

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA

EUROPA Y LOS GITANOS

El término gitano se refiere a una variedad de grupos de personas que se describen a sí mismos como romaníes, gitanos, nómadas, manuches, ashkali y sinti, entre otras denominaciones. El uso del término gitano no pretende en modo alguno restar importancia a la gran diversidad que existe dentro de los muchos y distintos grupos romaníes y sus comunidades relacionadas ni pretende crear estereotipos¹.

“Los gitanos han constituido durante más de mil años una parte integrante de la civilización europea. En la actualidad, con una población de entre 10 y 12 millones de personas según las estimaciones, los gitanos son la mayor minoría étnica de Europa y cuentan con presencia en los 27 Estados miembros de la Unión europea. Con las ampliaciones de la UE hacia el este de 2004 y 2007, la mayoría de los gitanos son ciudadanos de la UE”¹.

La situación de la población gitana en Europa ha saltado a la luz durante los meses de agosto y de septiembre a raíz de la decisión del Gobierno francés de dismantelar los campamentos ilegales de los gitanos y proceder a su expulsión. Así los días 17 de agosto y 14 de septiembre, Francia fletó

sendos vuelos desde el aeropuerto Roissy-Charles-de-Gaulle con destino Bucarest, transportando un total de 152 gitanos de nacionalidad rumana que fueron entregados a las autoridades de Rumanía. Esta acción fue comparada con las deportaciones de la II Guerra mundial por la Comisaria europea de Justicia, Viviane Reding, en declaraciones realizadas el día 15 de septiembre de 2010. Francia ha señalado que estas expulsiones se han realizado con un escrupuloso respeto de la legislación europea y francesa, pues ha habido una decisión judicial previa y sólo se ha expulsado del país a aquellos que se encuentran en situación irregular o a quienes se han acogido al retorno voluntario propuesto por el Gobierno francés.

El presente número de Itinera universitatis se refiere de forma prácticamente monográfica a esta problemática con el objetivo de aportar ideas para la reflexión. Ésta debe hacerse desde un doble nivel de análisis: las normas de protección de los derechos humanos, por una parte, y las normas de Derecho de la UE relativas de libertad de circulación de las personas, por otra.

¹ Ver, *La Unión Europea y los gitanos*, <http://ec.europa.eu/social>

2. POLITICAS MIGRATORIAS

DIRECTIVA 2004/38/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 29 DE ABRIL DE 2004, RELATIVA AL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE LA UNIÓN Y DE LOS MIEMBROS DE SUS FAMILIAS A CIRCULAR Y RESIDIR LIBREMENTE EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Los artículos 39 a 46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se refieren a los derechos de los ciudadanos de la UE, incluyendo dentro de ellos el derecho a la libre circulación y de residencia. Su artículo 45 señala:

“1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2. Podrá concederse libertad de circula-

ción y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en los Tratados, a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro”.

Por su parte, los arts. 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea regulan el principio de no discriminación y la ciudadanía de la Unión. El art. 20.1.a) se refiere de nuevo al derecho de circular y residir libremente en el territorio de los

1. NUESTRO PUNTO DE VISTA	1
2. POLÍTICAS MIGRATORIAS	1-4
3. ESTATUS DEL INMIGRANTE	5-10
4. MULTICULTURALISMO	10
5. INSTITUCIONES	11-14
6. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS	15

Estados miembros, que posteriormente regula el art. 21 del Tratado.

Este derecho a la libertad de circulación y residencia ha encontrado desarrollo en diversas directivas, destacando la Directiva 2004/38/CE, de 29 de abril, sobre derecho de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

La Directiva establece: a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia; b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia; y c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública (art. 1).

Según el art. 3, es beneficiario de este régimen "cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él". Este artículo, en su apartado 2, extiende estos derechos: "a) cualquier otro miembro de la familia, sea cual fuere su nacionalidad, que no entre en la definición del punto 2 del artículo 2 que, en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia; b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada. El Estado miembro de acogida estudiará detenidamente las circunstancias personales y justificará toda denegación de entrada o residencia a dichas personas".

El Capítulo II de la Directiva regula los derechos de salida y entrada (arts. 4 y 5) y los Capítulos III (arts. 6-15) y IV (arts. 16-21) los derechos de residencia y de residencia permanente. Según éstos los ciudadanos de la Unión deben disfrutar del derecho de residencia en el Estado miembro de acogida durante un período que no supere los tres meses sin estar supeditados a más condiciones o formalidades que la posesión de un documento de identidad o un pasaporte válido sin perjuicio de un tratamiento más favorable, reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para los que buscan empleo. Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses.

Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Por ello, el recurso a la asistencia social no podrá tener por consecuencia automática una medida de expulsión. Conviene que el Estado miembro de acogida examine si tal recurso obedece a difi-

cultades temporales y que tenga en cuenta la duración de la residencia, las circunstancias personales y la cuantía de la ayuda concedida antes de poder decidir si el beneficiario se ha convertido en una carga excesiva para su asistencia social y si procede su expulsión. En ningún caso se podrá adoptar una medida de expulsión contra trabajadores por cuenta ajena o propia, o personas que buscan empleo, tal como las define el Tribunal de Justicia, salvo por razones de orden público o seguridad pública por razones de orden público, seguridad pública o salud pública y precisa las condiciones y garantías procesales con arreglo a las cuales puede adoptarse la decisión de denegación de entrada o de expulsión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia.

Se recogen a continuación los preceptos de esta Directiva que guardan una relación más directa con el asunto objeto de nuestra consideración.

"Artículo 1

Objeto

La presente Directiva establece:

- a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;*
- b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;*
- c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.*

Artículo 3

Beneficiarios

1. La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.

2. Sin perjuicio del derecho personal de los interesados a la libre circulación y a la residencia, el Estado miembro de acogida facilitará, de conformidad con su legislación nacional, la entrada y la residencia de las siguientes personas:

a) cualquier otro miembro de la familia, sea cual fuere su nacionalidad, que no entre en la definición del punto 2 del artículo 2 que, en el país de procedencia, esté a cargo o viva con el ciudadano de la Unión beneficiario del derecho de residencia con carácter principal, o en caso de que, por motivos graves de salud, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia;

b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión mantiene una relación estable, debidamente probada. El Estado miembro de acogida estudiará detenidamente las circunstancias personales y justificará toda denegación de entrada o residencia a dichas personas.

Artículo 22

Ámbito territorial

El derecho de residencia y el derecho de residencia permanente se extenderán a todo el territorio del Estado miembro de acogida. Los Estados miembros sólo podrán establecer limitaciones territoriales al derecho de residencia o al derecho de residencia permanente cuando éstas estén previstas también para sus propios nacionales.

Artículo 23

Derechos derivados

Los miembros de la familia del ciudadano de la Unión, independientemente de su nacionalidad, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente en un Estado miembro, tendrán derecho a trabajar por cuenta propia o ajena.

Artículo 24

Igualdad de trato

1. Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatus o miembros de sus familias.

Artículo 25

Disposiciones generales relativas a los documentos de residencia

1. La posesión del certificado de registro contemplado en el artículo 8, un documento acreditativo de la residencia permanente, un resguardo de presentación de la solicitud de tarjeta de residencia de miembro de la familia, una tarjeta de residencia o una tarjeta de residencia permanente no podrá constituir en ningún caso una condición previa para el ejercicio de un derecho o la realización de un trámite administrativo, ya que la situación de beneficiario de los derechos puede acreditarse por cualquier otro medio de prueba.

2. Los documentos mencionados en el apartado 1 se expedirán con carácter gratuito o previo abono

de una cantidad que no rebasará la impuesta a los nacionales para la expedición de documentos similares.

Artículo 26

Controles

Los Estados miembros podrán efectuar controles para verificar el cumplimiento de cualquier requisito derivado de Derecho nacional de que los no nacionales deban estar siempre provistos del certificado de registro o la tarjeta de residencia, a condición de que impongan la misma obligación a sus propios nacionales por lo que se refiere al documento de identidad. En caso de incumplimiento de esta obligación, los Estados miembros podrán imponer sanciones similares a las que aplican a sus propios nacionales en caso de no estar provistos de su documento de identidad.

