

Unidad 4. ÁMBITO NORMATIVO EUROPEO Y ESPAÑOL. PASADO Y PRESENTE DE LAS POLÍTICAS CONTRA EL ANTIGITANISMO.

Beatriz Alarcón Delicado¹

- 1. Evolución de la normativa antigitana en la UE y España. Últimos 20 años hasta la pandemia.**
- 2. Contexto actual normativo y político en la UE y en España.**
- 3. Debate legislativo en la actualidad española.**

1. Evolución de la normativa antigitana en la UE y España. Últimos 20 años hasta la pandemia.

La discriminación sufrida por los romaníes -más conocida como antigitanismo- entró en la agenda política de las instituciones europeas y de los Estados miembros de la mano de:

- a) Resoluciones del Parlamento Europeo².
- b) Cumbres Europeas sobre Población Gitana, celebradas el 16 de septiembre de 2018 y el 25 de marzo de 2010.
- c) Creación de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana.
- d) Creación en abril de 2011 del Marco Europeo para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana (Rodríguez, 2011).

¹ Doctora en Criminología por la Universidad de Murcia. Actualmente colabora como investigadora en criminología en el grupo de investigación Criminalidad Económica, Nuevas Tecnologías y Derecho Penitenciario (INVESTCRIM) de la Universidad de Alicante. Cuenta con varias comunicaciones en el ámbito de los delitos de odio, así como en el ámbito de la violencia de género en mujeres especialmente vulnerables tales como las mayores de 65 años, las adolescentes o las mujeres gitanas.

² Resolución del Parlamento Europeo, 28 de abril de 2005, sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea; Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de abril de 2015, con ocasión del Día Internacional del Pueblo Gitano – antigitanismo en Europa y reconocimiento por la UE del día de conmemoración del genocidio del Pueblo Gitano durante la Segunda Guerra Mundial [2015/2615(RSP)]; Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2017 para prevenir y combatir la discriminación contra las personas gitanas y el antigitanismo [2017/2038 (INI)]; Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo [2019/2509(RSP)]; Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos: lucha contra las actitudes negativas hacia las personas de origen gitano en Europa [2020/2011(INI)].

Estos instrumentos normativos han supuesto el punto de partida para la efectiva implantación de los derechos fundamentales de la comunidad gitana.

De este modo, la comprensión de tales formas de discriminación hacia los gitanos ha dado lugar en el contexto de la UE a políticas tendentes a la eliminación de la desigualdad en el acceso o el trato de ciertos grupos en áreas como el empleo, la educación, la seguridad, la atención sanitaria, la vivienda, o el suministro de bienes y servicios (Unión Europea 2000, Directiva 2000/43/CE)³.

Por otro lado, también se diseñan políticas de antidiscriminación, abordándose el discurso del odio sufrido por los gitanos, siguiendo el art. 2 del **Tratado de Lisboa**, de 17 de diciembre de 2007, en el que se formula que la Unión debe estar basada en los valores de respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y de los derechos humanos, incluidos los de aquellas personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los países miembros en una sociedad con pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, solidaridad e igualdad (Unión Europea, 2007).

En la misma línea se encuentra la **Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008**, relativa a la *lucha contra determinadas formas y expresiones de racismo y xenofobia por medio del Derecho penal*. En este asunto, la Recomendación N.º 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (en adelante, ECRI) va más allá de la Decisión Marco y defiende que el discurso de odio se basa en la suposición injustificada de que una persona o grupo de personas es superior a otras y en la incitación a actos de violencia o discriminación, lo que socava el respeto por los grupos minoritarios y perjudica la cohesión social (ECRI, 2015).

Ahora bien, fue en el 2011, cuando el máximo órgano de gobierno de la UE -el Consejo de Europa- da luz verde al **Marco Europeo de Estrategias de Inclusión de la Población Gitana**, una iniciativa que los 27 Estados de la Unión Europea concretaron en sus respectivas Estrategias Nacionales y que han sido desarrolladas desde el 2012 al 2020.

³ Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Los gitanos constituyen la mayor minoría étnica de Europa. Según las estimaciones, en Europa viven entre 10 y 12 millones de gitanos, y aproximadamente 6 millones son ciudadanos o residentes de la UE. Recuperado de: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu_es

Se instaure así por primera vez un marco común para el desarrollo de medidas y políticas en el ámbito nacional a partir de enfoques, objetivos y ámbitos de trabajo compartidos por todos los Estados miembros. Cuenta además con el impulso político y financiero de la UE y de los 27 y se inscribe en una estrategia europea mayor, la EU2020, con objetivos expresos de reducción de la pobreza y la exclusión que aquejan de manera secular a la población gitana.

En 2013 el Marco Europeo se vio reforzado por la **Recomendación del Consejo**⁴ relativa **a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros**. Con esta Recomendación se prestó mayor atención a dos ámbitos horizontales, a saber, la lucha contra la discriminación y la reducción de la pobreza.

A partir de 2016 se introduce la obligación de los Estados miembros de elaborar informes anuales, contribuyendo así al desarrollo de un sistema europeo de seguimiento.

En definitiva, se proporcionó un marco para la coordinación política, la consulta, el seguimiento y recomendaciones políticas específicas para las estrategias nacionales de integración de los gitanos, aunque la aplicación de acciones políticas y administrativas concretas pasaba a depender de la voluntad política de los Gobiernos nacionales, regionales y locales. Siguiendo el *Informe de la Comisión sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020*, el avance hacia los objetivos de integración de los gitanos se consideró como globalmente limitado, presentando algunas diferencias significativas entre sectores y países⁵.

