Presentación

Europa puede ser distinta para los gitanos. Puede ser distinta para las comunidades romaníes del Centro y Este de Europa, si la adhesión a la Unión significa un punto de fractura respecto de un pasado de integración forzada y de un presente marcado por la pobreza y la discriminación. Pero Europa puede ser distinta también para los gitanos españoles si la ampliación significa el reencuentro con otras comunidades romaníes europeas y potencia su presencia social y su capacidad política. Por eso, pensamos, era importante una aproximación a la situación de los gitanos en clave europea. El proceso a ampliación hacia el Este ha supuesto descubrir la *situación de exclusión social y de discriminación* en la que mayoritariamente se encuentran las comunidades romaníes de todos los Estados Miembros, a la vez que se intuía un considerable potencial político de lo que supone ya la primera minoría étnica transnacional en Europa.

Podríamos pensar que la «cuestión gitana» es posiblemente uno de los problemas sociales más intensos y de más difícil abordaje de los que podemos encontrar en Europa precisamente por el enquistamiento histórico de una relación complicada con el conjunto de la sociedad, que ha incorporado todos los ingredientes de los procesos de desigualdad social, de exclusión y pobreza, de discriminación étnica, de segregación espacial y hasta de violencia y persecución, en distintas proporciones según los países y momentos históricos: posiblemente ningún otro pueblo en Europa ha estado tan desfavorecido durante tanto tiempo. Pensar en clave europea nos parece por tanto importante para abordar esta cuestión que es plenamente europea.

Hemos pensado en centrar los contenidos de este número preferentemente sobre los gitanos del Este por ser ésta una realidad menos conocida en nuestro país. Ciertamente, no es que la información sobre la comunidad gitana española sea muy extensa. Carecemos de las informaciones más elementales que las estadísticas oficiales se niegan a dar por un falso pudor «anti-discriminación» y seguimos anclados en los viejos estereotipos que nos impiden ver los cambios reales que están protagonizando los gitanos en nuestro país. Sin embargo, hemos considerado que el conocimiento de un proceso histórico, de una situación social y de una arquitectura institucional tan distintos en el Centro y en Este de Europa nos pueden ayudar también a entender mejor la situación y las potencialidades de cambio de los gitanos en nuestro país.

Este monográfico tiene su origen en un Curso de Verano impartido en la Universidad Pública de Navarra en Julio de 2004 que llevaba por título *«La Europa de los gitanos: políticas sociales con la minoría gitana en la Europa ampliada».* Se han incorporado en este monográfico una buena parte de los trabajos que se presentaron en dicho curso, convenientemente revisados y actualizados.

Es obligado agradecer aquí especialmente la colaboración de la Fundación Secretariado Gitano, tanto para el diseño y organización del curso como a la hora de facilitar el acceso a información y materiales útiles para elaborar algunos de los artículos que ahora se encuentran a su disposición.

Los artículos de este monográfico pueden dividirse en dos grandes bloques. El primero de ellos está dedicado a analizar la situación social de las comunidades romaníes en el Centro y Este de Europa. El segundo analiza distintos aspectos de las políticas que desde distintos ámbitos institucionales se están desarrollando en este campo.

En un análisis de conjunto de *La exclusión social de los gitanos (roma) en la Europa ampliada,* **Tomáš Sirovátka** aporta un análisis comparativo entre cinco países clave de la Europa del Este: Bulgaria, la República Checa, Rumanía, Eslovaquia y Hungría, casi todos miembros ya de pleno derecho de la Unión Europea. Centrándose principalmente en la situación de exclusión del mercado de trabajo que afecta a la minoría gitana en todos estos países, nos presenta cómo han actuado a la vez los factores estructurales (reconversión económica en un proceso de transición al capitalismo), con los déficits educativos de las comunidades romaníes y con los procesos de discriminación étnica hacia los gitanos.

El trabajo de **Michal Vašečka,** *«Exclusión social y doble marginación de la población romaní en Eslovaquia después de 1989»,* nos permite aterrizar en un caso concreto de uno de estos países, para entender mejor qué había significado primero el proceso de integración forzosa que buscaba la asimilación de las comuni-

dades romaníes al conjunto de la población durante cuatro décadas largas, y qué les ha supuesto después la transición al capitalismo y las reformas económicas políticas y sociales. Se muestra en este artículo cómo el factor de la segregación espacial (una doble marginación étnica y espacial), heredada históricamente y acrecentada en la transición, ha jugado un papel determinante en la propia regresión social de los gitanos y en la dinámica de discriminación y violencia étnica que se ha desatado contra ellos.

Hasta qué punto estas fuertes tensiones económicas y sociales que afectan a las comunidades romaníes del Este están intensificando los flujos migratorios de los gitanos hacia Occidente, y en concreto a España, es una de las preguntas a las que trata de responder **Almudena Macías,** *«Los gitanos en el flujo migratorio del Este hacia Europa Occidental. El caso de Rumanía».* La intensidad del flujo migratorio hacia España (en concreto de rumanos) y la asociación con algunos colectivos muy estigmatizados que se dedican a actividades marginales aquí, hacen especialmente atractiva su invitación para ver la migración romaní como parte del conjunto del flujo migratorio de estos países (mayoritariamente no-gitana) y no tanto como continuidad de la secular historia nómada del pueblo gitano. Nos obliga además a conocer más las características de estos migrantes romaníes para evitar caer en estereotipos y generalizaciones.

Entrando en las cuestiones políticas, **Nidhi Trehan,** en su artículo *«Identidad étnica y representación política e institucional de las comunidades romaníes en Europa»* nos plantea en primer lugar el debate en torno a la oportunidad y la viabilidad de un proceso nacionalista de (re)construcción de la unidad del pueblo gitano en Europa. En segundo lugar la opción por el desarrollo de instituciones políticas para los gitanos es sometida a valoración, planteándose otras opciones, alternativas o complementarias, que traten de mejorar la representación política de los gitanos y su participación en las instituciones y en el proceso general de toma de decisiones.

En este proceso de construcción identitaria, de promoción política y de mejora de las condiciones sociales de los gitanos, **José Manuel Fresno y Carolina Fernández** nos presentan *«Las políticas de la Unión Europea a favor de la comunidad gitana: derechos sociales, fondos estructurales e igualdad de trato».* Se analiza aquí su capacidad para contrarrestar los efectos perversos que las reformas económicas en ciernes y el proceso de adaptación a la Unión Europea pueden estar teniendo sobre los grupos más desfavorecidos en estos países, como la comunidad romaní, así como la influencia que pueden tener sobre las propias políticas nacionales, en concreto en lo que respecta a la lucha contra la exclusión social y la contra la discriminación étnica.

Aterrizar en un caso concreto, como el de Rumanía nos permite ver con más detalle la arquitectura institucional que los nuevos Estados Miembros y los países candidatos (como es este caso) han debido desarrollar para cumplir los criterios de la adhesión en lo concerniente a cohesión social, derechos humanos y lucha contra la discriminación. **Cristian Jura,** desde su peculiar perspectiva de artífice de una parte significativa de estas nuevas instituciones nos describe sus características y funciones en su articulo *«Las políticas sociales del gobierno rumano con las minorías étnicas».*

Como final más propositivo de este segundo bloque sobre la dimensión política, **Ramón de Marcos** invita a una estrategia combinada en la que confluyan por un lado la activación política de los propios gitanos dentro de un proceso de revisión y potenciación de sus estructuras y prácticas de representación, y por el otro el refuerzo del papel de la Unión Europea a la hora de impulsar políticas y actuaciones de contenido social que puedan beneficiar a los gitanos: *«Europa y los gitanos ante el reto de romper sus resistencias».*

Como síntesis de todos estos retazos y como introducción a la vez del amplio debate que se abre en Europa sobre los gitanos, el primer artículo de la revista, *«la Europa de los gitanos: Identidad, participación y políticas sociales en la Europa ampliada y su incidencia en España»,* de **Miguel Laparra,** muestra el rol que pueden tener las políticas sociales con los gitanos a nivel europeo a la hora de potenciar el proceso de construcción identitaria del «pueblo gitano», tanto a nivel europeo como en los estados miembros. En sentido contrario se defiende que el desarrollo de instituciones de representación política de la/s comunidad/es romaníes puede ser un interesante instrumento también para lograr su promoción económica y su integración social. Se extraen finalmente, a partir del análisis comparado al que invita este número, algunas conclusiones y propuestas para la agenda política de la «cuestión gitana» durante los próximos años en España.

La Tribuna Abierta nos ofrece un artículo de **Luis Ayala,** sobre la necesidad de un sistema integrado de indicadores que se desarrolle a partir de la propuesta europea de indicadores conocidos como indicadores de Laeken. Un artículo de **Mar Camarasa** sobre los procesos de participación en la elaboración de los Planes Nacionales para la Inclusión Social, en concreto en el II Pnain 2003-2005. Y un artículo de dos autores, **Miguel Hernando y Fernando Bravo,** sobre cómo influyen las migraciones en las relaciones internacionales, en este caso en las relaciones España - Marruecos.

La Sección Documentación complementa bien este número dedicado a la Europa de los Gitanos, con dos referencias. Una es la de una página WEB que realiza el seguimiento del compromiso de ocho países de Europa del Este y de

varios organismos internacionales sobre la situación de los Gitanos en Europa. Y un segundo documento que forma parte de un diagnóstico europeo pero referido específicamente a España, en el que se examina la cuestión gitana desde la perspectiva de género centrándose en las mujeres gitanas, así como recomendaciones al gobierno para hacer frente a estas situaciones.

1

La Europa de los Gitanos: Identidad, participación y políticas sociales en la Europa ampliada y su incidencia en España

Miguel Laparra Navarro

Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra

Sumario

1. La ampliación europea y la visibilidad de la cuestión gitana. 1.1. Clarificación terminológica. 1.2. La dimensión política de la cuestión gitana: una perspectiva cuantitativa **2.** El reencuentro de los gitanos en Europa: ¿la construcción de una pueblo sin Estado, de una nación sin territorio? **3.** Los límites de un modelo autoritario de integración. **4.** Referencias bibliográficas. **5.** Anexo estadístico: Estimaciones de la población romaní en Europa.

RESUMEN

La adopción de una perspectiva internacional en el estudio de la «cuestión gitana» y la introducción de ciertos elementos de análisis comparativo entre los gitanos españoles y los de Europa del Este, a pesar del déficit de información disponible, nos permite un abordaje más comprensivo de la situación de las comunidades romaníes: Valoramos la relevancia de la ampliación hacia el este para los gitanos de la UE. Se identifica el contraste en las tendencias y, en concreto, la regresión social del proceso de asalarización en el este, fruto de los límites del «modelo autoritario de integración» adoptado durante cuatro décadas. Se ponen de manifiesto los bloqueos en el ámbito de la educación y del mercado de trabajo existentes en España con los gitanos, así como la inexistencia de una arquitectura institucional capaz de canalizar la participación de la comunidad gitana y su reconocimiento político como minoría étnica. En éste y otros aspectos, la Unión Europea está desarrollando un rol positivo con los gitanos en los países del este que no se pudo apreciar en el momento de la adhesión de España.

ABSTRACT

By analysing the «Roma issue» from an international perspective and introducing certain elements of comparative analysis between Spanish gypsies and those of Eastern Europe, despite the lack of available information, we are able to take a more comprehensive approach to the situation of Romany communities. We assess the significance of eastward enlargement for Roma in the EU. A contrast is identified in trends and, specifically, the social regression in the access to employment in the East, deriving from the limits of the «authoritarian integration model» implemented for four decades. There is evidence of obstacles in education and the labour market for Roma in Spain, and there is no institutional architecture able to channel the participation of the Roma community and its political recognition as an ethnic minority. In this and other aspects, the European Union is making positive strides in regard to the role of Roma from Eastern European countries, something which was not noticeable when Spain joined the EU.

1 LA AMPLIACIÓN EUROPEA Y LA VISIBILIDAD DE LA CUESTIÓN GITANA

Hacemos referencia con «la cuestión gitana» al proceso de análisis técnico-científico y de debate social sobre la situación de los gitanos y sobre las propuestas políticas orientadas a su mejora. Queremos denotar con ello la percepción bastante extendida entre estudiosos, profesionales y público en general, de que se trata efectivamente de una cuestión no resuelta, en la que queda todavía mucho por hacer y para la que no hemos encontrado colectivamente una vía definitiva de respuesta.

Habitualmente, «la cuestión gitana» se ha planteado en España desde una perspectiva estrictamente nacional, autonómica o incluso local. Se entendía que la situación de los gitanos era una cuestión eminentemente doméstica que había que abordar a esos niveles[1]. La ampliación de la Unión Europea a los países del centro y del este de Europa supone, en primer lugar, un replanteamiento de este enfoque «localista» y nos sugiere la posibilidad de introducir una perspectiva internacional, tanto a la hora de analizar la situación de los gitanos como a la hora de enfocar las soluciones. La adopción de esta perspectiva internacional nos obliga, en primer lugar, a una clarificación terminológica.

1.1. Clarificación terminológica

En esta nueva perspectiva, lo primero que es preciso aclarar es el uso de la terminología. El término «gitano» no ha sido objeto hasta el momento de controversia en nuestro país[2], no tanto porque no vaya teñido de connotaciones

(1) Sirva de ejemplo el listado de 15 estudios sobre los gitanos desde 1991 a nuestros días recopilados en el último Informe del Programa de Desarrollo Gitano. De ellos, tan sólo uno es nacional (data ya de 1991), 9 son autonómicos y 5 locales (DGSSyD, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). «Informe del Programa de Desarrollo Gitano». Madrid, Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. MTAS.)

(2) Es ésta una constatación reseñable a la luz de lo problemático que resulta denominar a otros colectivos desfavorecidos. Las personas con discapacidad psíquica, por ejemplo, se han denominado tontos, subnormales, minusválidos, o discapacitados, en una sucesión de términos que parece reflejar que la propia realidad social acaba «quemando» las palabras y asignándoles un valor despectivo que hace necesario buscar sustitutos para un lenguaje más aséptico, propio del uso técnico-profesional. Lo mismo sucede con términos como pobreza, exclusión, marginación y tantos otros, puestos siempre en discusión. Esta problemática de la denominación se acrecienta en ocasiones cuando a las dificultades sociales se le añade un componente étnico, como en el caso de la minoría afroamericana en USA.

negativas en su uso popular[3], sino porque la propia comunidad gitana se autodenomina y se reconoce con orgullo como tal[4], y así lo hace también el conjunto de la población, las entidades sociales que trabajan con gitanos y las propias instituciones públicas cuando identifican programas específicos para esta comunidad.

En otros países, sin embargo, la denominación «gitano»[5], presenta más problemas en un doble sentido. Por un lado, en la forma en la que la emplea el exogrupo, incluye indiscriminadamente una diversidad de grupos étnicos que no siempre se autoidentifican como étnicamente romaníes: itinerantes (*travellers*), manouches, egipcianos, o sinti, por ejemplo. Por otro lado, el término «gitano» ha aparecido teñido de fuertes connotaciones despectivas que hacen que sea rechazado por determinados sectores de la comunidad a la que quiere hacer referencia[6]. Por ello, se ha propuesto el término «roma» como sustantivo plural y «romaní» como adjetivo para identificar más adecuadamente al conjunto de los gitanos en Europa[7], lo que parece perfectamente justificable en la literatura internacional en inglés. Asumimos aquí la propuesta y hablaremos de «las comunidades romaníes» porque creemos que da más cuenta de la diversidad existente entre unos y otros países y entre distintos subgrupos étnicos. Sin embargo, en castellano y refiriéndonos al contexto de nuestro país, pensamos que el término «los roma», aunque supera el sesgo sexista que identifica habitualmente en este idioma el neutro con el masculino, no está suficientemente extendido como para hacerlo directamente comprensible a cualquier lector. Al menos en el contexto español pensamos, por tanto, que es perfectamente legítima también la utilización del término «gitano/a» para hacer referencia a la comunidad romaní.

(3) Se utiliza «gitano» como calificativo con un doble significado: en ocasiones en sentido positivo para aquellas personas con una gracia o arte especial; en otras ocasiones, posiblemente más habituales, para referirse a personas de poco fiar, que estafan o engañan con zalamerías, o que van descuidadas en su arreglo personal:
SECO, Manuel; Andrés, Olimpia y Ramos, Gabino (1999). *Diccionario del español actual.* Madrid, Aguilar.
RAE (2003). *Diccionario de la Lengua Española. XXII Edición.* Madrid, Real Academia Española.

(4) Son numerosas las asociaciones que utilizan el adjetivo «gitano» dentro de su nombre. Cualquier identidad étnica pasa en algún grado por la autoidentificación colectiva (el reconocimiento mutuo entre los miembros como parte de un mismo grupo), pero también por la heteroidentificación (el reconocimiento como tales por parte del conjunto de la sociedad). Esto no debería limitar la libertad de las personas (autoidentificación individual) que pueden no querer identificarse de un determinado modo (aquí como gitanos) en público o en privado, aunque de hecho esta limitación se produce en el juego social de la estigmatización. En última instancia, en palabras de Juan de Dios Ramírez Heredia, «ser gitano es sentirse gitano» (www.cafebabel.com 18 de abril de 2005).

(5) Traducida como Gipsy o Gypsy, tsygane, cigano, gitan o romaní, por ejemplo.

(6) Es preciso recordar que durante el siglo XX, las comunidades romaníes del centro y este de Europa han sido fuertemente perseguidas, llegándose a calcular entre medio millón y millón y medio los gitanos asesinados por el régimen nazi en los campos de exterminio (Petrova, 2003). Después de la caída de los regímenes comunistas, los brotes de violencia étnica contra los gitanos se han vuelto a intensificar. No es de extrañar, por ello, que haya fuertes reticencias a identificarse públicamente como gitano: en Eslovaquia, donde viven unos 500.000 gitanos, tan sólo 75.802 se identificaban como tales en el último censo de 1991 (ver artículo de Vašečka). En Rumanía sólo uno de cada cinco gitanos aparece registrado en las estadísticas oficiales (ver artículo de Jura).

(7) PETROVA, Dimitrina (2003). «The Roma: between a myth and the future». *Roma Rights Quarterly* 1/2004.
Focus, ERRC y ERIO (2004). *The situation of Roma in an enlarged European Union.* Luxemburg, European Communities.

1.2. La dimensión política de la cuestión gitana: una perspectiva cuantitativa

La trascendencia política de los problemas sociales depende de muchos factores, pero sin duda la dimensión demográfica es uno habitualmente significativo. Lo primero que supone en este sentido el proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este es un salto importante, cuantitativo y cualitativo, en la trascendencia de la cuestión gitana.

Las estimaciones del total que supone la población gitana en el conjunto de Europa presentan variaciones extremadamente amplias, dentro de un reconocimiento generalizado de la falta de estadísticas fiables sobre las distintas comunidades romaníes. En este mismo número, el lector podrá comprobar cómo los distintos autores utilizan cifras muy discordantes: unos hablan de 4,4 millones, otros de 9 millones y se llega incluso hasta los 12 millones[8]. Es significativa en este sentido la ausencia de datos en el informe publicado por la Comisión Europea sobre la situación de los gitanos[9].

Las diferencias son explicables a la luz de las fuertes divergencias que muestran en muchos países las estadísticas oficiales, a menudo basadas en datos censales, y las estimaciones de las entidades sociales y los investigadores. Esto es lo que puede verse en el cuadro 1: en los países de la ampliación de 2004, apenas uno de cada cinco gitanos aparecería en las estadísticas, una proporción inferior a la mitad que en EU-15. En general, y si no se remedia, con las sucesivas ampliaciones, las ya realizadas y las previstas, la calidad de los datos oficiales respecto de la población romaní irá descendiendo progresivamente en Europa, incluso en el aspecto más básico de su cuantificación.

Es éste un problema que tampoco está resuelto en España. En nuestro país se maneja alguna estimación oficial, pero sin ningún basamento estadístico serio. La falta de información estadística sobre la situación social de los gitanos en España[10] dificulta enormemente el seguimiento y la evaluación del impacto que los planes de lucha contra la exclusión o la legislación antidiscriminación tienen en esta comunidad.

(8) Hacemos referencia por este orden a los artículos de ALMUDENA MACÍAS, RAMÓN DE MARCOS o JOSÉ MANUEL FRESNO y CAROLINA FERNÁNDEZ.

(9) Focus, ERRC y ERIO, *The situation of Roma in an enlarged European Union.*

(10) No hay estadísticas oficiales que nos digan, por ejemplo, la tasa de desempleo de los gitanos, ni la proporción de escolarizados a los 16, los 18 o los 22 años , la tasa de ocupación de las mujeres, el porcentaje de analfabetos, el nivel de hacinamiento, o cualquier otro indicador de exclusión social que pudiese pensarse.

Cuadro 1. Relación entre los datos oficiales y las estimaciones de las entidades sociales y de investigadores independientes

	Datos oficiales			Estimación			Representatividad: datos oficiales / estimación (%)	
	Desde	Hasta	Media	Desde	Hasta	Media	Media /media	Mínima /mínima
EU-15	850.586	1.145.586	998.086	1.485.600	1.890.150	1.687.875	59,13	45,0
Ampliación 2004	326.930	331.930	329.430	1.344.500	1.500.000	1.422.250	23,16	21,8
EU-25	1.177.516	1.477.516	1.327.516	2.830.100	3.390.150	3.110.125	42,68	34,7
Países candidatos	912.853	912.853	912.853	2.830.000	3.840.000	3.335.000	27,37	23,8
EU-29	2.090.369	2.390.369	2.240.369	5.660.100	7.230.150	6.445.125	34,76	28,9
Otros países europeos	421.508	421.508	421.508	1.260.000	1.395.000	1.327.500	31,75	30,2
Total gitanos en Europa	2.511.877	2.811.877	2.661.877	6.920.100	8.625.150	7.772.625	34,25	29,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Petrova y de Liegeois y Gheorghe[11].

En cualquier caso, y tomando como referencia la media de las estimaciones realizadas por entidades sociales e investigadores independientes, tal como puede verse en el cuadro 2, la población gitana de la Unión Europea se multiplicaría por cuatro una vez completadas todas las incorporaciones previstas (unos 6 millones y medio en esta estimación intermedia). En términos relativos, pasaría de suponer el 0,45 % de la población europea en la Europa de los 15 a ser 1,16 %: su peso relativo se multiplicaría por 2,6.

De hecho, la ampliación ya realizada ha supuesto prácticamente duplicar el volumen de la población gitana y todavía hay tres países candidatos, Rumanía Bulgaria y Turquía, con un número importante de población romaní (podría haber hasta cerca de cuatro millones entre los tres países en algunas estimaciones máximas)[12].

(11) Petrova «The Roma: between a myth and the future».
Liegeois, Jean-Pierre y Gheorghe Nicolae (1995). *Roma/Gypsies: a European minority.* London, Minority Rights Group.
(12) Ver anexo estadístico.

Cuadro 2. Impacto de la ampliación en el aumento de la población romaní en la Unión Europea

	Total población	Población romaní	Por 100 habitantes	En EU-25	En EU-29	En total Europa
EU-15	379.072.361	1.687.875	0,45	54,3	26,2	21,7
Ampliación 2004	74.964.533	1.422.250	1,90	45,7	22,1	18,3
EU-25	454.036.894	3.110.125	0,68	100,0	48,3	40,0
Países candidatos	100.455.194	3.335.000	3,32	–	51,7	42,9
EU-29	554.492.088	6.445.125	1,16	–	100,0	82,9
Otros países europeos	236.491.254	1.327.500	0,56	–	–	17,1
Total Europa	790.983.342	7.772.625	0,98	–	–	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Petrova y de Liegeois y Gheorghe. Para cada país hemos tomado la media de las distintas estimaciones de población romaní que manejan las entidades sociales(13).

Podemos decir, con el nivel de aproximación al que nos obligan estas estimaciones, que 4 de cada 10 gitanos europeos están ya en la Unión Europea y que con las ampliaciones previstas (si efectivamente se llevan a cabo), especialmente con la de Rumanía, la inmensa mayoría de la población romaní de Europa estará incorporada a la Unión.

Los gitanos están presentes en todos los países de la Unión Europea, la que conocemos ahora y también la que se configura en este proceso de ampliaciones sucesivas. Esto, sin duda, es un elemento que potenciará el tratamiento de la cuestión gitana en las instituciones europeas. Sin embargo, en el cuadro 3 podemos ver que la población romaní está bastante concentrada en unos pocos países: El 60 % de la población romaní está concentrado en tan sólo cinco países, de los que cuatro son ya miembros de la UE y otro es candidato. Esta distribución poblacional tendrá que ser tenida en cuenta, tanto por las administraciones públicas como por las entidades sociales a la hora de definir la estrategia de alianzas para promover políticas favorables a los gitanos en el seno de la Unión Europea.

(13) En el anexo puede verse la desagregación por países de cada uno de los grupos establecidos y las estimaciones máxima y mínima de cada uno de ellos.

Cuadro 3. Principales países con población romaní en Europa

				Distribución (%)	
	Total población	Población romaní	Por 100 habitantes	En total Europa	Acumulado
Rumanía	21.698.181	2.150.000	9,91	27,7	27,7
España	40.037.995	750.000	1,87	9,6	37,3
Bulgaria	7.928.901	750.000	9,46	9,6	47,0
Hungría	10.174.853	575.000	5,65	7,4	54,4
Eslovaquia	5.379.455	500.000	9,29	6,4	60,8
Serbia y Montenegro	10.677.290	425.000	3,98	5,5	66,3
Turquía	66.493.970	400.000	0,60	5,1	71,4
Rusia	145.470.197	400.000	0,27	5,1	76,6
Francia	59.551.227	310.000	0,52	4,0	80,5
República Checa	10.264.212	275.000	2,68	3,5	84,1
Macedonia	2.046.209	240.000	11,73	3,1	87,2
Grecia	10.623.835	180.000	1,69	2,3	89,5
Reino Unido	59.778.002	105.000	0,18	1,4	90,8
Italia	57.679.825	100.000	0,17	1,3	92,1
Albania	3.549.841	95.000	2,68	1,2	93,3
Alemania	83.029.536	70.000	0,08	0,9	94,2
Resto	196.599.813	447.625	0,23	5,8	100,0
Total gitanos en Europa	790.983.342	7.772.625	0,98	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos de Petrova y de Liegeois y Gheorghe. Para cada país hemos tomado la media de las distintas estimaciones de población romaní que manejan las entidades sociales[14].

Esta última perspectiva demográfica nos sigue apuntando a la responsabilidad de la Unión Europea en la mejora de la situación de los gitanos. Pero también nos hace ver otras responsabilidades: España, por el peso de su comunidad gitana (la segunda mayor de Europa), por la evolución positiva que ésta ha experimentado en las últimas décadas, por su mayor asentamiento en la Unión

(14) Una información más desagregada de los intervalos sobre los que se basa esta estimación y para el conjunto de los países puede encontrarse en el anexo.

y por su mayor poder económico (a medio plazo, posiblemente, contribuyente neto de la UE), tendría que asumir un claro liderazgo en las políticas europeas que puedan beneficiar al conjunto de los gitanos de Europa.

La Unión Europea ya ha empezado a responder a esta nueva realidad. Lo que se desprende del artículo de Fresno y Fernández en este monográfico es que los gitanos de la Unión Europea se vienen beneficiando de las políticas generales de la Unión orientadas hacia los grupos desfavorecidos, especialmente de la estrategia europea de lucha contra la exclusión y en la promoción de la igualdad de trato. Pero, además de eso, se han ido introduciendo referencias específicas a los gitanos, tanto en los documentos de la Comisión como en algunos planes nacionales. Se ha promovido una línea de investigación sobre la situación social de las comunidades romaníes y se han apoyado las iniciativas de los nuevos países miembros, incluso antes de su incorporación (programa PHARE), orientadas a la mejora de las condiciones de vida y a la garantía de los derechos civiles, políticos y sociales de los gitanos en esos países.

2 EL REENCUENTRO DE LOS GITANOS EN EUROPA: ¿LA CONSTRUCCIÓN DE UN PUEBLO SIN ESTADO, DE UNA NACIÓN SIN TERRITORIO?

La diversidad étnica de las comunidades romaníes a lo largo de toda Europa y las diferencias que encontramos también en la situación social en cada Estado miembro, así como en su encuadre institucional, nos llevan a preguntarnos si en este ejercicio de agregación que acabamos de hacer no estamos sumando peras con manzanas. Las comunidades romaníes son un «*continuum* de subgrupos más o menos relacionados con identidades múltiples, complejas y flexibles»[15]. La legitimidad para presentarlos como una única comunidad romaní depende en muy buena medida de hasta qué punto esa identidad sea compartida.

Lo que podemos afirmar a este respecto es que este reconocimiento como «pueblo gitano» está siendo demandado por determinadas élites romaníes a nivel europeo. En julio de 2000, la Unión Romaní Internacional lanzaba la idea de que los «roma» deberían ser reconocidos internacionalmente como una nación extraterritorial y, por lo tanto, como sujeto del derecho internacional. «Se definen, como, "nación sin territorio" o "pueblo europeo" y reivindican estar por toda Europa como en su casa (…) unidos en la europeidad»[16].

Por el contrario, los flujos migratorios recientes de los gitanos desde la Europa central y del este hacia el oeste de Europa han puesto de manifiesto las

(15) Petrova «The Roma: between a myth and the future».
(16) Tubbax, Charlotte (2005). «La plus grande minorité "transeuropéenne"». *www.cafebabel.com* 18 de abril de 2005.

enormes diferencias (culturales, lingüísticas y sociales) de los gitanos inmigrantes y los que se encontraban históricamente asentados en los países de Europa occidental (especialmente en países como España). No se ha detectado en España, por ejemplo, la construcción de redes de solidaridad entre los gitanos españoles y los gitanos del este de Europa recién llegados a nuestro país. Esto nos pone de manifiesto que posiblemente queda todavía una gran distancia entre las propuestas de una solidaridad pan-romaní, basada en una identidad etnocultural que plantean las élites sociales y políticas, por un lado, y las prácticas cotidianas y las aspiraciones vitales de buena parte de las personas de las comunidades romaníes, por el otro.

En este mismo número Trehan nos advierte además de ciertos peligros que la evolución de este nacionalismo romaní podría acarrear, en el sentido de que pudiese dar lugar a instituciones de autogobierno (algunas funcionando ya en algunos países) y procesos de pertenencia y participación política alternativas que hiciesen de sucedáneos de un auténtico proceso de participación en las instituciones políticas locales y nacionales. De la misma forma también habrá que analizar en el futuro si estas instituciones van a coadyuvar a un proceso de desarrollo y modernización de la cultura gitana (en aspectos clave como el tratamiento de la mujer, la actitud frente al empleo o la educación, por ejemplo) o más bien suponen un freno en esta línea y ayudan a anclar los referentes culturales de las comunidades romaníes en un inmovilismo de corte tradicional difícilmente compatible con una sociedad moderna y abierta.

Algunos países han optado ya por esta vía de desarrollo institucional propio para la minoría gitana, dentro de un marco general de gestión de la diversidad étnica que afecta también a otros grupos. Se describe en este número específicamente, en el artículo de Jura, la experiencia rumana por la trascendencia política que tiene: no en vano la comunidad romaní supone el 10 % de la población y es la segunda minoría étnica del país (oficialmente reconocida[17]), después de la húngara.

Hay una relación directa entre la expectativa de incorporación a la UE y el impacto de las políticas sociales de la Unión en los países candidatos (a veces podría pensarse que el impacto está siendo mayor que en los propios Estados miembros)[18]. En el caso de Rumanía, la estrategia comunitaria de lucha contra la discriminación, y la necesidad de adoptarla (y demostrarlo) para tener éxito

(17) El hecho de que sólo uno de cada cinco gitanos esté censado como tal podría estar minimizando todavía el reconocimiento oficial de su peso demográfico y político real.

(18) El Consejo Europeo definió en 1993 los llamados «criterios de Copenhague», exigencias mínimas que tendrían que satisfacer los países candidatos para la adhesión: democracia, Estado de derecho, respeto de los Derechos Humanos y *protección de las minorías* (la cursiva es nuestra).

en la incorporación, cumpliendo los requisitos establecidos, es el detonante de toda una obra de ingeniería institucional que aparece descrita aquí. Es importante señalar que las instituciones gitanas de Rumanía[19] están enmarcadas dentro de un entramado institucional más amplio, de carácter multiétnico y con un nivel de influencia política considerable[20]; que se han puesto en marcha mecanismos de supervisión de «la Estrategia Nacional para la mejora de la situación de los gitanos» y que se ha logrado implicar a otros organismos internacionales en esta estrategia. Hungría, un país ya miembro de la UE, muestra una estrategia similar, yendo incluso más allá[21], al construir auténticos autogobiernos locales gitanos con competencias en temas de lengua y cultura.

En ambos casos, estas nuevas vías de participación política no han sido inconveniente, sino todo lo contrario, para una presencia de representantes romaníes, todavía no proporcional pero significativa, en las instituciones políticas generales, sobre todo a nivel local. Por ello, y aun cuando es todavía pronto para valorar los efectos a largo plazo de estas prácticas de reconocimiento político de la minoría romaní en estos países, no parece haber argumentos, por ahora, de que estén contribuyendo a un mayor aislamiento del conjunto de la población.

Podemos concluir, por tanto, en este punto, que la Unión Europea, al articular sus políticas de lucha contra la discriminación y contra la exclusión social con el proceso de ampliación hacia el este, está contribuyendo directa o indirectamente a la construcción de esa posible identidad romaní, inicialmente a nivel nacional, pero también en el ámbito europeo[22]. Podría ser que los gitanos, la «mayor minoría transeuropea»[23], que se han dispersado geográficamente y culturalmente por toda Europa en una diáspora multisecular, se reencuentren ahora y se reconozcan como pueblo en el seno de una Europa unida[24].