Artículo 27

Principios generales

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas. La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.

3. Para comprobar si el interesado constituye un peligro para el orden público o la seguridad pública, en el momento de expedirse el certificado de registro o, a falta de un sistema de registro, a más tardar tres meses después de su entrada en el territorio o a partir de la fecha de la notificación de su presencia en el territorio, tal como se establece en el apartado 5 del artículo 5, o en el momento de expedirse la tarjeta de residencia, el Estado miembro de acogida podrá, cuando lo juzgue indispensable, pedir al Estado miembro de origen y, en su caso, a otros Estados miembros información sobre los eventuales antecedentes penales de un interesado. Esta consulta no podrá tener carácter sistemático. El Estado miembro consultado deberá hacer llegar su respuesta en el plazo de dos meses.

4. El Estado miembro que haya expedido el pasaporte o documento de identidad recibirá sin trámite alguno en su territorio al titular de dicho documento que haya sido expulsado por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, aun cuando el documento haya expirado o se haya impugnado la nacionalidad del titular.

Artículo 28

Protección contra la expulsión

1. Antes de tomar una decisión de expulsión del territorio por razones de orden público o seguridad pública, el Estado miembro de acogida deberá tener en cuenta, en particular, la duración de la residencia del interesado en su territorio, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen.

2. El Estado miembro de acogida no podrá tomar una decisión de expulsión del territorio contra un ciudadano de la Unión Europea o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, que haya adquirido un derecho de residencia permanente en su territorio, excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública.

3. No se podrá adoptar una decisión de expulsión contra un ciudadano de la Unión, excepto si la decisión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública tal que definidos por los Estados miembros, cuando éste: a) haya residido en el Estado miembro de acogida durante los diez años anteriores, o b) sea menor de edad, salvo si la expulsión es necesaria en interés del niño, tal como establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

Artículo 29

Salud pública

1. Las únicas enfermedades que podrán justificar una medida que limite la libertad de circulación serán las enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la Organización Mundial de la Salud, así como otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas siempre que sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales.

2. Las enfermedades que sobrevengan en el período de tres meses siguiente a la fecha de llegada no podrán justificar la expulsión del territorio.

3. Si existen indicios graves que lo justifiquen, un Estado miembro podrá someter a los beneficiarios del derecho de residencia, en los tres meses siguientes a la fecha de su llegada, a un reconocimiento médico gratuito para que se certifique que no padecen las enfermedades mencionadas en el apartado 1. Dichos reconocimientos médicos no podrán exigirse con carácter sistemático.

Artículo 30

Notificación de las decisiones

1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la

decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.

3. En la notificación se indicará la jurisdicción o instancia administrativa ante la cual el interesado puede interponer recurso, así como el plazo establecido para ello y, cuando proceda, el plazo concedido para abandonar el territorio del Estado miembro. Excepto en casos urgentes debidamente justificados, dicho plazo no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación.

Artículo 31

Garantías procesales

1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

2. Cuando la solicitud de recurso judicial o administrativo de la decisión de expulsión vaya acompañada de la solicitud de una orden provisional de suspensión de la ejecución de dicha decisión, no podrá producirse la expulsión en sí hasta el momento en que se haya adoptado la decisión sobre la orden provisional excepto si:

— la decisión de expulsión se basa en una decisión judicial anterior, o si

— las personas afectadas han tenido acceso previo a la revisión judicial, o si

— la decisión de expulsión se basa en motivos imperiosos de seguridad pública conforme al apartado 3 del artículo 28.

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada, en particular, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 28.

4. Los Estados miembros podrán rechazar la presencia del interesado en su territorio durante el procedimiento de recurso, pero no podrán prohibirle que presente su defensa en persona en la vista excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública o cuando el recurso judicial o administrativo se refiera a una denegación de entrada en el territorio.

3. ESTATUS DEL INMIGRANTE

UNA ESTRATEGIA EUROPEA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS GITANOS

La UE ha trabajado intensamente en el objetivo de integración de la población romaní o gitana en la sociedad. Todas las instituciones principales de la UE participan en esta actuación, como a continuación se pone de relieve. Pero el desencadenante de esta acción fue la crisis vivida en Italia en 2008.

El 21 de mayo de 2008 el Gobierno italiano publicó un Decreto en el que declaró el estado de excepción en relación con los asentamientos gitanos nómadas en las regiones de Campania, Lacio y Lombardía. Como desarrollo de esta normativa se aprobó diversas Ordenanzas por los órganos autonómicos que, entre otras cosas, compelen a identificar a las personas (menores incluidos) integrantes de dichos campamentos mediante la toma de sus huellas dactilares, así como a proceder a su eventual expulsión.

El Parlamento Europeo debatió esta cuestión en julio de 2008 y, en Sesión plenaria de 10 de ese mismo mes, aprobó su Resolución sobre el censo de la población romaní en Italia sobre la base del origen étnico (DO nº C 294 E de 3 de diciembre de 2009), que:

- insta a las autoridades italianas a abstenerse de la acción de recopilación de huellas dactilares,
- señala que tal acción supone una discriminación directa e indirecta de la población gitana,
- condena enérgicamente dicha práctica,
- pide a los Estados miembros que revisen sus legislaciones y políticas para determinar si incluyen medidas de discriminación contra la población romaní y solicita que, en caso de que las incluyan, procedan a su revocación,
- solicita a la Comisión que evalúe las medidas del Gobierno italiana a fin de verificar su compatibilidad con los Tratados y la legislación de la UE,
- pide al Consejo y a la Comisión que refuercen las políticas de la UE destinadas a favorecer la integración social de la población gitana en Europa.

Todas las instituciones se han implicado en esta labor, pudiendo destacarse las siguientes acciones:

Consejo

El 7 de junio de 2010, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre el impulso a la integración de la población gitana, en las que se invitaba a la Comisión y a los Estados miembros, entre otras cosas, «a avanzar en la transversalidad de las cuestiones relativas a la población gitana en las políticas nacionales y europea mediante la activación de las estrategias, las medidas y los instrumentos existentes de la UE destinados a una actuación específica para favorecer la integración socioeconómica de la población gitana, incluido, cuando proceda, en el marco de la Estrategia Europa 2020. Debería incorporarse un principio de transversalidad en los ámbitos de los derechos fundamentales, la igualdad entre hombres y mujeres, la seguridad personal y la protección contra la discriminación, la pobreza y la exclusión social, la cohesión regional y el desarrollo económico, así como en otros ámbitos clave para la integración activa de los romaníes, como puede ser garantizar el acceso a la educación, la vivienda, la

sanidad, el empleo, los servicios sociales, la justicia, el deporte y la cultura y, asimismo, en las relaciones de la UE con terceros países» y se subrayaba que dicha transversalidad debería producirse, entre otros, en los ámbitos de los derechos fundamentales, la protección contra la discriminación y en garantizar el acceso a la vivienda.

Además, en el plano legislativo debe destacarse el reciente Reglamento (UE) núm. 437/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1080/2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las intervenciones en materia de vivienda en favor de las comunidades marginadas (DO L132 de 29.5.2010, p. 1) y que modifica el artículo 7, apartado 2, del Reglamento 1080/2006/CE, con el objetivo de ampliar la idoneidad para un apoyo financiero a las intervenciones en el sector de la vivienda en favor de las comunidades marginadas. Entre los actos legislativos adoptados también procede reseñar la Directiva del Consejo 2000/43/CE, en los que se prohíbe toda discriminación por motivos de origen racial o étnico.

Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo se ha ocupado con frecuencia de esta cuestión, a partir de preguntas de eurodiputados o de tramitación de propuestas legislativas. Recientemente ha dedicado una sesión plenaria a tratar la cuestión de las expulsiones de ciudadanos romaníes de Francia.