⁴ Véase Recomendación del Consejo, de 9 de diciembre de 2013, relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=en)

⁵ Entre los principales resultados se señala la educación como el ámbito que mejores datos registra con la reducción del abandono escolar prematuro en primaria y en la enseñanza obligatoria. En el ámbito de la salud, pese a que la cobertura sanitaria sigue teniendo límites, ha mejorado la percepción subjetiva del estado de salud en la comunidad gitana. Los peores datos se registraron en el acceso al empleo y en el aumento de jóvenes gitanos que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación. Por otro lado, persisten las dificultades en el acceso a la vivienda, aunque se han registrado algunos avances en el objetivo general de lucha contra la pobreza. El antigitanismo y los delitos de odio siguen siendo un motivo de gran preocupación, a pesar de que existen indicios de cierta reducción de las experiencias de discriminación de la población gitana en su acceso a los servicios en algunas áreas.

Véase COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0785&from=ES>

Centrando el estudio en el ámbito español, se cuenta con una de las mayores poblaciones gitanas de Europa⁶ y está a la cabeza de los países en los que esta comunidad ha alcanzado unas mejores condiciones de vida y cotas de integración social, sin embargo, la comunidad gitana española continúa padeciendo la desigualdad y sus miembros se encuentran a gran distancia de los estándares del resto de la población (Rodríguez, 2011).

El Marco Europeo se adoptó a través de la **Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020** a solicitud del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en 2012. Los principales objetivos de esta estrategia se fijaron atendiendo a cuatro áreas clave (educación, empleo, vivienda y salud) e incorporando indicadores de progreso a medio y largo plazo, contando para ello con la colaboración de las Comunidades Autónomas, la Administración Local y el movimiento asociativo gitano⁷.

Además, se contemplaron aspectos esenciales para la inclusión de la población gitana que iban más allá de las exigencias de la Comisión Europea, como el enfoque transversal de género, la lucha contra la discriminación, la promoción de la participación de la población gitana, el fomento de la cultura y el conocimiento o la atención a la población gitana procedente de otros países.

La Estrategia Nacional 2012-2020 fue la primera política explícita que buscó generar impactos transformadores en la comunidad gitana a largo plazo, dando continuidad y profundizando en los ámbitos clave para la inclusión social.

⁶ Se estima que la población gitana española se encuentra entre las 750.000 (FSG, 2007) y las 900.000 personas (FOESSA, 2008), representando el 1,5% de la población española total y, distribuidos de manera desigual por todo el territorio español, residiendo, particularmente, en las grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Valencia, Zaragoza y Murcia; con una mayor concentración en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Cataluña.

⁷ En la medición del cumplimiento de los objetivos se llevaron a cabo, tanto en la fase intermedia como al final, encuestas con perspectiva longitudinal para comparar la situación de la población gitana en comparación con el conjunto de la población española. Véase, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020*. Informes, Estudios e Investigaciones. Recuperado de https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/WEB_POBLACION_GITANA_2012.pdf

Si bien se lograron algunos avances: en materia de Educación Infantil, escolarización primaria y secundaria; incremento de la población gitana asalariada; reducción de la infravivienda; disminución del tabaquismo y mejoras en la atención bucodental y ginecológica⁸, aún persisten desafíos importantes para garantizar el bienestar social, la equidad, la tolerancia y la participación en condiciones de igualdad, tanto en el ámbito público como en el privado de la población gitana en España. Pese a los progresos moderados obtenidos es importante destacar, el aumento de la visibilidad y el reconocimiento del Pueblo Gitano gracias a la Estrategia, además de una mayor implicación por parte de los distintos ministerios y de los gobiernos autonómicos y locales, lo cual ha abierto posibilidades de coordinación y profundización en las políticas con la población gitana, reforzando la participación e interlocución con sus entidades.

⁸ Véase la Segunda Encuesta Nacional de Salud a la Población Gitana (2014) elaborada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Desde el año 2006, ha aumentado el porcentaje de mujeres gitanas que refiere haber acudido alguna vez a una consulta de ginecología, desde un 75,6% a un 83,6%; cifra muy similar al 86,3% de las mujeres de población general.

Recuperado de

<https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/ENS2014PG.htm>

**Evolución de la normativa antigitana en la UE.
Últimos 20 años hasta la pandemia.**

- Marco para la coordinación política, consulta, seguimiento y recomendaciones políticas específicas para las estrategias nacionales de integración de los gitanos. **Principales resultados:**
 - Aplicación de acciones políticas y administrativas concretas depende de la voluntad política de los Gobiernos nacionales, regionales y locales.
 - **Informe de la Comisión sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020** considera globalmente limitado el avance hacia los objetivos de integración de los gitanos.
 - **Educación** el ámbito con mejores datos: reducción del abandono escolar prematuro en primaria y en la enseñanza obligatoria.
 - **Salud:** cobertura sanitaria sigue teniendo límites. Ha mejorado la percepción subjetiva del estado de salud en la comunidad gitana.
 - Los peores datos se registraron en el **acceso al empleo** y en el aumento de jóvenes gitanos que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación.
 - persisten las dificultades en el **acceso a la vivienda:** avances en el objetivo general de lucha contra la pobreza.
 - El **antigitanismo y los delitos de odio** siguen siendo un motivo de gran preocupación.