Será necesario analizar, además, con mayor perspectiva que la que permite la información disponible, la capacidad de estas políticas sociales para compensar los costes sociales del proceso de transición al capitalismo, primero, y de la modernización económica y la adaptación a la UE, después. De momento, se ha puesto de manifiesto «el rol extremadamente positivo» que la política de la

(19) La Agencia Nacional para los Roma, por ejemplo.

(20) El Departamento de Relaciones Interétnicas, el Consejo Nacional contra la Discriminación o el Consejo para las Minorías Nacionales están bajo la responsabilidad de un Secretario de Estado.

(21) Se ha dicho que «la patria magyar es la primera del mundo en reconocer el derecho colectivo de las minorías» Desthuillers, Alice (2005). «L'Europe de l'est fait plus d'efforts». *www.cafebabel.com* 18 de abril de 2005.

(22) La propia Comisión Europea necesita tener en este ámbito, como en otros, interlocutores a nivel europeo y no estrictamente nacional para justificar su intervención en este campo.

(23) Tubbax «La plus grande minorité "transeuropéenne"».

(24) PAOLO PIETROSANTI, que ha representado a las entidades romaníes ante la ONU, decía a este respecto que «los romaníes son el pueblo más euroentusiasta» www.cafebabel.com (18 de abril de 2005).

Unión Europea puede estar teniendo en el cambio de las actitudes de las instituciones públicas y del conjunto de la ciudadanía hacia los gitanos[25].

Cabe comentar de paso que este proceso no se auspició, en el caso de España, con una comunidad gitana también relevante cuantitativamente y en situación de fuerte exclusión social[26], ya que el tratamiento (en términos sociales y políticos) de la minoría gitana no estaba en la agenda ni en los condicionantes de la incorporación en el caso de nuestro país. Es cierto que, aunque muchos sigamos viéndole fuertes límites, Europa es «más social» en 2004 que lo que era en 1986. En cualquier caso, los gitanos españoles, en ese momento, no se beneficiaron directamente de la incorporación a Europa tanto como lo han hecho otras comunidades romaníes del este y centro de Europa. Es éste un planteamiento de partida que tendría que contrastarse con el impacto en la situación social a medio y largo plazo en ambos casos.

Finalmente, el análisis comparativo de España con los países del centro y este de Europa hace surgir la cuestión sobre una posible «transferibilidad de buenas prácticas» a nuestro país del desarrollo institucional para las minorías étnicas y en concreto para la comunidad romaní[27]. La experiencia de estos países parece apuntar que los avances en el reconocimiento político de la comunidad romaní han podido potenciar tanto su mayor participación en la vida política general del conjunto de la sociedad como su acceso a los servicios públicos y la adecuación de éstos a sus específicas necesidades. Sin embargo, no parece que haya evitado que les sigan afectando las tensiones de la reducción del gasto que implica la convergencia económica con la Unión Europea. En el ámbito de lo político y la participación, la articulación entre el desarrollo de instituciones propias y la promoción de la participación política general es paralela a la articulación entre *targeting* y *mainstreaming* en la prestación de servicios y el acceso a programas.

Desde esta perspectiva, en nuestro país parece de especial interés el acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y representantes de las asociaciones gitanas para la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano[28]. Será preciso analizar si esta nueva institución es capaz, por un lado, de canalizar la participación de la comunidad gitana y cuenta con la representa-

(25) VASECKA, Michal (2001). «Roma». *Eurozine,* www.eurozine.com.

(26) En 1997, para el caso de Navarra, por ejemplo, estimábamos que el 89 % de los hogares gitanos se encontraban afectados por algún factor de exclusión social (ingresos, empleo, educación, vivienda, salud, aislamiento social o conductas anómicas) y que la intensidad de la exclusión social en los gitanos era casi el doble que la de una familia biparental de la etnia mayoritaria. Las bases teóricas y metodológicas de este análisis pueden consultarse en: Laparra, Miguel (2001). «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión». *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España.* Luis Moreno. Madrid, CSIC Politeya.

(27) Y no sólo para España. En general, «en los países occidentales de la Unión, los roma constituyen también una minoría mal representada y poco protegida» (Desthuillers «L'Europe de l'est fait plus d'efforts»).

(28) http://www.tt.mtas.es/periodico/serviciossociales/200504/SES20050407.htm.

tividad y legitimación que de partida se le supone. Por otro lado, habrá que valorar su capacidad real para incidir en las políticas que afectan directa o indirectamente a la comunidad gitana. Si bien el carácter estrictamente consultivo con el que aparece implica una limitación obvia en este sentido, esto no prejuzga ni su capacidad de influencia real, ni tampoco su posible evolución futura asumiendo mayores competencias. Desgraciadamente, la reciente historia de los organismos de participación social en España está plagada de fracasos: consejos que no se reúnen, limitaciones a su capacidad de interlocución, instrumentalización política, cuando no devienen simplemente en meros organismos de la «realidad virtual». Esperemos que el futuro Consejo Estatal del Pueblo Gitano sea una excepción en este aspecto.

3 LOS LÍMITES DE UN MODELO AUTORITARIO DE INTEGRACIÓN

Parece razonable pensar, a la luz de algunos de los indicadores que se presentan en este número, que históricamente ha habido significativas diferencias en la evolución de las comunidades romaníes de unos y otros países en el centro y este de Europa. Sin embargo, con carácter general, podemos identificar algunos rasgos de lo que podríamos denominar «un modelo autoritario de integración» puesto en marcha durante décadas por los regímenes comunistas: un modelo que buscaba la asimilación de los gitanos al conjunto de la población a partir del reasentamiento y la dispersión territorial, del empleo y la escolarización obligatorios, con la utilización para esos fines de un fuerte dispositivo represivo. «Se orientó masivamente a los gitanos hacia las granjas colectivizadas o las empresas públicas, pero generalmente para ocupar cargos que exigían un bajo nivel de calificación»[29].

Este modelo autoritario de integración tuvo un triple efecto de hacer posible el asentamiento de las comunidades romaníes que abandonaron mayoritariamente la tradición nómada (a diferencia de otros países occidentales, como Francia), mejoró significativamente el nivel de instrucción de los gitanos e intensificó su asalarización (su presencia era habitual en la industria pesada, por ejemplo).

La interrupción de este proceso de integración social forzosa (que tantos sufrimientos tuvo que costar a los gitanos), interrupción motivada por la transición al capitalismo, muestra la debilidad de sus bases y nos advierte de la posibilidad de retrocesos históricos en este sentido. Es ésta una enseñanza histórica que tendríamos que tener muy presente cuando se plantean discursos y

(29) REYNIERS, Alain (2000). «Los gitanos entre asimiliación y exclusión». *El Correo. UNESCO*, junio de 2000.

prácticas sociales que pretenden forzar la promoción social de los gitanos incluso en contra de sus propias expectativas y valores[30].

Las comunidades romaníes fueron las más afectadas por el intenso proceso de reconversión económica. Perdieron sus empleos y sus viviendas, pasaron a depender de la asistencia social y se convirtieron en el chivo expiatorio del malestar social que generaron todos estos cambios sociales. La política de asentamientos segregados en medio de población no gitana acabó por hacer detonar el racismo y el odio a los gitanos que ha devenido en los últimos años con cierta frecuencia en acontecimientos violentos contra ellos. No es de extrañar, como se demuestra en el artículo de Sirovatka, que los gitanos sean críticos con el cambio.

Sin pretender desarrollar aquí un análisis comparativo, para el que falta todavía mucha información, el contraste entre esa experiencia y la comunidad gitana española nos parece de un cierto interés, y no siempre, como a veces se pretende, para poner a España como ejemplo y referencia de política gitana para los países del este.

En términos muy simples, podemos decir que la reciente historia social de los gitanos en España se podría dividir en tres grandes etapas: en el franquismo, a partir de los 60, los gitanos experimentan un primer proceso de modernización, de asentamiento y de acceso al empleo asalariado, pero sin derechos sociales. Desde mediados de los setenta, a los gitanos les afectó también la crisis económica y se bloquea su acceso al empleo asalariado, pero mejoró el reconocimiento de derechos sociales y el acceso general a los sistemas de protección social. Sólo a partir de finales de los 90, los gitanos españoles están experimentando una coyuntura en la que se combinan ciertas mejoras sociales con un contexto positivo del mercado de trabajo. Esto justifica una cierta valoración positiva de la evolución en la situación social de los gitanos españoles.

La principal diferencia que encontramos es efectivamente en esta perspectiva dinámica, en las tendencias: mientras las comunidades romaníes del este de Europa van a peor, los gitanos en España van a mejor. Desgraciadamente no hay datos comparativos de calidad que nos permitan ver la evolución en el tiempo y la notable mejora que han experimentado los gitanos en España: Hay indicios de un considerable aumento del acceso al empleo asalariado y de crecimiento de actividad económica general de las familias, aunque se mantienen niveles altos de subocupación y de precariedad laboral. Esta significativa mejora en el acceso al empleo ha tenido que reflejarse en la situación económica de las familias y en su nivel de integración social[31].

(30) Es una práctica habitual en los servicios sociales, por ejemplo, la imposición de determinadas obligaciones para facilitar el acceso a las prestaciones sociales.

(31) Está elaborándose en este momento un estudio para la Fundación Secretariado Gitano sobre el empleo en la comunidad gitana que muy posiblemente nos permitirá confirmar estas tendencias y cuantificar la intensidad del cambio.

Al parecer, los gitanos se han beneficiado también (de la misma forma que los inmigrantes) de la creciente demanda de empleos no cualificados que ha experimentado la economía española en los últimos años.

En este sentido, es especialmente reseñable el acierto que supuso la puesta en marcha del Programa Acceder, de la Fundación Secretariado Gitano, orientado a potenciar el acceso al empleo asalariado de la comunidad gitana en España. La elección de un momento especialmente positivo en el que el contexto del mercado de trabajo permitía encontrar oportunidades para los gitanos, aún precarias, explican en parte unos resultados razonablemente positivos de inserción laboral en este programa (el 40,5 % de los usuarios han tenido algún contrato[32]). Estos resultados, incluso con la misma metodología de intervención, hubiesen sido impensables hace tan sólo 10 años.

Desgraciadamente no disponemos de datos comparativos con los países del este sobre el nivel de ocupación. Las tasas de desempleo que se ofrecen en el artículo de Sirovatka, aunque puedan estar sobreestimadas[33] presentan una situación de desempleo masivo en las comunidades romaníes del este notablemente peor que lo que conocemos de la población gitana española, las estimaciones para los países del este oscilarían entre el 46 % para la República Checa y el 85 % para Eslovaquia.

Por el contrario, la protección social parece ser comparativamente mayor en el este y centro de Europa que en España para los gitanos. El acceso a la protección social de los gitanos potencialmente activos en España está muy reducido por el carácter contributivo (o semicontributivo) de la protección por desempleo y por la inexistencia de programas de rentas mínimas en la mayoría de las comunidades autónomas[34]. Sin embargo, la dependencia de las prestaciones de asistencia social es la nota predominante en el modo de vida de las comunidades romaníes del este de Europa[35]. Su endurecimiento progresivo y el cierre de su acceso al mercado de trabajo explica la presión migratoria que, al parecer, no están protagonizando tanto los gitanos

(32) PÉREZ NEGRO, Juan José (2004). *Observatorio de empleo y comunidad gitana*. La Europa de los gitanos: Políticas sociales con la minoría gitana en la Europa ampliada, Pamplona, Cursos de Verano de la Universidad Pública de Navarra.

(33) Por la mayor presencia en la muestra de los asentamientos segregados y por perderse una parte de la población gitana urbana más integrada social y laboralmente.

(34) LAPARRA, M. (2005). «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España». *Documentación Social 135* (Intervención ante la exclusión social).

(35) En este sentido, el caso español es ciertamente excepcional, ya que en otros países de Europa Occidental, como Francia, por ejemplo, el acceso a la asistencia social es también generalizado: entre el 70 % y el 80 % de los gitanos residentes en las ciudades francesas se estima que periben el RMI (renta mínima de inserción) (Reyniers «Los gitanos entre asimiliación y exclusión»). Por el contrario, incluso en las comunidades autónomas españolas en las que las rentas mínimas están mínimamente desarrolladas, como en Navarra, la proporción de gitanos que acceden a las rentas mínimas era importante, pero no mayoritarios: un 38,4 % (Laparra, Miguel, Concepción Corera, Cristina García, Almudena Macías, Paloma Orte y Carlos García Serrano (2003). *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001.* Pamplona, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra).

de los asentamientos más marginados, sino los más promocionados, que cuentan con un mayor capital cultural. Cabe interpretar, como una hipótesis que habría que contrastar en investigaciones ulteriores, que los gitanos del este más promocionados continúan en España y en otros países occidentales (Bélgica, Holanda o Reino Unido, por ejemplo) el proceso de asalarización que interrumpió la caída del telón de acero, ahora sobre bases más voluntarias y confundiéndose en muchos casos con otros colectivos de inmigrantes del este y centro de Europa[36].

Cabe pensar que la dinámica de integración/exclusión y la forma en la que la discriminación étnica actúa en ella con los gitanos está muy diferenciada entre el modelo español y el de los países del este de Europa. En ambos casos, los niveles de discriminación étnica, de actitud negativa de la población mayoritaria frente a los gitanos es muy intenso (en España sigue siendo el grupo étnico peor valorado). Sin embargo, el modelo de empleo precario y subempleo de los gitanos españoles, frente a la dependencia de la asistencia social del este de Europa, como base para la subsistencia, junto con una distribución territorial claramente distinta (más dispersa y más integrada en la trama urbana en España) hacen que las relaciones interétnicas sean más conflictivas y estén salpicadas de más hechos violentos en esos países.

Cuadro 4. Dinámica de la integración/exclusión en las comunidades romaníes de España y Europa del Este

	España	Este de Europa
Discriminación	Alta	Alta
Empleo	Asalarización tardía y parcial. Empleo precario y subempleo.	Alta asalarización interrumpida. Desempleo masivo.
Protección social	Subprotección. Combinación con actividad económica.	Acceso generalizado a la asistencia social. Dependencia y riesgo de cronificación.
Educación	Alta exclusión del sistema educativo. Proceso de mejoras bloqueado en la secundaria.	Mayor acceso a niveles intermedios de educación. Mejoras significativas en algunos países.
Distribución territorial	Dispersa (con pequeños núcleos marginados).	Concentrada en asentamientos segregados.
Violencia étnica	Muy ocasional.	Más habitual.

(36) Ver artículo de Almudena Macías en este número.
Véase también: Matras, Yaron (1998). «Problems arising in conection with the international mobility of the Roma in Europe», University of Manchester.

Otra diferencia significativa puede estar dándose respecto de la incorporación al sistema escolar. La diferencia no se refiere en general a los niveles superiores de la enseñanza, ya que la proporción de gitanos con estudios secundarios o superiores es reducida en ambos casos. Lo que sobresale de la situación de España es justamente que la inmensa mayoría de los gitanos no llega siquiera a completar la enseñanza primaria (aunque se hayan detectado mejoras significativas en la actualidad[37]). Las comunidades romaníes del este y centro de Europa han logrado desarrollar claramente más la formación de los estratos básicos (más de seis de cada diez tienen como mínimos los estudios primarios completos[38]), lo que les coloca con un mayor capital humano con vistas a un futuro a medio plazo.

Incluso, en algunos países como Bulgaria, las generaciones más jóvenes están mejorando significativamente su acceso a la educación secundaria y superior (el 18 % en los jóvenes de 20 a 29 años). A menor nivel, Eslovaquia también presenta una evolución positiva entre las generaciones en este sentido[39]. Es reseñable que este avance se ha seguido produciendo en ciertos casos después de 1989, superado en cierto sentido el modelo autoritario de integración. Parece, por tanto, que en este aspecto del acceso a la educación de la comunidad romaní, puede ser de especial interés para España mirar la experiencia de algunos países del este de Europa y colaborar con ellos.

* * *

Como conclusión, podemos establecer que la situación social de los gitanos en España puede ser ahora coyunturalmente mejor que la de las comunidades romaníes de los países del este, especialmente en lo que se refiere a empleo, nivel y calidad de vida e integración espacial. Sin embargo, el deterioro de la situación de los gitanos del este ha estado directamente relacionado con los problemas económicos y sociales que el proceso de transición al capitalismo y de modernización económica ha ocasionado en el conjunto de la sociedad. Por ello, si bien es cierto el riesgo de que esta crisis de transformación acabe condenando a las comunidades romaníes del este a un estatus de subciudadanía y de dependencia institucional, cabe pensar también en la hipótesis de que una mejora económica y social del conjunto de los países del este y centro de Europa, si la integración en la UE tiene éxito, tenga también efectos positivos en las comunidades romaníes.

(37) ANDRÉS, M.ª Teresa y FRESNO, José Manuel (eds.). *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en educación primaria.* Madrid, Fundación Secretariado General Gitano, 2002.
(38) IVANOV, A. (et al.). «Avoiding the dependency trap. The Roma in Central and Eastern Europe». Bratislava, United Nations Development Programme, 2002.
(39) Ver artículo de Tomas Sirovatka.

En este segundo escenario, la implicación de las instituciones comunitarias y de otros organismos internacionales con la situación de los gitanos del este; el mayor peso político-demográfico de la minoría romaní en estos países, el *empowerment* que puedan suponer las nuevas instituciones propias de esta comunidad y los organismos creados para canalizar su participación política y luchar contra la discriminación; así como el mayor capital humano propiciado por los avances realizados históricamente en el acceso a la educación; todos ellos son factores que pueden propiciar a medio y largo plazo una mejora más significativa de las comunidades romaníes del este respecto de los gitanos españoles. Por el contrario, en nuestro país, la escasa relevancia política de la «cuestión gitana» y el bloqueo que experimenta el acceso al sistema educativo a partir de la secundaria pueden hacer muy difícil que se superen a largo plazo los niveles de subocupación y precariedad laboral y que se avance en el nivel general de integración social.

Desde esta perspectiva, y al margen del posible proceso de construcción de una unidad política de la «nación gitana», la búsqueda de alianzas estratégicas con las comunidades romaníes del este interesará especialmente a los gitanos españoles tanto para aumentar su peso político en la Unión Europea (y con ello también en España) como para posibilitar un intercambio de experiencias en pie de igualdad que potencie su propio desarrollo cultural, económico y político.

4 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRÉS, M.ª Teresa y FRESNO, José Manuel (eds.) (2002). *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en educación primaria.* Madrid, Fundación Secretariado General Gitano.

DESTHUILLERS, Alice (2005). «L'Europe de l'est fait plus d'efforts». *www.cafebabel.com* 18 de abril de 2005.

DGSSyD, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005). «Informe del Programa de Desarrollo Gitano». Madrid, Dirección General de Servicios Sociales y Dependencia. Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad. MTAS.

EDIS/FSG (2005). «El empleo en la población gitana». Madrid, Fundación Secretariado Gitano.

FOCUS, ERRC y ERIC (2004). *The situation of Roma in an enlarged European Union.* Luxemburg, European Communities.

IVANOV, A., et al. (2002). «Avoiding the dependency trap. The Roma in Central and Eastern Europe». Bratislava, United Nations Development Programme.

LAPARRA, M. (2005). «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España». *Documentación Social 135* (Intervención ante la exclusión social).

LAPARRA, Miguel (2001). «Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión». *Pobreza y exclusión: La «malla de seguridad» en España.* Luis Moreno, Madrid, CSIC Politeya.

LAPARRA, Miguel; CORERA, Concepción; GARCÍA, Cristina; MACÍAS, Almudena; ORTE, Paloma y GARCÍA SERRANO, Carlos (2003). *La garantía de ingresos mínimos en Navarra. Un estudio evaluativo de la Renta Básica 1990-2001.* Pamplona, Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

LIEGEOIS, Jean-Pierre y NICOLAE, Gheorghe (1995). *Roma/Gypsies: a European minority.* London, Minority Rights Group.

MATRAS, Yaron (1998). «Problems arising in conection with the international mobility of the Roma in Europe», University of Manchester.

PÉREZ NEGRO, Juan José (2004). *Observatorio de empleo y comunidad gitana.* La Europa de los gitanos: Políticas sociales con la minoría gitana en la Europa ampliada, Pamplona, Cursos de Verano de la Universidad Pública de Navarra.

PETROVA, Dimitrina (2003). «The Roma: between a mith and the future». *Roma Rights Quarterly* 1/2004.

RAE (2003). *Diccionario de la Lengua Española. XXII Edición.* Madrid, Real Academia Española.

REYNIERS, Alain (2000). «Los gitanos entre asmiliación y exclusión». *El Correo. UNESCO,* junio de 2000.

SECO, Manuel; ANDRÉS, Olimpia y RAMOS, Gabino (1999). *Diccionario del español actual.* Madrid, Aguilar.

TUBBAX, Charlotte (2005). «La plus grande minorité "transeuropéenne"». *www.cafebabel.com* 18 de abril de 2005.

VASECKA, Michal (2001). «Roma». *Eurozine, www.eurozine.com.*

5 ANEXO ESTADÍSTICO: ESTIMACIONES DE LA POBLACIÓN ROMANÍ EN EUROPA

	Datos oficiales			Estimación				Distribución %			
	Total población	Nº	Observaciones	Desde	Hasta	Media	Med. por 100 hab.	En EU15	En EU25	En EU29	En total Europa
EU-15											
Austria	8.150.835	95		20.000	25.000	22.500	0,28	1,3	0,7	0,3	0,3
Belgium	10.258.762	N/A		10.000	15.000	12.500	0,12	0,7	0,4	0,2	0,2
Denmark	5.352.815	N/A		1.500	2.000	1.750	0,03	0,1	0,1	0,0	0,0
Finland	5.194.901	10.000		7.000	10.000	8.500	0,16	0,5	0,3	0,1	0,1
France	59.551.227	N/A		280.000	340.000	310.000	0,52	18,4	10,0	4,8	4,0
Germany	83.029.536	50.000	Hasta 70.000	10.000	130.000	70.000	0,08	4,1	2,3	1,1	0,9
Greece	10.623.835	150.000	Hasta 300.000	160.000	200.000	180.000	1,69	10,7	5,8	2,8	2,3
Ireland	3.840.838	10.891		22.000	28.000	25.000	0,65	1,5	0,8	0,4	0,3
Italy	57.679.825	130.000		90.000	110.000	100.000	0,17	5,9	3,2	1,6	1,3
Luxembourg	442.972	N/A		100	150	125	0,03	0,0	0,0	0,0	0,0
Netherlands	16.171.520	20.000		35.000	40.000	37.500	0,23	2,2	1,2	0,6	0,5
Portugal	10.084.245	44.600		45.000	50.000	47.500	0,47	2,8	1,5	0,7	0,6
Spain	40.037.995	325.000	Hasta 450.000	700.000	800.000	750.000	1,87	44,4	24,1	11,6	9,6
Sweden	8.875.053	20.000		15.000	20.000	17.500	0,20	1,0	0,6	0,3	0,2
United Kingdom	59.778.002	90.000		90.000	120.000	105.000	0,18	6,2	3,4	1,6	1,4
Total	379.072.361	850.586	1.145.586	1.485.600	1.890.150	1.687.875	0,45	100,0	54,3	26,2	21,7
Ampliación 2004											
Cyprus	762.887	N/A		500	1.000	750	0,10	–	0,0	0,0	0,0
Czech Republic	10.264.212	11.716	Censo 1991	250.000	300.000	275.000	2,68	–	8,8	4,3	3,5
Estonia	1.423.316	N/A		1000	1.500	1.250	0,09	–	0,0	0,0	0,0
Hungary	10.174.853	190.046		550.000	600.000	575.000	5,65	–	18,5	8,9	7,4
Latvia	2.385.231	7.955		2.000	3.500	2.750	0,12	–	0,1	0,0	0,0
Lithuania	3.610.535	N/A		3.000	4.000	3.500	0,10	–	0,1	0,1	0,0
Malta	400.000	N/A		N/A	N/A	N/A	N/A	–	N/A	N/A	N/A
Poland	38.633.912	25.000	Hasta 30.000	50.000	60.000	55.000	0,14	–	1,8	0,9	0,7
Slovakia	5.379.455	89.920		480.000	520.000	500.000	9,29	–	16,1	7,8	6,4
Slovenia	1.930.132	2.293		8.000	10.000	9.000	0,47	–	0,3	0,1	0,1
Total	74.964.533	326.930	331.930	1.344.500	1.500.000	1.422.250	1,90	–	45,7	22,1	18,3

ANEXO ESTADÍSTICO: ESTIMACIONES DE LA POBLACIÓN ROMANÍ EN EUROPA *(continuación)*

	Datos oficiales			Estimación				Distribución %			
	Total población	Nº	Observaciones	Desde	Hasta	Media	Med. por 100 hab.	En EU15	En EU25	En EU29	En total Europa
EU25	454.036.894	1.177.516	1.477.516	2.830.100	3.390.150	3.110.125	0,68	—	100,0	48,3	40,0
Países candidatos											
Bulgaria	7.928.901	370.908	Censo 1991	700.000	800.000	750.000	9,46	—	—	11,6	9,6
Croatia	4.334.142	6.695	Censo 2001	30.000	40.000	35.000	0,81	—	—	0,5	0,5
Romania	21.698.181	535.250		1.800.000	2.500.000	2.150.000	9,91	—	—	33,4	27,7
Turkey	66.493.970	N/A		300.000	500.000	400.000	0,60	—	—	6,2	5,1
Total	100.455.194	912.853	912.853	2.830.000	3.840.000	3.335.000	3,32	—	—	51,7	42,9
EU29	554.492.088	2.090.369	2.390.369	5.660.100	7.230.150	6.445.125	1,16	—	—	100,0	82,9
Otros países europeos											
Albania	3.549.841	1.261		90.000	100.000	95.000	2,68	—	—	—	1,2
Belarus	10.350.194	11.283		10.000	15.000	12.500	0,12	—	—	—	0,2
Bosnia Herzegov	3.922.205	9.092		40.000	50.000	45.000	1,15	—	—	—	0,6
Macedonia	2.046.209	43.900		220.000	260.000	240.000	11,73	—	—	—	3,1
Moldavia	4.431.570	11.600		20.000	25.000	22.500	0,51	—	—	—	0,3
Russia	145.470.197	152.939		400.000	400.000	400.000	0,27	—	—	—	5,1
Serbia y Monten.	10.677.290	143.519	Censo 2001	400.000	450.000	425.000	3,98	—	—	—	5,5
Switzerland	7.283.274	N/A		30.000	35.000	32.500	0,45	—	—	—	0,4
Ukraine	48.760.474	47.914		50.000	60.000	55.000	0,11	—	—	—	0,7
Total	236.491.254	421.508	421.508	1.260.000	1.395.000	1.327.500	0,56	—	—	—	17,1
Total Europa	790.983.342	2.511.877	2.811.877	6.920.100	8.625.150	7.772.625	0,98	—	—	—	100,0

2

Exclusión de las comunidades romaníes del mercado laboral en los antiguos países comunistas: ¿Es posible su inclusión?*

Tomáš Sirovátka

Escuela de Estudios Sociales Masaryk University

Sumario

1. Introducción. **2.** El mercado laboral y la exclusión social de los roma. **3.** El impacto del desempleo en la privación material de los roma. **4.** Los factores determinantes del desempleo romaní. 4.1. Capital humano y social. 4.2. La discriminación. 4.3. Estado de Bienestar y políticas diseñadas para igualar oportunidades. **5.** La inclusión laboral de los roma en la agenda política. **6.** Conclusiones. **7.** Referencias bibliográficas.

RESUMEN

Este trabajo se centra en la exclusión del mercado laboral de los roma en los antiguos países comunistas, sus consecuencias materiales y los factores que la explican. Se basa principalmente en dos encuestas semi-estructuradas realizadas en comunidades romaníes.
Hemos confirmado la hipótesis de que en la exclusión del mercado laboral de los roma se explica por el cambio estructural en los mercados laborales, además de por las carencias de los propios roma, su bajo nivel de capital humano y social. Sin embargo, un factor aún más importante resulta ser la discriminación hacia ellos en el mercado laboral formal. Es esta discriminación que destruye su confianza en la competencia del mercado laboral y erosiona su convencimiento de la importancia de la educación, lo que lleva a los roma a depender de la economía sumergida y de las prestaciones sociales. El nivel de educación de los roma mejora muy lentamente y sólo unos cuantos logran posicionarse con éxito en el mercado laboral. Un cambio más marcado en su situación en dicho mercado exigiría soluciones complejas, pero el nivel de consenso social necesario para tales políticas ha sido, hasta ahora, insuficiente.

* Este trabajo se realizó con el apoyo del Ministerio de Educación de la República Checa (MSM002 1622408 *«Reproduction and Integration of Society»*). Traducción: Kate Angus.

ABSTRACT

The article deals with the labour market exclusion of the Romany in post-communist countries, with its material consequences as well as the factors behind it. It is based mainly on two semi-structured surveys which were carried out in Romany communities.
We have confirmed the assumption that the labour market exclusion of the Romany is influenced by a structural change in the labour markets as well as by deficiencies on the part of the Romany themselves – low level of their human and social capital. But even more important is their discrimination in the formal labour market. It is this discrimination that destroys the Romany's confidence in labour market competition and in the significance of education and that leads the Romany to dependence on shadow economy and on welfare. The level of education of the Romany is improving only slowly and only a few of the Romany are able to assert themselves in the labour market. A more marked shift in their position in the labour market would require complex solutions, however, the necessary social consensus about such policy agenda has so far been insufficient.

1 INTRODUCCIÓN

En los antiguos países comunistas, la minoría romaní vivía tradicionalmente al margen de la sociedad. Entonces, la cuestión de si la mala praxis y las presiones a las que se vieron sometidos los roma por parte de la mayoría fueran encaminadas hacia su asimilación forzada o bien a su aislamiento social dependía del grado de tolerancia.

El proceso de transición de los regímenes comunistas a las democracias de mercado trajeron consigo ciertos cambios positivos en la situación de los roma. En particular, se les reconoció oficialmente como minoría étnica, lo que permitió la recuperación de la cultura romaní y legitimó su derecho a formular distintos intereses políticos y a tener su propia representación política. Por otra parte, las condiciones de mercado inevitablemente trajeron consigo un cambio en las posibilidades y las condiciones de vida reales de los roma. En la mayoría de los casos, estos cambios se materializaron en un contexto de privaciones múltiples o de exclusión social.

Los roma forman una parte relativamente grande (y visible) de la población en los antiguos países comunistas[1]: su exclusión social y sus múltiples privaciones llevan a un cúmulo de problemas sociales dentro de la comunidad romaní poco frecuentes en la población mayoritaria, con muchas consecuencias negativas no sólo para los roma, sino para toda la sociedad.

Este trabajo se centra en la exclusión del mercado laboral de los roma en los antiguos países comunistas, en los factores determinantes y las consecuencias para el bienestar material de los roma de esta exclusión. También valora los beneficios reales y potenciales de las políticas diseñadas para mejorar la situación de los roma en el mercado laboral. Los argumentos presentados en este trabajo se apoyan principalmente en datos recopilados en dos encuestas representativas semi-estructuradas realizadas en comunidades romaníes. La primera, es un estudio nacional sobre una muestra de 947 participantes en diez localidades de la República Checa realizada entre mayo y junio de 2000. Este estu-

(1) Se estima que un 70 % de los 8 millones de roma europeos viven en Europa Central y del Este. Representan aproximadamente un 2,5 % de la población de la República Checa, un 5 % en Hungría, 9 %-10 % en Eslovaquia, un 10 % en Bulgaria, y entre un 6 % y un 10 % en Rumanía (cf. Ivanov *et al.*, 2002).

dio formaba parte del Proyecto PHARE de Relaciones Interétnicas (Vyzkum, 2002). Además de las 947 encuestas a romaníes, se realizaron otras a otros 1.000 participantes pertenecientes a la población mayoritaria. Se combinó una selección tipológica de las localidades con una serie de visitas y con la técnica de bola de nieve. El segundo sondeo en que se ha basado este trabajo se realizó entre diciembre 2000 y enero 2001 en todas las regiones de la República Checa. Formó parte de un estudio comparativo internacional realizado por la Organización Internacional del Trabajo (ILO) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP): «El desarrollo humano de la comunidad romaní en la Europa Central y Oriental» (*Human Development of Roma Community in Central and Eastern Europe* - Ivanov, 2002). Se realizó en Bulgaria, República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, sobre muestras representativas de aproximadamente unos 1.000 participantes romaníes en cada país, con un total de 5.034 participantes. En estos estudios, después de identificar las localidades donde vivían los roma, y de asignar a cada localidad una cuota, se realizaron unas visitas al azar a hogares romaníes.

2 EL MERCADO LABORAL Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS ROMA

Según Giddens (1998: 104), la exclusión social «no es una cuestión del nivel de desigualdad, sino de los mecanismos que actúen para disgregar a grupos de personas de la mayoría social». Estos mecanismos o procesos de exclusión e inclusión social son determinados por factores que son esenciales en el funcionamiento y la participación de las personas en la dimensión política, económica y social de la vida de una sociedad. El acceso al bienestar y a la participación social plena depende de dos categorías básicas de dichos factores: primero, consiste en ciertos derechos que permiten a las personas a aspirar a realizarse en la vida y a participar en la vida de una comunidad (Dahrendorf, 1988). Además, consiste en la capacidad de realizar este potencial para aprovechar las posibilidades de la vida y participar en la vida de una comunidad a varios niveles[(2)]. Asimismo, Muffels y Tsakloglou (2002) marcan una distinción entre una postura «basada en derechos» y una que esté «basada en capacidades» en el debate sobre la política de inclusión social.