Comisión Europea

La Comisión Europea ha aprobado un programa para superar las principales dificultades que plantea tal integración y ofrece financiación a los Estados miembros para contribuir a este objetivo. Así, además del recurso al Fondo Social Europeo, que proporciona ayudas a proyectos que promuevan la cohesión social en la Unión Europea, la Comisión también ha estimulado que los Estados miembros recurran a los Fondos estructurales de la UE para apoyar la integración de los gitanos. Este proceso está respaldado por la Red UE-Roma, compuesta por 12 Estados miembros.

En este contexto merece destacarse la celebración por parte de la Unión Europea de dos Cumbres sobre la población gitana. La primera tuvo lugar en Bruselas el 16 de septiembre de 2008; la segunda ha tenido lugar en Córdoba (España) el 8 (Día internacional del Pueblo Gitano) y 9 de abril de 2010.

Como documento preparatorio de esta II Cumbre la Comisión aprobó su Comunicación titulada La integración social y económica del pueblo romaní, de 14 de abril de 2010, que reproducimos a continuación (Doc. COM(2010) 133 final), que procedemos a transcribir.

“1. CONTEXTO

La UE y sus Estados miembros tienen una responsabilidad especial hacia los romaníes, que viven en todos los Estados miembros, países candidatos y candidatos potenciales. La Carta de los Derechos

Fundamentales establece los valores en los que se basa la UE. Estos valores tienen que llevarse a la práctica para mejorar la situación del pueblo romaní, que constituye la minoría étnica más numerosa de la UE.

La inclusión de los romaníes está también en la línea con la prioridad del crecimiento integrador de la estrategia UE 2020 y especialmente su iniciativa emblemática denominada Plataforma europea contra la pobreza. La plena integración de los romaníes tendrá unos beneficios económicos importantes para nuestras sociedades, especialmente para los países que cuentan con una población cada vez más reducida y no pueden permitirse excluir a un porcentaje importante de su mano de obra potencial.

Una parte significativa de los 10-12 millones de romaníes de Europa viven en extrema marginalización, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, y en condiciones socioeconómicas muy precarias. La discriminación, la exclusión social y la segregación que sufren los romaníes se refuerzan entre sí. Los romaníes tienen un acceso limitado a una educación de alta calidad, dificultades de integración en el mercado laboral, lo que conlleva unos bajos niveles de renta, y una mala salud que a su vez provoca unos índices de mortalidad más elevados y una esperanza de vida más baja que el resto de la población. La exclusión de los romaníes no solo implica un sufrimiento humano importante, sino también unos costes directos significativos para los presupuestos públicos y unos costes indirectos por las pérdidas de productividad.

La complejidad e interdependencia de los problemas demanda unas respuestas sostenibles que aborden todos los aspectos de las privaciones de los romaníes mediante un planteamiento integrado. El bajo nivel de estudios, las barreras del mercado laboral, la segregación en la vivienda y en otras áreas y la deficiente situación sanitaria deben abordarse de manera simultánea.

Desde diciembre de 2007, en una serie de conclusiones del Consejo, la UE ha respaldado la afirmación de la Comisión de que existe un marco sólido de la UE de instrumentos de coordinación legislativa, financiera y política para favorecer la inclusión de los romaníes, aunque advierte también que se puede hacer todavía más para aumentar su eficacia. El Consejo afirmaba que existe una responsabilidad conjunta de los Estados miembros y de la Unión Europea para abordar el desafío de la inclusión de los romaníes, en el ámbito de sus competencias respectivas y complementarias, y ha introducido firmemente la inclusión de los romaníes en la elaboración de políticas de la UE. El actual trío presidencial ha determinado que la integración social y económica de los romaníes sea una de sus prioridades.

Deben establecerse medidas para vencer la exclusión de los romaníes en un marco más amplio, el de las políticas europeas de igualdad, inclusión y crecimiento, y optimizar el uso de los instrumentos jurídicos y financieros de los que dispone la sociedad en general. El objetivo general es una sociedad inclusiva, no una nueva forma de segregación étnica: cualquier avance que pueda lograrse en el ámbito de la inclusión de los romaníes representa

también un avance en la inclusión de todas las minorías étnicas de la UE y viceversa.

El objetivo de la presente Comunicación, antes de la Segunda Cumbre sobre la Población Gitana, es indicar cómo desarrollará la Unión Europea su contribución a la plena integración social y económica de los romaníes, partiendo de la base de los avances realizados.

2. AVANCES REALIZADOS

Desde 2008 se ha logrado avanzar en los Estados miembros y en la UE, como demuestra el informe de acompañamiento. En 2009 en la UE se desplazó el centro de atención de un análisis de los problemas a una exploración de cómo podían hacerse más efectivos los instrumentos existentes y cómo podía abordarse más explícitamente la situación de los romaníes a través de una amplia gama de políticas, entre ellas el empleo, la inclusión social, la salud, la educación, la vivienda, la juventud y la cultura.

Hemos avanzado en el cumplimiento y el desarrollo de la legislación de la UE en los ámbitos de la no discriminación, la libre circulación, la protección de datos y la lucha contra el racismo. La Comisión también supervisó la transposición del acervo pertinente en los países candidatos y candidatos potenciales. Todo ello se complementó con la inclusión de una perspectiva específica sobre los romaníes en el trabajo de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, la Red Europea de Organismos de Igualdad (EQUINET), formación para los profesionales de la justicia y la campaña de información de la Comisión Europea «Por la diversidad. Contra la discriminación». (...)

Los Estados miembros señalan que quieren integrar los problemas de los romaníes y utilizar el aprendizaje mutuo y las evaluaciones por pares para explorar cómo mejorar sus iniciativas sobre la eliminación de la segregación y el acceso a la educación, al empleo y a servicios sociales básicos. Un foro para dichos intercambios es la Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el marco de los Fondos Estructurales (EURoma), que aspira a intercambiar información y experiencia, compartir estrategias y planteamientos y generar conocimiento.

El próximo informe de un estudio para la Comisión en 2009 y 2010 sobre «Actividades para mejorar el impacto de políticas, programas y proyectos dirigidos a la inclusión social y a la no discriminación del pueblo romaní en la UE» identificará factores de éxito y buenas prácticas.

Muchas de estas acciones han sido apoyadas por los Fondos Estructurales de la UE, y en especial por el FSE. Conforme a las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de diciembre de 2008 y a la Resolución del Parlamento Europeo de marzo de 2009, la Comisión se ha esforzado más por aprovechar todo el potencial de estos instrumentos. En especial, la Comisión se ha comprometido bilateralmente con los gobiernos de los Estados miembros a respaldarlos haciendo un mayor uso de los Fondos Estructurales de la UE para apoyar la inclusión de los romaníes. Por otra parte, la eficacia del FSE ha

umentado al intensificar la supervisión y evaluación de los proyectos relacionados con los romaníes y la difusión en Europa de las medidas que se consideró que eran particularmente efectivas.

La Comisión Europea también está ejecutando un proyecto piloto sobre la inclusión de los romaníes (5 000 000 EUR; 2010-2012), iniciado por el Parlamento Europeo, abordando la educación de la primera infancia, la actividad por cuenta propia a través de los microcréditos y la sensibilización pública, especialmente en países con importantes poblaciones de romaníes. El proyecto piloto también explorará métodos para la recopilación de datos y la evaluación contrafactual con el fin de evaluar el impacto de las intervenciones en estos tres campos.

3. RETOS FUTUROS

El análisis precedente de los instrumentos y políticas de la UE y el informe de situación 2008-2010 confirman que estos instrumentos y políticas son generalmente adecuados para apoyar la inclusión de los romaníes, incluso a gran escala. El problema es cómo garantizar que se explote su potencial.