Normativa antigitana en la UE

- **2000. Unión Europea, Directiva 2000/43/CE**, relativa a la ***aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico***. Los gitanos constituyen la mayor minoría étnica de Europa. Según las estimaciones, en Europa viven entre 10 y 12 millones de gitanos, y aproximadamente 6 millones son ciudadanos o residentes de la UE.
- **2007. Tratado de Lisboa**: la Unión debe estar basada en los valores de respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y de los derechos humanos, incluidos los de aquellas personas pertenecientes a minorías.
- **2008. Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo**, *relativa a la lucha contra determinadas formas y expresiones de racismo y xenofobia por medio del Derecho penal*.
- **2011. Consejo de Europa, 2011: Marco Europeo de Estrategias de Inclusión de la Población Gitana**. Los 27 Estados de la Unión Europea concretaron en sus respectivas Estrategias Nacionales y que han sido desarrolladas desde el 2012 al 2020.
 - Por primera vez un marco común para el desarrollo de medidas y políticas en el ámbito nacional a partir de enfoques, objetivos y ámbitos de trabajo compartidos por todos los Estados miembros.
 - Cuenta con el impulso político y financiero de la UE y de los 27 y se inscribe en una estrategia europea mayor, la EU2020, con objetivos expresos de reducción de la pobreza y la exclusión que aquejan de manera secular a la población gitana.
- **2013. Recomendación del Consejo** *relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros*. Mayor atención a dos ámbitos horizontales: la lucha contra la discriminación y la reducción de la pobreza. **2016**: se introduce la obligación de los Estados miembros de elaborar informes anuales, contribuyendo así al desarrollo de un sistema europeo de seguimiento.
- **Recomendación Nº 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)**: discurso de odio se basa en la suposición injustificada de que una persona o grupo de personas es superior a otras y en la incitación a actos de violencia o discriminación, lo que socava el respeto por los grupos minoritarios y perjudica la cohesión social.

- **Parlamento Europeo. Resoluciones:**
 - Resolución del Parlamento Europeo, 28 de abril de **2005**, sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea.
 - Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de abril de **2015**, con ocasión del **Día Internacional del Pueblo Gitano** – antigitanismo en Europa y reconocimiento por la UE del día de conmemoración del genocidio del Pueblo Gitano durante la Segunda Guerra Mundial [2015/2615(RSP)].
 - Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de **2017** para **prevenir y combatir la discriminación** contra las personas gitanas y el **antigitanismo** [2017/2038 (INI)].
 - Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de **2019**, sobre la necesidad de reforzar el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de **Inclusión de los Gitanos** para el período posterior a 2020 y de intensificar la lucha contra el antigitanismo [2019/2509(RSP)].
 - Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de **2020**, sobre la **aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos**: lucha contra las actitudes negativas hacia las personas de origen gitano en Europa [2020/2011(INI)].
- **Cumbres Europeas sobre Población Gitana**, celebradas el 16 de septiembre de 2018 y el 25 de marzo de 2010.
- Creación de la **Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana**.
- Creación en abril de 2011 del **Marco Europeo para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana**.

España

- Una de las mayores poblaciones gitanas de Europa:
 - Se estima que la población gitana española se encuentra entre las 750.000 (FSG, 2007) y las 900.000 personas (FOESSA, 2008), representando el 1,5% de la población española total.
 - Distribución de manera desigual por todo el territorio español:
 - Grandes ciudades como Madrid, Barcelona, Sevilla, Granada, Valencia, Zaragoza y Murcia.
 - Mayor concentración en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Cataluña.
- Mayores avances en mejora de las condiciones de vida y acceso a bienes y servicios: se continúa padeciendo la desigualdad. Su población se encuentra a gran distancia de los estándares de bienestar y garantía de los derechos civiles que el resto de la población.
- Marco Europeo se adopta en 2012: **Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020**. Primera política explícita que buscó generar impactos transformadores en la comunidad gitana a largo plazo. **Objetivos:**
 - 4 áreas clave: Educación, Empleo, Vivienda y Salud.
 - Enfoque transversal de género.
 - Lucha contra la discriminación, promoción de la participación de la población gitana, fomento de la cultura, conocimiento y atención a la población gitana no española.
 - Incorporación de indicadores de progreso a medio y largo plazo: medición del cumplimiento de los objetivos se llevaron a cabo, tanto en la fase intermedia como al final, encuestas con perspectiva longitudinal para comparar la situación de la población gitana en comparación con el conjunto de la población española.
 - Colaboración de Comunidades Autónomas, Administración Local y el movimiento asociativo gitano: favorece la interlocución y logros.
 - **Avances:** Educación Infantil, escolarización en Primaria y Secundaria; incremento de acceso al empleo regular; reducción infravivienda; disminución del tabaquismo, mejoras en la atención bucodental y ginecológica.
 - **Retos:** alcanzar los mismos niveles de bienestar que el conjunto social.

2. Contexto actual normativo y político en la UE y en España.

La crisis del COVID-19 supuso un empeoramiento de las cifras de romaníes en riesgo de pobreza (Jovanovic y Korunovska 2020; OSCE 2020), así como de la discriminación y acceso desigual a la educación, empleo, protección de la salud o vivienda dando lugar a una importante brecha con respecto a la población general. Esta situación puso de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque global hacia una nueva Estrategia de la UE para los Gitanos capaz de integrar las lecciones de la pandemia (Cortés, 2021).

Como consecuencia de dicha situación se presenta la Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021⁹, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana. La presente recomendación aboga por reducir las desigualdades estructurales a las que se enfrenta la población gitana abordando -su acceso limitado a agua salubre, infraestructuras y servicios sanitarios -incluidos los de vacunación-, así como a la falta de instalaciones y capacidades digitales a las que se enfrenta y que les permitirían participar activamente en la sociedad y, en especial, en la educación a distancia-. A esto se une el objetivo de eliminar los altos niveles de precariedad económica, el hacinamiento de las viviendas y la segregación de los asentamientos o campamentos que padecen.