La inclusión social, pues, «se refiere en su sentido más amplio a la ciudadanía, a los derechos y a las obligaciones civiles y políticas que deberían asumir todos los miembros de una sociedad, no sólo formalmente, sino como realidad cotidiana. También se refiere a las oportunidades y la participación en los espa-

(2) Las capacidades consisten en el entramado de capital humano y social que permite a las personas funcionar dentro de la sociedad y acceder a los recursos que les permiten este funcionamiento (cf. Sen, 1992).

cios públicos. En una sociedad en la que el trabajo sigue siendo esencial tanto para la autoestima como para el nivel de vida, el acceso al trabajo es uno de los principales contextos de la oportunidad». (Giddens, 1998: 102-103). No es menos cierto que «el desempleo… no significa simplemente una falta de ingresos… sino que es una fuente de amplios efectos debilitantes sobre las libertades individuales, la iniciativa y las capacidades» (Sen, 1999: 21).

La dinámica de las privaciones acumulativas consiste principalmente en las relaciones complejas entre la marginación del mercado laboral, la pobreza y el aislamiento social (Mayes, 2001; Tsakloglou, Papadopoulos, 2002; Gallie, Paugam y Jacobs, 2003: 3). Estos tres elementos básicos se refuerzan entre sí y generan un círculo vicioso, lo que agrava paulatinamente la situación social de los individuos afectados y de sus familias.

A partir del concepto de exclusión social descrito anteriormente, hemos formulado una hipótesis sobre la importancia central de la marginación del mercado laboral en las privaciones materiales y sociales y, al final, en la exclusión social de la minoría romaní en las sociedades de hoy (era post-comunista), y la hemos verificado. La entrada de los roma en el mercado laboral es un requisito previo básico para su inclusión social. Cuando se les pregunta: «¿En su opinión, qué puede ser el factor principal para que los roma lleguen a participar en la sociedad en igualdad de condiciones?», los roma de todos los países donde se han desarrollado los estudios (Ivanov, 2002) consideraron que la condición de «tener empleo para los roma» era la más importante. En la República Checa, por ejemplo, hasta el 91 % de los participantes romaníes apuntaron a este factor.

Aún hoy, el estatus de los roma en los mercados laborales continua estando muy marcado por el lugar que los regímenes totalitarios les asignó dentro de la economía planificada. Entonces, la política desarrollada para reprimir a las minorías romaníes y asimilarles incondicionalmente a la cultura y sociedad mayoritaria implicó, entre otras cosas, su establecimiento forzoso en colonias. Igualmente, se les insertó de manera obligatoria en unos puestos de trabajo, casi exclusivamente empleo no cualificado, en diversos sectores de la economía.

Por otra parte, los sistemas comunistas no introdujeron ningún incentivo para que los roma asumieran la responsabilidad personal o cívica de su situación. De hecho, el Estado se hizo responsable de toda la organización de sus vidas. El proceso de transformación del mercado hizo disminuir las oportunidades para la mano de obra no cualificada, en la agricultura y, especialmente, en la industria pesada, donde se encontraban las mayores concentraciones de roma. En comparación con la media de los países comunistas, las tasas de des-

empleo en estas zonas se han duplicado (Mareš Sirovátka y Vyhlídal, 2003). En estas circunstancias, los roma se han enfrentado a una todavía mayor selectividad que el resto de la población a la hora de contratar o despedir a empleados. Entonces fueron empezando las concentraciones de desempleados romaníes en las zonas más perjudicadas por la recesión industrial. Aunque este modelo es típico en la República Checa, esto también se produjo en muchas poblaciones romaníes de otros países. Estos roma tienden a vivir en colonias romaníes segregadas en zonas rurales subdesarrolladas y con mínimas oportunidades económicas(3).

El antiguo régimen que orientó a los roma hacia los trabajos no cualificados tan sólo les animó a completar su educación al nivel de alfabetización más elemental es decir el nivel de primaria. Además, los niños romaníes a menudo se colocaron en colegios especiales para niños con dificultades de aprendizaje por su dificultad con el idioma. Su bajo nivel de capital humano y de educación representan el mayor obstáculo para los roma en el mercado laboral actualmente. La mano de obra marginada representa un componente funcional de la economía sumergida en países post-comunistas. Facilita los negocios de bajo presupuesto que se basan en salarios bajos, impuestos y aportaciones a la Seguridad Social reducidos, y alta flexibilidad de empleo. Los empresarios (incluso los que no están dispuestos a emplear a los roma en el mercado laboral formal) tienden, por tanto, a contratarlos como trabajadores ilegales en profesiones que no requieren titulación alguna y que antes eran típicas de los roma (como trabajos de excavación y de construcción). De esta forma, los roma se ven atados a una pautas tradicionales de comportamiento.

Actualmente, no hay ningún otro grupo social en los antiguos países comunistas que esté expuesto a la marginación en el mercado laboral en el mismo grado que los roma. Los niveles de desempleo en Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia son aproximadamente del 80 %. En Hungría sobrepasa por poco el 50 %. La República Checa es el único país donde está un poco por debajo del 50 %(4). Una tasa específica de desempleo tan alta es absolutamente excepcional. La inmensa mayoría de los desempleados romaníes llevan mucho tiempo en el paro. Si el desempleo a largo plazo se define, según la convención de la Organización Nacional del Trabajo, como el paro que excede el periodo de un año, entonces aproximadamente un 75 % de los desempleados romaníes en la República Checa están en esa categoría. Según los resultados de la investigación

(3) Radičová (2001) utiliza el término *«double marginalisation»* (marginación doble) para describir la combinación de la situación de desventaja de los roma en el mercado laboral y su segregación territorial en vista de su concentración en las zonas más perjudicadas por la recesión económica.

(4) Asimismo, un estudio nacional en la República Checa en 2000 (Vyzkum, 2002) identificó una tasa de desempleo del 43 % entre los roma (40 % entre hombres y 51 % entre mujeres).

nacional que se realizó en el año 2000, casi el 30 % de los parados romaníes llevan más de cuatro años sin trabajar.

La concentración territorial de los romaníes desempleados y materialmente desaventajados ya ha dado lugar a muchos «guetos étnicos». Los hechos de que una parte de la comunidad romaní sobrevive gracias a las prestaciones sociales y de que, aparentemente, los roma participan en la economía sumergida refuerzan la idea entre la población mayoritaria de que los roma no merecen ni las prestaciones sociales ni cualquier otro tipo de ayuda del Estado. Estas concepciones tienen un gran impacto en la manera en que las instituciones del Estado tratan a los roma.

3 EL IMPACTO DEL DESEMPLEO EN LA PRIVACIÓN MATERIAL DE LOS ROMA

El alto riesgo de desempleo y de marginación en el mercado laboral conlleva una privación material y a nivel de ingresos, además de una frecuente y repetida dependencia a largo plazo de las prestaciones sociales. Como consecuencia, se generan más privaciones. Por ejemplo, en cuanto a la vivienda. Para la siguiente generación de niños, significa la reproducción de las mismas desventajas en el acceso a la educación y al mercado laboral. No sólo se trata de sus condiciones materiales de supervivencia, sino de la formulación de sus estrategias de vida que tienden a anticipar la realidad de la exclusión del mercado laboral. Por ejemplo, las jóvenes romaníes, incluso menores de edad, parecen escoger la maternidad como alternativa a las posibilidades inciertas del mercado laboral y como estrategia para asegurarse unos ingresos en forma de prestaciones sociales.

El nivel de gasto por persona en los hogares romaníes equivale al 30 % del gasto en un hogar medio en todos los países arriba mencionados, excepto la República Checa, donde representa aproximadamente el 45 %. El nivel real material de los roma en la República Checa, comparado con los otros países, resulta de la mejor evolución económica del país (PIB per cápita), además de por el nivel relativamente más bajo de desempleo romaní, y del nivel bastante alto del sistema social del país (en especial, el sistema de ayudas por maternidad y la subsistencia mínima garantizada que está en un nivel relativamente decente en comparación con otros países).

Tabla 1. ¿Cómo es su vida ahora en comparación con los primeros años después del colapso del sistema antiguo? (en %) (Roma)

	Bulgaria	República Checa	Rumanía	Eslovaquia	Hungría
Es mejor ahora	1,8	17,6	7,4	4,0	9,4
Es igual	7,1	18,3	5,1	6,3	20,8
Era mejor entonces	78,0	41,4	81,5	81,0	67,7
N/C 13,0	22,8	6,0	8,7	2,1	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: estudios realizados por ILO y UNDP 2000/2001 (Ivanov 2002), adaptados, cálculos propios.

Por lo tanto, no es sorprendente que mientras que en otros países los roma declaran inequívocamente que su vida ha empeorado desde el cambio de régimen, los roma checos no son siempre tan críticos (ver tabla 1). Asimismo, la proporción de romaníes que se consideran pobres no supera el 50 % en este país, mientras que en otros países una inmensa mayoría de los roma se consideran pobres aproximadamente entre el 70 % y el 90 %.

En cualquier caso, es evidente que los hogares romaníes pertenecen a los grupos de ingresos más bajos incluso en la República Checa[5]: mientras que el límite superior del primer (más bajo) decil de ingresos anuales per cápita es de CZK 45.400 (ČSÚ 2003), según nuestros resultados, el gasto medio per cápita en los hogares romaníes asciende a CZK 43.207. Además, el gasto medio de lo hogares de trabajadores activos romaníes es tan sólo un 13 % más alto que el de los desempleados romaníes que participaron en los estudios. Esto demuestra que los ingresos de los trabajadores romaníes empleados casi exclusivamente en el mercado laboral secundario o la economía informal, no son altos.

Aunque las condiciones materiales reales de los roma son bastante malos en general, en comparación con la población mayoritaria, es su situación en el mercado laboral la que actúa como factor diferenciador clave en su sentimiento subjetivo de privación material. Los desempleados romaníes, evidentemente, son los más desaventajados el porcentaje de desempleados romaníes que se pueden clasificar como subjetivamente pobres es cuatro veces mayor que entre los roma con empleo (9 % vs. 35 %). Además, la tasa de pobreza subjetiva de los roma con empleo se acerca a la de la población mayoritaria (aproximadamente el 9 %).

(5) Siempre que aceptemos la hipótesis empíricamente verificada que el ingreso anual normalmente es igual al gasto anual.

Aunque el empleo no significa un aumento importante de los ingresos de los hogares romaníes, como ya hemos visto, sí les proporciona más independencia de las prestaciones sociales, y más autonomía para decidir cómo utilizar sus ingresos. También les proporciona algún alivio de la privación social derivada de la estigmatización que proviene de la sociedad mayoritaria y sus instituciones.

La privación material de los grupos de población que muestran un grado más alto de pobreza les obliga, a menudo, a pedir dinero prestado e ir sumando deudas. Los préstamos incrementan su nivel de pobreza y exclusión social y con frecuencia les expone a prácticas de usura: se han llevado varios casos demostrables de usura ante los tribunales de la República Checa. Aunque la situación de los roma en el mercado laboral no está muy correlacionada con su preferencia por la estrategia de pedir préstamos (alrededor de dos tercios de ellos piden préstamos), influye de manera importante en su capacidad de pagar sus deudas. De forma que tan sólo el 20 % de los trabajadores romaníes activos están endeudados, mientras que más de la mitad de los desempleados romaníes lo están (Vyzkum, 2002).

4 LOS FACTORES DETERMINANTES DEL DESEMPLEO ROMANÍ

Los principales factores determinantes de la situación (marginal) de los roma en el mercado laboral, según nuestros estudios, son los siguientes: en primer lugar, existen factores estructurales que determinan la eficacia de la búsqueda del empleo: nivel de desempleo, segmentación del mercado laboral, características del sistema de prestaciones (incluidos sus funciones de protección e incentivación); en segundo lugar, las capacidades individuales en el sentido más amplio de la palabra: el capital humano, sobre todo reflejado por la educación, y el capital social (el grado y la calidad de las redes sociales de cada uno); en tercer lugar, «el derecho» al acceso (igual) y el acceso real al mercado de trabajo. Esto es, el derecho a competir en condiciones de igualdad en el mercado laboral, en contraste con las prácticas de contratación y despido de los empresarios, y las políticas públicas en el mercado laboral que ocurren en la práctica.

Las siguientes secciones contemplan los grupos segundo y tercero de los factores arriba mencionados. El primero ya lo hemos visto parcialmente en la sección «El mercado laboral y la exclusión social de los roma.»

4.1. Capital humano y social

Con los procesos de transformación del mercado y la modernización de las economías, los trabajos que requieren poca o ninguna formación en los sectores

tradicionales de agricultura e industria van desapareciendo. Los roma que, en el mejor de los casos, tienen un nivel de educación primaria, se encuentran en la peor situación. El desempleo de este grupo específico supera el 75 % en la mayoría de los países post-comunistas, excepto la República Checa y Hungría, donde es algo menor (aproximadamente el 55 %). Los roma cualificados lo tienen un poco más fácil, sobre todo en las economías más avanzadas y con tasas de desempleo más bajas, como la República Checa y Hungría. En los países menos avanzados y con una alta tasa de desempleo de la población en general, además de una tasa muy alta de desempleo romaní, una mayor calidad de capital humano no cambiaría mucho la situación (ver tabla 2).

Tabla 2. Tasa de desempleo entre los roma por nivel de educación

País	Sin terminar primaria y ninguna (ISCED = 0 y 1)	Primaria (ISCED = 2)	Sin terminar secundaria (ISCED = 3)	Secundaria y superior (ISCED = 4 y superior)	Total
República Checa	75,7	55,6	33,8	10,3	46,3
Hungría	78,7	57,0	41,5	39,1	56,5
Rumanía	82,7	76,6	66,9	63,6	76,9
Bulgaria	89,5	80,9	73,7	53,3	80,0
Eslovaquia	94,1	87,6	85,0	56,1	84,8

Fuente: estudios UNDP e ILO 2000/2001 (Ivanov 2002).

Por lo anterior, es imprescindible plantearse hasta qué punto la dinámica educacional de los roma sigue el ritmo de la transformación del mercado laboral y hasta qué punto encaja con la cambiante demanda de mano de obra no cualificada. Tan sólo una quinta parte, aproximadamente, de los roma en Bulgaria, Rumanía y Hungría han completado algún grado de formación vocacional o educación secundaria o superior. Según nuestros resultados, el nivel de educación de los roma es más alto en Eslovaquia y la República Checa (ver tabla 3).

Al mismo tiempo, los resultados muestran sólo una pequeña tendencia hacia el progreso educacional de los roma. En todos los países estudiados encontramos que el mayor avance en la educación se ha registrado entre la generación mayor (de 50 años y más) en comparación con las generaciones menores. Sin embargo, la generación más joven (menos de 30 años), que ha entrado en el mercado laboral en las condiciones de economía de mercado, ha

progresado poco si se compara su educación con la de la generación intermedia (30 a 50 años). En contraste con otros países, la proporción de roma formados vocacionalmente ha aumentado en la República Checa. Aunque ni siquiera este país ha visto una mejora visible en la proporción de los roma que consigue completar su educación secundaria y universitaria (tabla 3).

Tabla 3. La educación completada por los roma, por edad, en los antiguos países comunistas (participantes de la edad de 20 años y más, %)

País	Edad	Primaria sin terminar o ninguna	Primaria	Sin terminar secundaria	Secundaria y superior	
Bulgaria	20-29	36,9	42,4	2,5	18,2	100,0
	30-49	31,5	51,1	2,6	14,8	100,0
	>=50	57,1	32,9	1,6	8,5	100,0
	Total	**41,8**	**42,7**	**2,2**	**13,3**	**100,0**
República Checa	20-29	15,1	27,1	51,9	5,8	100,0
	30-49	19,8	37,8	37,8	4,6	100,0
	>=50	44,7	30,6	21,8	2,9	100,0
	Total	**23,3**	**33,2**	**38,9%**	**4,6**	**100,0**
Rumanía	20-29	46,8	31,1	14,9	7,2	100,0
	30-49	42,5	32,9	18,1	6,5	100,0
	>=50	54,0	29,8	12,1	4,2	100,0
	Total	**46,1**	**31,8**	**15,9**	**6,2**	**100,0**
Eslovaquia	20-29	11,9	30,7	46,4	10,9	100,0
	30-49	9,3	38,0	46,2	6,5	100,0
	>=50	19,6	44,9	32,9	2,5	100,0
	Total	**11,7**	**36,9**	**44,1**	**7,2**	**100,0**
Hungría	20-29	25,6	50,2	19,0	5,2	100,0
	30-49	29,8	47,8	18,8	3,6	100,0
	>=50	53,7	30,4	12,1	3,7	100,0
	Total	**34,1**	**44,5**	**17,4**	**4,0**	**100,0**

Fuente: estudios UNDP e ILO, 2000/2001 (Ivanov 2002).

4.2. La discriminación

Básicamente, la discriminación se hace notar en varias dimensiones de la vida de los roma, incluida su situación en el mercado laboral. Para la mayoría de los roma, la discriminación relacionada con el acceso al empleo representa un importante problema. Esto es así incluso en la República Checa, donde el desempleo entre los roma es relativamente más bajo que en otros países. El 58 % de los roma checos perciben la discriminación en el acceso al empleo como un problema serio que afecta a su hogar. El 18 % lo considera un problema, aunque menos serio. Asimismo, la inmensa mayoría de los roma en los otros países post-comunistas ven este tipo de discriminación como un problema para sus hogares. La única excepción es Eslovaquia, donde menos de la mitad de los participantes son de la misma opinión. Sin embargo, esto se podría atribuir al hecho de que una parte de los roma eslovacos se hayan resignado a estar desempleados y, por tanto, encuentran irrelevante la pregunta. Cuando se estudia el nivel de discriminación, ni la educación ni la edad de los roma parecen desempeñar un papel importante. Aunque la discriminación tiende a disminuir a medida que aumenta el nivel de educación, cuando compiten con miembros de la mayoría dentro de la misma categoría profesional, los roma todavía se enfrentan a algún grado de discriminación.

Cuando se les pide que identifiquen las principales causas del desempleo, los propios roma apuntan a la etnicidad (excepto en Bulgaria y Rumanía, donde se considera que la recesión general económica es la causa más importante). Entre el 67 % y el 84 % de los roma entrevistados citaron la etnicidad entre los tres principales obstáculos a la hora de encontrar trabajo. La importancia asignada a la afiliación étnica, en comparación con otras causas, es especialmente llamativa en la República Checa y en Eslovaquia (80 % y 84 % de participantes, respectivamente). Y en todos los países la importancia asignada a esta razón era más alta que la que se le asignó a «formación insuficiente».

5 ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS DISEÑADAS PARA IGUALAR OPORTUNIDADES

La medida más importante para mejorar las perspectivas de empleo a largo plazo para los roma es la de promover la educación. Sin embargo, como hemos demostrado, la generación más joven de roma no está consiguiendo un progreso rápido en la educación en comparación con la generación que vivió bajo el sistema socialista. A la hora de evaluar las posibilidades de vida de los jóvenes roma, en comparación con la mayoría, los propios roma son especialmente

escépticos al valorar las oportunidades de empleo, además de las perspectivas de educación. Son éstos los factores que llevan a los roma a convencerse de que sus perspectivas de tener una vida digna son generalmente peores, en comparación con la mayoría, y que les conducen a un sentimiento de exclusión social (ver tabla 4).

Tabla 4. ¿Cuáles son las oportunidades de vida de sus hijos en comparación con las de los niños mayoritarios en su país? (puntuación media; 1 = mayor, 2 = igual, 3 = menor)

País	A la hora de encontrar trabajo	A la hora de proporcionarles una educación a sus hijos	A la hora de llevar una vida sana	A la hora de formar una familia feliz	A la hora de tener amigos honestos en los cuales pueden confiar
Bulgaria	2,84	2,72	2,39	2,33	2,25
República Checa	2,80	2,56	2,23	2,13	2,03
Rumanía	2,62	2,37	2,38	2,33	2,14
Eslovaquia	2,83	2,43	2,27	2,07	2,00
Hungría	2,75	2,44	2,25	2,11	2,16
Total	2,77	2,50	2,31	2,19	2,11

Fuente: estudios UNDP e ILO, 2000/2001 (Ivanov 2002).
Nota: 3.706 participantes (con niños).

El acceso a la educación lo condicionan múltiples factores, especialmente la motivación y las aspiraciones de los propios roma. Dichas aspiraciones y motivaciones, sin embargo, derivan de su percepción de las verdaderas oportunidades en el mercado laboral que les proporciona la educación. Los políticas activas de empleo que fomentan las oportunidades del mercado laboral de los roma son importantes a corto plazo[6].

Aunque la mayoría de los roma en todos los países objetos del estudio estaban desempleados en la actualidad o habían experimentado situaciones de desempleo en el pasado, sólo del 7 % al 12 % de los roma en el rango de edad de los 55 años habían participado en algún programa de empleo activo.

Es sintomático que, aunque la formación insuficiente es, además de la etnicidad, el obstáculo más grave para los roma en el mercado laboral, pocos tienen

(6) Esto es lo que dicta el Plan Nacional de Acción para el Empleo (en la directriz «Igualdad de Oportunidades»). Estos planes se desarrollan en los países de la UE dentro del marco de las directrices de la «Estrategia Europea de Empleo». Desde 1999, también se aplican en la República Checa, Hungría y Eslovaquia, es decir, los países que pasaron a formar parte de la UE en 2004.

la oportunidad de asistir a programas de formación. Además, los que participan en los programas de empleo activo no creen, por lo general, que los programas puedan mejorar sustancialmente su empleabilidad y sus posibilidades en el mercado laboral. En el conjunto de países estudiados, los programas públicos de empleo mejoraron significativamente las perspectivas de empleo de tan sólo un 6 % de los participantes. Otros 28 % dicen que los programas mejoraron sus perspectivas hasta cierto punto. Para el resto, los programas no significaron ninguna mejora.

6 LA INCLUSIÓN LABORAL DE LOS ROMA EN LA AGENDA POLÍTICA

Al igual que las causas de exclusión del mercado laboral entre los roma son complejas, su inclusión requiere la adopción de posiciones y soluciones complejas. Hay tres áreas de política pública que son especialmente importantes para la inclusión de los roma en el mercado laboral. El mayor reto a largo plazo para la política pública en relación a los roma es el de aumentar su nivel de educación, especialmente el número de roma educados en colegios secundarios y universidades. Esto es de vital importancia no sólo para su progreso en el mercado laboral, sino para su estatus social en general, y para su representación en las administraciones públicas y en las instituciones que trabajan en áreas relacionadas con los roma. Esto requiere varias medidas en la política de educación, incluidas medidas que instauren la igualdad de oportunidades. Otro requisito previo esencial es el avance en las propias aspiraciones y motivaciones de los roma. Éstas sólo podrán crecer si la discriminación, tanto abierta como latente, se combate con todas las armas disponibles. Finalmente, en vista de la inmensa privación real de los roma en el mercado laboral, también son esenciales unas medidas políticas activas de empleo, destinadas específicamente a cubrir las necesidades de los roma.

Las medidas arriba mencionadas evidentemente requieren un cambio radical en la definición de los problemas y de las metas, además de en los métodos utilizados en las agendas políticas. Tal cambio no puede tener lugar sin la participación activa de los actores cuyos problemas se pretende solucionar, es decir, los propios roma. Es necesario que ellos mismos exijan, cada vez más, la adopción de medidas apropiadas y deseables. En la República Checa podemos ver que aunque las administraciones públicas han identificado el empleo y la educación como el origen de la privación social de los roma (Zpráva, 1997), la necesidad de potenciar la inclusión social de los roma carece de la suficiente legitimidad entre el resto de la sociedad. Por contra, existe una expectativa predominante en la sociedad checa de una asimilación «espontánea» de los roma

en la cultura mayoritaria. En el proyecto PHARE del año 2000, casi el 80 % de participantes que vivían en barrios romaníes eran de la opinión de que «los roma deberían adaptarse a la sociedad mayoritaria» y el 90 % estaban de acuerdo en que «los propios roma deberían intentar mejorar su situación». En contraste, tan sólo el 12 % de integrantes de la mayoría creían que «la sociedad mayoritaria debe hacer más por los roma» (Vyzkum, 2002).

En estas circunstancias, la separación de los roma del escenario de la agenda política pública representa un obstáculo considerable[7]. Complica los esfuerzos para la adecuada identificación de las áreas problemáticas y para el correcto trazado de los objetivos de las políticas públicas necesarias para mejorar la situación de los roma, así como para la adopción de dichas políticas. Los propios roma son conscientes de este obstáculo. Cuando se les pregunta: «¿En su opinión, cual puede ser el principal factor para que los roma lleguen a participar en la sociedad en igualdad de condiciones?», el 70 % de los participantes romaníes en la República Checa dijeron que era «la participación romaní en la administración del Estado a nivel local» y 62 % dijo que era «la participación romaní en la administración del Estado a nivel central» (Vyzkum, 2002). Por el momento, parece difícil reforzar estas exigencias a través de las instituciones políticas, ya que el acceso a dichas instituciones por parte de los roma se ve dificultado. La minoría romaní es internamente heterogénea y, en general, políticamente inactiva.

7 CONCLUSIONES

La exclusión social y la privación material de las poblaciones romaníes derivan, sobre todo, de su exclusión de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Los factores que determinan la marginación de los roma en el mercado laboral son, sin embargo, complejos y generan un círculo vicioso de privación. Con las transformaciones de las condiciones sociales y las nuevas tendencias en la demanda de mano de obra, se han encontrado en una situación de mano de obra marginal que oscila entre el desempleo y el mercado laboral secundario e informal. Al mismo tiempo, sin embargo, han ganado un cierto grado de acceso a prestaciones sociales, lo que a menudo lleva a su dependencia del estado del bienestar.

Actualmente, sus insuficientes capacidades muy especialmente su bajo nivel de educación, son los principales obstáculos. Sin embargo, incluso más

(7) La introducción del puesto de «Consejero Romaní» en las autoridades de distrito, a través de un ordenamiento gubernamental en la República Checa en 1999, se consideró positivo. Sin embargo, el papel real de los consejeros a menudo se limitaba a lidiar con asuntos espinosos que debían estar entre las competencias de otras secciones de la administración pública (Sirovátka, Hamarová, 2001).

importante, aun para los que sí han recibido algún grado de educación, es la discriminación por parte de los empresarios en el mercado laboral formal. También, su débil capital social (que resulta, entre otras cosas, de su concentración entre familias, comunidades y barrios marginados, con menos vínculos al mercado laboral) les coloca en clara desventaja.

Debido a estas circunstancias, muchos roma se plantean una dependencia permanente del mercado laboral secundario e informal y de las prestaciones sociales. El antiguo régimen les cortó el acceso a los niveles más altos de educación y no les animó a apreciar debidamente la importancia de la educación escolar. Actualmente, el considerable grado de discriminación latente hacia los roma no hace sino minar su confianza en la competencia en el mercado y, subestimar la importancia de la educación. Esta discriminación, por el contrario, refuerza su arraigo al mercado laboral secundario y al trabajo informal de la economía sumergida, además de su dependencia de las prestaciones sociales. El nivel educativo de los roma aumenta muy lentamente, más lentamente que entre la población mayoritaria.

La exclusión del mercado laboral no se ve adecuadamente contrarrestado con políticas que faciliten el acceso al mercado laboral y refuercen el derecho de la minoría romaní a una participación en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Las políticas de educación, las medidas anti-discriminatorias, las políticas de empleo, las medidas y los incentivos ahora vigentes para aumentar la participación de los roma en la política pública, ni se pueden aplicar ni son extensivas. Tampoco responden siempre de manera adecuada a las necesidades de los roma. Esto, probablemente, resulta del hecho de que las medidas deseables no disfrutan de gran legitimidad y apoyo por parte de la sociedad, de los representantes políticos y de la administración pública.

Todavía no se ha llegado a un consenso. Tampoco se han definido las políticas fundamentales que pudieran mejorar las capacidades de los roma para su inclusión en el mercado laboral y establecer así su derecho al acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ČSÚ. *Sociální situace domácností v roce 2001 (Situación social de los hogares 2001).* Praha: Český statistický úřad, 2003.

DAHRENDORF, Ralf. *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty.* London: George Weidenfeld and Nicolson, 1998.

GALLIE, Duncan, PAUGAM, Serge and JACOBS, Sheila. Unemployment, poverty and social exclusion. Is there a vicious circle of social exclusion? *EUROPEAN SOCIETIES* 2003, vol. 5, n.º 1, pp. 1-32.

GIDDENS, Anthony. *The Third Way: the Renewal of Social Democracy.* Cambridge: The Polity Press, 1998.

IVANOV, Andrey et al. *Avoiding the Dependency Trap. The Roma in Central and Eastern Europe.* Bratislava: United Nations Development Programme, 2002.

MAREŠ, Petr, SIROVÁTKA, Tomáš y VYHLÍDAL, Jiří. Dlouhodobě nezaměstnaní – životní situace a strategie (Parados de larga duración – situaciones y estrategias). *SOCIOLOGICKY ČASOPIS (CZECH SOCIOLOGICAL REVIEW),* vol. 39, n.º 1, pp. 37-54.

MAYES, David. G. Introduction. In Mayes, D. G., BERGHMAN, J. y SALAIS, R. 2001. (eds) *SOCIAL EXCLUSION AND EUROPEAN POLICY.* Cheltenham, Northhampton: Edward Elgar, 2001, pp. 1-26.

MUFFELS, Ruud J. A., TSAKLOGLOU, Panos. Introduction: Approaches to Analysing Social Exclusion in European Welfare States, MUFFELS, R. J. A., TSAKLOGLOU, P. (eds) *SOCIAL EXCLUSION IN EUROPEAN WELFARE STATES.* Cheltenham, Northhampton: Edward Elgar, 2002, pp. 1-20.

RADICOVÁ, Iveta. *Hic Sunt Romales.* Bratislava: Fullbrightova komísia SR, Nadácia S.P.A.C.E, 2001.

SEN, Amartya. *Inequality Re-examined.* Oxford: Russel Sage Foundation, Clarendon Press, 1992.

SEN, Amartya. *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

Sirovátka, Tomás, Hamarová, Nóra. Romští poradci: krok k řešení problému romské komunity? (Consejeros Roma: un paso para resolver los problemas de la comunidad romaní?) *SOCIÁLNÍ POLITIKA 2001,* n.º 5, pp. 11-12.

VYZKUM *interetnickych vztahů. (Interethnic Relationships Research)* Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. Project Phare Improvement of Relations between the Roma and Czech Communities, 2002.

ZPRÁVA O STAVU ROMSKÉ KOMUNITY (BRATINKOVA ZPRÁVA). Praha: Materiál pro jednání vlády ČR. (Prague: Report on Romany Community Situation, Bratinka's Report - Czech government document), 1997.

3

Problemas de exclusión social y doble marginación de la población gitana en Eslovaquia después de 1989 (*)

Michal Vašečka

Masaryk University & Center for Research of Ethmicity and Cultura

Sumario

1. El cambio en la comprensión de los llamados problemas de la comunidad gitana durante la última década en Eslovaquia. **2.** Políticas que llevaron a la exclusión social de los gitanos en Eslovaquia anteriores a 1989. **3.** Cambios después de 1989: de la exclusión social al aislamiento social. **4.** Estrategias para hacer frente a la pobreza de la población gitana y a la de la población mayoritaria.

RESUMEN

La política social de forzada asimilación que se desarrolló durante más de cuatro décadas en Eslovaquia ha marcado considerablemente la relación entre el Estado y la población gitana del país. Con la transición hacia el sistema capitalista, esta población se debió enfrentar a unas nuevas condiciones de vida en las que se había cambiado sustancialmente la relación con el Estado y donde las estrategias utilizadas bajo el antiguo régimen son ineficientes. Emergió una nueva pobreza vertical fruto de las transformaciones del mercado de trabajo. El desempleo se incrementó considerablemente, pudiendo alcanzar el 100 % de la población en determinadas comunidades, concretamente en las poblaciones con una importante segregación. En estas poblaciones existe una doble marginación. En primer lugar, por las limitadas posibilidades que ofrece la región marginada. Y, en segundo lugar, por la ausencia de potencial de autoayuda, autoorganización y actividad de la población gitana.

(*) Traducción: Almudena Peiró Pérez.

ABSTRACT

The enforced social policy developed during more than four decades in Slovakia had a huge impact on the relationship between the State and the country's Roma population. Transition to capitalism forced the Roma to face new living conditions in which its relationship with the State has changed substantially and where the strategies implemented under the old regime are inefficient. A new kind of vertical poverty emerged as a result of the employment market's transformation. Unemployment soared, affecting 100% of the population in some communities, specifically the most segregated ones. These communities endure two-fold marginalisation, due firstly to the limited possibilities existing in the region itself and secondly to the absence of potential for self-help, self-organisation and activity in the Roma population.

1 EL CAMBIO EN LA COMPRENSIÓN DE LOS LLAMADOS PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD GITANA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA EN ESLOVAQUIA

I.

El problema de los gitanos se convirtió en el tema más candente en Eslovaquia durante los últimos diez años. Políticos y celebridades se dieron cuenta de la importancia de invertir grandes cantidades de tiempo, dinero, capital social y, sobre todo, política para solucionarlo.