Varios interlocutores europeos e internacionales están llevando a cabo actualmente procesos de políticas paralelos encaminados a integrar a los romaníes. Entre ellos se pueden mencionar las políticas de la UE relacionadas con la inclusión de los romaníes, el Plan de acción de la OSCE sobre la participación de los romaníes y los sinti en la vida pública y política (adoptado en 2003 y firmado por 55 Estados), las Recomendaciones del Consejo de Europa y las Resoluciones del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria, y los planes de acción nacionales adoptados y aplicados por los doce países que participan en la Década para la Inclusión Romaní 2005-2015. Los resultados de estas actividades varían, dependiendo de sus bases jurídicas, los instrumentos, los recursos y la implicación de los interesados. Por otra parte, solo hay una cierta coordinación a través del Grupo de Contacto Informal de Organizaciones Internacionales sobre Romaníes, Sinti y Viajeros.

Entre los retos futuros se encuentran:

- Una mejor cooperación entre interlocutores y representantes europeos, nacionales e internacionales de las comunidades romaníes, basada en el compromiso con la inclusión de los romaníes que ha materializado en los últimos 5-10 años.

- Una traducción de este compromiso y cooperación en cambios positivos a escala local. Esto debe complementarse con una mayor responsabilización y una capacidad reforzada por parte de las administraciones locales, de la sociedad civil y del propio pueblo romaní para iniciar y llevar a cabo proyectos, programas y políticas.

- Una comunicación más efectiva de los beneficios de la inclusión de los romaníes para el desarrollo económico y social local y nacional. La integración social y económica de los romaníes es un proceso bidireccional que exige un cambio en la forma de pensar de la mayoría, así como de los miembros de las comunidades romaníes y de sus líderes.

- La promoción del uso integrado de los fondos de la UE para abordar los desafíos multidimensionales de la exclusión de los romaníes.

- El desarrollo de políticas explícitas para la eliminación de la segregación, especialmente en la educación y en la vivienda, apoyadas por los Fondos Estructurales.

- Lograr centrarse especialmente en las microrregiones más desfavorecidas.

- La integración de los problemas de inclusión de los romaníes en las políticas generales de educación, empleo, salud pública, infraestructuras y planificación urbana, y desarrollo económico y territorial, en lugar de tratarlas como políticas independientes. Las buenas prácticas y los modelos adecuados de proyectos deben difundirse mejor y convertirse en parte integrante de la política.

Por consiguiente, la Comisión, los Estados miembros y otros interlocutores esenciales deben concentrar sus esfuerzos en hacer frente a estos desafíos aumentando la eficacia de las políticas en términos tanto de contenido como de proceso.

3.1. Medidas políticas para la inclusión efectiva de los romaníes

3.1.1. Instrumentos financieros

Los Fondos Estructurales de la UE y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), así como el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) representan casi la mitad del presupuesto anual de la Unión Europea y son herramientas importantes para el cambio.

La información sobre la aplicación de estos instrumentos muestra que, hablando en términos generales, no faltan fondos para sostener políticas y programas prometedores. Existen, sin embargo, una serie de obstáculos que impiden que algunos Estados miembros los utilicen para las acciones dirigidas a la inclusión de los romaníes, entre los que se encuentran defectos en la planificación y la programación, así como la carga administrativa. Como demuestran ahora ejemplos positivos, las estrategias integradas sobre los romaníes que abordan la complejidad de los problemas causantes de la marginalización de sus comunidades, son mucho más efectivas que los proyectos aislados que solo abordan uno o dos asuntos. Los obstáculos también incluyen la reticencia a escala local y una falta de capacidad y sensibilidad política entre las administraciones locales, así como entre las comunidades romaníes. Estas dificultades pueden ser abordadas mediante incentivos u ofreciendo el apoyo y los conocimientos oportunos, incluso mediante asistencia técnica con cargo a los Fondos Estructurales de la UE. La Comisión acoge con satisfacción las iniciativas de las ONG en apoyo del desarrollo de las capacidades (por ejemplo, la iniciativa de la OSI «Sacar el máximo partido de los fondos de la UE para los romaníes»). Por otra parte, la responsabilización de los romaníes, y en especial la participación en el proceso de toma de decisiones de las mujeres romaníes, que actúan como vínculo entre la familia y la sociedad, han demostrado que son un factor importante para el

éxito de cualquier medida.

Para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de políticas que tengan un efecto visible sobre el terreno, en 2009 la Comisión inició una serie de actos bilaterales de alto nivel en los Estados miembros para reunir a responsables políticos y los más altos representantes de las administraciones y de los interesados tanto a escala europea como nacional junto con representantes de las comunidades romaníes. Estos actos abonaron el terreno para acordar objetivos con el fin de hacer un mayor uso de los fondos de la UE para la inclusión de los romaníes estableciendo etapas específicas y concretas.

La Comisión ha fomentado la programación integrada a mayor escala que combina acciones de varios programas operativos en apoyo de las intervenciones que adoptan un planteamiento intersectorial para abordar los problemas de las comunidades de romaníes. Acoge con satisfacción iniciativas de los Estados miembros para hacer que las medidas de eliminación de la segregación sean una condición para el acceso a la financiación estructural y considera que esto coincide plenamente con el requisito de evitar cualquier discriminación en la aplicación de los Fondos.

La Comisión también anima a los Estados miembros a implicar a la comunidad romaní en la planificación del uso de los Fondos a través de la aplicación práctica del principio de asociación, con el fin de implicar a los romaníes en cada etapa del proceso desde la concepción del programa hasta su evaluación, así como apoyar la generación de capacidades en la sociedad civil romaní y en las administraciones locales. Acoge igualmente con satisfacción los esfuerzos para simplificar los procedimientos de aplicación y la concesión más sistemática de prefinanciación a los solicitantes elegidos.

3.1.2. Planteamiento integrado y tratamiento en el marco de las políticas generales

Aunque las condiciones de vida de muchas comunidades romaníes se caractericen por problemas múltiples que se refuerzan mutuamente, las medidas para abordar estos problemas están demasiado a menudo desconectadas de las políticas generales de educación, empleo, sanidad pública o rehabilitación urbana. Aún hay una tendencia a centrarse en soluciones unidireccionales, como la promoción del empleo de los romaníes o la mejora de sus asentamientos, ejecutadas a través de proyectos y programas a corto plazo que no son sostenibles.

Como destacó el Comité Económico y Social Europeo en 2008, el tratamiento de los problemas de los romaníes en todas las políticas europeas y nacionales pertinentes es la manera más prometedora de lograr su inclusión. El trabajo conjunto sobre desigualdades en materia de salud dentro de la Estrategia de Protección Social e Inclusión Social de la UE es un ejemplo específico de este planteamiento. En 2009, la Comisión se centró específicamente en los romaníes en el contexto de la Estrategia de Lisboa. Los logros alcanzados a escala nacional y las respuestas políticas referentes a la inclusión de los romaníes en el mercado laboral se analizaron sobre la base de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros y se introdu-

jeron en el informe conjunto sobre el empleo 2008/2009. El tratamiento de estas cuestiones en el marco de las políticas generales no invalida la promoción de los planteamientos integrados y adaptados a cada caso que toman en consideración la situación específica de las comunidades romaníes en los Estados miembros.

El aumento de los intercambios de experiencia entre las administraciones nacionales sobre programas dirigidos a los romaníes que han resultado positivos pueden desarrollarse a través de la participación de los Estados miembros en la Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el marco de los Fondos Estructurales (EURoma). Una red universitaria de estudios sobre los romaníes, apoyada por la Comisión y el Consejo de Europa, mejorará la base en la que deben fundarse las iniciativas sobre los romaníes y creará un vínculo más sólido con la política.

La cooperación estructurada de los Estados miembros en los actuales métodos abiertos de coordinación es de una importancia extrema en las áreas fundamentales de educación, empleo e inclusión social para tratar los asuntos relacionados con los romaníes en las políticas nacionales. Como facilitador del intercambio de experiencia y de buenas prácticas, la Comisión puede influir en este proceso. (...)