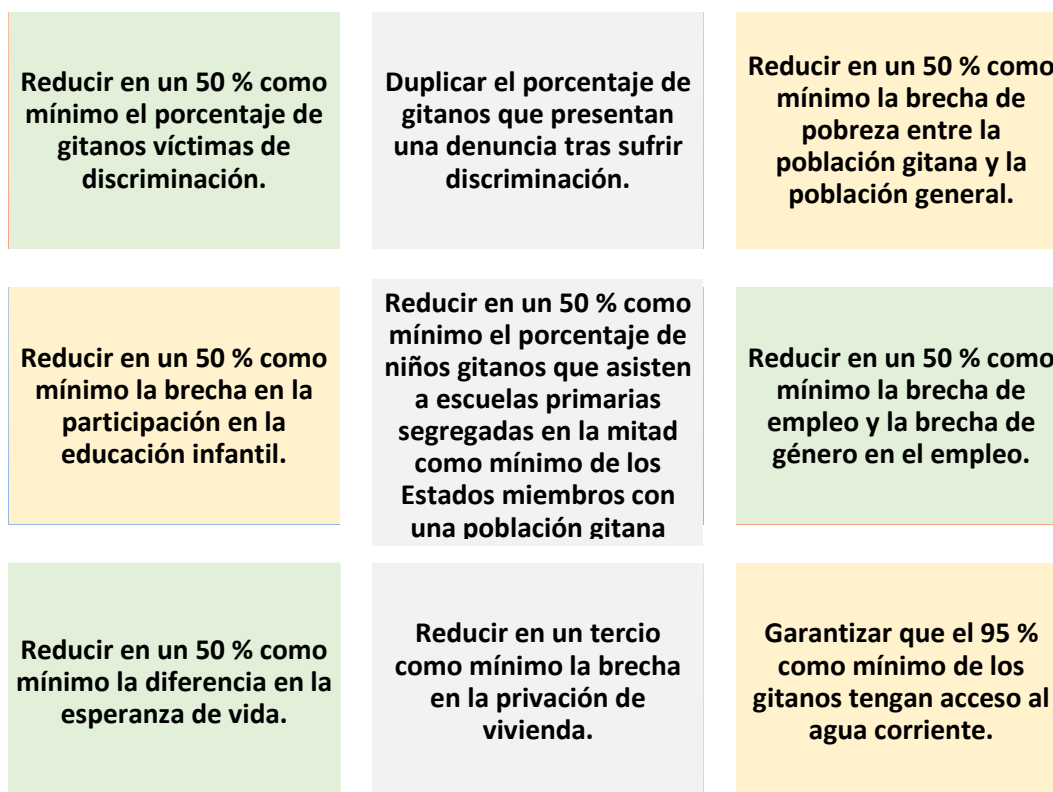
Por su parte, siguiendo con la anterior Recomendación, la Comisión Europea ha lanzado una nueva propuesta, después de un largo proceso de evaluación y consulta con diferentes actores, para los próximos diez años, con la intención de abordar la situación crítica de la población gitana en Europa. Este nuevo marco estratégico pretende abordar la desigualdad de la población, poniendo el foco en la igualdad, inclusión y participación como objetivos horizontales y medibles, dirigidos a un cambio de mentalidad. Su principal aporte es combatir los prejuicios y luchar contra el antigitanismo y la discriminación de manera explícita y como objetivos principales, además, también abarcará el empoderamiento de la población gitana y un mayor conocimiento y puesta en valor de la historia y cultura gitanas.

El papel de la Comisión Europea en este nuevo Marco será el de aportar apoyo y servir de guía para los Estados miembros, además de asegurar la financiación simplificando su solicitud y tramitación a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE +), del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD) con el fin de mitigar los efectos del COVID.

⁹ Diario Oficial de la Unión Europea (2021). *RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana*. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=ES)

Junto al objetivo general/principal de alcanzar la plena igualdad, la Comisión ha propuesto los objetivos mínimos para 2030 en base a los progresos realizados con el marco anterior (Véase Figura 1).

Figura 1. Objetivos mínimos propuestos en el Marco Estratégico Europeo para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de los gitanos 2020-2030.



Fuente: Elaboración propia

Para alcanzar estos objetivos es fundamental que los Estados miembros pongan en marcha las políticas adecuadas. La Comisión Europea les ofrece orientaciones para hacerlo y ha establecido una lista de medidas que deben adoptar para acelerar los avances hacia la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos.

Estas orientaciones y medidas van desde el fomento de sistemas de apoyo a las víctimas de discriminación hasta campañas de concienciación en las escuelas, el apoyo a la alfabetización financiera, el fomento del empleo de los romanís en las instituciones públicas y la mejora del acceso de las mujeres gitanas a la planificación familiar y a unos exámenes y controles médicos de calidad¹⁰.