Esto es un cambio considerable respecto al pasado, en la política y élite social eslovacas, fueran cuales fueran sus motivos, comenzaron a comprender la complejidad del asunto y la urgencia por abordarlo.

El máximo interés por tratar el asunto se alcanzó por las tres siguientes razones durante los últimos años:

1. *Moralidad y la importancia de los derechos humanos:* Algunos comenzaron a darse cuenta de su obligación de ayudar a los gitanos, y también de esos métodos y políticas inadecuadas y equivocadas que en el pasado se aplicaron a eslovacos y que no debían tolerarse más. Este razonamiento, sin embargo, está limitado a un pequeño grupo de personas denominados demócratas liberales.
2. *Integración y pragmatismo:* un elevado número de diputados eslovacos consideraron importante encontrar solución al problema de los gitanos, ya que los esfuerzos y pretensiones del país de integración en la Unión Europea y en la OTAN dependían de ello.
3. *Defensa propia:* gran parte de la mayoría, representada principalmente por la oposición parlamentaria, admitió la necesidad de resolver el problema por los temores existentes. Éstos tenían su origen en el desarrollo demográfico gitano y en la casi incontrolable tasa de natalidad de su comunidad.

II.

Los gitanos son la segunda minoría étnica más grande de Eslovaquia. El último censo de 1991 mostraba un total de 75.802 ciudadanos, el equivalente al 1,4 %

de la población, que reclamaban la nacionalidad gitana. Sin embargo, varios cálculos sitúan esta comunidad en cifras más elevadas. Recuentos llevados a cabo en 1989 por administraciones locales y municipales mostraron que había 253.943 gitanos, el 4,8 % de la población; aunque estas estadísticas registraron sólo ciudadanos socialmente dependientes. Por tanto, se puede dar por sentado que el número de gitanos en Eslovaquia es hoy todavía mayor. Valoraciones actuales de expertos ubican el número total entre 420.000 y 500.000, un número en continuo crecimiento debido a la alta tasa de natalidad de la comunidad gitana.

Según los expertos, hay aproximadamente doce millones de gitanos en el mundo, de los cuales ocho millones viven en Europa. Muchos países europeos tienen más comunidades de gitanos que Eslovaquia. La comunidad gitana más numerosa del mundo se encuentra en Rumanía (con una población de entre 1,8 y 2,8 millones). No obstante, son Eslovaquia, Bulgaria y Macedonia los países con las mayores comunidades de gitanos per cápita del mundo (representan del 8 % al 9 % de la población del país).

El problema de los gitanos, el deteriorado estatus socioeconómico de esta población y el fuerte punto de vista negativo que la mayoría adopta hacia esas personas, se está convirtiendo en los retos más importantes a los que Eslovaquia se enfrenta en su camino hacia la Unión Europea. Eslovaquia posee la minoría gitana más extensa de todos los países candidatos de la Unión Europea, y la que tiene el peor estatus social. La Comisión Europea (CE) ha afirmado repetidas veces que la situación de las minorías étnicas en los países candidatos a la UE era aceptable, excepto la de los gitanos.

La comunidad gitana constituye una minoría muy diferente y la solución de su problema requiere por ello un tratamiento bastante complejo. La inaceptable situación socioeconómica de la mayor parte de los gitanos en Eslovaquia nos hace plantearnos si se están transformando también en una minoría social y no exclusivamente étnica. Expertos y profesionales ven a los gitanos como una subclase, la palabra que quizá mejor describe a los pueblos gitanos.

Las características básicas de los miembros de una «subclase» son las siguientes: desempleo a largo plazo, una historia laboral discontinua, éxito permanente sólo en el sector productivo secundario, dependencia de los beneficios sociales y de actividades relativas a las economías sumergidas. El ambiente de las subclases se caracteriza por una resignación general, por el poco respeto a las autoridades, un bajo nivel de autocontrol social, confianza en el Estado de Bienestar, así como por la escasa ética profesional. Estas características generales del ambiente de las «subclases» describen perfectamente la situación de aquellos gitanos que habitan en los poblados y, cada vez más, de aquellos que residen en otros lugares.

La discusión sobre el tema de las subclases, que se ha producido en otros países, se percibe en Eslovaquia como si tuviera cierta base ideológica; mucha gente confunde los términos de «subclase» y *lumpemproletariat.* Pero abrir ese debate en Eslovaquia es vital para prevenir mayores consecuencias negativas debido a su transición de una sociedad industrial moderna a una postmoderna y postindustrial. De otro modo, la distancia entre la mayoría de la población y los gitanos, continuará creciendo y la pobreza étnica se intensificará.

La comunidad gitana tiene muchos y diferentes grupos; los más comunes son el de las colonias de gitanos sedentarios (Rumungres) y el de los gitanos nómadas (Vlachica); los vestigios de los Germanic Sints representan un grupo separado. Los gitanos también se diferencian por los lenguajes y dialectos que utilizan (en un ambiente eslovaco utilizan algunos dialectos y palabras del eslovaco, mientras que en ambientes húngaros del sur de Eslovaquia, utilizan húngaro). Como la mayoría de la población, los gitanos eslovacos se pueden distinguir tanto por su lugar de origen (por ejemplo, si están influenciados por un ambiente rural o urbano), como por su afinidad por una región particular de Eslovaquia.

Teniendo en cuenta esas diferencias, algunos especialistas observan que el antiguo sistema de castas continúa en la comunidad gitana, y determina de antemano el papel de una persona dentro del sistema social (en el caso de Eslovaquia debemos hablar de grupos y clanes). La distinción de la minoría gitana se ve también ilustrada por aspectos como su pertenencia a una nación o grupo étnico. En 1991, los gitanos eslovacos dejaron de ser vistos como un grupo étnico y fueron tratados por la legislación del país como una minoría étnica, al igual que otras minorías étnicas residentes en el territorio eslovaco.

2 POLÍTICAS QUE LLEVARON A LA EXCLUSIÓN SOCIAL DE LOS GITANOS EN ESLOVAQUIA ANTERIORES A 1989

I.

Los cambios sociales, económicos y políticos en 1989 conllevaron un proceso de transformación sin precedentes de Eslovaquia. El régimen comunista deformó el entendimiento general y la observancia de los derechos políticos y civiles, mientras se desarrollaban los derechos sociales que habían sido extendidos notablemente. En comparación con otros regímenes totalitarios, éste cambió el sistema que determinaba el curso de la economía, haciéndola incapaz de competir por no tener en cuenta las normas del mercado. Pero la intervención más significativa en el funcionamiento de la sociedad fue el esfuerzo por

cambiar la organización de ésta, modificando su estratificación. Y dentro del marco de estos esfuerzos, un favoritismo sistemático hacia los estratos más bajos de la sociedad, a expensas de los más altos, mientras se discriminaba a varios segmentos de la élite e *intelligentsia* precomunista.

La mayoría de los gitanos pertenecían a las capas bajas de la sociedad y eran objeto de diferentes experimentos del régimen comunista en aras de la mejora de su estatus social. El cambio que tuvo lugar en 1989 cogió a los gitanos por sorpresa, la mayoría de los autores que escriben sobre estos temas coinciden en que ningún estrato de la población gitana estaba preparado para esos cambios.

El régimen comunista contaba con que si se igualaba el nivel de vida de los gitanos con el nivel medio de vida, la razón de las diferencias entre ellos y la mayoría de la población se eliminaría. Para conseguir esto, se desarrollaron diferentes medidas que se podrían consideradar como acciones de ingeniería social. Son:

- La dispersión de los gitanos (dentro de Eslovaquia, pero también desde Eslovaquia a la República Checa), dirigida y apoyada por la política del Estado.
- La desintegración de las comunidades naturales de gitanos.
- El traslado de la población rural gitana de los poblados a las ciudades y áreas industriales.
- La destrucción del vínculo tradicional entre la comunidad gitana y la población mayoritaria.
- La insensible y administrativa asignación obligatoria de pisos a los gitanos en ambientes socialmente perjudicados.
- Obediencia al servicio laboral obligatorio, bajo amenaza de encarcelamiento.
- Obligación estatutaria de asistencia escolar para los niños.
- Participación forzosa de los gitanos en la prevención sanitaria.

Estos resultados, aparentemente positivos, se lograron a través de medios impuestos por la fuerza, tomando medidas que para la comunidad gitana suponían presión externa y no su propia participación activa o su libre aceptación. Esto se vió reflejado, entre otras cosas, por el comportamiento de algunos gitanos respecto a la propiedad que les fue asignada.

¿Por qué se considera que estas medidas fueron impuestas sin la participación activa de los gitanos? A pesar de que el gobierno trató de lograr un nivel de vida mucho más alto para los gitanos que aquél que se intentó lograr en las

últimas décadas, muchos de los comportamientos típicos de una familia gitana se conservaron. El proceso de modernización de la comunidad gitana durante el periodo del régimen comunista fue mayoritariamente unidimensional porque sólo tuvo lugar a nivel de mejoras materiales.

Los atributos característicos de una familia tradicional gitana incluyen los siguientes:

- Vida en familia extensa, por lo que carecen de la noción de familia nuclear.
- Un estilo de vida orientado hacia la comunidad.
- Ausencia de fronteras entre lo que es privado y lo que es público (la privacidad no existe debido a su estilo de vida, pero también por su relación con la propiedad).
- Consideran el alojamiento actual como temporal y provisional.
- Una clara división de los roles de género en la familia gitana, siendo el hombre el proveedor y la mujer la encargada del mantenimiento del hogar.
- Estas familias son familias numerosas.

La comunidad gitana se puede caracterizar por ser una sociedad no agraria, que no es capaz de mantenerse con sus propios recursos, por lo que tradicionalmente han establecido relaciones con culturas agrarias. Estas últimas, que se relacionan con la tierra a través de la propiedad privada y, a su vez, con el territorio a través de la tierra, han contribuido al establecimiento de normas institucionales y habituales en la población no gitana. Pero como los gitanos nunca han sido una cultura agraria y su relación con la tierra ha sido más bien tibia, no crearon mecanismos o instituciones que tuvieran que ver con la clase de relaciones características de la propiedad privada agraria. Por tanto, los gitanos nunca pertenecieron a un territorio y nunca le dieron importancia a la adquisición de la propiedad. Por el contrario, su artesanía sí encontró demanda gracias a esa flexibilidad que poseían respecto al territorio.

Una relación y responsabilidad diferente de los gitanos hacia la propiedad y su distinto patrón cultural en lo referente a empresas produjo estructuras sociales específicas en su comunidad, basadas en vínculos familiares. Estas normas culturales específicas de los gitanos pueden ser llamadas estrategias del proveedor permanente. La educación, en sus formas institucionales (formal y contextual) pone límites a la estrategia gitana del proveedor. Así, las instituciones educacionales de la población mayoritaria carecían de un equivalente en la estructura institucional de la comunidad gitana. Ésta es la causa del conflicto entre dos tipos de organización y sistema social en funcionamiento. La partici-

pación de los gitanos en dos actividades importantes (trabajo y educación es, desde el punto de vista gitano, una confrontación con un mundo diferente). Su incorporación a estas dos esferas es un proceso asimétrico: los gitanos comenzaron a formar parte de unas reglas de juego y de unas regulaciones sin haber contribuido a su creación de ninguna forma, por lo que estaban al margen y su única opción era adaptarse.

Todas las medidas llevadas a cabo por el régimen comunista contribuyeron, sin ninguna duda, a la mejora del nivel de vida de la población gitana. Pero, por otro lado, estas medidas se podían considerar perjudiciales para ellos mismos porque se alojaba a la familia gitana en medio de la población mayoritaria, sin tener en cuenta que estaban acostumbrados al ambiente atrasado de sus poblados, y a menudo se causaban problemas en las ciudades de alojamiento, que se convertían en una fuente de odio por ambas partes. Este hecho se encuentra en las raíces del racismo y la violencia actual.

La comunidad gitana fue una de las principales beneficiarias de la política de realojamiento, la difusión y el empleo, que les ayudó a escapar de la situación de necesidad en la que se encontraban, reflejada en la hambruna y la malnutrición. El resultado fue que los gitanos se fueron acostumbrando a esta situación de paternalismo que reemplazó a la tradicional solidaridad familiar. Este proceso llevó al establecimiento de nuevas culturas dependientes de las instituciones del Estado.

II.

En la era preindustrial (hasta el comienzo del siglo XX), los puestos de trabajo más importantes que ocupaban los gitanos eran herrero y músico, también había muchos procesadores de materias primas. Como los gitanos no poseían tierras, tenían que conseguir los alimentos básicos de los campesinos. El campesino necesitaba mano de obra barata en la recolección de patatas, en la colecta del grano, en la siega del heno, en la construcción de casas, en la excavación de pozos o en la preparación de la madera para el invierno. Los gitanos a menudo pedían comida, ropa usada, muebles viejos o cosas para la casa a cambio de su trabajo. Este sistema de coexistencia era favorable para ambas partes, y eso se reflejó en las buenas relaciones que mantenían los gitanos y los campesinos. Con la llegada de la industrialización estas relaciones se fueron rompiendo y los gitanos se vieron obligados a convertirse en mano de obra de la industria pesada. Después de 1989, la mayoría de gitanos ya no era útil para la nueva economía, principalmente debido a sus capacidades. Entonces, las relaciones que se establecieron entre ellos y la mayoría de la población desaparecieron casi totalmente.

La concepción sobre la propiedad y la estrategia adoptada en relación a la política social del anterior régimen ha marcado el acceso de la comunidad a las oportunidades. El proceso gradual del cierre de la comunidad gitana se estaba produciendo y esto llevaba a su exclusión social. El proceso de cierre social se producía en dos aspectos: uno era la marginación y otro, la incorporación. El resultado de la separación era que las opciones de la comunidad se veían limitadas y esto condujo a la reproducción de la pobreza. Durante el régimen comunista, el gobierno trató de solucionar el problema de la marginación dentro de la economía organizada del Estado mediante la incorporación de ciudadanos que vivían en zonas rurales a nuevas áreas de industria pesada. Se les colocaba en puestos de trabajo en los que no hacían falta titulaciones. Esta inserción laboral parecía haberlos integrado, aunque no conllevó la mejora de su estatus social.

La influencia determinante en la situación social de los habitantes del país comunista, la ejerció la economía secundaria. Sólo aquéllos que basaban sus estrategias de vida en la participación en ambas economías tuvieron ocasión de una mejora de su estatus social. La economía secundaria requería la existencia de una dirección financiera de la familia y una producción (poseer tierras y medios de producción). Pero éste no era el caso de los gitanos. Su participación en exclusiva en la economía fomal fue el principal factor de su caída en la pobreza, que fue mayor que la observada en la población mayoritaria.

La pobreza de los gitanos durante la era comunista alcanzó, por tanto, mayor nivel que la que alcanzó la mayoría de la población con similar grado de educación y con similares titulaciones. Los gitanos eran mucho más dependientes de los ingresos derivados de la asistencia social, que suponían mayores ingresos de los que generaban con sus trabajos. Además de la economía secundaria, otro factor importante que contribuyó al mantenimiento del nivel de vida de la mayoría de la población, y su incorporación a la sociedad, fue la participación de ambos cónyuges en el proceso de trabajo, esto es, el denominado modelo de familia *de doble renta.* Los factores de riesgo que contribuyeron a la pobreza de los gitanos incluían el hecho de que muchas familias gitanas tuvieran sólo una fuente de ingresos, ya que las mujeres gitanas se quedaban en casa a cargo de los niños y la mayoría de las familias contaban con muchos niños.

Los ingresos y nivel de vida en Eslovaquia no se correspondían con el nivel de educación obtenido. Algunas ramas de la industria, principalmente las manufactureras, han sido las preferidas desde el punto de vista del logro de un cierto estatus social siguiendo el principio de colectividad y no el de individualidad. La educación no era entendida exclusivamente como un medio para alcanzar cierto nivel de vida o cierta posición social. La posibilidad de trabajar

en determinados sectores, mientras tuvieras la formación requerida, aseguraba un nivel de vida. El conjunto de la estructura educacional de Eslovaquia se ha adaptado a este hecho con la mayoría de los ciudadanos, que sólo tienen educación primaria o secundaria sin el certificado de aprendizaje. La orientación en estos tipos de educación se ha transformado en un engaño después de 1989.

De modo que la relación entre la educación y la colocación dentro del mercado laboral ha estado determinada por dos factores. El mecanismo de cierre de la comunidad gitana, que la llevó a una vida al margen de la sociedad y, por ello, a la repetición de patrones de conducta en el área de la educación y el mercado laboral; la nueva generación de gitanos de esas comunidades cerradas no percibía como necesaria la elección de una estrategia educacional distinta a la elegida por sus padres y madres. En este aspecto, el comportamiento de la minoría gitana dista mucho del comportamiento adoptado por otras minorías, como por ejemplo la judía. Los gitanos en la comunidad dada prefieren la repetición de patrones aprobados y relacionados con el presente. Pero la educación está muy orientada hacia el futuro. Esta repetición de patrones fue apoyada por el comportamiento de la mayoría de la población, quienes sabiéndolo o sin saberlo fracasaron al crear las condiciones de mejora de la educación y las titulaciones del grupo de etnia gitana. La fórmula comunista de la economía extensiva requería mucha mano de obra sin preparación específica, por eso los gitanos no necesitaron perfeccionar su educación o sus titulaciones.

La experiencia histórica de los gitanos terminó en reacciones específicas y distintos comportamientos hacia el resto de la población. Su retirada a los márgenes de la sociedad llevaron a los gitanos a comportarse como un grupo amenazado: aumentó su sentimiento de unión, poseían técnicas dominantes de escape (el escape provisional y una buena voluntad para irse) o de ofensiva, más bien agresiva. Esto agrandaba el grado de exclusión y marginación de los gitanos.

III.

La familia siempre ha tenido un lugar muy importante en la vida de un gitano. El cabeza de familia era siempre el padre. Cuando había que criar a los niños, los gitanos siempre prestaban atención a los niños mayores, que a su vez cuidaban de los pequeños. Los niños gitanos son muy reacios a abandonar a los padres, aun cuando alcanzan la madurez o crean sus propias familias. En general, se puede afirmar que la familia gitana representa el tipo tradicionalde familia multi-generacional. Esta es también la principal diferencia entre la familia gitana y la familia de la población mayoritaria (el hogar tradicional gitano,

empieza a dividirse en sus núcleos en el presente, mientras que el mismo fenómeno ocurrió durante la primera mitad del siglo XX a las familias no gitanas).

La familia gitana, por tanto, representa actualmente un tipo diferente de familia; sin embargo, la diferencia no viene determinada por la etnia, sino más bien por un desajuste temporal. Ésta es la razón por la que es posible hablar de un desfase respecto al comportamiento de los gitanos más que de una especificidad étnica. Los datos demográficos que reflejan el comportamiento de la población gitana en Eslovaquia se parecen, en gran medida, a los datos que describían la forma de actuar de la población no gitana hace varias décadas, o son comparables a los datos de los países en vías de desarrollo. A modo de ejemplo, podemos mencionar el dato de la mortalidad infantil en la población gitana, que durante los años ochenta era muy similar al de Checoslovaquia, en general, durante los cincuenta. La esperanza media de vida de la minoría gitana entre 1970 y 1980 era similar a la situación en Checoslovaquia en general entre 1929 y 1933 (para los hombres gitanos) y a la situación que siguió a la Segunda Guerra Mundial (para las mujeres gitanas). Es realista asumir que la población gitana actual alcanzará las características demográficas de la mayoría después de una generación.

El boom demográfico no ha tenido lugar entre los gitanos hasta 1945, debido a la alta mortalidad de los niños gitanos y la escasa atención sanitaria. Si simplificamos los datos, podemos afirmar que el estado de salud de la mayoría de los ciudadanos gitanos era, y todavía es, peor que el de la población no gitana en Eslovaquia[1]. El régimen comunista ha logrado un éxito importante en la erradicación de ciertas enfermedades y en la mejora, en general, del estado de salud de la población gitana descendiendo la mortalidad infantil, aumentando la esperanza media de vida y erradicando ciertas enfermedades. Fueron la prevención sanitaria básica, la mejora de las condiciones de vida y la calidad alimentaria lo que contribuyó, principalmente al importante crecimiento de la población gitana durante el régimen comunista. Se puede afirmar que la política social del Estado comunista jugó un papel importante en el comportamiento demográfico de los gitanos (pleno empleo y política social). El Estado comunista no fomentó la consideración o autoevaluación del propio comportamiento reproductivo de las personas.

A pesar del hecho de que ha mejorado la atención sanitaria durante el régimen comunista, la esperanza media de vida de los gitanos ha estado y todavía está por debajo de la mayoría de la población. Esto se debe, principalmente, a su estilo de vida poco saludable, a su desfavorable entorno social, al alto grado de alcoholismo y, sobre todo, a la baja calidad y valor de los alimentos. El ingre-

(1) The Health Needs of the Roma Population in the Czech and Slovak Republics (revisión de la literatura), (Banco Mundial, 2000).

diente básico de la dieta gitana han sido tradicionalmente las entrañas, preparadas de distintas maneras. El alimento considerado como el plato típico de los gitanos, *goja*, consiste en tripas de cerdo lavadas, con la parte grasa hacia dentro y rellenas de patata, maíz o arroz. También han predominado tradicionalmente los platos de repostería ricos en harina y el bajo consumo de verduras.

3 CAMBIOS DESPUÉS DE 1989: DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL AL AISLAMIENTO SOCIAL

La transformación social, económica y política después de 1989 dió comienzo a una situación que, con respecto a la población gitana, se puede describir como:

1. Unas relaciones relativamente tensas entre la población mayoritaria y los gitanos, originadas por los sentimientos de una distribución de recursos injusta.
2. El ajuste completo del pueblo gitano a las condiciones y reglas del juego introducidas por el régimen comunista.
3. Las diferencias existentes entre algunos grupos de gitanos caracterizadas como modelos de comportamiento social patológicos y como socialmente inadaptados. El Estado, a su vez, se acerca a ellos basándose en estas conclusiones. Éste considera las características diferenciales de los gitanos como comportamientos sociales patológicos. La política social se orientó a la erradicación de dichos comportamientos.
4. La introducción de la comunidad gitana en el periodo de transición desde unas capacidades considerablemente menores que las del resto de la población, además de haber consolidado costumbres inadecuadas para los requisitos del incipiente sistema económico.

La reconstrucción de la vida económica, política, social y cultural de la sociedad ha suprimido todas las seguridades obtenidas por los gitanos durante el régimen comunista. La comunidad gitana no se encontraba preparada para estos cambios.

I.

La liberalización de la estricta regulación de la escolarización, del sistema de educación, de la ubicación de los niños en guarderías, de la persecución del control y la obediencia a la ley ha provocado un incremento del absentismo escolar

de los niños gitanos. Durante el régimen comunista, estas situaciones se habían resuelto mediante la presencia policial, la supresión de la custodia de los padres, la tutela institucional para los niños, la reducción de beneficios sociales, etc. Los niños gitanos procedentes de poblados separados o segregados tienen problemas en tres aspectos: a su llegada por primera vez a la escuela primaria. En los exámenes de acceso a cursos más altos, aunque teniendo en cuenta sus posibilidades. Si deciden continuar estudiando, la mayoría de las veces acaban eligiendo escuelas de aprendizaje cuya elección la determina su disponibilidad, si está o no lejos de casa. Más tarde, se ven atrapados como graduados en escuelas de aprendizaje sin empleo y sin oportunidad de encontrarlo, dentro de la economía formal en los alrededores de sus casas. Si acaban sus estudios, vuelven a su atmósfera familiar, donde reproducen el comportamiento de sus padres. Y las nuevas generaciones comienzan a pensar que es ésa la manera normal de actuar. Si finalmente consiguen un trabajo, suele ser extraoficial, ilegal o a corto plazo; las oportunidades para ellos disminuyen con el aumento de la segregación.

II.

El cambio, en el área de atención sanitaria a un sistema de seguros con énfasis en la responsabilidad personal de la propia salud (por ejemplo, incluyendo la cancelación de la prevención sanitaria obligatoria), ha comenzado a mostrar efectos de empeoramiento en el estado de salud de la población gitana. Esto está relacionado con la orientación de los gitanos en el presente, que rechazan la atención sanitaria preventiva. La mala situación socioeconómica, el alojamiento inadecuado y las condiciones de la infraestructura en sus lugares de residencia, son el motivo que hay detrás del empeoramiento del estado de salud de los gitanos en Eslovaquia desde 1989. Los datos de que se dispone reflejan que el empeoramiento del estado de salud se produce sobre todo en los poblados aislados en constante crecimiento. Desde 1989, la incidencia de enfermedades respiratorias ha aumentado, y en algunos poblados ha habido diversos brotes de tuberculosis. Debido a este hecho, el riesgo de epidemias existe. Otras enfermedades comunes incluyen enfermedades cutáneas, venéreas y también heridas accidentales. Se están observando enfermedades infecciosas y parasitarias entre los niños gitanos que ya no se encuentran entre la mayoría de la población. Otro gran peligro es que se extienda la meningitis. El ambiente de desventaja social está asociado con diferentes niveles de retrasos mentales. A pesar de la eliminación de epidemias de fiebre tifoidea, tifus y los esfuerzos para controlar a nivel nacional enfermedades específicas como el tracoma, enfermedades respiratorias o intestinales y la sífilis, muchas de éstas todavía se encuentran entre la población gitana.

III.

La política de alojamiento, donde hubo una total desaparición del Estado, se refiere tanto a los pisos y casas, como a las fincas adjuntas a éstos. El 90 % de los pisos en alquiler han sido privatizados, sus fincas tienen sus nuevos dueños. Las tierras, que eran los llamados *holdings* privados, podían ser dadas a sus arrendatarios libres de costes si las dos siguientes condiciones básicas se cumplían:

1. Que la casa existente en una finca tuviera el permiso de construcción, o se la hubiera concedido la aprobación apropiada según la ley.
2. Que la finca se inscribiera en el registro de la propiedad, y ninguna solicitud fuera rellenada para su restitución.

Tras conocer estas condiciones, el arrendatario era libre de solicitar la transferencia de la propiedad a su nombre. La población mayoritaria mostró una importante falta de información sobre estos procedimientos, y entre los gitanos esta falta de información era todavía mayor. El problema de la propiedad legal o ilegal de la tierra no existía durante el comunismo. Con los cambios que tuvieron lugar después de 1989, se percataron de que un gran número de gitanos vivían ilegalmente en la tierra de otras personas. Las condiciones para la legalización de la propiedad se volvieron muy complicadas con el incremento de la demanda y las pre-condiciones para lograr el permiso de construcción (requería 32 permisos individuales), así como la aprobación adecuada. Las casas de muchos gitanos no cumplían las normas establecidas por la ley y los gitanos no tenían suficientes recursos financieros para la reconstrucción de sus casas. Si las tenían, normalmente no podían usarlas porque no poseían la finca legalmente.

Después de 1989, el sistema de gobierno había cancelado diversos tipos de préstamos para adquirir vivienda y la posibilidad del Estado de construir nuevas casas, por lo que los problemas de alojamiento se transfirieron a las municipalidades y ayuntamientos. Comenzaron como cualquier otra unidad económica. La situación actual de demanda elevada frente a la oferta lleva a un incremento en el precio de pisos y casas, un aumento extremo para los ciudadanos de ingresos medios. La oportunidad de ganar y mantener el alojamiento se transformó por tanto en mínima para los gitanos ya que eran incapaces de tener éxito en esta competición.

La construcción de urbanizaciones en Eslovaquia desde 1989 es demasiado baja si la comparamos con la demanda. A pesar de los programas de ahorro y préstamos avalados por el Estado, el sistema que podría permitir al ciudadano de ingresos medios ganar un piso en tiempo real no existía. Por tanto, el pueblo reaccionó a cualquier decisión injusta respecto a la política de vivienda,

adjudicación de pisos, dotación de préstamos rentables, etc. El alojamiento social tenía una forma de solución a la situación del mercado, creando urbanizaciones, pero no cubría las demandas y necesidades de las familias. Los gitanos no están solos en esta situación, pero indudablemente son los peor parados. La liberalización de los precios de alquiler y la privatización de pisos, con el importante aumento de gastos relacionados (alquiler por un 200 % similar a los gastos relacionados con el agua, gas, basura, etc.) empujó a los gitanos a alojarse en pisos más baratos o en casas de huéspedes. La falta de una política de alojamiento social realista fue resuelta por los gitanos con unas estrategias de retirada y vuelta a sus poblados, revitalizándolos. La razón de esto es simple, el alojamiento en poblados conlleva un gasto mínimo o inexistente.

IV.

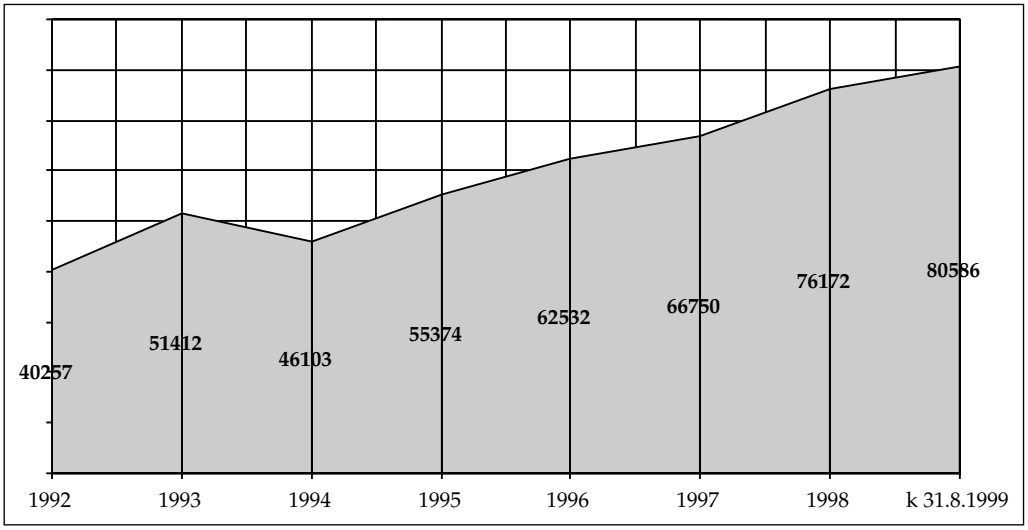
La tasa de desempleo entre los gitanos se elevó hasta el extremo, alcanzando el 100 % en algunos poblados gitanos. No existen estadísticas exactas sobre el desempleo de los gitanos, y uno sólo puede hacer estimaciones basándose en el panorama general de las regiones más problemáticas de Eslovaquia. Los distritos con más alto número de población gitana son también los distritos con mayor desempleo. Los únicos datos disponibles sobre el desempleo gitano, que sin embargo no pueden considerarse como plenamente representativos, son los datos extraoficiales del Ministerio de Trabajo de Asuntos Sociales y Familia, que fueron recopilados por los funcionarios de trabajo de cada distrito. Estos funcionarios escribían la letra «R» en los formularios de petición de empleo hechos por gitanos. Dado que esta práctica era ilegal y discriminatoria, se interrumpió tras las elecciones de 1998. Desafortunadamente, uno de los efectos negativos de esta decisión fue que Eslovaquia carece actualmente de una base de datos sobre el desempleo de la población gitana. De cualquier modo, los datos extraoficiales del periodo previo muestran que el número de gitanos desempleados en Eslovaquia crece permanentemente, y que los gitanos representan una mayoría de los desempleados de larga duración en dicho país. Los principales factores que afectan a esta alta tasa de desempleo son los siguientes: el bajo nivel de titulaciones, la falta de interés de los empresarios en contratar a la población gitana y la alta oferta de trabajadores en el mercado, la pobre ética laboral de algunos gitanos, la falta de interés entre algunos gitanos por participar en proyectos de beneficencia pública y la escasez de oportunidades laborales, especialmente, en regiones con un gran número de población gitana.

Según las estimaciones de los expertos, aproximadamente el 10 % de los ciudadanos eslovacos son dependientes de la beneficencia pública; una proporción importante de ellos son gitanos. El desembolso de beneficios sociales hacia los

gitanos se ha convertido en una de las principales causas de la tensión creciente entre la mayoría y la minoría de la población. La población mayoritaria argumenta que los gitanos están recibiendo grandes sumas de dinero sin hacer nada, que derrochan con el alcohol. La incapacidad del gobierno de gestionar mejor la distribución de ayudas sociales y la practica de la usura extendida entre la población gitana, hace urgente el desarrollo de un mecanismo de supervisión a través del cual el gobierno pueda controlar el gasto de las mencionadas ayudas. La mayor objeción es la de que las ayudas estaban implementadas a todos los niveles, sin atender a criterios individuales. Este esquema fue probado durante la primera mitad de 1999, y el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia no parece estar considerando hoy en día ninguna aplicación más amplia.