3.2. Coherencia política

Un cambio real solo puede basarse en la aplicación de políticas efectivas. Unas políticas efectivas precisan de una planificación coherente. Una planificación coherente necesita la implicación de todos los interesados pertinentes, apoyo político y la asignación de los recursos necesarios de los niveles de toma de decisiones correspondientes. Estas consideraciones y un análisis de los retos futuros demuestran la necesidad de contar con una coordinación más sólida y efectiva y una concentración de fuerzas.

La plataforma europea para la inclusión de los romaníes ofrece un foro de cooperación en este ámbito y los principios básicos comunes para la inclusión de los romaníes, elaborados en el contexto de la plataforma, proporcionan un marco común. Los principios ponen de relieve que los programas y las políticas dirigidos a los romaníes no deben excluir a los miembros de otros grupos que comparten unas circunstancias socioeconómicas similares. Los principios también destacan que debe intentarse la integración en los programas y políticas para evitar la separación de las intervenciones centradas en los romaníes de iniciativas políticas más amplias. Por último, los principios dan mucha importancia a la responsabilización, abarcando a las autoridades locales, las ONG y las comunidades romaníes.

La integración de los problemas de los romaníes en todas las políticas nacionales y europeas pertinentes, así como la movilización de instrumentos generales para la inclusión de los romaníes, requieren grandes esfuerzos y los recursos necesarios para supervisar la aplicación y concebir políticas e instrumentos futuros. Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de romaníes, deben implicarse en este proceso en todas

las etapas y a todos los niveles.

Aumentar la efectividad de los procesos

La Comisión:

- ayudará a las sucesivas Presidencias del Consejo a conseguir que la plataforma sea más efectiva; ayudará a cada Presidencia a organizar una reunión de la plataforma,
- ayudará a las Presidencias en la organización de futuras cumbres romaníes,
- aplicará los principios básicos comunes para la inclusión de los romaníes al concebir, aplicar y evaluar las políticas pertinentes para la inclusión de los romaníes,
- estudiará las maneras más efectivas para asegurarse en sus procedimientos internos de que la integración de los problemas de los romaníes en todas las políticas pertinentes esté garantizada,
- permitirá que los propios romaníes influyan en los procesos políticos, incluso a través de la cofinanciación de las operaciones de una red europea activa en la representación de los romaníes.

4. DESARROLLO DE MODELOS DE PLANTEAMIENTOS

La UE tiene una experiencia larga y creciente para saber qué intervenciones políticas funcionan y cuáles no. Pero los responsables políticos no tienen todavía fácil acceso a este conocimiento o no lo asimilan bien. Por otra parte, no está disponible en una forma que se adapte fácilmente a diferentes situaciones. Las comunidades romaníes de EU-27, así como las de los países candidatos y candidatos potenciales, no constituyen grupos homogéneos. Esta heterogeneidad implica que no puede haber una estrategia única: es necesario seguir más bien planteamientos distintos que tengan en cuenta el contexto geográfico, económico, social, cultural y legal.

Aunque cada contexto es único, podemos distinguir cuatro tipos importantes:

- Las comunidades romaníes que viven en distritos desfavorecidos, (sub)urbanos de alta concentración, posiblemente cerca de otras minorías étnicas y miembros desfavorecidos de la población mayoritaria.
- Las comunidades romaníes que viven en partes desfavorecidas de pequeñas ciudades o pueblos en regiones rurales y en asentamientos rurales segregados, aislados de las ciudades o pueblos donde vive la población mayoritaria.
- Las comunidades romaníes móviles con ciudadanía del país o de otro país de la UE.
- Las comunidades móviles y sedentarias de romaníes que son nacionales de terceros países, refugiados, personas apátridas o solicitantes de asilo.

En muchos Estados miembros están presentes varios o incluso todos estos tipos (aunque el número de comunidades móviles es en general relativamente pequeño en comparación con las comunidades sedentarias). En las diversas comunidades romaníes, las mujeres y los niños están expuestos a

riesgos particularmente altos.

Asuntos socioeconómicos básicos, como el acceso al mercado laboral y al autoempleo, y a una educación no segregada de calidad, así como a vivienda y servicios sanitarios, resultan vitales para conseguir la inclusión de todos los romaníes (u otros pueblos). Otros problemas, sin embargo, como la falta de documentos que acrediten la propiedad del terreno o la falta de documentos de identidad, resultan más pertinentes para unos tipos de comunidad que para otros.

Las intervenciones públicas han de tener también en cuenta las características de los entornos urbano o rural en que estén viviendo las comunidades, así como el estatuto jurídico de sus miembros. Por ejemplo, las mejoras en la inscripción de los niños romaníes en la enseñanza general (educación y atención a la primera infancia) podrían exigir en unos casos que se faciliten más recursos a los colegios, y en otros, modificar los procedimientos de admisión, los límites de distritos escolares, la oferta de transporte público, la expedición de documentos de identidad para los padres o la implicación de mediadores interculturales.

La Comisión tiene, por lo tanto, intención de ayudar a los responsables políticos desarrollando una serie de modelos de planteamientos. Basándose en las buenas prácticas, cada modelo abordaría las necesidades de los principales tipos de comunidad romaní, incluidos sus subgrupos especialmente vulnerables, y sugeriría las intervenciones de políticas públicas específicas más apropiadas. Cada modelo determinaría a los principales interlocutores y los instrumentos jurídicos y financieros necesarios para aplicar una agenda de integración local, regional o nacional y esbozar posibles iniciativas con el fin de mejorar el acceso de los romaníes a la educación, el empleo, la salud y la vivienda. Todo ello se completaría con una lista de iniciativas para combatir la discriminación, incorporar la perspectiva de género y ofrecer protección a los subgrupos especialmente vulnerables. Se facilitaría orientación sobre cómo supervisar la aplicación y cómo comunicar los avances a las diferentes categorías de interesados.

La aplicación de estos modelos de planteamientos no sería obligatoria, pero se animaría a los Estados miembros a considerar uno o varios de esos modelos al estructurar sus políticas de inclusión de los romaníes. La Comisión debatiría con los Estados miembros cómo podrían integrarse la aplicación y la supervisión de estos planteamientos modelo en los métodos abiertos de coordinación existentes y en la aplicación de la Plataforma europea contra la pobreza y podrían recibir apoyo de los instrumentos financieros de la UE.

La Comisión desarrollará estos modelos de planteamientos con la ayuda de expertos internos y externos y de los foros pertinentes, especialmente la plataforma europea para la inclusión de los romaníes.

5. CONCLUSIÓN

La Unión Europea debe basarse en la fuerte movilización de las instituciones de la UE, los Estados miembros y las organizaciones internacionales y de la sociedad civil en apoyo de una mejor integración social y económica de los romaníes.

Una mayor cooperación entre los interlocutores nacionales, europeos e internacionales puede aumentar la eficacia de la gama de instrumentos disponibles para lograr la inclusión de las comunidades romaníes. La plataforma europea para la inclusión de los romaníes y los principios básicos comunes ofrecen una base sólida para reforzar esta cooperación.

Conforme a estos principios, los problemas de los romaníes deberían integrarse sistemáticamente en todas las políticas europeas y nacionales pertinentes. Deberían eliminarse las políticas que mantienen o promueven la segregación de las comunidades romaníes o la segregación de las viviendas, la educación u otros servicios para los romaníes. Esto no impide, sin embargo, la aplicación de medidas de acción específicas o positivas permitidas en la legislación pertinente de la UE.

La tarea específica de la Comisión a medio plazo (2010-2012) es utilizar la experiencia adquirida de

la evaluación del impacto de instrumentos y políticas nacionales y europeos. Además de los compromisos antes mencionados, hará esto especialmente, en primer lugar, desarrollando una serie de planteamientos modelo para la integración social y económica de los romaníes y, en segundo lugar, asegurándose de que la preparación de medidas para poner en marcha la estrategia UE 2020, así como de programas en el nuevo período de financiación, ofrezca soluciones específicas a los problemas de los diferentes tipos de comunidades romaníes.