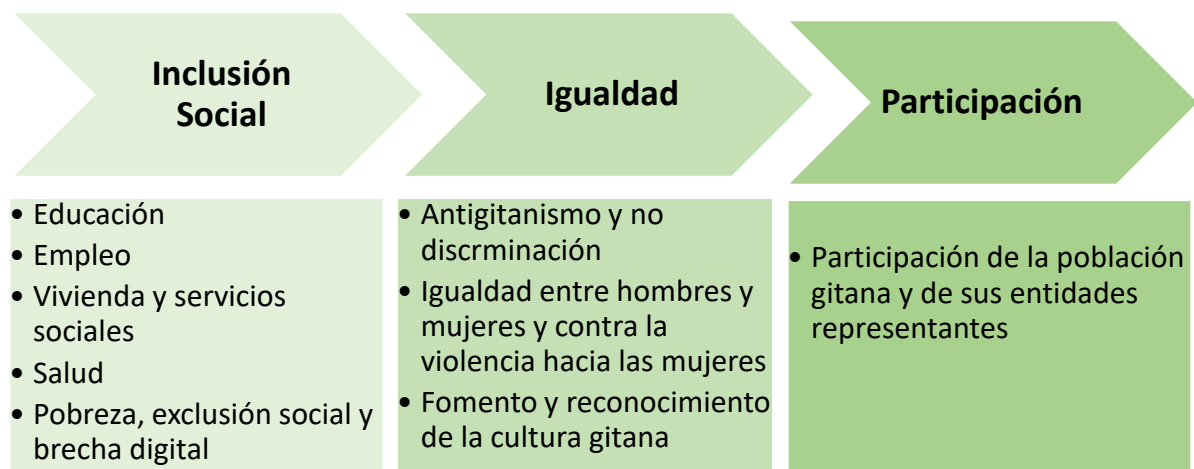
La Comisión Europea ha pedido a los Estados miembros que presenten sus estrategias nacionales a más tardar en septiembre de 2021 y que informen sobre su ejecución cada dos años. La Comisión supervisará los avances hacia los objetivos de 2030, basándose en la información de las investigaciones llevadas a cabo por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -FRA- y en las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil gitana, por ejemplo, la labor de investigación que lleva a cabo la Fundación Secretariado Gitano en España. También se llevará a cabo una evaluación intermedia en profundidad del nuevo plan de diez años en su totalidad.

A la luz de este nuevo marco estratégico, España ha adoptado la nueva **Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano 2020-2030**, según los objetivos marcados como prioritarios por el Marco de programación europeo para la Agenda 2030, está alineada con el Plan de Acción Antirracismo de la Unión Europea (2020-2025) y con las Estrategias de la Unión Europea 2020-2025 sobre los Derechos de las Víctimas y para la Igualdad de Género, siendo, además, elaborada con la participación de todos los actores implicados (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, entidades locales, Movimiento Asociativo Gitano y la Academia).

¹⁰ Véase Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana. Dentro de los Objetivos Sectoriales, se recogen las medidas que deben ser impulsadas por los Estado miembros atiendo a los ámbitos: Acceso a educación general, inclusiva y de calidad; Acceso a empleo sostenible y de calidad; Salud y acceso a servicios sanitarios y sociales de calidad; Acceso a viviendas adecuadas y no segregadas y a servicios esenciales. Diario Oficial de la Unión Europea (2021). *RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO de 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana*. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=ES)

A mayor abundancia la nueva estrategia nacional se estructura en 3 ejes, 9 líneas estratégicas (véase Figura 2) y 29 objetivos específicos¹¹. Estos últimos son metas específicas y cuantificables que representan los cambios tangibles que se esperan lograr con la Estrategia y que deben contribuir a mejorar la situación y las condiciones de vida de la población gitana en sus correspondientes líneas estratégicas y dimensiones.

Figura 2. Ejes y Líneas Estratégicas propuestos en la Estrategia Nacional para la Inclusión, Igualdad y Participación del Pueblo Gitano 2020-2030



Fuente: Elaboración propia

¹¹ Pueden consultarse accediendo al documento Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 (p. 15-16).

https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechossociales/poblaciongitana/docs/estrategia_nacional/Estrategia_nacional_21_30/estrategia_aprobada_com.pdf

Contexto actual normativo y político en la UE

- **Crisis del COVID-19:** Empeoramiento de las cifras de romaníes en riesgo de pobreza. Discriminación y acceso desigual a la educación, empleo, protección de la salud o vivienda. Se necesita enfoque global para integrar las lecciones de la pandemia.
- **2021. Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana. Objetivos:** reducir desigualdades estructurales.
 - Acceso limitado a agua potable, infraestructuras y servicios sanitarios, incluido vacunación.
 - Falta de instalaciones, instrumentos y capacidades digitales.
 - Grandes dificultades para la educación a distancia.
 - Precariedad económica: hacinamiento en las viviendas y segregación de los asentamientos o campamentos.
- **Comisión Europea.** Proceso de evaluación y consulta para un nuevo marco estratégico: igualdad, inclusión y participación. **Objetivos:**
 - Combatir prejuicios y luchar contra el antigitanismo y la discriminación explícita.
 - Empoderamiento de la población gitana.
 - Mayor conocimiento y puesta en valor de la historia y cultura gitana.
- **Funciones de la Comisión Europea:** Aportar apoyo y servir de guía para los Estados miembros. Asegurar la financiación simplificando su solicitud y tramitación a través del Fondo Social Europeo Plus (FSE +), del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Ayuda Europea para las Personas más Desfavorecidas (FEAD) con el fin de mitigar los efectos del COVID.

- **Marco Estratégico Europeo para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de los gitanos 2020-2030. Objetivos mínimos:**
 - Reducir, al menos, 50%:
 - El porcentaje de personas gitanas víctimas de discriminación.
 - La brecha en la educación infantil.
 - La brecha de esperanza de vida.
 - El porcentaje de niños gitanos que asisten a escuelas primarias segregadas en la mitad como mínimo de los Estados miembros con población gitana.
 - La brecha de pobreza respecto a la población general.
 - La brecha de empleo, respecto a la población general, y la brecha de género en el empleo.
 - Reducir, al menos, 1/3 la brecha de acceso a la vivienda digna.
 - Garantizar, al menos, el acceso del 95% de la población gitana a agua corriente.
 - Duplicar el porcentaje de denuncias tras sufrir discriminación.
 - **Objetivos Sectoriales:** medidas que deben ser impulsadas por los Estado miembros: Acceso a educación general, inclusiva y de calidad; Acceso a empleo sostenible y de calidad; Salud y acceso a servicios sanitarios y sociales de calidad; Acceso a viviendas adecuadas y no segregadas y a servicios esenciales.
- Supervisión de los avances según la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Contexto actual normativo y político en España

- **Estrategia Nacional para la Igualdad, Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano 2020-2030** según objetivos del Marco de programación europeo para la Agenda 2030.
 - Se alinea con el **Plan de Acción Antirracismo de la Unión Europea (2020-2025)** y con las **Estrategias de la Unión Europea 2020-2025 sobre los Derechos de las Víctimas y para la Igualdad de Género**.
 - Elaborada con participación de todos los actores implicados: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, movimiento asociativo gitano y la academia.