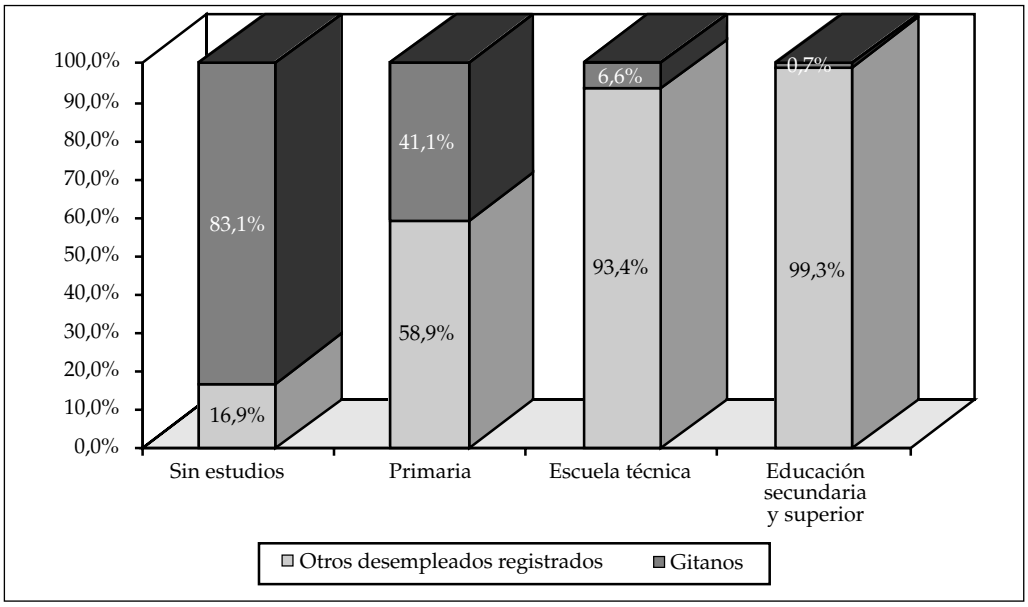
El desempleo, especialmente el permanente o a largo plazo, es muy común entre los gitanos, perpetuándose su ciclo de pobreza. La población gitana llega a ser dependiente de los beneficios sociales, dando como resultado una tasa alta de desempleo. La situación pasa así de una generación a otra. En consecuencia, el número de familias en las cuales los padres y los niños están sin trabajo permanentemente también está creciendo; es más, los niños no tienen experiencia en empleos permanentes y estables. Por lo tanto, las condiciones actuales refuerzan una subcultura de juventudes gitanas carentes de empleo.

Gráfico 1. Cifras de desempleo de personas gitanas en Eslovaquia (a 31 de diciembre de cada año)



FUENTE: Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la república de Eslovaquia, 1999.

Gráfico 2. Porcentaje de población gitana respecto al total de desempleados legales según el nivel educativo (1999)



FUENTE: Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la República de Eslovaquia, 1999.

Gráfico 3. Porcentaje de población gitana sobre el total de desempleados legales, según la duración del desempleo (1999)

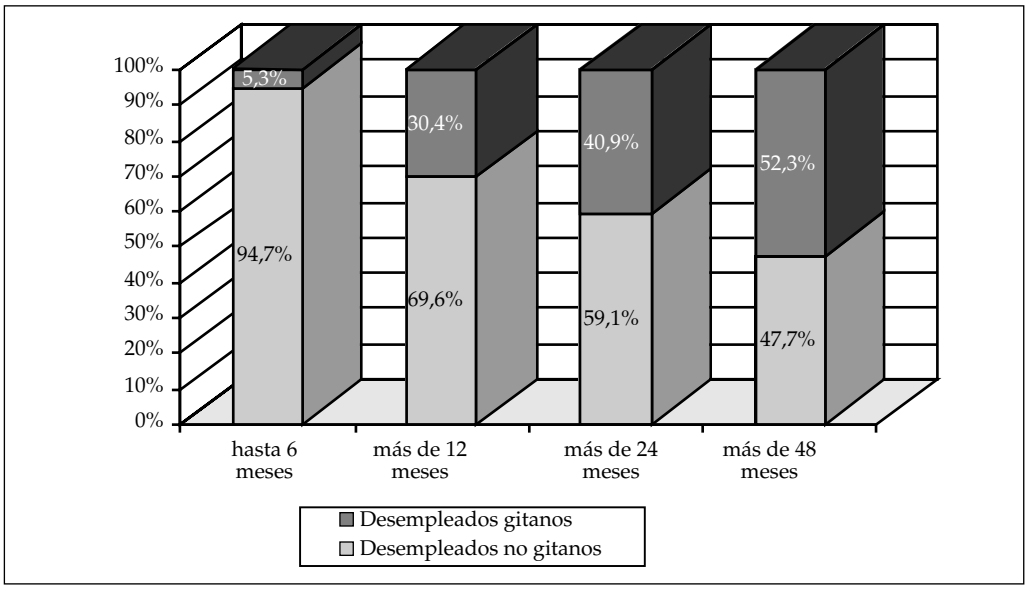


Tabla. La estructura del desempleo según su duración (1999)

Tiempo de desempleo legal	Desempleo legal global	Gitanos	Desempleo legal excluyendo la población gitana
Hasta 6 meses	194.737	10.380	5,33%
Más de 12 meses	194.657	59.176	30,40%
Más de 24 meses	100.020	40.922	40,91%
Más de 48 meses	42.861	22.399	52,26%

FUENTE: Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la República de Eslovaquia, 1999.

4 ESTRATEGIAS PARA HACER FRENTE A LA POBREZA DE LA POBLACIÓN GITANA Y A LA DE LA POBLACIÓN MAYORITARIA

I.

Los cambios mencionados han dado lugar a un nuevo tipo de estratificación social, definida por unos nuevos tipos de relaciones en la sociedad. Los límites de estratificación se reflejaban en dos pirámides de estratificación, formadas durante el comunismo: la pirámide de la clase dirigente (capital social) y la pirámide de economía de segunda (capital privado). Estas pirámides han ido emergiendo con el capital social y creando oportunidades para la creación y el acceso al capital inmovilizado. Los gitanos no pertenecían a ninguna de las pirámides que aportaban potencial para la integración en una clase más alta de la sociedad. No tenían la oportunidad ni tampoco intentaron cumplir, con la ayuda de la doble estrategia de vida (relativa al capital social y capital inmovilizado), los requisitos para la integración en el nuevo mercado de relaciones y manejar con éxito las nuevas reglas del juego en el mercado laboral y en el mercado con la propiedad privatizada.

Durante el régimen comunista, la pobreza existía y era un problema también para la población gitana. Esta población tenía una representación mayor que los otros grupos de la sociedad en el volumen total de ciudadanos pobres. Tras 1989, el concepto de pobreza se dotó de un nuevo contenido, basado en la desigualdad entre individuos por un lado y en las clases o categorías sociales por otro. Los criterios individuales relacionan la pobreza con aspectos demográficos. El principal factor de la falta de recursos sería el número de niños. Este tipo de pobreza se puede resolver mediante estrategias individuales, principalmente los cambios en el comportamiento reproductor (estrategia empleada por la mayoría de la población a mediados del s. XX). El régimen comunista adoptó

esta concepción, de la pobreza como pobreza demográfica. Esto implicaría que la pobreza incide en las familias y tiene relación con ciertos modos de vida. Con ello, la pobreza pasó a ser de un asunto público a fracaso personal, perdiendo la pobreza su dimensión de estatus social. El Estado regulaba esa pobreza con una fuerte redistribución, con subvenciones, precios de los alimentos básicos y prestaciones.

Las nuevas transformaciones han dado lugar a una nueva pobreza vertical que, a través de cambios en la estructura del empleo, lleva a todo un grupo social a la dependencia social. El factor principal no es el número de niños, sino el bajo grado de educación en campos que están desapareciendo (la desaparición completa de ramas de la industria conduce, finalmente, al desempleo). La pobreza de la minoría étnica gitana se caracterizaría por la combinación de una pobreza demográfica antigua con una nueva pobreza vertical. En el caso de la pobreza vertical, las estrategias individuales para sobrevivir son un prerrequisito ineludible para tener éxito en su forma de vida, pero por sí mismas no son suficientes. El estado de la pobreza vertical es el resultado de cambios sistemáticos, y no de errores individuales. El grado y escala de la pobreza de los gitanos es resultado del grado de su desintegración. La falta de igualdad entre ingresos y la pobreza es el resultado directo de esta desintegración.

Desde el punto de vista de la estructura económica, los gitanos en Eslovaquia son un grupo muy homogéneo en lo que se refiere a clase social y formación. Considerando el estatus socioprofesional, la mayoría de ellos son catalogados como trabajadores no aptos, y ésta es la razón por la que representan un grupo importante dentro de los grupos de ingresos bajos de la población eslovaca. En relación al empleo, un determinado «modelo» de familia gitana estuvo presente durante el régimen comunista: las familias gitanas eran aquellas familias de trabajadores de la construcción o el campo, sin educación profesional o superior, una media baja de ingresos por cada miembro de la familia y con la mayoría de los hombres trabajando lejos de su lugar de residencia. Desde 1989, el desempleo de los hombres gitanos ha estado creciendo, así como el número de familias gitanas con los dos miembros de la pareja desempleados.

El Estado reaccionó después de 1989 creando un sistema de asistencia social, una red de seguridad social. Pero éste limitó la comprensión de la pobreza a un estado de necesidad material y social. El Estado no crea ni refleja la pobreza como un estatus social, limitando su comprensión a la mera obtención de lo necesario para la supervivencia y excluyendo de los derechos a aquéllos que respetan las normas que regulan el comportamiento de los que tienen este estatus. La ausencia de derechos y el énfasis en lo que se obtienerefleja la comprensión de la pobreza como una responsabilidad individual, un error indivi-

dual y condiciona la provisión de la asistencia social mediante el test, la medida y la visualización del comportamiento individual y sus estrategias. Esto reproduce y fortalece la cultura de dependencia con todos los signos de pobreza reproducida que ésta implica: sentimientos de marginalidad, de estar en peligro, de fatalismo, desesperación, pasividad, agresión, cerramiento comunal, impulsividad, ausencia de planificación y ahorro, y desconfianza hacia las autoridades.

II.

Para la mayoría de la población, al igual que para la población gitana, la estrategia básica para resolver la situación es la cooperación familiar, la ayuda mutua entre familias, el incremento de la dependencia familiar. Las diferencias se encuentran en el tipo de ayuda provista por la familia, y en las posibilidades reales de ayuda. Las estrategias de familia vienen determinadas, principalmente, por el fondo cultural e histórico y las condiciones de vida de las familias individuales. El tipo de estrategia familiar que llega a prevalecer en un asentamiento o poblado depende mucho más de su carácter sociocultural y del microclima del poblado, y, por lo tanto, de las características demográficas de las familias. El carácter sociocultural de poblados separados, pero muy segregados, es un tipo de marginación colectiva y exclusión social sin potencial de ayuda mutua. La estrategia de vida orientada por redes familiares es inefectiva en estas circunstancias. Cuanto más homogéneo es el poblado, más pequeña es la posibilidad de efectividad de las redes familiares. En poblados segregados, estas estrategias de vida no tienen ninguna efectividad. Algunas ONGs están intentando reemplazar la ausencia de redes de apoyo familiar y ayuda mutua por otras actividades (mediante la creación de centros comunitarios).

En las nuevas condiciones sociales, se están utilizando las estrategias familiares más antiguas y conocidas. La familia tradicional de la población mayoritaria revitaliza además de las redes familiares, la estrategia del autoabastecimiento (cocina propia) y la salida de buscar trabajo en el extranjero. Pero el método del autoabastecimiento nunca lo han utilizado las comunidades segregadas de gitanos, ni en el pasado, ni en el presente (por lo que no hay nada que revivificar). El rechazo de los gitanos a esta estrategia es considerado por la mayoría no como el resultado de un esquema de comportamiento típico de los gitanos, sino como la prueba de su vagancia y sutendencia al robo, que escogen así la vía fácil y no muestran el deseo de cambiar de modo de vida, y no como un resultado de patrones de comportamiento de los gitanos. Cuanto más abierta es una comunidad gitana, más heterogéneo es el ambiente y más probable es la utilización de la estrategia del consumo propio.

Sólo les queda una estrategia a los gitanos: la migración. Esta estrategia no puede ponerse en práctica en poblados marginados o segregados porque la migración requiere ciertos recursos. Un fenómeno específico de los gitanos es la migración colectiva, la migración de familias enteras de una localidad, mientras que en la población mayoritaria es normalmente un solo miembro de la familia el que parte para trabajar. La migración colectiva de los gitanos crea y multiplica la tensión en la sociedad, ya que la población mayoritaria se ve castigada por el requerimiento obligatorio de visado para la entrada en determinados países. Esta medida ha sido impuesta en algunos países para frenar la afluencia de gitanos.

No es fácil establecer un perfil claro del prototipo de gitano eslovaco que busca asilo según las categorías demográficas clásicas. La mayoría de los que buscan asilo vienen de los distritos de Košice y Michalovce, especialmente de este último, y también de los pueblos de Pavlovce y Uhom y Malčice. El típico gitano que busca asilo tendría las siguientes características:

- Natural del este de Eslovaquia (los territorios eslovacos del oeste se han mantenido sin ser afectados por las migraciones gitanas).
- Habla eslovaco (los gitanos que hablan húngaro no suelen migrar).
- Reside en ciudades y pueblos más grandes (los pueblos pequeños y los poblados no se han visto afectados por las migraciones).
- Disfruta de un alto-medio estatus social (la mayoría de los emigrantes se encuentran entre los miembros de la clase media gitana).
- Posee una educación media-alta (la mayoría de los emigrantes gitanos han acabado primaria, y algunos incluso la educación secundaria).
- Tiene experiencia trabajando fuera de su propia región (entre los emigrantes, un número importante de gitanos han trabajado en regiones remotas de Eslovaquia o en el extranjero en Praga o en la región minera de Moravia del Norte).
- En cuanto a lo que se refiere a la diferenciación subétnica de los gitanos, la mayor parte de los emigrantes son rumungres y no gitanos vlachika (aunque en cuanto a hábitos y tradiciones, los gitanos vlachika son más cercanos al modo de vida nómada que los rumungres).

Todas las estrategias mencionadas arriba se caracterizan por ser soluciones a corto plazo y rápidas, y carecer de una perspectiva de mejoras importantes en las condiciones de vida a largo plazo. La revitalización de estrategias con resultados a largo plazo, típicas de zonas rurales en la era precomunista, así como el desarrollo de producciones agrarias a pequeña escala, ganadería, venta al por menor de artesanía, es más bien esporádica y poco común. Además de la falta

de experiencia, también hay una falta de apoyo gubernamental. Para muchos pueblos, tras la desaparición de «Cooperativas Colectivas Ganaderas» y granjas estatales, en las cuales se daba empleo a una gran parte de la población, población mayoritaria y gitanos en agricultura, las actividades mencionadas son las únicas posibilidades de creación de empleos. La extinción de producción agrícola lleva, por tanto, a la migración de la mayor parte de la población, ya sea la migración hacia lugares de trabajo o el abandono de casas rurales. La artesanía Thika gitana, siendo mayormente producción suplementaria o un servicio adjunto a este tipo de producciones, ha perdido demanda en estos pueblos. Algunas ONGs están intentando suplir la falta de apoyo del gobierno, poniendo en marcha diversos proyectos para el apoyo de la revitalización de la artesanía clásica, varios de ellos con éxito.

III.

En el caso de algunos poblados gitanos o en el caso de marginación socioespacial de una zona, se encuentran circunstancias sociales específicas con hasta el 100 % de desempleo en algunos lugares. Por lo tanto, en esas zonas se crea una situación en la cual las difíciles circunstancias se han conocido como «valle del hambre», siendo estas zonas inconfundibles «islas de pobreza». El «valle del hambre» se ve amenazado por la total desorganización social y por la creación de culturas de pobreza como la única forma de adaptación posible. Sus resultados incluyen la formación de la llamada subclase, rural y urbana. Además de la dimensión estructural, la transformación desde 1989 también abarcó la dimensión territorial, la regional y la microregional. Algunos territorios han sido apartados del desarrollo socioeconómico y se han convertido en territorios marginados socioeconómicamente. La marginación tiene sus raíces en el periodo anterior a la llamada industrialización social y la urbanización industrial de Eslovaquia. Después de 1989, la marginalidad socioeconómica heredada de las regiones se ha hecho cada vez más profunda y se ha ido extendiendo a otros territorios. La marginación, que ha tenido lugar dentro de la transformación económica, ha creado comunidades compactas más grandes dentro de territorios marginales en regiones fronterizas del norte, este y sur de Eslovaquia. Estos territorios están habitados por minorías, y es por eso por lo que el problema tiene también una dimensión étnica.

Generalmente, estas regiones tienen varias características en común. Tienen niveles crecientes o estables de desempleo, así como otras características problemáticas. Éstas se refieren especialmente al potencial humano, así como a las infraestructuras, la posición espacial de la región o la persistencia de desequilibrios heredados del pasado. También comparten una posición espacial común

y otras características relacionadas con la marginación. Existe una combinación de la vieja pobreza y los nuevos tipos de pobreza vertical, espíritu de ley empresarial y leve influjo del capital. Las regiones marginales se caracterizan por un empeoramiento de los niveles de civilización y del nivel cultural de sus poblados y de sus condiciones de vida. Los problemas con el acceso a la educación, y las actividades culturales y sociales, se han visto unidos al limitado potencial para el desarrollo social y de la civilización. Estas regiones tienen problemas de de adaptación a la actual transformación, así como carencia de sujetos sociales capaces de asumir la iniciativa y la responsabilidad para la activación de la región, y de encontrar caminos para salir de la marginalidad. Las regiones marginales son pocas veces marginales en su totalidad. La marginalidad es un problema específico especialmente en algunas ciudades. En estas regiones se da una mezcla de etnias, lo cual añade significado político a esta característica de territorios marginales.

Los gitanos que viven en poblados segregados de regiones marginales se encuentran en una situación de doble marginación. Las débiles y limitadas posibilidades de una región marginada en combinación con la ausencia de potencial autoayuda, autoorganización y activación requieren un enfoque y apoyo específicos. También requiere del desarrollo de programas especiales dirigidos a regiones marginadas y a los poblados segregados de esas regiones. Cualquier programa concreto no puede lograr un éxito a largo plazo sin cambios sistemáticos, especialmente en el área de la política de empleo y en la de la política de alojamiento (alojamiento social). No es posible vencer la doble marginación con una estrategia de vida individual, a no ser que esa estrategia conlleve mudarse. Los múltiples efectos de la desintegración y la marginación se reflejan entre los gitanos en la carencia de seguridad material a largo plazo y en que vivan en la pobreza más absoluta. La seguridad material, significa la disponibilidad de alimentos, bebidas, ropa, casa y calor. Esto permitiría la supervivencia biológica y la satisfacción de las necesidades primarias. Y constituiría el soporte para desarrollar las actividades que permitirían satisfacer esas necesidades primarias. Pero esto les permitiría sobrevivir, no vivir. La seguridad material es el puente, un requisito para el logro de seguridad social y para la satisfacción de necesidades secundarias (principalmente de identidad propia y autoafirmación, educación, cultura, etc).

Los requisitos básicos para el logro de seguridad social son los *contactos sociales, siendo la única posibilidad de incorporación a la organización social de la sociedad.* Los gitanos segregados viven bajo la presión de intentar alcanzar la seguridad material, dejándoles sin el potencial para otras actividades, que les beneficien a ellos o a otros. Por eso, ellos mismos no pueden asegurar su participación en redes informales de la sociedad. Su creación para los gitanos y con los

gitanos es la tarea más básica para todos los agentes sociales. Las estrategias de los gitanos segregados orientadas a la supervivencia los hacen dependientes. Esta dependencia es de carácter material porque su supervivencia depende de la asistencia social benéfica del Estado y de otras instituciones. La marginación de los gitanos está acompañada por un efecto de dependencia doble: material y social. La doble dependencia significa la incapacidad de cualquier tipo de activación, participación, conllevando una pérdida de confianza en sí mismos y el propio respeto.

5 BIBLIOGRAFÍA

1. *The Health Needs of the Roma Population in the Czech and Slovak Republics* (revisión de la literatura) (Banco Mundial, 2000).
2. *Poverty and Welfare of Roma in the Slovak Republic* (Draft), Informe conjunto del Banco Mundial, el Instituto The Open Society, INEKO, y la Fundación SPACE, 2001.
3. *Strategy of the Slovak Government to Solve the Problems of the Romany Ethnic Minority as a Set of Concrete Measures for 2000 - 2.nd stage,* documento aprobado en la sesión del gobierno el día 3 de mayo de 2000 (Bratislava: Úrad vlády SR, 2000).
4. *Strategy of the Slovak Government to Solve the Problems of the Romany Ethnic Minority, and the Set of Implementation Measures - 1.st stage,* documento aprobado en la sesión del gobierno el día 27 de septiembre de 1999 (Bratislava: Úrad vlády SR, 1999).
5. VAŠEČKA, Michal: «Roma», in Mesežnikov, Grigorij-Kollár, Miroslav-Nicholson, Tom (eds.): *Slovakia 2000. A Global Report on the State of Society* (Bratislava: In_titút pre verejné otázky, 2001).
6. VAŠEČKA, MICHAL-DŽAMBAZOVIČ, Roman: *Sociálno-ekonomická situácia Rómov na Slovensku ako potenciálnych migrantov a žiadatel'ov o azyl v krajinách EÚ* [Situación socioeconómica de la población gitana en Eslovaquia como emigrantes o solicitantes de asilo potenciales para los Estados miembros de la UE] (Bratislava: Organización Internacional para las Migraciones, 2000).

4

La población romaní en el flujo migratorio del Este hacia Europa occidental: el caso de Rumanía(*)

Almudena Macías

Departamento de Trabajo Social
Universidad Pública de Navarra

Sumario

1. Introducción. **2.** Transformaciones políticas, económicas y sociales de Rumanía. **3.** Situación actual sobre la población gitana de Rumanía. 3.1. Algunos datos sobre la población gitana de Rumanía. 3.2. Condiciones de vida. **4.** Migraciones de la minoría étnica gitana de Rumanía. 4.1. Flujo migratorio de los gitanos de Rumanía. 4.2. Flujo de los gitanos desde Rumanía hacia España. 4.3. Razones. 4.4. Proyectos. **5.** Conclusiones. **6.** Bibliografía.

RESUMEN

La emigración constituyó una de las principales estrategias de supervivencia adoptada por los gitanos de Rumanía después de la caída del régimen comunista en 1989. Muchos gitanos emigraron entonces hacia países como Alemania o Austria. En los últimos años, España se ha convertido en uno de los principales países de destino. Habría que tener en cuenta que este flujo constituye sólo una parte, importante, aunque difícil de determinar, del volumen de nacionales rumanos que se encuentra en el estado español. La población gitana de Rumanía ha emigrado principalmente por razones económicas, aunque también ha estado presente la discriminación sufrida en el origen en su migración. En España, un porcentaje considerable de estas personas realizan trabajos marginales, pero también desarrollan actividades en sectores más normalizados, como la agricultura o la construcción. Por último, creemos que actualmente las condiciones en los lugares de destino de España no favorecen el asentamiento definitivo, aunque tampoco creemos que vuelvan a sus lugares de origen.

(*) Artículo elaborado con la colaboración de ION STOICA, de la ONG Rumana «Romani CRISS», facilitando la realización de entrevistas.

ABSTRACT

Emigration was one of the main survival strategies chosen by Romanian Roma in the wake of the fall of communism in 1989. At that time, many Roma emigrated to countries such as Germany or Austria. In recent years, Spain has become one of their preferred destinations. It should be taken into account that the Roma contingent is merely a part (a significant part, although hard to quantify accurately) of the total of Romanians currently living in Spain. Romania's Roma population emigrated mainly for economic reasons, although also spurred by the discrimination they experienced in their home country. In Spain, a sizeable portion of these people are employed in marginal jobs, but they also perform more main-stream activities such as agriculture or construction. We think that conditions in their various destinations in Spain do not favour their long-term settlement, although we also think they are unlikely to return to their places of origin.

1 INTRODUCCIÓN

Con la adhesión de diez países del centro y este de Europa[1] en mayo de 2004, alrededor de 1,5 millones de personas pertenecientes a la minoría étnica gitana empezaron a ser, formalmente, ciudadanos de la UE. Con la siguiente ampliación, prevista para el 2007, y la adhesión de Rumanía y Bulgaria, el número de personas pertenecientes a esta minoría étnica en la UE se incrementará hasta los 4,4 millones (Petrova, 2004).

La mejora de las condiciones de vida de las minorías étnicas es uno de los principales temas de discusión en los procesos de negociación con los distintos países candidatos a la UE. A nivel internacional, también se está prestando más atención a estas cuestiones, recibiendo especial consideración la población gitana, principal minoría étnica de Europa.

Este artículo trata sobre el flujo migratorio de la población gitana desde Rumanía hacia España. Creemos que es interesante el estudio de este flujo migratorio por varias razones. Rumanía tiene prevista la entrada en la UE en el año 2007 y es el país de la UE con un mayor volumen de población gitana. En este país, la población gitana asciende a 1,8-2,5 millones de personas (Petrova, 2004). Por otro lado, las transformaciones ocurridas en el país en la última década han sido costosas y han tenido un impacto social importante en la sociedad rumana, en general, influyendo en la emergencia de nuevas redes de migraciones internacionales.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se tratará el tema de las transformaciones político-económicas que han tenido lugar en Rumanía en la última década y el impacto social que han producido algunas de esas medidas implementadas. En el siguiente apartado, nos centraremos en la actual situación de la minoría étnica gitana en el país. En el tercer apartado, trataremos sobre las migraciones de estas personas hacia España, presentando algunos datos oficiales sobre los inmigrantes rumanos en España, que nos permitirá un acercamiento a este fenómeno. Ya adelantamos que la ausencia de datos desagregados por etnia dificulta el estudio de este flujo migratorio. Las

(1) Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

distintas fuentes utilizadas sólo nos permitirán hacer estimaciones. En este apartado, también se hará una breve referencia al proceso migratorio de los gitanos, las razones y los proyectos de estas personas. Por último, se intentará extraer algunas conclusiones.

2 TRANSFORMACIONES POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DE RUMANÍA

Rumanía se caracterizó por tener uno de los sistemas más cerrados y dictatoriales del este de Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial, durante más de cuatro décadas (1944-1989), y especialmente en los últimos años. En 1989, con la caída del régimen de Ceau_escu, el país emprende la transición hacia un nuevo orden político-económico. En Rumanía, al igual que en otros países del este, la transición político-económica está siendo costosa, teniendo un impacto importante en las condiciones de vida de la población.

Rumanía tiene prevista la entrada en la UE en el 2007. Después del colapso del régimen comunista, han tenido lugar transformaciones importantes en las esferas económica, política y social para alcanzar los estándares establecidos por las instituciones europeas. En la cumbre de Copenhague se fijaron los requisitos que deben cumplir los países candidatos antes de formar parte de la UE (Copenhaghen Criteria, 1993):

a. *Criterios políticos:* Los estados miembros deben tener unas instituciones estables que garanticen la democracia, la ley, los derechos humanos y la protección de las minorías.

b. *Criterios económicos:* Los estados miembros deben alcanzar el estatus de FME *(Funcionating Market Economy)*. Los criterios establecidos para recibir el FME *status* son la liberalización de los precios y el mercado, el fortalecimiento de un sistema legal y los derechos de propiedad. Y, también, incluyen estabilidad macroeconómica, un adecuado sector financiero y la ausencia de barreras para la entrada y salida del mercado.

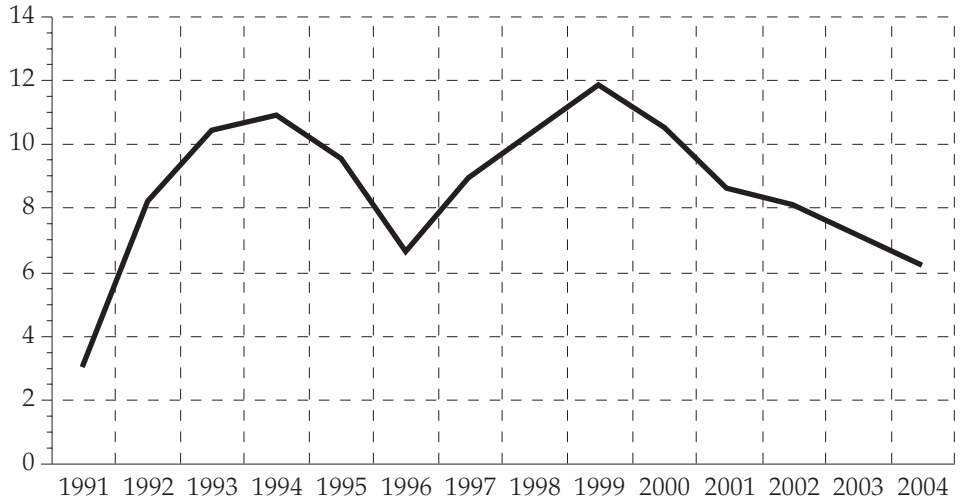
c. *Adopción del Acerbo Comunitario (Acquis communautaire):* El Acerbo Comunitario es el conjunto de derechos y obligaciones comunes a todos los estados miembros de la UE. Está constituido por 31 capítulos relacionados con distintas esferas. Los países candidatos deben adoptar esta legislación común antes de entrar en la UE.

A partir de 1989, los sucesivos gobiernos implementaron una serie de medidas económicas/políticas en Rumanía para transformar la economía planificada, que caracterizó al régimen anterior, en una economía de mercado y, así,

poder alcanzar la denominada FME. Se procedió a la privatización de empresas estatales y al cierre de otras industrias obsoletas. Esto supuso una importante transformación en distintos sectores de la economía, y conllevó despidos masivos que tuvieron un considerable incremento en los niveles de desempleo.

Como se observa en el gráfico 1, los niveles de desempleo alcanzan unos niveles desconocidos para el país. Durante el régimen comunista, se alcanzaron niveles muy cercanos al pleno empleo. En 1993 el desempleo alcanza el 10 %, y en 1999 llega al nivel de desempleo registrado más alto de la última década (1991/2004), el 12 % de la población. En el 2004 estos niveles se sitúan en torno al 6 %.

Gráfico 1. Tasa de desempleo registrado. Rumanía 1991-2004



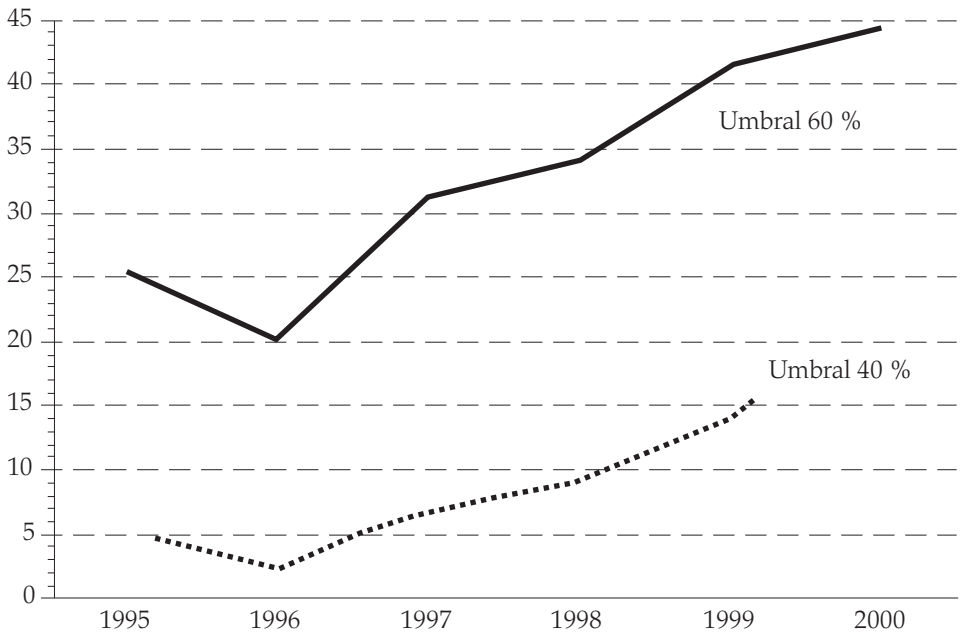
FUENTE: PNUD

Es difícil conocer la incidencia que han tenido esos incrementos en el desempleo de la minoría étnica gitana. Este colectivo se ha caracterizado por tener unos altos niveles de desempleo a lo largo de la historia. Los trabajos desarrollados habitualmente por el colectivo han sido trabajos informales y eventuales. La tasa de desempleo de los gitanos de Rumanía se encuentra entre el 80/90 %[2]. A raíz de estas cifras, en términos de mercado de trabajo, da la sensación de que la mayor parte del impacto se habría absorbido ya. Sin embargo, esto no es así en términos de condiciones de vida. La transición político-

(2) ERRC. Roma in Romania. Updated: October 1999.

económica conllevó una crisis en el sistema de protección social. Durante el régimen comunista, aunque también se produjo escasez de ciertos bienes y servicios, la situación en relación al empleo permitió a la mayoría de la población tener sus necesidades básicas cubiertas. Con la transición, se produjo una depaternalización del Estado. El gobierno rumano desarrolló una serie de medidas para hacer frente al déficit presupuestario. Algunas fueron la supresión de ciertos subsidios que suplían necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud… Los niveles de pobreza se incrementaron considerablemente. En 1995, el 25 % de la población total del país se encontraba bajo el umbral de pobreza, en 1998 este porcentaje asciende al 33 % y en el 2000 al 44 %.

Gráfico 2. Población que vive por debajo del umbral de pobreza (%)*.



FUENTE: *PNUD y gobierno rumano.* * En varios porcentajes respecto del gasto medio del consumo del hogar por adulto equivalente en 1995 .

La transición desde la economía planificada hacia la economía de mercado tuvo un impacto social importante en la población de los países del centro y este de Europa, en general, y en la situación de la minoría étnica gitana, en particular. Estas transformaciones tuvieron un efecto mayor en Rumanía que en otros países del centro y este de Europa por la importante fragilidad institucional del país (Daianu, 2000). El proceso de transición resultó en una crisis económica sin precedentes que incidió en un incremento importante de los ni-

veles de pobreza. Uno de los colectivos más perjudicados fueron las personas de etnia gitana que constituían hogares numerosos, con baja formación y que vivían en el hábitat rural. Las condiciones de vida mermaron seriamente. Actualmente, el porcentaje de gitanos que viven bajo el umbral de la pobreza en Rumanía se encuentra entre el 40-70 %, depediendo de la línea de pobreza que se considere (Ringold, 2003).

