorías nacionales, el Convenio Marco prevé en su artículo 3 que “toda persona perteneciente a una minoría nacional tendrá derecho a elegir libremente ser o no tratada como tal y el ejercicio de esa opción y de los derechos relacionados con la misma no dará lugar a ninguna desventaja”. Cualquier integrante de la minoría romaní debe poder hacer uso de este derecho de opción sin ninguna cortapisa; y ello sólo es posible, como ya se ha insistido, si se les garantiza el acceso a la enseñanza primaria y secundaria, y a la universitaria. Desde un punto de vista sociológico, conviene insistir en que las estructuras familiares gitanas basadas en el patriarcado no deben convertirse en un obstáculo para la integración de los romaníes en las sociedades europeas. Más en concreto, en las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/ROM/CO/6, de 2 de junio de 2006, párrafo 26, se hacía la siguiente valoración de la situación de las mujeres romaníes en Rumanía: “preocupa al Comité la situación de las mujeres y niñas romaníes, que son objeto de formas múltiples e interrelacionadas de discriminación por razón de su sexo, su origen étnico o cultural y su situación socioeconómica. El Comité observa con inquietud que las mujeres y niñas romaníes siguen encontrándose en una situación de vulnerabilidad y marginación, en particular respecto del acceso a la educación, la salud, la vivienda, el empleo, los documentos oficiales de identidad y la participación en la vida política y pública. Aunque toma nota de iniciativas como el programa denominado ‘Una segunda oportunidad’ y los sistemas de mediadores escolares y sanitarios, está particularmente preocupado por las deficiencias de que adolece la educación académica de las mujeres romaníes, su elevada tasa de analfabetismo y la gran incidencia del abandono escolar entre las niñas romaníes”.