3. Debate legislativo en la actualidad española.

En este último punto se pondrá el centro de atención en algunos aspectos que generan controversia y en aquellos escenarios problemáticos en cuanto a la situación que vive el Pueblo Gitano en nuestro país.

Una primera cuestión sobre la que se ha de reflexionar es la ausencia de terminología jurídica entorno a lo considerado como “gitano” y “antigitano” en España. El **Código Penal no se refiere al antigitanismo como agravante por discriminación del art. 22.4** en relación con los delitos de odio que sufren las personas pertenecientes a esta minoría étnica. El Derecho Penal debe sentar las bases de este tipo de discriminación tal y como indican los estándares europeos, ya que no puede perseguirse aquello que no se contempla con seguridad jurídica.

Del mismo modo que el antisemitismo (art.510.1 CP)¹² ha sido considerado como un motivo racista en nuestro ordenamiento penal, debería valorarse la posibilidad con respecto al antigitanismo como ámbito de los delitos de odio que ha experimentado un mayor incremento en el último año en un 57,1% (López et al, 2020). La alusión al antigitanismo de forma específica junto al resto de motivos racistas en el art.510.1 C.P y en la agravante del art. 22.4 constituiría pues una forma más de lucha y represión frente a este pasado y reciente fenómeno de discriminación.

Siguiendo dicha inclusión del antigitanismo en el ordenamiento penal se encuentra la **Proposición de Ley Integral para la Igualdad de trato y la no Discriminación** presentada en el Congreso de los Diputados el 29 de enero de 2021 por el Grupo Parlamentario Socialista, según la cual, resulta relevante tener en cuenta que los actos discriminatorios se cometen en un contexto de discriminación estructural que explica las desigualdades históricas como resultado de una situación de exclusión social y sometimiento sistemático a través de prácticas sociales, creencias, prejuicios y estereotipos. Siguiendo la **Recomendación núm. 27 de la ONU** para combatir eficazmente este tipo de discriminación, resulta necesario defender a sus víctimas, tener datos concretos y fiables, conocer su alcance y dimensión, y sensibilizar a la sociedad y a las autoridades con datos oficiales e información sobre el mismo.

¹² Por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

Asimismo, el **Estatuto de la Víctima (Ley 4/2015, de 27 de abril)** tampoco se refiere al colectivo gitano como sujeto de derecho. Por ello dotarles de un estatuto que otorgue un reconocimiento expreso a las víctimas y que regule sus derechos, daría lugar a una mayor defensa de estas, mejorando por ende los preocupantes datos de infradenuncia que rodean a estos actos discriminatorios.

Así se desprende del **Informe de la Encuesta sobre Delitos de Odio**, que estima que sólo el 10,76% de las víctimas de delitos de odio denuncia el hecho a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (López et al, 2021), lo que coincide con los resultados hallados por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (2020), en el que la población gitana presenta denuncia en un escaso 11,5%.

A esto se une, que las entidades que trabajan para la defensa de los derechos de las personas gitanas han identificado que aquellas a menudo no denuncian situaciones de discriminación sufridas ante las autoridades (policía, fiscalía, etc.), porque tienen miedo de las posibles represalias, creen que la denuncia no será útil o efectiva, o se desaniman ante procedimientos que pueden ser largos en el tiempo (Fundación Secretariado Gitano, 2019)¹³.

Por otro lado, la reciente **Recomendación del Consejo, 12 de marzo de 2021 sobre la igualdad, la inclusión y la participación gitana**, menciona la existencia de una discriminación múltiple de algunos grupos dentro de la población gitana atendiendo a necesidades o vulnerabilidades específicas, en particular, las mujeres, la juventud, la infancia, las personas LGBTI, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidades, los nacionales de terceros países o apátridas y los gitanos que se desplazan dentro de la UE.

En el caso concreto de las mujeres la discriminación tiene un carácter interseccional, esto es, pueden encontrarse afectadas por diferentes ejes de desigualdad, entre ellos: el hecho de ser mujer, pertenecer a una minoría étnica, encontrarse en riesgo de pobreza o exclusión social, tener una discapacidad o bien, ser adolescente o mayor de 65 años.

¹³ Algunos ejemplos de casos de discriminación padecidos por personas de etnia gitana. La Fundación Secretariado Gitano elabora anualmente un informe en el que se detallan casos reales denunciados por antigitanismo. https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/igualdad/informes_discriminacion.html

Estos y otros aspectos hacen más intensa la desigualdad y discriminación que experimentan las mujeres gitanas, en ocasiones no siendo percibida por éstas (Ayuste y Paya, 2004; Montañés, 2011). Es por ello por lo que, la prevención de esta violencia debe trabajarse mediante campañas de sensibilización que reflejen esta realidad de forma que las posibles víctimas puedan identificar qué es el antigitanismo y sepan cómo denunciarlo o dónde acudir para ejercer sus derechos.