En las evaluaciones periódicas realizadas por la Comisión Europea (CE) sobre Rumanía, se ha hecho regularmente referencia a la mejora de la situación de la minoría étnica gitana. En el informe del 2003, una de las principales críticas de la CE se centró en la continuada discriminación de los gitanos (CE, 2003). La discriminación de la minoría étnica gitana del país ha sido uno de los principales temas de discusión en el proceso de negociación entre el gobierno rumano y las instituciones europeas para la adhesión.

Las políticas impulsadas por la UE han supuesto importantes transformaciones del país. Éstas han afectado a la situación de la población de Rumanía, en general, y de los gitanos, en particular. Se ha ido avanzando, no sin dificultades, en las distintas áreas, adoptando las recomendaciones realizadas por la CE en sus sucesivos informes. Sin embargo, aún queda mucho por hacer y, según la CE, la adhesión del país se podría retrasar dos años si éste no consigue mejorar considerablemente en determinados ámbitos. Los puntos débiles son el funcionamiento de los sistemas administrativo y judicial, la lucha contra la corrupción y la protección de las minorías y la infancia. La situación de bloqueo en el proceso de ratificación de la Constitución Europea hace más verosímil todavía un escenario en el que la espera se prolongue.

3 SITUACIÓN ACTUAL DE LOS GITANOS EN RUMANÍA

3.1. Algunos datos sobre la población gitana de Rumanía

Una primera dificultad que nos encontramos cuando se estudia esta población, es la cuantificación de la misma. Existen importantes oscilaciones entre las cifras oficiales y no oficiales. Según las cifras proporcionadas por el censo de población de Rumanía, actualmente, la población total del país es de 22 millones de personas. La mayoría de la población es rumana (90 %). Las principales minorías étnicas son los húngaros (6,6 %) y los gitanos (2,5 %, 535.140 personas). Otras son ucranianos, alemanes, rusos, turcos y otros[3]. En cambio, las estimaciones no oficiales muestran que el volumen de población gitana asciende a 1,8-2,5 millones de personas (Petrova, 2004). Hay, al menos, dos razo-

(3) Estadística Oficial del Censo 2002. Instituto Nacional de Estadística de Rumanía.

nes para que se produzcan estas diferencias. Por un lado, encontramos que la persecución sufrida por esta población a lo largo de la historia ha marcado su comportamiento en la actualidad, y muchos no declaran su etnia por miedo a la discriminación. Por otro lado, muchas de estas personas carecen de documentación de identidad.

Las razones anteriores nos hacen pensar que las cifras proporcionadas en los censos de población están subestimadas y que las estimaciones no oficiales reflejan más fielmente el volumen real de esta población. Por tanto, si consideramos estas cifras no oficiales, se puede afirmar que en Rumanía la población gitana constituye alrededor del 10 % de la población total, pasando a ser la principal minoría étnica del país.

2.2. Condiciones de vida

Normalmente, los gitanos han desarrollado trabajos eventuales e informales. Como se mencionó anteriormente, los niveles de desempleo pueden alcanzar el 80-90 % entre la población gitana. Por estos motivos, los ingresos derivados de la actividad laboral no son unos ingresos continuos ni constituyen el principal sustento económico de las familias gitanas del país. Sólo el 12,1 % de los gitanos tiene unos ingresos procedentes del desarrollo de una actividad laboral. Para la mayoría, la principal fuente de ingresos proviene de las ayudas estatales. La mitad de esta población afirma que la más importante fuente de ingresos proviene del sistema de protección social (Cace, 2004).

Una importante actividad a la que se dedican es la recolección de diversos materiales (metales, vidrios, papel...). A esta actividad se dedican tanto adultos como niños. En Rumanía, la recolección de estos materiales supone un conflicto con las fuerzas de seguridad en la mayoría de los casos.

La inserción en el mercado laboral de esta población es un tema sensible tanto para la sociedad en general, como para los propios miembros de estas comunidades. Las opiniones que suscita en ambas partes son distintas y entran en conflicto en ocasiones. Está constatada la discriminación laboral por parte de los empleadores, y los gitanos afirman que no son contratados por su pertenencia a la minoría étnica. Sin embargo, en la sociedad se afirma que es la falta de voluntad por parte de los gitanos lo que les impide el acceso y mantenimiento de un puesto de trabajo.

Uno de los principales problemas para la inserción en el mercado de trabajo es la falta de un nivel de formación adecuado para las nuevas ofertas de empleo. Entre los gitanos encontramos pocos trabajadores cualificados, casi la mi-

tad (44,8 %) son trabajadores no cualificados y más de 1/3 no tiene una profesión (Cace, 2004). La falta de un empleo regular va a condicionar el acceso del colectivo al sistema de salud y de seguridad social.

Los bajos niveles de educación están íntimamente relacionados con la dificultad de encontrar un trabajo. El 66,5 % de la población gitana no supera el nivel de educación primaria, comparado con el 33,1 % del total de la población de Rumanía (Kittredge, 2003/2004). Igualmente, el nivel de absentismo escolar es alto entre los niños gitanos. Éste se sitúa entorno al 34 % para los niños menores de 14 años (Cace, 2004). Este tema preocupa a las personas que trabajan con el colectivo (ONGs) y a los propios miembros de las comunidades gitanas. Aunque se puede encontrar diversidad de actitudes frente a la educación entre los miembros de las comunidades gitanas, en algunos sectores más promocionados, la educación de los hijos está altamente valorada, ya que es considerada como una de las estrategias para salir del círculo de pobreza en el que algunas familias se encuentran.

Otra de las principales carencias es la vivienda. Los hogares están modestamente equipados. El 84 % está conectado a la red eléctrica y el 27,5 % tiene agua corriente. Sólo el 40 % de los hogares dispone de una cocina (Kittredge, 2003/2004). Tampoco tienen instalado sistema de calefacción. Utilizan métodos tradicionales para calentar sus casas, uso de madera y carbón. Además, pueden tener problemas con las autoridades locales por la documentación de propiedad de las mismas. Las familias llevan varios años viviendo en la misma vivienda, aunque no pueden acreditarlo, nunca han formalizado la documentación.

La salud de este colectivo está condicionada, principalmente, por los factores socioeconómicos y hereditarios (Cace, 2004). En el estudio realizado por Cace, S., se estimó que la media de esperanza de vida de la población gitana de Rumanía era de 53,4 años, mientras que ésta ascendía a los 69,8 años para el total de la población de Rumanía. Entre las enfermedades con mayor incidencia en el colectivo encontramos problemas respiratorios (gripe e infecciones respiratorias), seguidos por enfermedades cardiovasculares y digestivas.

En relación al acceso al sistema sanitario, encontraron que el 16 % no tiene un médico de familia. Carecen de los requisitos administrativos para que se les asigne dicho médico. Las personas deberían presentar DNI, partida de nacimiento y documentos de propiedad de la vivienda. La carencia de estos documentos les impide el acceso a este y otros derechos sociales. Por otro lado, también parecen existir ciertas prácticas discriminatorias por parte de algunos profesionales de la salud.

En Rumanía, parecen existir tensiones entre los distintos grupos étnicos. En la actualidad, existe más discriminación entre los distintos grupos minoritarios y entre el grupo mayoritario (rumanos) y los gitanos. Después de 1989, en el país se produjeron importantes brotes xenófobos. Éstos no han sido sancionados y, actualmente, parecen seguir produciéndose redadas policiales en algunas comunidades gitanas. Queda mucho que avanzar en relación a la situación de los Derechos Humanos en el país. Las personas son expulsadas de sus viviendas y detenidas sin un aparente motivo. Existen varios informes sobre los daños y las muertes resultantes de estas redadas (Leila, 1996).

En conclusión, los gitanos aparecen doblemente como víctimas del proceso de modernización y de equiparación a las economías de mercado que viene experimentando Rumanía desde hace una década y media. En primer lugar porque el aumento del desempleo y la reducción de los gastos sociales les han afectado especialmente con una clara regresión en el proceso de lenta integración social que venían experimentando con el régimen anterior, aun a costa de su asimilación sobre un modelo autoritario de asentamientos segregados y empleo forzoso que se ha visto, finalmente, muy vulnerable. En segundo lugar, porque han venido a cumplir una vez más en la historia la función de chivo expiatorio de los problemas de una sociedad en plena crisis de transformación que se enfrenta a grandes contradicciones (pérdida de bienestar social para ganar competitividad) e incertidumbres (no hay garantía de que esta apuesta vaya a tener éxito). Además, el proceso de asalarización truncado por la crisis de transición al capitalismo ha generado una significativa diferenciación entre unos colectivos de gitanos más marginales, viviendo en asentamientos segregados en el campo, sin cualificación, y otros grupos que han tenido mayor éxito en el logro de una cualificación, que han logrado incluso mantener el empleo, que viven en las ciudades y que han desarrollado, por ello, actitudes más positivas respecto del sistema educativo y el valor del trabajo. Ambos extremos son claramente minoritarios y existe diversidad de situaciones intermedias que la información disponible difícilmente permite cuantificar.

4 MIGRACIONES DE LA MINORÍA ÉTNICA GITANA DE RUMANÍA

4.1. Flujo migratorio de los gitanos de Rumanía

Las migraciones internacionales de los gitanos de Rumanía no es un nuevo fenómeno. Las distintas políticas de los gobiernos y el tratamiento que han recibido en los distintos momentos históricos y regiones han incidido en los patrones de movimiento de esta población. Crowe ha interpretado los movi-

mientos de esta población como una estrategia utilizada por el colectivo para mantener su libertad y vitalidad cultural (Crowe, 2003). Los movimientos de esta población podrían considerarse una estrategia de supervivencia que se desarrolla bajo las distintas circunstancias vividas a lo largo del tiempo.

Después de 1989, se produjo un caos en los países del centro y este de Europa, y una ola de violencia explotó contra la minoría étnica gitana en estas sociedades, supuestamente en vías de democratización. También se incrementaron los niveles de delincuencia de la población gitana después de 1989 en el antiguo bloque comunista. Estos incrementos se debieron, sobre todo, a los altos niveles de desempleo de la mano de obra no cualificada romaní. Esta nueva ola de violencia y prejuicio de principios de los 90 en el centro y este de Europa, y las dos guerras de los Balcanes, desencadenó una ola de migraciones. Las personas solicitaban asilo en los países de destino.

En Rumanía, los gitanos fueron asociados automáticamente con las difíciles situaciones que atravesaba en país. Muchos gitanos huyeron a Alemania. Alexandru y Lazaroiu sostienen que esta nueva oleada de migraciones de los gitanos de Rumanía pudo empezar a principios de los 90. Los gitanos habrían sido ayudados por los saxones[4] que habían emigrado anteriormente a Alemania. En Alemania, el tratamiento recibido por parte de algunos grupos de la sociedad y el gobierno fue hostil, produciéndose violentos brotes racistas. También se firmó un acuerdo entre los gobiernos rumano y alemán para retornar a 50.000 ciudadanos rumanos, la mayoría gitanos. Cinco semanas después de la firma de este acuerdo, el parlamento alemán aprobó una nueva legislación que hizo más difícil a los solicitantes de asilo entrar en el país.

Otro de los principales países de destino de esta oleada de migraciones de los gitanos de Rumanía ha sido Francia. Según Alexandru, los primeros gitanos que llegaron a España procedían de Francia. El endurecimiento de la política migratoria y el tratamiento recibido en los países de destino ha reconfigurado estos patrones de migraciones internacionales. Probablemente, en la actualidad, uno de los principales países de destino de esta minoría étnica sea España. Si las restricciones de la política española de asilo hacían poco atractivo este destino frente al de otros países europeos hasta mediados de los 90, la mayor permisividad con la inmigración irregular y con la economía sumergida, unido a la significativa mejora del mercado de trabajo en España, podrían explicar este cambio de signo en el flujo migratorio de los gitanos y del conjunto de los rumanos, que eligen países como España como destino preferente a partir de 2000.

(4) Los saxones son una minoría étnica alemana que ha vivido en la región de Transilvania desde el siglo XI. Con la caída del régimen comunista muchos de ellos emigraron a Alemania.

4.2. Flujo de los gitanos desde Rumanía hacia España

El flujo de las personas de etnia gitana desde Rumanía hacia España debe contemplarse y analizarse dentro del conjunto de personas rumanas emigradas hacia nuestro país en los últimos años. Muchos rumanos se han marchado y se siguen marchando de Rumanía, no sólo las personas pertenecientes a la minoría gitana. Sin embargo, la peculiar situación de la comunidad gitana de Rumanía hace que debamos atender también las diferencias entre este colectivo y el resto de rumanos para analizar las perspectivas de sus distintos procesos migratorios.

Según los últimos datos proporcionados por el INE, de los 3,7 millones de extranjeros empadronados en enero de 2005, 314.349 personas procedían de Rumanía. Los extranjeros empadronados procedentes de Rumanía constituyen el 8,5 % del total de extranjeros empadronados en España. En la siguiente tabla se puede ver la evolución del número de personas rumanas empadronadas en nuestro país. Este colectivo ha sido el que ha experimentado un mayor crecimiento en el año 2005 respecto del año anterior, con más de 100.000 nuevas personas inscritas en el padrón[5]. El volumen de rumanos en España empieza a ser considerable a partir de 2001. Posiblemente la exención del visado para los nacionales de Rumanía incidiera en estos incrementos. A partir de ese año, las personas procedentes de Rumanía empiezan a constituir uno de los principales colectivos nacionales de extranjeros en España, aunque todavía lejos de Marruecos, Ecuador y Colombia.

Tabla 1. Rumanos en el total de extranjeros empadronados en España. 1998-2005

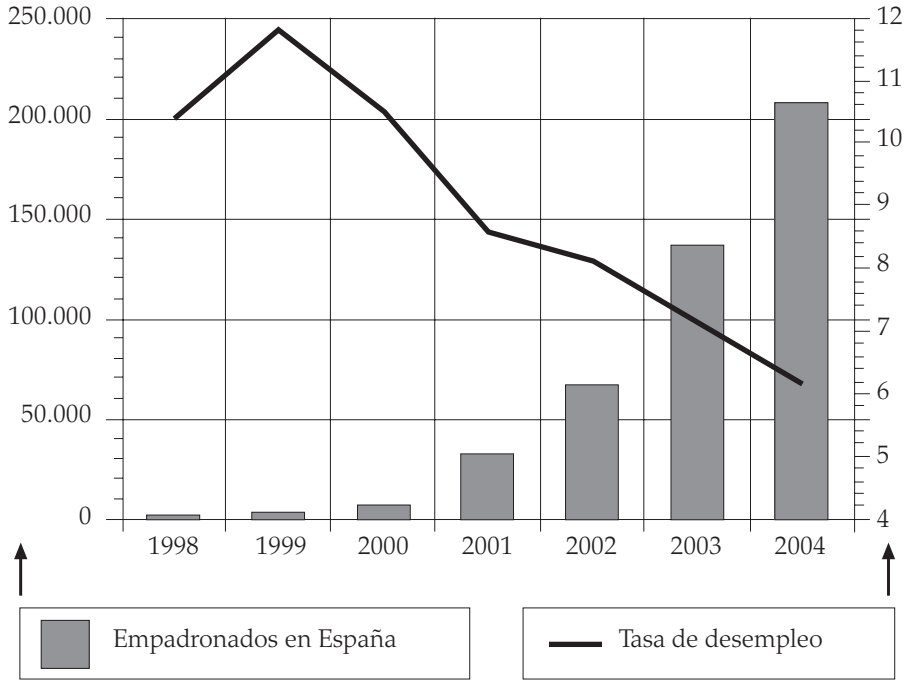
	Total	Rumanía	Rumanía sobre el total
1998	637.085	2.258	0,35 %
1999	748.954	3.147	0,42 %
2000	923.879	6.410	0,69 %
2001	1.370.657	31.641	2,31 %
2002	1.977.944	67.279	3,40 %
2003	2.664.168	137.347	5,15 %
2004	3.034.326	207.960	6,85 %
2005	3.691.547	314.349	8,51 %

FUENTE: *INE y elaboración propia.*

(5) Notas de prensa INE. 27 de abril de 2005.

Este incremento significativo de la colonia de inmigrantes rumanos (se multiplica por diez en seis años) no está relacionada con un empeoramiento del mercado de trabajo, al menos a partir de lo que expresan las cifras oficiales. Más bien al contrario, parece que la emigración rumana (de la que el flujo hacia España es sólo una parte) se está convirtiendo en la solución al problema de las presiones que soporta el mercado de trabajo en un contexto de fuerte reconversión económica.

Gráfico 3. Desempleo registrado en Rumanía y rumanos empadronados en España. 1998-2004



FUENTE: *PNUD, INE y elaboración propia.*

Es difícil estudiar el flujo de personas rumanas de etnia gitana hacia España por la carencia de datos desagregados en función de la etnia. En el padrón, al igual que en otras fuentes utilizadas para el estudio de las migraciones internacionales, no se registra la etnia de las personas. Es difícil, por tanto, estimar la intensidad e importancia de este flujo migratorio.

Como ocurrió en otros países de Europa (Alemania), posiblemente muchas de las personas gitanas emigradas de Rumanía hacia nuestro país solicitaron

asilo. Aunque oficialmente no existen datos sobre la etnia de los solicitantes, a partir de algunas de las fuentes consultadas y de algunos trabajos todavía inéditos (Ruiz, 1999/2000), podemos afirmar que la inmensa mayoría de estos solicitantes de asilo (algunos hablan del 90 %) pertenecían a la minoría étnica gitana.

Curiosamente, Rumanía fue el principal país de origen de los solicitantes de asilo en España en el periodo 1994-1997. Las autoridades competentes no les concedieron el estatuto de refugiado porque, en su opinión, los motivos alegados no se ajustaban a los establecidos en la Convención de Ginebra[6]. Eran considerados inmigrantes económicos.

Tabla 2. Personas solicitantes de asilo procedentes de Rumanía y porcentaje sobre el total de solicitantes. Años 1989-2002

	Rumanía	Total	% sobre el total
1989	221	4.077	5,42
1990	344	8.647	3,98
1991	813	8.138	9,99
1992	891	11.708	7,61
1993	1.478	12.615	11,72
*1994	1.453	11.992	12,12
*1995	1.251	5.678	22,03
*1996	869	4.730	18,37
*1997	1515	4975	30,45
1998	1066	6764	15,76
1999	1033	8045	12,84
2000	456	7926	5,75
2001	306	9490	3,22
2002	131	6309	2,08
Total	11.827	111.094	10,6

* En esos años Rumanía fue el principal país de procedencia de los solicitantes de asilo.
FUENTE: *Anuarios de Extranjería 1995-2002. Elaboración propia.*

(6) Convención de Ginebra, 1951.

El flujo de personas rumanas pertenecientes a la minoría étnica gitana comenzó a tener alguna relevancia a principios de la última década. Durante un periodo de tiempo (1994-1997), constituyeron el principal país de origen de los solicitantes de asilo de nuestro país, en 1997 el 30 % de las personas que solicitaron asilo procedían de Rumanía. A partir de este año, se intensificó el flujo de personas rumanas hacia nuestro país (gitanos y no gitanos). Probablemente, la intensificación del flujo de personas rumanas a España cambió la etnicidad del mismo.

En cualquier caso, los solicitantes de asilo sólo suponen una pequeña proporción de los recién llegados a España. De acuerdo con las diversas fuentes consultadas, pero siempre sin ninguna referencia estadística consistente, los gitanos rumanos serían una minoría significativa que podría llegar a estimarse entre 100.000 y 125.000 personas, entre un tercio y un 40 % del total de la colonia rumana[7]. Lo abultado de esta estimación y el contraste que puede suponer con la percepción cotidiana nos impiden tomarla como una referencia definitiva y harían recomendable, sin duda, profundizar en el conocimiento de este colectivo.

Sin embargo, los inmigrantes rumanos más visibles, los que responden al perfil del vendedor de La Farola, asentados en carromatos y chabolas en las periferias urbanas de algunas ciudades españolas, y en su mayoría procedentes, a su vez, de los sectores marginales de los asentamientos segregados de las zonas rurales de Rumanía, son tan sólo una minoría de los gitanos rumanos. En su mayoría se trata de trabajadores con una experiencia laboral relativamente larga en la industria o los servicios, no demasiado distintos del resto de sus compatriotas no gitanos, que pueden verse en España trabajando en la agricultura, la construcción o, en el caso de las mujeres, en el servicio doméstico (algo vedado incluso para las gitanas españolas), de la misma forma que otros colectivos de inmigrantes.

4.3. Razones

Una de las principales razones para emigrar de esta población gitana de Rumanía es el trabajo. Quieren encontrar un empleo y mejorar sus condiciones de vida. En su país no tienen un trabajo estable, los salarios son muy bajos y no les permite tener unas condiciones de vida dignas. En este sentido, la migración de los gitanos rumanos no es diferente de la del resto de ciudadanos de ese país.

(7) En el periodo entre 1990 y 1992, el 40 % de los solicitantes de asilo en Alemania eran gitanos (Matras, 2000).

El elemento diferencial que presenta la migración de los gitanos, sin embargo, es la discriminación. En primer lugar, en el área laboral: afirman que no encuentran un trabajo porque la sociedad les discrimina. Los empleadores prefieren contratar a una persona que no pertenezca a la minoría gitana. Pero la discriminación que padecen no es sólo en el área laboral. Ésta también puede existir en el sistema sanitario, por parte de las autoridades locales, las fuerzas de seguridad, el sistema de educación...

Estos motivos para emigrar que encontramos en los discursos de las propias personas, esto es, falta de oportunidades económicas y discriminación, también están presentes en las opiniones de los autores que estudian estas migraciones internacionales. Algunos afirman que la principal razón para emigrar de los gitanos es la falta de oportunidades económicas. Así, en estos países del centro y este de Europa en los que se han producido importantes transformaciones socioeconómicas, las migraciones de los gitanos sería el resultado de dos factores: el incremento de los niveles de desempleo y la dificultad de acceso a un empleo de los gitanos. Otros autores afirman que las migraciones están motivadas, principalmente, por el racismo y la discriminación que padecen en sus países de origen. Desde esta última posición, sería inapropiado considerar las migraciones de los gitanos meras migraciones económicas. La marginalización económica que padecen en sus lugares de origen es el resultado de una profunda discriminación.

4.4. Proyectos

Obviamente, los proyectos migratorios de los gitanos que llegan a España son distintos, como distintas son sus condiciones de partida y sus itinerarios previos. En sus discursos, las personas gitanas afirman que quieren ahorrar el dinero suficiente para mejorar las condiciones de sus viviendas. Éstas son habitualmente, como ya hemos dicho, bastante precarias y la emigración puede ser la estrategia para mejorarlas. Algunas comunidades de Rumanía pueden haber mejorado ya sus condiciones de vida, al menos en relación a la vivienda, con el establecimiento de estas redes transnacionales.

Los proyectos migratorios no son proyectos cerrados. Se van remodelando a través del tiempo, a partir de las sucesivas decisiones que se toman en determinados momentos y dependiendo de las circunstancias. Muchas personas no saben cuánto tiempo estarán en el extranjero. Les gustaría estar el tiempo suficiente para ahorrar y, así, poder conseguir lo que desean. Sin embargo, el fenómeno migratorio al que nos referimos es demasiado reciente para saber cómo va a ser su evolución en el tiempo.

Es difícil conocer el carácter de estas migraciones, saber si son migraciones temporales o definitivas. Hay varias razones que nos hacen pensar que, al menos en parte, no son migraciones definitivas:

— Primeramente, considerando los documentos que poseen para emigrar encontramos que la mayoría carece de permiso de trabajo/residencia en España. Emigran como turistas y están en los países de destino el tiempo que les permite esta situación jurídico-administrativa, 3 meses. Podrían quedarse más tiempo y pasar a estar en una situación irregular, pero esa irregularidad podría suponer una costosa carga para esta población con altos índices de movilidad.

— Otro factor a tener en cuenta es el trabajo que algunas personas desarrollan en el destino. Aunque la percepción social y la imagen proporcionada por los medios de comunicación sobre la inmigración gitana rumana en España se reduce a la mendicidad y la venta de periódicos (La Farola), estas personas también se pueden dedicar a la agricultura. Esta actividad les puede condicionar el tiempo de estancia en nuestro país, sólo estarían en los pueblos de destino el tiempo que dura la campaña agrícola.

— Por último, es difícil reproducir su estilo de vida en la sociedad de recepción para los gitanos emigrados. Estas personas tienen unas profundas raíces y un arraigado estilo de vida que puede ser de difícil reproducción en el contexto receptor.

Por lo anterior, creemos que las circunstancias que rodean el proceso migratorio de la población gitana hace pensar en una triple pauta migratoria: unos, sin duda, se quedarán, como siempre pasa en todo flujo migratorio por muy temporal que pretenda ser; otros completarán su proyecto de retorno a medio plazo y otros continuarán con su odisea en busca de un destino más definitivo.

No siempre serán, por tanto, migraciones circulares, entendiendo por esto migraciones en las que se vuelve al mismo lugar de origen. Algunos manifiestan en sus discursos también deseos de volver a Rumanía y será necesario ver cómo evolucionan estos proyectos en el futuro. Creemos que la dificultad de permanencia en los lugares de destino no implica siempre necesariamente la vuelta a sus lugares de origen. Son personas con una alta movilidad territorial, que podrían estar cambiando periódicamente de lugar de residencia sin volver al lugar de origen. Esto también se encontró en la investigación realizada por Lazariou sobre las tendencias migratorias de Rumanía (Lazaroiu, 2003). En este estudio se señala que la población gitana de Rumanía tiene una alta movilidad, pero que no posee unos patrones migratorios circulares.

5 CONCLUSIONES

Las migraciones internacionales de los gitanos de Europa es un tema difícil de abordar por la falta de datos y las especificidades de esta población. Igualmente, es difícil extraer unas conclusiones. A medida que se avanza en la investigación, encontramos una mayor complejidad y nuevas cuestiones a considerar aparecen. A partir de lo desarrollado en el artículo, podemos establecer las siguientes conclusiones:

— Las migraciones de los gitanos de Rumanía hacia España deben entenderse como parte del flujo, especialmente significativo, de nacionales rumanos que se encuentra en España. La migración ha sido la respuesta de gitanos y no gitanos a las fuertes contradicciones que el proceso de transición al capitalismo ha supuesto en ese país. Las causas de la migración, los itinerarios migratorios y las actividades desarrolladas por la mayoría de los gitanos rumanos (agricultura, construcción, servicio doméstico) no son muy distintas de las de otros nacionales. Sólo una minoría aparece fuertemente estigmatizada por la práctica de la limosna y por las condiciones fuertemente degradadas en las que viven.

— Probablemente, los procesos migratorios de las personas procedentes de Rumanía son distintos en función de la etnia. Posiblemente, las vías administrativas usadas para acceder a la residencia legal en España sean diferentes. Las solicitudes de asilo han sido una vía para la minoría étnica gitana, al menos, desde 1994 hasta 1997 en nuestro país, aunque posiblemente esta vía la hayan utilizado tan sólo una minoría de gitanos (uno de cada diez, aproximadamente, según las estimaciones manejadas aquí). Esto, a su vez, puede estar reflejando flujos migratorios que tienen un carácter distinto del resto de los rumanos, y debería ser tenido en cuenta cuando son considerados meros inmigrantes económicos. La discriminación del colectivo en Rumanía es un factor que ha condicionado la decisión de emigrar de estas personas. Esta discriminación ha sido reflejada en numerosos informes, y se ha hecho visible en los actos de violencia y persecución.

— En los últimos años, los patrones de los flujos migratorios de los gitanos de Rumanía se han reconfigurado: se ha abandonado la vía del asilo y la inmigración gitana ha devenido minoritaria dentro de un intenso flujo migratorio rumano, posiblemente de composición étnica muy diversa. España se ha convertido en uno de los principales países de destino debido a su mayor permisividad con la inmigración irregular y la economía sumergida cuando el asilo, en un contexto de progresiva incorporación de Rumanía a la UE, dejaba de tener sentido en otros países,

como Alemania o Francia, tradicionalmente más receptores de inmigrantes gitanos rumanos.

— Posiblemente, al menos una parte significativa no constituya una migración definitiva. Es una población que se ha caracterizado por una alta movilidad. En el proceso migratorio de los rumanos hemos detectado un cierto hábito de estancias breves y retornos al país de origen. En el caso de los gitanos, sin embargo, por la situación de abierta discriminación que abandonaron y por el carácter familiar del proceso, hace más probable el no retorno. La movilidad y las estancias cortas en este caso, muy especialmente en los sectores más marginales procedentes de los asentamientos segregados, son un *handicap* todavía mayor para su integración social en España (o en otros países europeos).

6 BIBLIOGRAFÍA

ANUARIO DE EXTRANJERÍA 2002. Ministerio de Interior.

CACE, S. A. V., C. (coord) (2004). *The health status of Rroma population and their access to health care services*. Bucharest, The Expert Publishing House.

COMISIÓN EUROPEA. *Informe de la Comisión Europea 2003*. Regular Report, 2003.

CONVENCIÓN DE GINEBRA. 1951

CROWE, D. (2003). The International and Historial Dimensions of Gitanosni Migration in Central and Eastern Europe. *NATIONALITIES PAPERS* 31(1): 81-94.

DAIANU, C. (2000). *Structure, strain and macroeconomic dinamic in Romania. Economic developments during 1990-1999*. WB.

GUY, W. *Between past and future: The Roma of Central and Eastern Europe.*

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE RUMANÍA. Estadística oficial del Censo, 2002.

LAZAROIU, S. (2003). *More «Out» than «In» at the Crossroads between Europe and the Balkans. Migration Trends in Selected E.U. Applicant Countries.International Organization for Migration IOM.*

LEILA, V. (1996). *Sudden Rage at Dawn. Violence Against Roma in Romania. Country Report Series*. D. Petrova. Bucharest, European Roma Right Center.

MATRAS, Y. (2000) *Problems arising in connection with the international mobility of the Roma in Europe*. European Committee on Migrations.

MINISTRY OF PUBLIC INFORMATION. ROMANIA. (2003). *Report on Progresses made in implementing the government strategy for improving the condition of the Roma. Bucharest.*

OSCE (2000). *Report on the Condition of the Roma in Europe.*

PETROVA, D. (2004). The Roma: Between a Myth and the future. *ROMA RIGHTS QUATERLY*(1).

PNUD (2001-2002). *A decade later: Understanding the Transition Process in Romania.*

ROMA CENTER FOR SOCIAL INTERVENTION AND STUDIES (2004). *Respecting Human Rights in Romania: Roma citizens of the state of law. Bucharest, Romani CRISS.*

RINGOLD, D. O., M. AND WILKENS, E. (2003). *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle*. Washington, WB.

RUIZ, M. S., M. Y SANTIAGO, B. (1999/2000). *Niños romaníes: ¿Refugiados o Inmigrantes? Inédito.*

5

Identidad étnica y representación político-institucional de las comunidades romaníes en Europa[1]

Nidhi Trehan

Candidata a doctorado, London School of Economics & Political Science. Departamento de Sociología

Sumario

1. La conciencia nacional y las aspiraciones de los roma: ¿componen los roma (gitanos) una «nación»?
2. ¿Debería la etnicidad convertirse en la base de la representación político-institucional de los roma?
3. Las limitaciones y los peligros de la etnopolítica romaní contemporánea. 4. Bibliografía.

RESUMEN

Este trabajo plantea dos controversias fundamentales relacionadas con la identidad étnica y la representación política de el/los pueblo(s) romaníes en la Europa contemporánea. La primera se refiere a si la comunidades minoritarias de roma en Europa colectivamente componen una nación. *La segunda controversia procede de la primera y puede formularse a través de la siguiente interrogante: ¿debe la* identidad nacional *de los roma formar la base de la participación política de los roma en Europa? Como se argumentará en este trabajo, la diversidad de las comunidades romaníes en Europa, y las complejidades de los problemas a los que se enfrentan, suponen serios desafíos a nivel, tanto conceptual como práctico, para la formación de una identidad romaní pan-europea, y la formación de instituciones políticas eficaces que representarían las necesidades e intereses de los ciudadanos romaníes de Europa.*

Palabras clave:

Etnopolítica, nación, conciencia nacional, segregación política, minoría transnacional.

(1) Traducción: Kate Angus.

ABSTRACT

This paper addresses two fundamental polemical questions with respect to ethnic identity and political representation of Romani people(s) in contemporary Europe. The first relates to whether the European Romani minority communities collectively comprise a nation, *and the second question emerges from the first, should Romani* national identity *become the basis for political engagement by Roma in Europe? As will be discussed below, the diversity of Romani communities in Europe, as well as the complexities of the problems they currently face pose serious conceptual as well as practical challenges both for pan-Romani identity formation in Europe, as well as the formation of effective political institutions which would represent the needs and interests of Europe's Romani citizens.*

Key words:

Ethnopolitics, nation, national consciousness, political segregation, transnational minority.