4. MULTICULTURALISMO

TRES SENTENCIAS DEL TEDH LA SEGREGACIÓN DE LOS NIÑOS GITANOS EN LA ESCUELA

El TEDH ha conocido el asunto *D.H. y otros c. República Checa*. En su Sentencia de 11 de julio de 2003 la Gran Sala decidió por 13 votos contra 4 que la República Checa ha violado el art. 14 (prohibición de discriminación) en relación con el art. 2 del Protocolo núm. 1 (derecho a la educación) del CEDH.

La demanda fue planteada por 18 nacionales checos de étnia gitana nacidos entre 1985 y 1991 residentes en la región de Ostrava quienes alegan que, como consecuencia de su origen étnico, fueron escolarizados en escuelas especiales. Efectivamente entre 1996 y 1991 fueron asignados a escuelas especiales para niños con dificultades de aprendizaje incapacitados para seguir el currículum escolar ordinario. Esta decisión fue adoptada por una decisión del jefe de profesorado tras la realización de ciertos tests destinados a valorar la capacidad intelectual de los demandantes. Estos test fueron realizados con el consentimiento de los representantes legales de los chicos.

14 alumnos solicitaron la revisión de su situación ante la Autoridad escolar de Ostrava. Argumentaban que los padres no tuvieron suficiente conocimiento de las consecuencias de su consentimiento. Sin embargo, la autoridad escolar consideró que la escolarización de los demandantes era correcta y se adecuaba a la legislación.

Cuando formalizaron recurso ante el Tribunal Constitucional, los estudiantes señalaron que su escolarización en centros especiales era una práctica general, resultado de la coexistencia de dos sistemas educacionales autónomos – escuelas especiales para los niños romaníes; escuela primaria para el resto de la población – cuya razón de ser es resultado de una política de discriminación racial.

Ante el TEDH los demandantes alegaron vulneración del principio de no discriminación en el ejercicio del derecho a la educación. En primera instancia la Sala sostuvo que no se había producido la alegada violación del CEDH pues consideró que la afirmación del Gobierno según la cual el sistema de escuelas especiales de la República no se introdujo especialmente para los niños

gitanos se corresponde con la realidad. La Sala destacó asimismo el objetivo legítimo perseguido por el Gobierno de adaptar el sistema educativo a las necesidades, aptitudes y capacidades de los alumnos.

Sin embargo, en Sentencia de 11 de Julio de 2003 la Gran Sala consideró que sí se produjo la vulneración del Convenio alegada por los demandantes. En primer lugar, la Gran Sala se refiere al hecho de que los gitanos son una minoría histórica y vulnerable, por lo que precisan de una protección especial, incluyendo el ámbito educativo.

En segundo lugar, el Tribunal se apoya, entre otros, en los Informes elaborados en el seno de la Convención marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales y que señalan que las autoridades checas aceptaron en 1999 que el 80 % del total de los alumnos de los colegios especiales fueran de etnia gitana, situación que pervive en 2004. Al margen de los exactos porcentajes que puedan establecerse, es claro que el número de alumnos romaníes en las escuelas especiales es claramente desproporcionado.

En tercer lugar, y sobre la base de los informes de otros órganos del Consejo de Europa, el TEDH considera que no puede considerar como razonable la justificación ofrecida por el Gobierno checo en el sentido de que la medida objeto de consideración trataba de encontrar una solución a niños con necesidades educacionales especiales. En este sentido expresa sus dudas sobre la idoneidad de los test y sobre el análisis de sus resultados. Del mismo modo señala que el consentimiento otorgado por los padres de los menores debe ponerse en entredicho, dado que éstos están en una situación de desventaja y, por lo general, carecen de una educación suficiente para advertir las consecuencias de su consentimiento.

Esta jurisprudencia ha tenido continuidad en otras dos Sentencias: *Sampanis y otros c. Grecia*, de 5 de junio de 2008, y *Orsus y otros c. Croacia*, de 16 de marzo de 2010.

5. INSTITUCIONES

RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO, DE 9 DE SEPTIEMBRE DE 2010, SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN GITANA Y SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

El 7 de septiembre de 2010 el Parlamento Europeo celebró un debate sobre la situación del pueblo gitano en la UE. Durante el mismo la representante del grupo PPE reclamó reforzar la estrategia europea para promover la integración de esta minoría, mientras que los oradores de los grupos socialista, liberal, verde y la Izquierda condenaron las medidas del Gobierno francés, que calificaron de discriminatorias y contrarias a la normativa comunitaria. La eurodiputada húngara Livia Járóka, de etnia gitana, remarcó durante el debate que "nadie debe ser expulsado sólo por ser gitano".

La Comisaria de Justicia e Interior, Viviane Reding, subrayó que el ejecutivo de la UE está verificando la legalidad de estas medidas. A estos efectos manifestó que "los Estados miembros son responsables del orden público y de garantizar la seguridad" de los ciudadanos, pero que todas las medidas deben ser proporcionadas. Además, subrayó que las autoridades francesas han asegurado que no han discriminado a los gitanos. Sin embargo, los servicios de la Comisión están comprobando que "lo que dicen es reflejo de la realidad in situ". "Hasta ahora hemos identificado una serie de cuestiones sobre las que las autoridades francesas deberán aportar información suplementaria".

Dos días después, el jueves 9 de septiembre, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea. Reprodujimos a continuación la edición provisional del texto

La Eurocámara muestra su "profunda preocupación" por las expulsiones de gitanos llevadas a cabo por las autoridades francesas y de otros Estados miembros y recuerda que este tipo de medidas violan la legislación de la UE, ya que conllevan discriminación por motivos raciales. Los diputados también piden a los responsables políticos que eviten la "retórica incendiaria" y critican al Consejo y a la Comisión por su inacción.

El Parlamento Europeo, que ha aprobado la resolución con 337 votos a favor, 245 en contra y 51 abstenciones, pide a las autoridades francesas y de otros Estados miembros "que suspendan de inmediato todas las expulsiones de gitanos", e insta a los responsables políticos a que "rechacen cualquier declaración que vincule a las minorías y los inmigrantes con la delincuencia y cree estereotipos discriminatorios". El pleno rechazó previamente una resolución de los grupos PPE y Conservadores y Reformistas por 287 votos a favor, 328 en contra y 20 abstenciones.

El Parlamento Europeo,

(...) A. Considerando que la Unión Europea se fundamenta en los principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en los Tratados de la UE, que incluyen los principios de no discriminación, los derechos específicos intrínsecos a la ciudadanía de la UE y el derecho a la protección de los datos personales,

B. Considerando que dichos principios se aplican a través de las Directivas 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2004/38/CE y 95/46/CE ya mencionadas,

C. Considerando que la población gitana europea,

que comprende entre 10 y 12 millones de personas, sigue sufriendo sistemáticamente una grave discriminación en la educación (particularmente, la segregación), la vivienda (particularmente, los desalojos forzosos y las infraviviendas, a menudo en guetos), el empleo (una tasa de empleo especialmente baja) y el acceso a la atención sanitaria y otros servicios públicos, y que su nivel de participación política es asombrosamente bajo,

D. Considerando que la mayoría de los gitanos europeos pasaron a ser ciudadanos de la UE tras las ampliaciones de 2004 y 2007, de modo que ellos y sus familias se benefician así del derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros,

E. Considerando que muchos ciudadanos y comunidades gitanas que han decidido establecerse en un Estado miembro de la UE diferente de aquel del que son nacionales se encuentran en una posición especialmente vulnerable,

F. Considerando que en varios Estados miembros han tenido lugar repatriaciones y devoluciones de gitanos, siendo el ejemplo más reciente el de Francia, donde el Gobierno ha expulsado o bien devuelto "voluntariamente" a cientos de ciudadanos de la UE pertenecientes a la comunidad gitana entre marzo y agosto de 2010,