Además de la mayor vulnerabilidad, también se enfrentan a especiales dificultades en el ámbito laboral, en el ámbito educativo o en la salud. Con respecto al ámbito del trabajo, la situación de crisis económica se agrava en el caso de las mujeres, ya que desde edades muy tempranas adquieren responsabilidades en el hogar y la familia de forma que abandonan los estudios, lo que conlleva una peor cualificación profesional, donde en el mejor de los casos se desempeñan trabajos esporádicos como la venta ambulante, la limpieza de edificios o como empleadas del hogar (De la Rica, Gorjón, Miller y Úbeda, 2019).

En lo que se refiere al nivel educativo, la situación de analfabetismo que aún hoy en día sufren estas mujeres es muy elevada y, el nivel formativo que adquieren en casi el 80% no es superior a 1º de la ESO siguiendo la investigación realizada por la Fundación Secretariado Gitano (2012) realizada a nivel nacional y europeo.

En la atención sanitaria, las cifras de morbilidad son superiores al resto de mujeres de la población, así como con respecto a los hombres de su misma etnia, presentando menor esperanza de vida y mayor tasa de mortalidad que estos, contrario a lo que cabría esperarse (Esparcia, 2009; Usera-Clavero, Gil-González, La Parra-Casado, Vives-Cases, Carrasco-Garrido y Caballero, 2020).

En último lugar, cabe mencionar la reciente aprobación por el **Congreso (20 de mayo de 2021) de la creación de una subcomisión que estudiará la puesta en marcha de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano en España**¹⁴. La Subcomisión tendrá un tiempo estimado de seis meses, tanto para definir una Estrategia de Estado contra el Antigitanismo, como para influir en la Estrategia Nacional para la Igualdad, la Participación y la Inclusión del Pueblo Gitano 2021-30.

¹⁴Véase vídeo de la sesión plenaria del Congreso de los Diputados (20/05/2021). <https://www.youtube.com/watch?v=YmPzVYFav84&t=29361s>

Así las cosas, deben ponerse sobre la mesa del debate político los anteriores problemas a fin de mejorar los resultados que se esperan conseguir con la aplicación de la nueva Estrategia Nacional, ya que, si todos ellos no van de la mano es muy posible que no consigan superarse las expectativas propuestas, dando lugar a mejoras mínimas e insuficientes.

Debate legislativo en la actualidad española

- **Concepto jurídico de “gitano” y “antigitano”:** insuficiente protección jurídica ante delitos cometidos contra personas gitanas por el mero hecho de serlo.
- **Antigitanismo:** ámbito de los delitos de odio que ha experimentado un mayor incremento en 2020 en un 57,1%. **Desprotección:**
 - **Cód. Penal, art. 22.4:** antigitanismo **NO** es considerado como agravante por discriminación.
 - **Cód. Penal, art. 510.1:** antisemitismo se incluye, pero **NO** el antigitanismo.
- **2021. Proposición de Ley Integral para la Igualdad de trato y la no Discriminación.** Señala que el contexto de discriminación estructural explica las desigualdades históricas como resultado de una situación de exclusión social y sometimiento sistemático a través de prácticas sociales, creencias, prejuicios y estereotipos.
- **Estatuto de la Víctima (Ley 4/2015, de 27 de abril) NO** se refiere al colectivo gitano como sujeto de derecho: es necesario un estatuto que otorgue un reconocimiento expreso a las víctimas y que regule sus derechos: mejorar los datos de infradenuncia que rodean a estos actos discriminatorios.
- **Informe de la Encuesta sobre Delitos de Odio:** sólo el 10,76% de las víctimas de delitos de odio denuncia el hecho a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:
 - No denuncian porque tienen miedo de las posibles represalias, creen que la denuncia no será útil o efectiva, o se desaniman ante procedimientos que pueden ser largos en el tiempo.
- **2021. Recomendación del Consejo, de 12 de marzo de 2021, sobre la igualdad, la inclusión y la participación de la población gitana:**
 - Existencia de discriminación múltiple en algunos grupos de la población gitana: Mujeres. Infancia. Juventud. Personas LGTBI+. Personas ancianas. Personas con discapacidad. Personas nacionales de terceros países o apátridas. Personas que se desplazan dentro de la UE.
- **Congreso (20 de mayo de 2021) de la creación de una subcomisión que estudiará la puesta en marcha de un Pacto de Estado contra el Antigitanismo y la Inclusión del Pueblo Gitano en España**

Material complementario

Fundación Secretariado Gitano. (2018, 16 de noviembre). *Lección Gitana*. [vídeo]. YouTube. <https://youtu.be/P5T41bPGKqY>

Fundación Secretariado Gitano. (2021, 4 de junio). *Fundación Secretariado Gitano. Informe Anual 2020*. [vídeo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bxRR35BXiE4>

Material de consulta

Aiello, M. (2016). *Romani Women Taking the Lead for Social Transformation The case of the Roma Association of Women Drom Kotar Mestipen* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.

Briones-Vozmediano, E., Castellanos-Torres, E., Goicolea, I., & Vives-Cases, C. (2021). Challenges to Detecting and Addressing Intimate Partner Violence Among Roma Women in Spain: Perspectives of Primary Care Providers. *Journal of interpersonal violence*, 36(19-20), NP10433–NP10452. <https://doi.org/10.1177/0886260519872299>

Briones-Vozmediano, E., La Parra-Casado, D., & Vives-Cases, C. (2018). Health Providers' Narratives on Intimate Partner Violence Against Roma Women in Spain. *American journal of community psychology*, 61(3-4), 411–420. <https://doi.org/10.1002/ajcp.12235>

ECRI. (2011). *Recomendación de política general nº 13 sobre la lucha contra el antigitanismo y las discriminaciones contra los romaníes/gitanos, adoptada el 24 de junio de 2011*. Disponible en: [https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-oncombating-anti-gypsyism-an/16808b5aef\(17/05/2021\)](https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-oncombating-anti-gypsyism-an/16808b5aef(17/05/2021))