1 LA CONCIENCIA NACIONAL Y LAS ASPIRACIONES DE LOS ROMA: ¿COMPONEN LOS ROMA (GITANOS) UNA «NACIÓN»[2]?

Somos una nación, compartimos las mismas tradiciones, la misma cultura, el mismo origen, el mismo idioma; somos una nación. Nunca hemos buscado la creación de un Estado romaní. Y no queremos un Estado hoy, cuando la nueva sociedad y la nueva economía están específica y progresivamente debatiendo la importancia y la adecuación del Estado como manera de organizar a los individuos («Declaración de Nación», aprobado en el 5º Congreso Mundial de la Unión Internacional Romaní, Praga, julio de 2000).

Nuestra opinión es inequívoca. Nosotros los gitanos griegos no estamos de acuerdo con las premisas de nuestros amigos los gitanos del resto de Europa. Nosotros creemos —y la Historia nos ha enseñado— que la teoría de una nación sin Estado es una utopía (Christos Lambrou, POSER-Federación Pan-Helénica de Asociaciones Griegas de Roma, Agosto de 2000).

En la Europa de hoy, la pregunta planteada arriba es controvertida, y la manera de enfocarla depende en gran medida de la interpretación que hace cada uno del concepto de *nación.* A pesar del hecho de que algunos elementos fundamentales de la identidad romaní se pueden utilizar como base para construir una solidaridad pan-romaní, las comunidades romaníes en Europa hoy se componen de múltiples etnias y subetnias. Las comunidades de roma se caracterizan por una tremenda *diversidad y complejidad* —incluso sería acertado decir que, entre los no-roma, los «gitanos» como categoría se ha tornado un término comodín para referirse a ciertos grupos de personas que comparten (o parecen compartir) algunas características.

Puesto que las comunidades romaníes no son el espejo del modelo de grupos étnicos que habitan en territorios concretos que componen mayorías dentro de «Estados-naciones» *per se,* y que se han vuelto más o menos anclados a su territorio (por ejemplo, los alemanes en Alemania, italianos en Italia, etc.),

(2) La palabra «romaní» se utiliza aquí como categoría paraguas, y se refiere a varios pueblos romaníes, como los sinti, manouche, kale, roma carpatianos, gitanos españoles, y otros grupos y subgrupos étnicos que se consideran parte de la minoría pan-europea en base a una lengua, cultura y procedencia común; el término tiene una connotación étnica antigua, además de otra política, adquirida más recientemente. Esta última connotación política del término también sirve para reforzar la solidaridad romaní con los diversos grupos de gitanos y travellers en estados europeos, haciendo hincapié en la discriminación histórica común a la que se han enfrentado como comunidades marginales.

muchos observadores, tanto académicos como civiles, sugieren que los pueblos roma —que actualmente suman más de 8 millones de personas en Europa y que están geográficamente dispersos por todo el continente— no componen una nación en el sentido clásico. Sin embargo, puede resultar de utilidad examinar dos acepciones estándares del término en inglés[3] a) *un pueblo con un origen, una tradición y una lengua común,* y b) *una comunidad de personas que poseen un territorio y gobierno más o menos definidos.*

La segunda definición de «nación» no se puede aplicar a las comunidades romaníes de Europa, ya que la inmensa mayoría de los roma hoy no abogan por tener un territorio propio; además, muchos roma tienen *múltiples lealtades e identidades,* y se consideran parte íntegra de los Estados-naciones europeos. La primera definición —la cultural, en contraste a la que se basa en el Estado-nación— claramente sí se puede aplicar, ya que la mayoría de los líderes internacionales romaníes sugieren que «todos los roma son hermanos y hermanas» y que la unidad de los roma es vital en vista de los serios problemas a los cuales han de hacer frente.

Sin embargo, tal como señalan las citas al principio de este documento, existen importantes divergencias de opinión entre los líderes romaníes en Europa. Los roma griegos y españoles, además de muchos roma húngaros, dirán que son griegos o españoles o húngaros, queriendo decir ciudadanos de sus respectivos Estados; sin embargo, el orgullo de la etnicidad y el patrimonio roma permanecerá concurrente con el reconocimiento de pertenencia a, y ciudadanía de, unos Estados en concreto. Otros portavoces de los roma —especialmente de los estados centrales y orientales de Europa— han adoptado una agenda nacionalista, sugiriendo que desean ser reconocidos como parte de una nación no-territorial, pan-europea, y proponiendo un pasaporte o carné de identidad especial para todos los roma. Como han apuntado Popov y Marushiakova (2004), los grupos de roma como los Kalderash —cuyas familias tienen una historia móvil y transnacional— pueden sentirse especialmente atraídos por este punto de vista, ya que no están «bien integrados en los Estados-naciones donde viven (cambian de residencia con bastante frecuencia) y son súbditos, no ciudadanos, del Estado». Los ejemplos de los gitanos españoles y los roma griegos arriba mencionados que muestran un fuerte orgullo por el hecho de ser español o griego (además de ser roma), y una lealtad hacia sus respectivos Estados-naciones, añade todavía más complejidad a la noción de «nación» y «lealtad nacional»[4]. Otro reto en la posición actual de la Unión Internacional Romaní de

(3) Traducción de la definición en *The Penguin English Dictionary,* de R. ALLEN (2004).

(4) Para más información (en inglés) sobre la controversia en Grecia, ver «Greek Roma leaders lash out at International Romani Union: No to the demand for recognition as Nation without a State» AIM Athens, 6 August 2000, www.aimpress.ch/dyn/trae/archive/data/200008/00806-001-trae-ath.htm.

«nación no-territorial» es el ejemplificado por el Consejo Central de los sinti y los roma alemanes, que subrayan de manera vociferante su estatus minoritario dentro de Alemania[5].

Sin embargo, muchos líderes romaníes y sus seguidores no-romaníes han adoptado la palabra «nación», y al hacerlo han establecido los cimientos de una identidad política romaní basada en la creencia de unos orígenes comunes. Actualmente, este punto de vista parece ser el dominante, al menos entre los líderes de la élite romaní en Europa. Adicionalmente, esta perspectiva se ha visto reforzada por las recientes iniciativas de la Presidenta de Finlandia, Tarja Halonen, quién sugirió la creación de un órgano consultivo pan-europeo para temas relacionados con los roma. Dicho órgano llegó a su culminación en la primavera de 2005 con la creación del Foro Europeo para Roma y Travellers[6], aunque con un conjunto de poderes menos significativo que el propuesto por algunos activistas romaníes (Dzeno Association, 2005).

¿Por qué algunos líderes romaníes han adoptado el término «nación»?

La principal razón de la adopción del término «nación» y de la agitación de una nación roma no-territorial ha sido claramente para conseguir poder y reconocimiento político dentro de sectores un tanto intransigentes de la burocracia europea. El simbolismo político de una «nación» igual a otras naciones europeas, con un sentido de orgullo comunitario y con el deseo de ser respetado, tiene una profunda atracción para muchos representantes romaníes durante tanto tiempo relegados a la marginalización política. Esta noción del reconocimiento político como nación también es importante, dada la historia de los gobiernos comunistas para los cuales la mayoría de los roma en la Europa central y oriental (con la única excepción de Yugoslavia) tenían la consideración de grupo social. De esta forma, las aspiraciones a la «nacionalidad» —aunque sólo sea simbólica y no vinculada a la creación de un Estado propio— tiene una resonancia popular entre muchos líderes romaníes.

Tal y como se explica arriba, si la palabra «nación» pretende transmitir la idea de una identidad común como pueblo, entonces el concepto de nación roma es potencialmente viable, a medida que aumenta la solidaridad pan-europea a través de una intensa comunicación entre los activistas romaníes locales y nacionales en toda Europa. En la práctica esto se verifica en el florecimiento de grupos locales de roma y ONGs en estados tan diversos como Bielorrusia, Turquía e incluso Georgia. Y por su puesto, además de estas señales visibles de

(5) Ver la declaración de ROMANI ROSE: «OSCE Policy on Roma and Sinti must be changed», International Movement against all forms of Discrimination and Racism (IMADR), www.imadr.org/regional/osce.html.
(6) Su primer presidente es Rudko Kawczynski, también líder de Congreso Nacional Romaní con sede en Hamburgo.

actividad y de unidad política, existe mucha actividad empresarial transfronteriza (desde la misma llegada de los roma a Europa). Hay matrimonios semiconcertados entre algunos grupos de roma que refuerzan los vínculos transnacionales, y se realizan peregrinajes religiosos anuales (en Hungría, por ejemplo, en Csatka y Hodasz, donde se reúnen las familias romaníes de Austria, Eslovaquia y Rumanía; en Francia, en St. Marie de la Mer, donde se congregan miles de roma de toda Europa). Éstos son los sitios y los núcleos de lo que el representante de la OSCE y sociólogo rumano especializado en los roma, Gheorghe (1991), llamó *etnogénesis* hace casi una década.

Los romaní-parlantes y sus descendientes tienen en el idioma una seña de identidad común; según el especialista británico en estudios romaníes, Acton (2003), las estimaciones apuntan a que existen unos 5 millones de roma que hablan dialectos naturalmente inteligibles del idioma, y otros 1,5 millones que hablan «dialectos de contacto romaníes». Aunque varios de estos dialectos son mutuamente o parcialmente inteligibles, sigue existiendo un obstáculo para los que no hablan el romaní como lengua materna (los roma beash del condado de Baranya en Hungría, por ejemplo). Claramente, el motor del idioma romaní —o el ímpetu de los nativos en la preservación de su idioma y su consideración como herramienta para expandir la identidad pan-romaní— constituye un elemento fundamental en la construcción y solidificación contemporánea de esta identidad en Europa. Otro ejemplo de la fuerza de la popularidad pan-romaní es la extensa adopción de la denominación «roma», incluso aquí ¡en el país de los gitanos!

La discusión anterior da pie a numerosas preguntas: ¿qué pasará con la identidad de los gitanos que no se consideran como roma? ¿Es que no se sienten suficientemente «roma» y, por tanto, son incapaces de participar en esta identidad en desarrollo? Ésta es una pregunta compleja que requiere más investigación etnográfica —pero las experiencias de la escuela secundaria de los roma beash en Pecs, en el sur de Hungría, quienes han abrazado el término «roma» indica que «roma» puede englobar una amplia gama de etnias gitanas—. Otro ejemplo de esta complejidad es el término *gaje* (persona no-roma) del idioma romaní. Entre los romungre húngaros, por ejemplo, la inmensa mayoría de los cuales son monolingües en húngaro, el término *gaje* no se utilizaba comúnmente para hablar de los húngaros étnicos hasta hace bastante poco (o a lo mejor se dejó de utilizar en algún momento). De tal forma que la división de «nosotros versus ellos» *(gaje vs. rom)* que se cita tan frecuentemente por parte de algunos especialistas como faceta fundamental de la identidad roma ciertamente ha tenido distintos grados de expresión, según en qué población[7].

(7) Con la llegada del movimiento de derechos civiles romaní y la campaña para una identidad pan-romaní, el término *gaje* está ganando crédito entre los que no tienen el romaní como lengua materna.

Una nueva generación de activistas romaníes con un alto nivel educativo están creando páginas web para generar y ampliar el diálogo con otros romaníes en toda Europa, y muchos de ellos ahora se comunican en inglés (además de en romaní), siguiendo una tendencia global de activistas internacionales que comparten sus experiencias de discriminación y sus estrategias para el cambio, además de su conocimiento de la historia y cultura romaní, etc. Hancock (2002), el Director de los *Romani Archives* en la Universidad de Texas en Austin, afirma lo siguiente:

> En un sentido muy real, nosotros [los roma] somos igual de europeos que cualquiera. Ser «europeo» no es una nacionalidad ni una etnicidad; los europeos se componen de una multitud de nacionalidades. Ser «europeo» no significa ser oriundo de alguna parte de Europa; si así fuera, ni los saami ni los húngaros ni los finlandeses ni los letones serían «europeos». Pertenecer a un país no es un título que se alcanza con aprobar un examen; si así fuera, vascos, catalanes y frisios suspenderían… [El ser europeo] es un estado mental, un sentido de pertenecer a una parte del mundo y ser una parte de su historia y de sus distintas culturas regionales y étnicas. En todas ellas, los roma no son en absoluto diferentes al resto de las personas que habitan Europa (p. 77).

Otro cambio reciente (después de la Segunda Guerra Mundial) ha sido un aumento en el conocimiento acerca del Holocausto y de su legado duradero para las comunidades de roma en Europa. Las ceremonias de conmemoración de los terribles acontecimientos de los años 30 y 40 en Europa ahora se celebran cada año en ciudades en todo el continente. Académicos de Europa del Este, como Kapralski (1997), han escrito sobre la creciente importancia de este hecho en el desarrollo de la identidad roma contemporánea (incluida la identidad política). Otros, como Szuhay (1995), se han centrado en la intervención problemática de los estudiosos no-gitanos y los de fuera de la comunidad roma en la formación de la identidad romaní. Sin embargo, suponiendo que los esfuerzos de los nacionalistas pan-romaníes finalmente lleguen a dar sus frutos y los roma de Europa acaben constituyendo una identidad potencialmente unificada, la siguiente pregunta es:

2 ¿DEBERÍA LA ETNICIDAD CONVERTIRSE EN LA BASE DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LOS ROMA?

Muchas élites romaníes no han resistido la tentación de contestar positivamente, simplemente porque *alguna representación política, aunque segregada (y de segunda clase), se percibe como preferible a ninguna.* Esto es porque los roma han experimentado la exclusión sociopolítica a través de toda la historia euro-

pea. De hecho, no es que los roma no hayan querido participar en las instituciones mayoritarias, sino que siguen haciendo frente a obstáculos tremendos en cuanto a la participación plena en una sociedad que no les trata como iguales. El reciente periodo de transición que empezó a finales de los 80 en los antiguos estados comunistas de la Europa central y oriental (donde residen la mayoría de los ciudadanos romaníes europeos) proporcionó un breve intervalo de esperanza e, incluso, cuando antiguos disidentes como Vaclav Havel cogieron las riendas de gobierno en la región, se suponía que más ciudadanos romaníes se incorporarían en los procesos democratizadores de sus países. De hecho, así fue durante los primeros tiempos de la transición, con la elección de hombres y mujeres romaníes en las listas de partidos mayoritarios (por ejemplo, Anna Koptova en Eslovaquia, Ondrej Gina en la República Checa, Aladar Horvath y Antonia Haga en Hungría, etc.); y, sin embargo, se convirtió en desilusión a mediados de los años 90, cuando las circunscripciones romaníes empezaron a considerarse como un lastre político más que una fuente de votos. Antiguos parlamentarios romaníes, desilusionados por el proceso político, buscaron refugio en el tercer sector, y crearon ONGs para promover sus plataformas reformistas ante sus respectivos gobiernos nacionales (Trehan 2001: 136).

Además, la catastrófica situación económica de los roma en Europa central y oriental (muchos de los cuales fueron económicamente integrados dentro de las sociedades comunistas, y posteriormente experimentaron una creciente pobreza como resultado del colapso económico y el cambio a la economía de mercado), ha derivado en un espiral bajista que les ha afectado en todas las facetas de sus vidas: las condiciones de vivienda, educación y salud, etc. Esto es todavía más notable en las comunidades aisladas y compactas de las zonas rurales, donde no es infrecuente ver niveles de desempleo medios cercanos a un 80 %-100 %, con una mayoría de habitantes romaníes sobreviviendo en base a las prestaciones sociales. Esto ha tenido un profundo impacto en sus sentimientos de desprotección y de desconfianza hacia todo proceso político.

Pogany (2004) resume los problemas que se encuentran íntimamente ligados a las aspiraciones políticas actuales de los roma en los antiguos países comunistas:

> En democracias multipartidistas con importantes minorías de roma, como Rumanía, Eslovaquia, Bulgaria, la República Checa, Hungría y Macedonia, los roma pueden potencialmente ejercer una gran presión política sobre los gobiernos. Sencillamente, los roma tienen muchos votos, aunque en la práctica muchos no se molestan en registrarse para votar. La apatía o la ignorancia

> sobre los asunto políticos, *una sensación de que los políticos, tanto de derechas como de izquierdas están unidos por su falta de preocupación sincera por los roma,* además de una preocupación lógica por sus problemas más inmediatos, han tendido a traducirse en una participación relativamente limitada de los roma en los procesos políticos. *Un problema relacionado ha sido la ausencia de un sentido unificado de la etnicidad o nacionalidad roma…* así, ha sido realmente difícil para los políticos y activistas romaníes establecer una plataforma común dentro de estados específicos, uniendo a los miembros de los diversos subgrupos de roma además de a los roma semi-integrados cuya percepción de la identidad roma es más reducida (155).

Una excepción a estas observaciones generales son las recientes actividades políticas a nivel local, de los que se proporcionan algunos detalles a continuación.

Representación política e institucional existente

Como se ha dicho, respecto a la elección de los representantes romaníes por parte de los partidos políticos mayoritarios para ocupar escaños en los parlamentos, ha habido una creciente desilusión desde finales de los 90 en la Europa central y oriental; esto es a pesar del hecho de que un reciente cambio ha sido la elección de los jóvenes candidatos romaníes angloparlantes que han recibido el apoyo de los partidos, tanto de izquierdas como de derechas, a nivel nacional y europeo(8).

Otro escenario clave para el desarrollo político de los roma ha sido el gobierno local. En toda la región central y oriental, las aldeas y pueblos con poblaciones importantes de roma han empezado a elegir representantes locales de etnia romaní, incluyendo a alcaldes. Esto ha sido especialmente notable en Eslovaquia, aunque también ha ocurrido en Bulgaria y Rumanía, además de la ex-Yugoslavia, entre otros. La única excepción la marca el caso de Hungría que tiene un auto-gobierno gitano minoritario (liderado en estos momentos por Orban Kolompar) que lleva funcionando diez años, durante los cuales ha generado no poca controversia(9).

(8) Incluyo a la antigua parlamentaria Checa Monika Horakova que fue miembro del derechista Partido de la Unión de Libertad y sirvió en la Cámara de Diputados entre 1998 y 2002. También a Livia Jaroka, una eurodiputada húngara que está en la lista de FIDESZ, también derechista. Los demócratas libres (SZDSZ) de Hungría auparon a Viktoria Mohacsi como eurodiputada a finales de 2004. Casualmente, hasta ahora toda esta oleada de jóvenes parlamentarias han sido mujeres.

(9) Desde abril 1995 hasta marzo de 2003, el Líder de Auto-Gobierno Nacional Gitano *(Országos Cigány Önkormányzat* en húngaro) era Florian Farkas de la asociación política *Lungo Drom* (que significa «Largo Camino» en romaní); después de unas elecciones muy contestadas en marzo de 2003, Aladar Horvath fue declarado el ganador y ocupó el puesto. Sin embargo, poco después, a finales de junio del mismo año, Horvath fue destituido por la Autoridad Nacional Gitana, que le sustituyó por Orban Kolompar. Para una interesante perspectiva sobre las implicaciones del auto-gobierno minoritario de los roma en Hungría, ver KOVATS (2001a).

Por lo general, se puede ver que a pesar de los distintos problemas, las instituciones locales atraen más participación electoral, particularmente en las comunidades rurales de roma en Europa central y oriental que se han involucrado crecientemente. Vermeersch (2002), un especialista en política minoritaria en la región, apoya esta afirmación:

> Sorprendentemente, la ausencia de representantes romaníes en los órganos legislativos nacionales tanto en Eslovaquia como en Hungría contrasta plenamente con el número de romaníes que participan en organizaciones minoritarias y en la política local. En 1999, el Ministro de Interior de Eslovaquia informó de que había 59 asociaciones y 14 partidos políticos romaníes oficialmente inscritos.

Como ya hemos dicho, muchos representantes políticos romaníes se dirigieron al tercer sector o a las ONGs para marcar una diferencia en la vida de sus comunidades. Sin embargo, aunque algunas ONGs locales contribuyen claramente a la capacitación socioeconómica de los roma, la mayoría de ellas (que suelen tener unos recursos limitados) no tienen el poder que tiene un gobierno para provocar cambios estructurales que tendrían un impacto más sostenible en las comunidades.

Órganos consultivos específicos a los ciudadanos romaníes

En Europa hoy existen varias oficinas de consulta dentro de instituciones multilaterales que se encargan de tratar asuntos de interés para los roma, algunas de las cuales se han ido ampliando paulatinamente. En 1994, por ejemplo, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), de la Oficina para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), creó el Punto de Contacto para los Roma y los Sinti. Actualmente, el Dr. Nicolae Gheorghe dirige esta oficina, como consultor oficial sobre asuntos roma y sinti. El Consejo de Europa se ha interesado por la situación de las minorías en Europa desde 1989, y en 1995, el Consejo de Ministros organizó un grupo de trabajo especializado sobre los roma y los gitanos. El Foro Europeo para Roma y Travellers alcanzó el estatus de órgano consultivo dentro del Consejo de Europa en primavera de 2005, pero ya se está cuestionando su legitimidad (Dzeno 2005). La eficacia de estos órganos, y las políticas y los programas que han generado, requieren más evaluación.

Algunas organizaciones romaníes y algunos representantes de sus intereses disfrutan del estatus de consultores dentro de la ONU, y un reciente libro detallando las actividades de los líderes romaníes en relación a la ONU proporciona una amplia información sobre los éxitos y fracasos de estas organizaciones y de sus intervenciones (Klimova-Alexander, 2005).

3 LAS LIMITACIONES Y LOS PELIGROS DE LA ETNOPOLÍTICA ROMANÍ CONTEMPORÁNEA

Como ya hemos dicho, la lucha para el reconocimiento de la cultura e historia roma, además de la igualdad de oportunidades dentro de la sociedad europea, no se ha fusionado con la creación de una «nación» propia por algunos activistas romaníes. La trayectoria actual de la política europea de los roma no ha disminuido el escepticismo de algunos líderes romaníes que mantienen que los esfuerzos actuales para promover la etnopolítica en base a la identidad roma son potencialmente peligrosos. Algunos de estos líderes —como Aladar Horvath, de la Fundación de Derechos Civiles de los roma en Hungría— incorporan dimensiones socioeconómicas y ven la solidaridad transétnica con sus conciudadanos como otra base de activismo político. Sin embargo, dada la fuerza del motor político-nacionalista actual dentro de la política romaní de hoy, las voces disientes que se oponen al concepto de «nación sin Estado» son generalmente marginadas y en algunos casos han sido abiertamente denunciadas como retrógradas, con la sugerencia que sus proponentes sienten nostalgia por la era comunista. Sin embargo, esto también se manifiesta en estados como España y Grecia, y los dos miembros de la Unión Europea desde hace ya tiempo.

A nivel académico algunos autores, como el líder de la Federación Griega de los Roma, Christos Lambrou y Aladar Horvath, tienen preocupaciones sinceras acerca de un proyecto de «nacionalismo romaní» y de los órganos políticos específicos para los roma[10]. Concretamente sus críticas son las siguientes:

a) La actual distancia social entre los roma y los demás europeos se ampliará si la «solución» para la integración de los roma depende de la noción de unas instituciones romaníes segregadas que, a la vez que le otorgan la responsabilidad a órganos políticos especiales para los roma, «escurren el bulto» de la participación roma en instituciones políticas mayoritarias. Hasta cierto punto, esto ya ha ocurrido en Hungría con el establecimiento de un sistema de autogobierno minoritario (AGM) desde 1995 en el cual el AGM romaní depende estructuralmente del gobierno autónomo local para sus fondos. Además, en varios municipios húngaros, los no-roma concurren en las elecciones y ganan escaños en los AGM romaníes, complicando aún más el tema de la legitimidad. Especialmente durante el periodo en que Florian Farkas era líder del AGM, y era patrocinado por el gobierno del FIDESZ encabezado por Viktor Orban, muchos críticos del sistema AGM veían a la

(10) Incluiría a KOVATS (2001b), MARUSHIAKOVA y POPOV (2004) y KOULISH (2005), entre otros.

institución como un órgano burocrático de papel mojado, designado por el Estado.

b) Muchos de estos órganos romaníes no tienen fuentes independientes de financiación, y no son necesariamente representativos democráticamente (un ejemplo son los autogobiernos minoritarios de Hungría, donde cualquier persona de cualquier etnia puede votar en las elecciones; fui testigo en Hajduhadhaz donde se eligieron húngaros étnicos al AGM romaní), luego la rendición de cuentas sí es importante, y el peligro que el futuro político de los roma esté fuera del control de la población romaní continúa siendo un tema de calado.

Un politólogo que realizó un interesante estudio de campo sobre el sistema de los AGM en Hungría postula lo siguiente:

> Asimismo, la violencia simbólica de la política minoritaria de los roma excluye y margina a los romaníes mientras que las elecciones y el autogobierno simulan un sistema de gobierno democrático, pero mantienen el poder real fuera del alcance de los elegidos al AGM… el AGM es impotente; no puede promulgar legislación, aumentar impuestos… no tiene ninguno de los poderes de decisión de un gobierno, luego la denominación «autogobierno» lleva al malentendido (Koulish 2005, p. 322).

Derivando de la diversidad de las comunidades romaníes y de la complejidad de los problemas socioeconómicos a los que actualmente se enfrentan, las herramientas utilizadas por los roma deberían también ser un reflejo de las diversas comunidades y sus necesidades. Por lo general, yo también soy escéptico en relación a la «romanización» o «gitanización» de las instituciones políticas.

Vermeersch (2002), un especialista en política minoritaria en Europa central y oriental, también ha desarrollado trabajos en relación a los defectos de las «instituciones políticas étnicas», particularmente el autogobierno minoritario de Hungría [la cursiva es mía]*:*

> En julio de 1997, la Comisión Europea mencionó la legislación minoritaria de Hungría en su Agenda 2000 y el Parlamento Europeo felicitó a Hungría por su «ejemplar política de minorías»[11]. Sin embargo, tanto académicos como activistas romaníes han sido muy críticos, sugiriendo que este sistema limita la política de los roma innecesariamente a su participación en una área específica de la vida política. A los roma se les otorga un cierto lugar en el proceso de toma de decisiones, *pero este lugar es inevitablemente marginal.* Además de tener competencias

(11) En octubre 1999, Max van doer Stoel, entonces Alto Comisionado del OSCE para Minorías Nacionales, reiteró esta postura en una conferencia pública ofrecida en la *London School of Economics and Political Science* (Reino Unido).

> limitadas como órganos consultivos de facto, *en realidad los autogobiernos polarizan el panorama político.* Las medidas adicionales que ha adoptado el gobierno húngaro desde 1995 (como, por ejemplo, el denominado «paquete a medio plazo» de medidas para mejorar las condiciones de vida de los roma… y la creación de un Comité Interministerial de Asuntos Romaníes en 1999) son, sin duda, iniciativas importantes, pero ni tan siquiera están encaminadas a reducir la distancia creciente entre la política mayoritaria y la romaní (168).

Tanto la marginalidad arraigada de las instituciones romaníes como su efecto perjudicial en cuanto a la creación de más divisiones dentro de la vida política nacional son indicadores de la existencia de serios peligros en forma de «soluciones institucionales» que actualmente están siendo apoyadas por un amplio espectro de políticos europeos (tanto liberales como socialistas).

Durante los últimos siete años, ha habido un rápido desarrollo de las estructuras de «representación» para los roma diseñados al más alto nivel de gobierno y también dentro de algunos órganos intergubernamentales; sin embargo, su eficacia no ha sido evaluada aún. Además, siguen sin respuesta las preguntas acerca de la transparencia de estas estructuras, y el grado en que los representantes están rindiendo cuentas ante las circunscripciones romaníes.

Como observa Vermeersch:

> Una crítica fundamental de los estilos eslovaco y húngaro de tratar a los roma es que las instituciones étnicas «específicas» pueden otorgar a los roma un grado limitado de influencia, pero no hacen nada para promover, e incluso puede que dificulten, la participación romaní en áreas de toma de decisiones políticas. El hecho de introducir medidas específicas en sí no reduce la barrera entre los políticos romaníes y los no-romaníes; de hecho, puede incluso institucionalizar dicha barrera. En las circunstancias actuales, la desconfianza entre los políticos romaníes y los no-romaníes no tiene visos de desaparecer porque muchos roma sospechan que las iniciativas gubernamentales han sido inducidas por otras consideraciones que no sean precisamente una preocupación especial por la situación de los roma (2002: 169-170).

Adicionalmente, hoy día existe un peligro mayor de que este modelo segregacionista de los «órganos consultivos» romaníes sea llevado al nivel europeo mientras que las necesidades de las comunidades romaníes tienden a ser específicos a localidades específicos —un método «talla única» sería difícil en lo que se refiere tanto a su aplicación como a nivel de representación política democrática—.

Uno de los mayores peligros de la aparición de «la política minoritaria romaní segregada» es que los europeos no-romaníes se puedan sentir todavía

menos dispuestos a extender una mano política y socialmente solidaria a sus vecinos romaníes.

Vías alternativas de capacitación política

En último término los gobiernos nacionales y las instituciones europeas como la Unión Europea y su Parlamento tienen una clara responsabilidad hacia los ciudadanos romaníes. Estas estructuras estatales deberían ser accesibles para personas capacitadas con conocimientos de los problemas sistemáticos a los que se enfrentan las comunidades romaníes, lo cual, en la gran mayoría de los casos, corresponde a romaníes. Así, tanto los órganos elegidos como los puestos políticos designados para funcionarios deberían ser espacios más transparentes donde los ciudadanos romaníes puedan presentarse para los puestos políticos. Y esto, sin duda, implicará una lucha contra la virulenta xenofobia anti-romaní, un problema que permanece en el corazón de la sociedad europea de hoy.

Puede que sea útil para los líderes del movimiento romaní (y otros que actúan en este campo) repasar los comentarios de Rajko Djuric del año 1992:

> La distancia entre las ilusiones y la realidad, la teoría y la práctica, los planes y su implantación, y la legislación nacional y su vigencia a nivel local, generan desconfianza y alienación en todas las partes. Las autoridades gubernamentales que fabrican leyes y normativas sobre los derechos minoritarios a menudo perciben las críticas a sus acciones como desagradecimiento y mala fe. Por otra parte, la comunidad romaní, que a menudo desconoce estas normativas por su insuficiente divulgación, percibe a las autoridades centrales como despreocupadas e incluso abusivas cuando, a menudo, lo que pasa es que las normativas no se implantan a nivel local[12].

En el mismo foro que Djuric, el politólogo estadounidense Hochschild ofreció algunos consejos estratégicos interesantes:

> Los roma deben pensar en negociar sus objetivos y tácticas. Una táctica política común es la de exigir lo máximo posible con la mayor frecuencia posible. A veces, esto tiene sentido, pero desde la perspectiva de un gobierno no es útil. Faltan recursos, y los roma deben establecer prioridades y estar preparados para negociar, para que sus prioridades más altas puedan alcanzarse cuanto antes… Los roma deben distinguir entre las exigencias que deben implantarse cuanto antes, las que se pueden posponer y las que se pueden abandonar totalmente (PER 1992: 21).

(12) Cita de «The Romanies in Central and Eastern Europe: Illusions and Reality», *Project on Ethnic Relations*, 1992, p. 6. La conferencia tuvo lugar en Stupava, Checoslovaquia, del 30 de abril al 2 de mayo de 1992. Djuric, escritor profesional y antiguo presidente de la Unión Internacional Romaní, es un roma yugoslavo que emigró a Alemania en los años 80.

Más de una década después de este foro estas preocupaciones y dilemas fundamentales permanecen vigentes, y las cuestiones críticas de estrategia política romaní continúan demandando mayor atención y clarificación. Las experiencias de integración política de las minorías en democracias euro-atlánticas más establecidas como el Reino Unido, Canadá y Estados Unidos pueden ser instructivas. En estos países, las comunidades de inmigrantes y de minorías étnicas han logrado ocupar escaños a nivel local, estatal y regional, y en el parlamento y congreso nacionales. En este último año tan sólo en Canadá, se han elegido a varios diputados asiáticos, y en Estados Unidos las grandes ciudades han elegido a alcaldes afroamericanos para representar *a todos los ciudadanos.* En España, Juan de Dios Ramírez-Heredia fue miembro del Parlamento Europeo desde 1994 hasta 1999, en las listas socialistas.

Aunque claramente la realidad de la discriminación anti-romaní en Europa se reduciría con la rápida integración de los ciudadanos romaníes en las instituciones políticas mayoritarias, la sugerencia de que el pueblo romaní es excepcional y, por lo tanto, necesita de unas instituciones políticas separadas para representar sus intereses no hace sino validar aún más y promover la segregación política. Irónicamente, algunos activistas romaníes ven esta perspectiva como equivalente a una nueva forma de pensar racista, y sugieren que muchos líderes romaníes están llevando a su pueblo por un camino de mayor exclusión de la sociedad (Zoltan, 2005). En mi opinión, si por el contrario la estrategia política romaní pudiera vincularse con éxito a las necesidades económicas de un gran número de romaníes, podría reforzar tanto a los ciudadanos romaníes como a sus líderes.

4 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACTON, Thomas. «Romani Studies», apuntes inéditos, University of Greenwich, London, 2003.

DZENO ASSOCIATION. «ERTF-Meetings without action continue», 11 abril 2005, ver página web en www.dzeno.cz, consultada el 3 de mayo de 2005.

GHEORGE, Nicolae. Roma-Gypsy Ethnicity in Eastern Europe, *Social Research,* vol. 58, n.º 4, pp. 828-844, 1991.

HANCOCK, Ian Francis. *We are the Romani People,* Hertfordshire: University of Hertfordshire Press, 2002.

KAPRALSKI, Slawomir. «Identity Building and the Holocaust: Roma Political Nationalism», *Nationalities Papers,* vol. 25, n.º 2, 1997.

KLIMOVA-ALEXANDER, Ilona. *The Romani Voice in World Politics: the UN and non-state actors* Aldershot, Ashgate, 2005.