G. Considerando que las autoridades francesas invitaron a los Ministros del Interior de Italia, Alemania, Reino Unido, España, Grecia, Canadá y los Estados Unidos y, más tarde, al Ministro del Interior de Bélgica y a representantes de la Comisión Europea, a participar en una reunión en París en septiembre para debatir la "inmigración" y cuestiones relacionadas con la libre circulación que inciden en las competencias de la UE, a la que no fueron invitados otros Estados miembros, y que el Ministro del Interior italiano ha anunciado su intención de presionar para que la UE adopte normas más estrictas en los ámbitos de la inmigración y la libre circulación, especialmente en lo que se refiere a la población gitana,

H. Considerando que este proceder se ha visto acompañado por la estigmatización de la población gitana y de un antigitanismo general en el discurso político,

I. Considerando que el tribunal administrativo de Lille ha confirmado su primera decisión judicial de 27 de agosto de 2010 por la que se rechazan las órdenes de deportación de siete personas gitanas, aduciendo que las autoridades no habían demostrado que constituían una "amenaza para el orden público",

J. Considerando sus reiterados llamamientos a la Comisión para que desarrolle una estrategia europea para la población gitana que promueva los principios de igualdad de oportunidades e integración social en toda Europa,

K. Considerando que la UE dispone de diversos instrumentos que pueden utilizarse para combatir la exclusión de los gitanos, como la nueva oportuni-

dad que ofrecen los Fondos Estructurales de dedicar hasta un 2 % de la asignación total del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a gastos de vivienda en favor de comunidades marginadas, que entrará en vigor en 2010, o las posibilidades existentes en el marco del Fondo Social Europeo,

L. Considerando la desigualdad y la lentitud de los progresos realizados en la lucha contra la discriminación de los gitanos por lo que respecta al respeto de sus derechos a la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda y la libre circulación en los Estados miembros, así como a la necesidad de aumentar la representación de la población gitana en las estructuras de gobierno y en la Administración pública de los Estados miembros,

1. Recuerda que la Unión Europea es, por encima de todo, una comunidad basada en valores y principios encaminados a mantener y promover una sociedad abierta e integradora y la ciudadanía de la UE, en particular mediante la prohibición de cualquier forma de discriminación;

2. Hace hincapié en el derecho de todos los ciudadanos de la UE y sus familias a la libre circulación y residencia en toda la UE, que constituye un aspecto fundamental de la ciudadanía de la UE definida en los Tratados y cuya ejecución discurre a través de la Directiva 2004/38/CE, que todos los Estados miembros han de aplicar y respetar;

3. Expresa su honda preocupación ante las medidas adoptadas por las autoridades francesas y por las autoridades de otros Estados miembros contra la población gitana e itinerante, que prevén su expulsión; insta a esas autoridades a que suspendan de inmediato todas las expulsiones de gitanos, y pide al mismo tiempo a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que intervengan con la misma petición;

4. Subraya que la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales prohíben las expulsiones colectivas, y que estas medidas violan los Tratados y el Derecho de la UE, ya que constituyen una discriminación por motivos de raza y origen étnico y una violación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

5. Expresa su profunda preocupación, en particular, ante la retórica incendiaria y abiertamente discriminatoria que ha caracterizado al discurso político durante las repatriaciones de personas gitanas, lo que ha conferido cierta credibilidad a las declaraciones racistas y las acciones perpetradas por grupos de extrema derecha; recuerda, por tanto, a los responsables políticos sus responsabilidades y rechaza cualquier declaración que vincule a las minorías y los inmigrantes con la delincuencia y cree estereotipos discriminatorios;

6. Recuerda, a este respecto, que la Directiva 2004/38/CE contempla limitaciones de la libertad de circulación y la expulsión de ciudadanos de la UE tan solo como excepciones e impone unos límites específicos y claros a tales medidas; observa, en particular, que las decisiones de expulsión han de evaluarse y adoptarse de forma individualizada, teniendo en cuenta las circunstancias personales, con las

debidas garantías procesales y asegurando la posibilidad de recurso (artículos 28, 30 y 31);

7. Subraya asimismo que, con arreglo a la Directiva 2004/38/CE, la falta de recursos económicos en ningún caso podrá tener por consecuencia automática la expulsión de ciudadanos de la UE (considerando 16, artículo 14), y que la imposición de limitaciones de la libertad de circulación y residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública solo podrá basarse en la conducta personal del interesado y no en consideraciones generales de prevención ni en el origen étnico o nacional;

8. Destaca, además, que la toma de huellas dactilares de las personas gitanas expulsadas es ilegal y contraria a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículo 21, apartados 1 y 2), a los Tratados y al Derecho de la UE, concretamente las Directivas 2004/38/CE y 2000/43/CE, y supone una discriminación por razones de origen étnico o nacional;

9. Insta a los Estados miembros a que respeten plenamente sus obligaciones en el marco de la legislación de la UE y eliminen las incongruencias en la aplicación de las disposiciones de la Directiva sobre la libre circulación; reitera sus anteriores llamamientos a los Estados miembros para que revisen y deroguen aquellas leyes y políticas que, directa o indirectamente, discriminen a la población gitana por motivos de origen racial o étnico, e insta al Consejo y a la Comisión a que supervisen la aplicación, por parte de los Estados miembros, de los Tratados y de las directivas de la UE que establecen medidas contra la discriminación y sobre la libertad de circulación, concretamente en relación con la población gitana, y a que adopten las medidas necesarias en caso de que no se estén aplicando, en particular incoando procedimientos de infracción;

10. Considera que la situación de la población romaní en Europa no debe afectar en absoluto a la futura adhesión de Rumanía y Bulgaria al Espacio Schengen, ni tampoco a los derechos de los ciudadanos de estos Estados;

11. Lamenta profundamente la respuesta tardía y limitada de la Comisión, en su calidad de guardiana de los Tratados, a la necesidad de comprobar la coherencia de las medidas de los Estados miembros con el Derecho primario y la legislación de la UE, y muy particularmente con las mencionadas directivas sobre no discriminación, libre circulación y el derecho a la protección de los datos personales; reitera su preocupación en cuanto a las implicaciones de la distribución actual de competencias en materia de políticas referentes a la población gitana entre los distintos miembros de la Comisión, y pide una sólida coordinación horizontal a fin de garantizar unas respuestas oportunas y efectivas de cara al futuro;

12. Pide a la Comisión que respalde firmemente los valores y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en los Tratados y que reaccione con prontitud ofreciendo un análisis exhaustivo de la situación en Francia y en todos los Estados miembros por lo que respecta a la conformidad de las políticas aplicadas a la población gitana con la legislación de la UE, que se base también en la información facilitada por las ONG y los representantes de la población gitana;

13. Manifiesta su honda preocupación por el hecho de que, pese a la urgencia del asunto, la Comisión no haya respondido aún a sus llamamientos, de enero de 2008 y marzo de 2010, para que prepare una estrategia europea para la población gitana, en colaboración con los Estados miembros; reitera su petición a la Comisión para que elabore una estrategia global europea para la integración de la población gitana;

14. Considera que la UE y todos los Estados miembros tienen la responsabilidad conjunta de promover la integración de la población gitana, y que ello requiere un enfoque global a escala de la UE en forma de estrategia de la UE para la población gitana, basada en los compromisos asumidos en la II Cumbre Europea sobre la Población Gitana, celebrada en Córdoba:

- integrar las cuestiones concernientes a la población gitana en las políticas europeas y nacionales en materia de derechos fundamentales y protección contra el racismo, la pobreza y la exclusión social;

- mejorar el diseño de la hoja de ruta de la Plataforma integrada para la inclusión de los gitanos y dar prioridad a objetivos y resultados esenciales;

- garantizar que la población gitana se beneficie de la financiación con cargo a los actuales instrumentos financieros de la UE y ayudar a mejorar su integración social controlando la utilización de los recursos; introducir nuevos criterios de condicionalidad a fin de garantizar que la utilización de los fondos permita solucionar mejor los problemas de la población gitana;