Fundación Secretariado Gitano (2014). *Informe de Discriminación y Comunidad Gitana. Informe anual 2013*. Madrid. Materiales de Trabajo nº111. Disponible en: <https://www.gitanos.org/upload/39/95/Discriminacion2013.pdf>

Marques, G., & Willem, C. (2021). Lucha feminista gitana en España, lucha interseccional: El combate contra el Antigitanismo en las redes sociales en España. *Investigaciones Feministas*, 12(1), 127–143. <https://doi.org/10.5209/infe.69520>

Organization for Security and Cooperation in Europe. (2003). *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*. Disponible en: <https://www.osce.org/es/odihr/17559?download=true>

Vives-Cases, C., Espinar-Ruiz, E., Castellanos-Torres, E., & Coe, A. B. (2017). Multiple struggles in fighting violence against women: implications among Romani women leaders in Spain. *Global health action*, 10(sup2), 1317084. <https://doi.org/10.1080/16549716.2017.1317084>

Vives-Cases, C., La Parra-Casado, D., Gil-González, D., & Caballero, P. (2021). Acceptability of Violence Against Women Among the Roma Population in Spain. *Journal of interpersonal violence*, 36(11-12), 5795–5812. <https://doi.org/10.1177/0886260518807910>

Bibliografía

Ayuste, A. y Paya, M. (2004). Mujer gitana y educación: un camino hacia los derechos humanos. *Encuentros sobre educación*, 5 (111), 101-124. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4683204> (Fecha de consulta 26 de noviembre de 2021).

Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. (2020). *Percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas en 2020*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Cortés, I. (2021). *Hate Speech, Symbolic Violence, and Racial Discrimination. Antigypsyism: What Responses for the Next Decade?* *Social Sciences* 10, 360. <https://doi.org/10.3390/socsci10100360>

De la Rica, S., Gorjón, L., Miller, L., y Úbeda, P. (2019). Estudio comparado sobre la situación de la población gitana en España en relación al empleo y la pobreza. Fundación Secretariado Gitano. https://iseak.eu/wp-content/uploads/2019/09/informe_FSG_ISEAK.pdf

Esparcia, M.J. (2009). Mujer gitana e integración. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 213-231. <https://www.cartagena.es/gestion/documentos/4146.pdf>

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). (2011). General Policy Recommendation No. 13 on Combating AntiGypsyism and Discrimination and Roma. Strasbourg, 24 June 2011. Recuperado de <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-13-on-combating-anti-gypsyism-an/16808b5aef> (Fecha de consulta 12 de noviembre de 2021).

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). (2015). General Policy Recommendation No. 15 on Combating Hate Speech. Strasbourg, 8 December 2015. Recuperado de <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-oncombating-hate-speech/16808b5b01>(Fecha de consulta 12 de noviembre de 2021).

European Union (EU). (2007). Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Portugal, December 13. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (Fecha de consulta 12 de noviembre de 2021).

European Union (EU). (2008). Council Framework Decision 2008/913/JHA on Combating Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law. Brussels, November 28. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal->

<content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=EN> (Fecha de consulta 12 de noviembre de 2021).

Fundación Secretariado Gitano (2012). Guía de intervención social con población gitana desde la perspectiva de género. Madrid: FSG.
https://www.gitanos.org/upload/80/53/Guia_Interv_Genero.pdf

Fundación Secretariado Gitano. (2019). *Discriminación y comunidad gitana 2019. Informe anual FSG.*
https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/129965.html.es

Korunovska, N., & Jovanovic, Z. (2020). *Roma in the COVID-19 Crisis. An Early Warning from Six EU Member States.* Open Society Foundations.
<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/2f2efd8a-8ba5-4ac4-8aee-ae0dcd2933ca/roma-in-the-covid-19-crisis-20200428.pdf>

López, J., Sánchez, F., Fernández, T., Herrera, D., Martínez, F., San Abelardo, M.Y., Rubio, M., Gil, V., Santiago, A.M., Gómez, M.A., y Gómez, J. (2020). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España.* Ministerio del Interior.

López, J., Fernández, T., Máñez, C.J., San Abelardo, M.Y., Gómez, J., Sánchez, F., Herrera, D., Martínez, F., Rubio, M., Gil, V., Santiago, A.M., y Gómez, J. (2021). *Informe de la Encuesta sobre Delitos de Odio.* Ministerio del Interior.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2014). *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020.* Informes, Estudios e Investigaciones.
https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/WEB_POBLACION_GITANA_2012.pdf

Montañés, P. (2011). Una aproximación a la realidad de las mujeres gitanas desde la perspectiva de género. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 29, 87-104. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3734191> (Fecha de consulta 26 de noviembre de 2021)

Organization for Security and Co-Operation in Europe (OSCE). (2020). *Persistent Roma inequality increases COVID-19 risk.* Warsaw and Vienna, April 7. Recuperado de <https://www.osce.org/odihr/449668> (Fecha de consulta 12 de noviembre de 2021).

Rodríguez, I. (2011). El proceso de inclusión de la comunidad gitana en España ¿un modelo para Europa? *Revista Trimestral de la FSG*, (58), 48-51.
http://www.gitanos.org/upload/70/28/48-51_a_fondo.pdf

Usera-Clavero, M., Gil-González, D., La Parra-Casado, D., Vives-Cases, C., Carrasco-Garrido, P., & Caballero, P. (2020). Inequalities in the use of gynecological visits and preventive services for breast and cervical cancer in Roma women in Spain. *International journal of public health*, 65(3), 273–280. <https://doi.org/10.1007/s00038-019-01326-w>