15. Lamenta profundamente la falta de voluntad política demostrada por los Estados miembros durante la II Cumbre sobre la Población Gitana, a la que solo asistieron tres ministros, y pide a los Estados miembros que apoyen medidas concretas para materializar los compromisos asumidos en la declaración conjunta de la troika de la Presidencia en la Cumbre sobre la Población Gitana;

16. Considera esencial establecer un programa complejo de desarrollo que esté orientado simultáneamente a todos los ámbitos políticos relacionados y haga posible la intervención inmediata en guetos con graves desventajas estructurales; pide a la Comisión y a los Estados miembros que, en la ejecución de los programas operativos, velen por el estricto cumplimiento de las disposiciones sobre igualdad de oportunidades, de modo que los proyectos no consoliden ni directa ni indirectamente la segregación y la exclusión de la población gitana; destaca que el 10 de febrero de 2010 aprobó un informe sobre la subvencionabilidad de las intervenciones en materia de vivienda en favor de las comunidades marginadas, que prevé este tipo de intervenciones en provecho de grupos vulnerables en el marco del FEDER y pide la rápida aplicación del Reglamento revisado, de modo que los Estados miembros puedan aprovechar esta oportunidad;

17. Solicita que se apliquen eficazmente las políticas dirigidas a las mujeres gitanas, que son víctimas de una doble discriminación: como personas gitanas y como mujeres; pide por consiguiente a la Comisión y a los Estados miembros que, en colaboración con las ONG, lleven a cabo campañas de sensibilización dirigidas a las mujeres gitanas y al

público en general, y que garanticen la plena aplicación de las disposiciones pertinentes con el fin de luchar contra las tradiciones culturales discriminatorias y los patrones patriarcales de comportamiento, prevenir la polarización y combatir los estereotipos sexistas dominantes y la estigmatización social que sustentan la violencia contra las mujeres, y que garanticen que no pueda justificarse ningún tipo de violencia sobre la base de costumbres, tradiciones o consideraciones religiosas;

18. Expresa su preocupación en relación con la repatriación forzosa de ciudadanos gitanos a países de los Balcanes Occidentales, donde podrían verse expuestos a la falta de vivienda y a la discriminación; pide a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que velen por el respeto de los derechos fundamentales de la población gitana, por ejemplo previendo una asistencia y un seguimiento adecuados;

19. Insta al Consejo a que adopte una posición común sobre la financiación a través de los Fondos Estructurales y los fondos de preadhesión que refleje el compromiso político europeo de promover la inclusión de la población gitana y a que vele por que los Principios Básicos Comunes sobre la Integración de los Gitanos se tengan plenamente en cuenta en todas las revisiones de los programas operativos pertinentes, atendiendo también al próximo período de programación; insta a la Comisión a que analice y evalúe la repercusión social que han tenido hasta la fecha las inversiones de los Fondos Estructurales y los fondos de preadhesión en favor de grupos vulnerables, extraiga las debidas conclusiones y, en caso necesario, diseñe nuevas estrategias y normas en este ámbito;

20. Pide que la UE y los Estados miembros movilicen una financiación adecuada para proyectos de integración de la población gitana, que se controle la asignación de estos fondos a los Estados miembros, el uso de los mismos y la correcta realización de los proyectos, y que se evalúe la eficacia de los proyectos, y pide a la Comisión y al Consejo que elaboren un informe al respecto, junto con las propuestas apropiadas;

21. Anima a las instituciones de la UE a que involucren a las comunidades gitanas, desde el nivel de las asociaciones de base al de las ONG internacionales, en el proceso de desarrollo de una política global de la UE para la población gitana en todos los aspectos relativos a la planificación, aplicación y supervisión, y que también hagan uso de la experiencia adquirida en el marco del Decenio de la Inclusión Romani 2005-2015, el Plan de Acción de la OSCE y las recomendaciones del Consejo de Europa, las Naciones Unidas y el propio Parlamento;

22. Encarga a su comisión competente que, en colaboración con los Parlamentos nacionales y previa consulta a la Agencia de los Derechos Fundamentales, que debería elaborar un informe, y a las ONG y los órganos que se ocupan de las cuestiones inherentes a los derechos humanos y a la población gitana, proceda al seguimiento de esta cuestión y

elabore un informe sobre la situación de la población gitana en Europa, basándose en anteriores resoluciones e informes del PE; considera que debería crearse a escala de la UE un mecanismo de evaluación inter pares para supervisar y garantizar el respeto por parte de los Estados miembros;

23. Insta a los Estados miembros a que cumplan estrictamente sus obligaciones derivadas del Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación Racial asumiendo de inmediato las recomendaciones formuladas por el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en su sesión nº 77;

24. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos, al Supervisor Europeo de Protección de Datos, al Consejo de Europa y a la OSCE.

6. UNA PUBLICACIÓN DE INTERÉS

S. IGLESIAS SÁNCHEZ, LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL RÉGIMEN DE MOVILIDAD EN LAS DIRECTIVAS DE LA UE EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, MADRID: ED.REUS, 2010.

(WWW.OECDBOOKSHOP.ORG)

El libro que presentamos tiene por objeto el estudio de las normas del Derecho de la Unión Europea que reglamentan la movilidad de los nacionales de terceros Estados dentro de la Unión Europea. Estas normas se refieren, por consiguiente, a lo que podríamos denominar un proceso de migración secundaria, el paso entre dos Estados (miembros de la UE) de un ciudadano que posee la nacionalidad de un Estado no miembro.

La cuestión es compleja pues, en primer lugar, requiere examinar, las normas de acceso de los extranjeros al territorio de un Estado de la Unión; en segundo lugar, porque las normas de la UE conviven con las normas nacionales de derecho de extranjería; en tercer lugar, porque al enfoque puramente de integración económica – la dinámica del mercado interior hace inexcusable que una parte considerable de la fuerza de trabajo del mercado interior disfrute de la libertad de circulación – se añade un enfoque más profundo, ligado a la consideración de la UE como una comunidad política respetuosa de los derechos fundamentales de quienes residen en ella.

La obra emplea un concepto novedoso, el de “derechos de movilidad”, que define como “la posibilidad de que los nacionales de terceros estados residentes legales en un Estado miembro de la Unión Europea, desplacen su residencia a otros Estados miembros distinto del cual le otorgó la primera autorización de residencia o estancia”. Si se pone énfasis en este concepto es porque, como señala la autora, “la regulación de la movilidad de los nacionales de terceros Estados en la UE supone una cuestión que se encuentra a caballo entre la lógica que inspira las restrictivas regulaciones de las migraciones internacionales y la lógica integradora que subyace a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión” (pág. 13).

Las normas que regulan el régimen de movilidad de los extranjeros en la UE son fundamentalmente: la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003), la Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003), la Directiva sobre la admisión de estudiantes (Directiva 2004/114/CE del Consejo de 13 de diciembre de 2004), la Directiva sobre la admisión de investigadores (Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de octubre de 2005) y la Directiva sobre la admisión de trabajadores altamente cualificados (Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009).

El libro las analiza detalladamente y las sitúa en el contexto más amplio del largo camino que ha llevado a dotar a la Unión Europea de competencias en materia de migración. Son interesantes a estos efectos los dos primeros capítulos de la obra que analizan este proceso: cómo la libre circulación de personas se ha extendido a los nacionales de terceros Estados residentes legales en los Estados miembros.

La obra posee, por consiguiente, un marcado interés que justifica su selección por parte de Itinera Universitarias. Se trata, en cualquier caso, de una obra de carácter científico-jurídico, siendo así que recoge la versión revisada y actualizada de la tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid por su autora, Sara Iglesias Sánchez, profesora formada bajo la tutela de Gil Carlos Rodríguez Iglesias, antiguo Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que ha realizado estancias de investigación en centros de reconocido prestigio en Heilderberg (Alemania) y Nimega (Países Bajos).

Fundación Paulino Torras Domènech

Observadora no gubernamental de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.)
Colaboradora de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

Departamento de actividades culturales
dac@fptd.org
www.itinerauniversitas.org