KOULISH, Robert. «Hungarian Roma attitudes on minority rights: the symbolic violence of ethnic identification». *Europe-Asia Studies,* vol. 57, n.º 2, March 2005, pp. 311-326.

KOVATS, Martin (a). The Political Significance of the first National Gypsy Minority Self-Government (Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat), *JEMIE (Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe,* Autumn 2001.

KOVATS, Martin (b). «Problems of Intellectual and Political Accountability in respect of emerging European Roma policy», *JEMIE,* Autumn 2001.

POGANY, Istvan. *The Roma Café: Human Rights & the Plight of the Romani People,* London, Pluto, 2004.

POPOV, Vesselin and MARUSHIAKOVA, Elena. «The Roma - a Nation Without a State? Historical Background and Contemporary Tendencies», *Mitteilungen des SFB «Differenz und Integration» 6: Segmentation und Komplimentarität. Orientwissenschaftliche Hefte* 14, 2004, p. 71-100.

PROJECT ON ETHNIC RELATIONS (PER). *Roma and the Question of Self-Determination: Fiction and Reality, report from Jadwisin,* Poland, April 15-16, 2002, Princeton: PER, 2003.

SZUHAY, Peter. Constructing a Gypsy national culture, *Budapest Review of Books,* 1995, pp. 111-120.

TREHAN, Nidhi. In the name of the Roma? The role of private foundations and NGOs, *Between Past and Future: the Roma of central and eastern Europe,* Hertfordshire: University of Hertfordshire Press, 2001.

VERMEERSCH, Peter. «Romani political participation and racism: reflections on recent developments in Hungary and Slovakia», In C. Cahn (ed.), *Roma Rights: Race, Justice, and Strategies for Equality,* New York: IDEA, 2002, pp. 160-174.

ZOLTAN, Florina. Entrevista personal con el autor, 1 de mayo de 2005.

6

Las políticas europeas a favor de la comunidad gitana: derechos sociales, fondos estructurales e igualdad de trato

José Manuel Fresno y Carolina Fernández

Fundación Secretariado Gitano. Junio 2005

Sumario

1. Introducción. **2.** El impacto de la ampliación. **3.** El impulso político y normativo. **4.** El marco europeo de lucha contra la exclusión social. **5.** El marco europeo de lucha contra la discriminación. **6.** Los fondos estructurales.

RESUMEN

La ampliación de la Unión Europea hacia el Este ha traído consigo un protagonismo de la comunidad gitana en la agenda europea inexistente hasta entonces. A su vez, ha desencadenado la atención de otros organismos internacionales que han lanzado iniciativas para la mejora de las condiciones de vida de los gitanos (Banco Mundial, Organización Internacional del Trabajo, Consejo de Europa, etc.).

La Unión Europea tiene escasas competencias en políticas sociales, sin embargo, ha ido impulsando orientaciones y recomendaciones estratégicas en ámbitos clave para la comunidad gitana como son la lucha contra la exclusión social y la lucha contra la discriminación. Los Programas Comunitarios y Fondos Estructurales son un instrumento clave para promover la inclusión social de los grupos más desfavorecidos, como la comunidad gitana.

Pero son los Estados miembros quienes deben sensibilizarse en mayor medida con las necesidades de la minoría gitana y con cómo aplicar las políticas y distribuir los recursos de manera que sirvan para compensar las desventajas que sufre ésta respecto al resto de la sociedad.

SUMMARY

The European Union's enlargement eastward has placed the Roma community (hitherto largely ignored) at the top of the European agenda. At the same time, it has focused the attention of other

international bodies who have rolled out initiatives to improve the living conditions of Roma (World Bank, International Labour Organization, Council of Europe, etc.).

The European Union wields little power in social policy, but it has delivered guidelines and strategic recommendations in key areas for the Romany community, such as the fight against social exclusion and against discrimination. The Community Programmes and Structural Funds are essential tools to foment social inclusion of the most underprivileged groups, such as the Roma.

But it is Member States themselves who must become more aware of the needs of the Romany minority and of how to apply policies and distribute resources in such a way as to offset this group's disadvantages with respect to the rest of society.

1 INTRODUCCIÓN

La Unión Europea no ha tenido nunca una política clara hacia la comunidad gitana y, sin embargo, es una de las instituciones europeas que más ha impulsado su promoción social, tanto en términos políticos y legislativos, como en términos de contribución económica.

Por primera vez los gitanos están en la agenda política europea, debido fundamentalmente al reciente proceso de ampliación de la Unión Europea (UE), que ha supuesto un interés y preocupación desconocido hasta ahora por parte de organismos internacionales y, como consecuencia de la presión que éstos han ejercido, de los Estados miembros.

En la actual UE-25, los gitanos representan entre 10 y 12 millones de ciudadanos, una cifra considerable en sí misma, pero, sobre todo, y debido a las altas tasas de natalidad de la comunidad gitana, representa un potencial demográfico que contribuirá a dar a los gitanos un mayor peso numérico en los próximos años. Pero no son sólo razones numéricas las que han desencadenado el interés de la UE sobre los gitanos, sino, muy especialmente, las condiciones de vida, marcadas por la extrema pobreza, la exclusión social y el rechazo generalizado de las sociedades mayoritarias.

2 EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN

El proceso de adhesión de diez nuevos Estados a la UE, entre los que se incluyen aquellos que cuentan con un mayor número de población gitana (República Checa, Eslovaquia y Hungría), y la previsión de una nueva ampliación para 2007 con dos países que cuentan con numerosa población gitana (Rumanía y Bulgaria) desencadenó el inicio del interés por este tema.

El hecho de que la situación de las minorías fuera considerada por la UE como uno de los indicadores de progreso y convergencia en el proceso de adhesión de los nuevos Estados miembros de la UE (criterios de Copenhague) supuso el desencadenante del seguimiento que se ha hecho en los últimos años sobre este tema. La Comisión Europea ha ido evaluando minuciosamente los pasos

dados por cada uno de los países candidatos en la línea de mejorar sus condiciones de vida, lo que obligó a estos Estados a tomar medidas, muchas veces precipitadas, a corto plazo, poco realistas y escasamente eficientes.

El impulso político también ha ido acompañado de la asignación de recursos. La UE ayuda a los países candidatos a prepararse para la adhesión proporcionando apoyo financiero y técnico. El principal instrumento es el Programa PHARE que, desde 1989, apoya a los países de la adhesión en el difícil periodo de reestructuración económica y de cambio político que atraviesan hasta su ingreso en la UE. Los fondos PHARE se centran en las prioridades establecidas para cada uno de los países candidatos en su Acuerdo de Adhesión. Anualmente cada país recibe una determinada cantidad de fondos PHARE y las autoridades nacionales son las responsables de la identificación y desarrollo de proyectos, en colaboración con la Comisión Europea.

Puesto que la Comisión Europea estableció la mejora de la situación de los gitanos como una de las prioridades de los 10 nuevos Estados miembros durante la etapa de adhesión, la Comisión impulsó el apoyo a proyectos dirigidos a la comunidad gitana. República Checa, Eslovaquia, Hungría, y todavía Rumanía y Bulgaria, dedicaron una parte de sus fondos PHARE a proyectos de muy distinto tipo dirigidos a los gitanos (como ejemplo, en el año 2001 se destinaron 31,35 millones de Euros)[1]. Este tipo de proyectos suele ser de asesoramiento institucional, de apoyo al diseño de políticas, de formación y promoción de jóvenes gitanos, de apoyo al movimiento asociativo gitano, etc.

3 EL IMPULSO POLÍTICO Y NORMATIVO

El futuro marco político y normativo de la UE quedaba hasta ahora reflejado en la Constitución Europea. El «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», que recientemente ratificamos en España y que probablemente quedará paralizado tras las negativas en referendum en Francia y Holanda, representaba un paso adelante en el reconocimiento de los derechos de las minorías, puesto que en el Art. I-2 que declara los Valores de la Unión dice:

> La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.[2]

(1) http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_roma_oct2003_en.pdf.
(2) http://www.constitucioneuropea.es/

A pesar del debate que pueda suscitar, el texto de la Constitución Europea supone un avance en la declaración de ciertos principios que afectan de manera directa a los gitanos con numerosas referencias a aspectos como la exclusión social, la discriminación o la diversidad cultural. Así, el Art. I-3 que establece los Objetivos de la Unión, dice en su art. 3 que:

> La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el patrimonio cultural europeo(3).

Sin embargo, como decíamos al principio, la Unión Europea nunca ha tenido, y sigue sin tener, una política definida hacia la comunidad gitana; en parte porque su interés hacia los gitanos es relativamente reciente y, en parte, porque no sabría cómo enfocarla. Tiene claro que los problemas fundamentales que afectan a la comunidad gitana europea son la exclusión social y la discriminación, pero son ámbitos en los que la UE no tiene competencias directas y lo único que puede hacer es instar a los Estados miembros en cómo encauzar sus políticas sociales.

En este sentido, la política de la Comisión Europea ha sido promover medidas y programas específicos para la comunidad gitana, que sirvan para compensar las desventajas de partida que tiene *(targeting),* al mismo tiempo que refuerza la necesidad de que las políticas generales tengan en cuentan siempre a la comunidad gitana y sus necesidades *(mainstreaming).* Hay que destacar, pues, tanto las medidas y programas específicos que ha promovido y promueve la UE hacia la población gitana, como en qué medida las políticas generales europeas afectan y tienen un impacto sobre los gitanos. A través de recomendaciones, comunicaciones o menciones a los gitanos en documentos estratégicos, la UE ha ido generando un marco legal y una respuesta política e institucional hacia las necesidades de los gitanos.

4 EL MARCO EUROPEO DE LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Un factor clave en la mejora de las condiciones de vida de los gitanos puede ser la política social que desarrolle la UE. La llamada «Agenda de Lisboa» establece las directrices de la Unión en este sentido. En el Consejo Europeo de marzo de 2000 en Lisboa, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se comprometieron a crear una estrategia a 10 años vista para la renovación económi-

(3) http://www.constitucioneuropea.es/

ca y social, que apostaba por reforzar el modelo social europeo combinando crecimiento económico y cohesión social. El valor de los objetivos de Lisboa es el compromiso de un enfoque equilibrado entre políticas de carácter económico, pero también social. Desafortunadamente, este compromiso se ha ido erosionando en los últimos años a favor de la dimensión económica y en detrimento de la social.

En el mencionado Consejo Europeo de marzo de 2000 en Lisboa, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron también a erradicar la pobreza para el año 2010, y para ello lanzaron la Estrategia Europea de Inclusión Social. Tras la introducción en el Tratado de Ámsterdam (art. 136 y 137) de la lucha contra la exclusión social entre los Objetivos de la Unión, «construir una Europa más inclusiva» se consideró como un elemento esencial en el objetivo estratégico a 10 años de crecimiento económico sostenido, más y mejores empleos y mayor cohesión social.

La lucha contra la pobreza y la exclusión social sigue siendo un enorme reto para la UE y sus Estados miembros. Pobreza y carencias materiales suelen ir asociadas a la incapacidad para participar plenamente en la vida social, por faltar un acceso adecuado al empleo, la educación y la formación, la vivienda, el transporte o la asistencia sanitaria. El empleo es un factor clave de la inclusión social: no sólo porque genera ingresos, sino también porque promueve la participación social y el desarrollo personal. Al pasar del desempleo al empleo, la probabilidad de caer en el riesgo de pobreza disminuye.

Sin embargo, un reciente informe de Eurostat(4) confirma que tener un trabajo no siempre es suficiente para escapar de la pobreza. En un momento en el que «crecimiento y empleos» se presenta como la mejor vía para salir de la exclusión social, algunos datos animan el debate político sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social, teniendo en cuenta que la inactividad y el desempleo han sido considerados durante mucho tiempo factores determinantes para explicar la pobreza.

Uno de los logros del proceso de inclusión social ha sido una definición más clara de las principales prioridades de actuación para combatir la pobreza y la exclusión social, que se reflejan en las políticas de los Estados miembros. En la Unión Europea se observan siete actuaciones prioritarias clave(5):

1. aumentar la participación en el mercado de trabajo;
2. modernizar los sistemas de protección social;

(4) Statistics in Focus, Population and Social Conditions, "In-work poverty", 5/2005: http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-05-005/EN/KS-NK-05-005-EN.PDF.

(5) «Informe conjunto sobre protección e inclusión social» Comisión Europea (27.1.2005).

3. abordar las desventajas educativas;
4. erradicar la pobreza infantil;
5. garantizar una vivienda digna;
6. mejorar el acceso a servicios de calidad;
7. vencer la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes.

Este último apartado pone de nuevo de relieve la necesidad de concentrar esfuerzos en determinados grupos especialmente excluidos y que, además, están afectados por dinámicas discriminatorias. La lucha contra la grave marginación que sufren esos colectivos exige una combinación de medidas encaminadas a dar acceso a servicios y oportunidades, hacer aplicar la legislación contra la discriminación y desarrollar enfoques específicos. Las dificultades a las que se enfrenta la población gitana requieren una atención especial.

En el plano nacional, la consecuencia más visible de la Estrategia Europea es la obligación para los Estados miembros de elaborar cada dos años su propio Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAincl), que tiene que ser aprobado por la propia Comisión Europea. La primera ronda tuvo lugar en junio 2001, con una vigencia de los planes hasta junio de 2003. Cada Estado presentó sus prioridades y acciones para este periodo. La segunda ronda comenzó en 2003 y, debido a la reciente ampliación de la UE (1 de mayo de 2004) y los PNAincl de los nuevos Estados miembros que comenzaron en 2004, terminará en 2006 para hacer coincidir los Planes de los antiguos y nuevos Estados miembros.

Los PNAincl son un instrumento clave para el proceso de inclusión social de los gitanos. En la primera ronda, sólo tres Estados miembros (España, Irlanda y Grecia) reflejaron la comunidad gitana como grupo objetivo de medidas específicas. Para la segunda ronda, otros dos Estados se sumaron (Finlandia y Portugal). En los Planes de los 10 nuevos Estados miembros, especialmente en aquellos que cuentan con una minoría gitana relevante, como Eslovaquia, República Checa y Hungría, los gitanos también aparecen como grupo objetivo con medidas específicas.

Sin embargo, el hecho de que los gitanos aparezcan como grupo objetivo de los Planes no supone en sí mismo una garantía para que las medidas propuestas se lleven a cabo o de que se pongan a disposición de este objetivo mayores recursos. Por otra parte, y sin minusvalorar el avance que supone su inclusión en los planes, éstos no son, en muchos casos, más que la recopilación de las medidas existentes hasta entonces, sin crear medidas o acciones específicas para los grupos considerados más vulnerables.

Tanto para la primera como para la segunda ronda, la Comisión Europea, una vez recibe y aprueba todos los PNAincl, elabora un Informe Conjunto con valoraciones y recomendaciones a partir de su evaluación de los Planes Nacionales. En ambos casos, la Comisión llama la atención de los Estados miembros en el sentido de tener en cuenta la diversidad étnica de los países y las necesidades de las minorías, especialmente la gitana. Una de las seis prioridades que propone este documento es «hacer un esfuerzo por reducir la pobreza y la exclusión social de inmigrantes y minorías»(6).

En el caso de los nuevos Estados miembros, la Comisión también evaluó los Planes presentados y reafirmó su preocupación: «La situación de algunos grupos como las minorías étnicas, sobre todo los gitanos, (…) es especialmente preocupante»(7). En este caso, una de las seis prioridades establecidas por la Comisión se refiere más específicamente a los gitanos: «Intensificar los esfuerzos para abordar los altos niveles de exclusión y discriminación que sufren algunos grupos étnicos, especialmente los gitanos (…). Una vez más, es la Comisión Europea quien recuerda a los Estados miembros sus obligaciones respecto a los gitanos.

La Estrategia está apoyada por el Programa de Acción Comunitario (2000-2006):

> Concebido para fomentar la cooperación entre los Estados miembros, debe tener como objetivo la mejora del conocimiento, el desarrollo de intercambios de información y las mejores prácticas, y la evaluación de las experiencias para incrementar la eficacia y la eficiencia de las políticas destinadas a luchar contra la exclusión.(8)

En el marco de este Programa, también tienen cabida iniciativas como estudios temáticos. Así, la Comisión ha publicado recientemente, en colaboración con el Programa de Acción de Lucha contra la Discriminación, el interesante estudio *La situación de los gitanos en una Europa ampliada*(9).

La Estrategia supuso en sí misma un importante compromiso político de los Estados miembros, pero el proceso carece del impulso político necesario para desarrollarla. Supone un avance en la medida en que confiere un enfoque integral a las acciones y aborda cuestiones transversales (género, minorías, inmigración…), promoviendo la cooperación y el aprendizaje mutuo entre Estados y actores. Sin embargo, la Estrategia no ha supuesto la creación de nuevas políticas ni la asignación de nuevos recursos; en muchos casos, es la compilación de lo que existía hasta entonces. La participación de los actores en el proceso ha

(6) http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf.
(7) http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/sec_04_848_en.pdf.
(8) http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/03650_es.pdf.
(9) http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_en.pdf.

sido escasa y es queja constante por parte de ONGs y entidades sociales. Por último, otro de los puntos débiles de la Estrategia es su escasa visibilidad. La opinión pública europea, pero especialmente aquellos que sufren pobreza y exclusión social, no conocen la Estrategia y su posible impacto sobre las políticas europeas y nacionales.

5 EL MARCO EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

La UE ha tenido siempre un papel relevante en la defensa y protección de los derechos fundamentales y, en este sentido, la población gitana puede sentirse beneficiada de los textos y medidas adoptadas para promover un marco que promueva una sociedad más justa.

A pesar de lo que pueda ocurrir con el Tratado Constitucional, la Carta de Derechos Fundamentales es un texto vinculante y marca un claro paso adelante. Establece los derechos fundamentales como parte integrante del Tratado y, por tanto, con carácter vinculante. La Carta de los Derechos Fundamentales recoge en un único texto, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión.

La Carta de Derechos Fundamentales es una base legal muy importante sobre la que se pueden basar acciones posteriores que obliguen a los Estados a evitar determinadas circunstancias, y es que la exclusión social o la discriminación que sufren los gitanos son, en definitiva, una negación de los derechos fundamentales.

Es importante destacar también que el Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia (EUMC), con base en Viena, será reemplazado próximamente por una Agencia de Derechos Fundamentales[10], con un mandato mucho más amplio. El Observatorio cumplía la función de dar a las instituciones comunitarias los medios para el cumplimiento de la obligación de respetar los derechos fundamentales en la elaboración y aplicación de las políticas y disposiciones aprobadas en su ámbito de competencia. Su tarea básica era recoger y analizar datos sobre racismo y xenofobia, así como estudiar las causas, con unos medios limitados en términos de personal y presupuesto.

Se espera que la nueva Agencia disponga de más medios y recursos dentro de un marco de funciones mucho más amplio. La creación de la Agencia plantea cuestiones delicadas como la de la base jurídica, puesto que las competen-

(10) http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/index_en.htm.

cias comunitarias en materia de derechos fundamentales están limitadas, así como las cuestiones vinculadas a la definición de su ámbito de actuación, las funciones y tareas que podrían asignársele y las relaciones con las instituciones comunitarias y otras instituciones internacionales.

Un instrumento clave para la integración de los gitanos dentro del marco político-normativo de la Unión Europea es la Estrategia Europea de Lucha contra la Discriminación. Tras la ampliación de competencias relativas a la discriminación con el Tratado de Ámsterdam de 1997, la Comunidad proporcionó la base legal para la acción de la promoción de la igualdad de trato a través de la adopción de dos Directivas Europeas: la Directiva 2000/43/CE del Consejo, 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; la Directiva 2000/78/CE relativa a la igualdad de trato en el empleo.

El impulso de la Unión Europea para reforzar la efectividad de los instrumentos legales para combatir la discriminación constituye una oportunidad única para establecer mayores garantías formales para la igualdad de trato de todas aquellas personas susceptibles de ser víctimas del racismo y la discriminación y, en este sentido, la minoría gitana es uno de los grupos más vulnerables.

La mencionada Directiva 2000/43/CE[11], de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros, es un instrumento clave para combatir la discriminación por motivos de origen racial o étnico. De acuerdo a la normativa comunitaria, el plazo de transposición a la normativa de cada uno de los Estados miembros finalizó 19 de julio de 2003, y para los nuevos miembros coincidiendo con su ingreso el 1 de mayo de 2004. Eso significa que todos los actuales Estados miembros de la UE deben haber transpuesto la Directiva y llevado a cabo los cambios legislativos internos necesarios para asumir las disposiciones establecidas por la Directiva. Si no es así, la Comisión puede emprender acciones contra los países que no lo hagan y, de hecho, la Comisión llevó ante el Tribunal Europeo de Justicia a Luxemburgo y a Finlandia.

La legislación antidiscriminación será efectiva en la medida en que lo sean los mecanismos que se establezcan para poner en práctica sus disposiciones. Por ello, la obligatoria creación de organismos especializados para la promoción de la igualdad de trato es un elemento fundamental para poder realizar progresos efectivos en la realidad social.

En el caso de España, la Directiva se transpuso posteriormente al plazo previsto, a través de la Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y de orden social (Ley de acompañamiento presupuestario). Sin embargo, todavía

(11) http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719es00220026.pdf.

no se ha producido el necesario desarrollo reglamentario legalmente previsto. Además, el artículo 33 de dicha ley prevé la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico, adscrito formalmente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS), al que se iba a dotar del marco mínimo de competencias marcado por dicha Directiva, y que todavía no se ha creado.

El Ministerio no tiene un interlocutor definido en el sector de las ONGs, aunque varias entidades se han agrupado formando un Grupo de Trabajo[12] que se ha reunido en varias ocasiones con el MTAS para canalizar propuestas sobre aspectos fundamentales del futuro órgano especializado, como la composición, estructura, funcionamiento, competencias, financiación, etc. Por otra parte, el MTAS ha solicitado recientemente a un grupo externo un estudio sobre la posible naturaleza jurídica de dicho órgano y el Gobierno se ha comprometido a poner en marcha el Consejo a lo largo de este año.

La legislación obliga a las instituciones, los Estados y sus ciudadanos, y las dos Directivas mencionadas anteriormente forman parte integral de la estrategia comunitaria para cambiar actitudes y comportamientos discriminatorios. Sin embargo, no es suficiente, y por eso se estableció en paralelo con las Directivas un Programa de Acción Comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006)[13], diseñado para apoyar actividades que combatan la discriminación por motivos de origen étnico o racial, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual. Sus objetivos fundamentales son: mejorar el análisis y la comprensión de los temas vinculados a la discriminación; desarrollar la capacidad para combatir y prevenir la discriminación a través del reforzamiento del diálogo entre distintas instituciones y organismos; y promover los valores que subyacen en la lucha contra la discriminación a través de acciones de sensibilización. Los gitanos son, por tanto, un grupo objetivo clave en el contexto de este Programa y son varios los proyectos que, bien directa o indirectamente, se dirigen a los gitanos.

6 LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Como hemos visto, en el marco de la UE se han adoptado decisiones políticas y de tipo normativo de gran valor para promover la mejora de las condiciones de vida de los gitanos. Sin embargo, los pasos en esta dirección deben ir acompañados de recursos e instrumentos financieros que permitan en la prác-

(12) Fundación Secretariado General Gitano, Cruz Roja, ACCEM y CEPAIM.
(13) http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/prog_en.htm.

tica la ejecución de las medidas propuestas; por otra parte, los instrumentos financieros de la Unión deben estar alineados con los compromisos políticos de las instituciones comunitarias. Si hemos dicho anteriormente que existe un claro compromiso político de la UE a favor de los gitanos, ésta debe poner los medios necesarios para materializar ese compromiso.

Por su volumen de recursos y por sus objetivos, los Fondos Estructurales, y especialmente el Fondo Social Europeo, han demostrado ser un instrumento clave de la política de cohesión europea y, en este sentido, para la promoción de los grupos más desfavorecidos a través de su incorporación al mercado laboral. De hecho, existen dentro de la UE casos de buenas prácticas sobre el uso de los Fondos Estructurales (FSE) a favor de la inserción de los gitanos en el mercado laboral[14].

En la etapa 2000-2006 existen buenas experiencias de uso de estos fondos a favor de los gitanos, por lo que el periodo 2007-2013 supone una oportunidad inestimable para reforzar y extender esas experiencias. Las instituciones comunitarias están actualmente elaborando y adoptando los Reglamentos de los futuros Fondos Estructurales, por lo que éste es un momento crucial para intentar que esa financiación sirva para apoyar mejor los objetivos sociales de la UE. La Comisión Europea presentó el 14 de julio de 2004 sus propuestas legislativas destinadas a la reforma de la política de cohesión para el periodo 2007-2013, en el que los diez nuevos Estados miembros de la reciente ampliación son ya, por primera vez, receptores de fondos. A lo largo de este año 2005, el Parlamento y el Consejo llegarán a un acuerdo sobre la nueva reglamentación.

Las propuestas presentadas por la Comisión parecen encajar perfectamente con los objetivos sociales de la Unión, pero son los Estados miembros los que, en la práctica, deciden finalmente cómo distribuir esos fondos europeos. En el caso del Fondo Social Europeo, el que mejor puede cubrir las necesidades de la población gitana para facilitar su integración a través del mercado laboral, «se establecerá un vínculo reforzado entre el FSE, la Estrategia Europea de Empleo y las prioridades de la Unión en materia de inclusión social, de educación y formación, así como de igualdad de oportunidades.» «En el objetivo Competitividad, la acción se concentrará en la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, el acceso al mercado de trabajo, la inclusión social de los más desfavorecidos, la lucha contra las discriminaciones y el desarrollo de asociaciones y redes a favor del empleo y la inclusión.»[15]

(14) National Programme for the Spanish Roma community ACCEDER.
http://europa.eu.int/comm/financial_perspective/cohesion/index_en.htm.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/jan/es4_en.pdf.

(15) http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf.

De esta manera, todo parece indicar que los gitanos podrían beneficiarse de los fondos y de las acciones que se lleven a cabo en el marco del FSE. Sin embargo, la experiencia nos dice que no es así, que los gitanos no acceden a dichos fondos sin el apoyo de una acción positiva. Por eso es necesario combinar las medidas generales con medidas *específicamente* dirigidas a ciertos grupos que, por sus condiciones claramente desfavorecidas, de otra manera, no podrían beneficiarse. La concentración de esfuerzos y recursos en los grupos más vulnerables permite corregir desigualdades y desventajas de partida.

De ahí que la formulación que se haga de los futuros Reglamentos, en el marco de las Perspectivas Financiera (2007-2013), y especialmente en el caso del FSE, es la base para posibles acciones positivas de las que dependerá que los gitanos puedan realmente beneficiarse de estos recursos y conseguir que tengan un impacto sobre sus condiciones de vida.

Además del FSE, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) puede contribuir, de manera distinta pero muy importante, sobre las condiciones de vida de la población gitana. Este instrumento financiero está destinado a invertir en infraestructuras que faciliten el desarrollo económico y social. Esa dimensión en parte social de estos fondos permite inversiones, por ejemplo, en la mejora de las infraestructuras sanitarias, la renovación de una escuela, el suministro de agua o electricidad en espacios donde no hay, o la construcción de un centro de formación profesional. Intervenciones todas ellas que permitirían paliar situaciones de deficiencias y necesidades que afectan a una buena parte de la población gitana en Europa, especialmente aquélla que vive en asentamientos segregados y que no cuenta con los equipamientos e infraestructuras básicas necesarias para una vida digna (carreteras de acceso, electricidad, agua potable, etc.)

En el marco de los Fondos Estructurales, las posibles acciones en cada uno de los Estados miembros dependen de las prioridades establecidas en sus respectivos Programas Operativos, y aquí los Estados cuentan con un amplio margen de flexibilidad para priorizar intervenciones en un sentido o en otro, por lo que, una vez más, el destino de las acciones y recursos dependerá de la voluntad política de los gobiernos.

En definitiva, el marco que ofrece la Unión Europea para la comunidad gitana es un marco que favorece la inclusión social, la protección de sus derechos y la promoción de su identidad cultural. Son los Estados miembros, y los distintos niveles de la administración, quienes tienen la responsabilidad última de desarrollar ese marco legal y político, y asignar los recursos necesarios para ello.

Las políticas sociales del gobierno rumano hacia las minorías étnicas(*)

Cristian Jura

Profesor titular, PhD.
Universidad Cristiana de «Dimitrie Cantemir»

Secretaría de Estado.
Departamento para las Relaciones Interétnicas.
Gobierno de Rumanía

Sumario

1. Introducción. **2.** Protección de las minorías. 2.1. Armonización con la legislación de la UE referente a la no discriminación. 2.2. Aplicación del Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales. 2.3. Medidas tomadas para ratificar la Carta Europea sobre las Lenguas Regionales o Minoritarias. 2.4. El sistema complementario para la protección de los derechos humanos y de la lucha contra la discriminación. 2.5. Datos y estadísticas. 2.6. Medios de Comunicación. **3.** Acercamiento a la situación de los roma/gitanos. 3.1. Las actividades nacionales. 3.1.1. La Comisión Mixta para el Desarrollo y Seguimiento de la Estrategia Nacional para Mejorar la Condición de los roma/gitanos. 3.1.2. Recursos financieros destinados a la puesta en práctica de las medidas mencionadas en la Estrategia Nacional para Mejorar la Situación de los roma/gitanos. 3.1.3. Colaboración con los roma / la sociedad civil gitana. 3.1.4. Creación de una base de datos. 3.1.5. Una nueva política de desarrollo de la Estrategia Nacional para la Mejora de la Condición de los roma/gitanos. 3.2. Las actividades internacionales. 3.2.1. La Década para la Inclusión de los roma 2005-2015. 3.2.2. El Banco de Desarrollo del Consejo de Europa. 3.2.3. Campañas internacionales de concienciación. **4.** Conclusiones. **5.** Bibliografía

RESUMEN

Rumanía ha tenido que armonizar su marco legislativo referente al tratamiento de las minorías étnicas con los estándares europeos para satisfacer los criterios políticos establecidos por la UE. Se han establecido distintas estructuras para desarrollar y materializar lo establecido en ese nuevo marco jurídico. El Departamento para las Relaciones Interétnicas (DIR) ha sido una de ellas. Otra importante estructura ha sido la Agencia Nacional para los Roma (ANR), una institución básica para la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Mejora la Situación

(*) Traducción: Jorge Nuño Mayer.

de los roma. Ésta constituye la principal estrategia implementada a nivel nacional para la mejora de las condiciones de vida de los gitanos. A nivel internacional, también se han promovido otras medidas, como la Década para la Inclusión de los Roma 2005-2015, con apoyos de otras instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Open Society Institute.

ABSTRACT

Romania has had to bring its legislative framework for ethnic minorities into line with European standards to satisfy the political criteria set by the EU. Various structures have been deployed to develop and materialise the provisions under this new legal framework. The Department for Inter-Ethnic Relations (D.I.R.) is one such example. Another important structure is the National Agency for Roma (N.A.R.), an institution that is basic for implementing the National Strategy to Improve the Situation of Roma, which is the main strategy at national level to better Romas' living conditions. Internationally, other measures have also been implemented, such as the Decade of Roma Inclusion 2005-2015, with the support of other international institutions like the World Bank and Open Society Institute.

1 INTRODUCCIÓN

Hay una necesidad de hablar de la situación de la población roma/gitana, no sólo en Rumanía, sino en toda Europa. Hay varias razones que justifican esta necesidad. La primera razón es que realmente desconocemos el número de roma/gitanos que hay tanto en Rumanía como en Europa. Las estadísticas oficiales y las no oficiales muestran diferencias muy importantes. En Rumanía, por ejemplo, se habla oficialmente de un número de 500.000 roma/gitanos, pero extraoficialmente hay voces que cifran a esta población entre 2 y 2,5 millones de personas. Otra razón reside en la forma de identificar a los roma/gitanos. Existe la heteroidentificación y la autoidentificación. ¿Cuál de ellas considerar? ¡Es difícil de contestar!

La segunda razón es la cultura y los prejuicios de la mayoría. Es una cultura muy colorista, con tradiciones que, en ocasiones, rompen las normas legales y empujan a los roma/gitanos al margen de la sociedad.

La tercera razón es que, durante el comunismo, este problema fue ocultado. Por lo menos en Rumanía, descubrimos a una población que es bastante diferente a nuestra sociedad.

En Rumanía, existen dos vías para la mejora de la situación de los roma/gitanos. Una se basa en la estrategia nacional para mejorar la situación de los roma/gitanos y la otra está ligada a las demás minorías, ya que los roma/gitanos son apenas una de las 19 minorías étnicas que viven en Rumanía. El gobierno de Rumanía desarrolló una estrategia para mejorar la situación de los roma/gitanos, ya que tienen necesidades especiales en términos de empleo, vivienda, salud, infraestructuras básicas y educación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, analizaremos en primer lugar el marco general para la protección de las minorías nacionales en Rumanía y después el marco especial para mejorar la situación de los roma/gitanos. También analizaremos algunas actividades internacionales relacionadas con esta población. Sólo de esta manera podremos tener una imagen completa.

2 Protección de las minorías

2.1. Armonización con la legislación de la UE referente a la no discriminación

Después de la adopción, en el año 2000, de la Orden Gubernamental n.º 137 referente a la prevención y sanción de todas las formas de discriminación, el Departamento para las Relaciones Interétnicas (en adelante DIR) promovió con debates y datos su ratificación en las dos cámaras del Parlamento. La Ley n.º 48/2002 que promulga esta Orden fue adoptada y publicada en enero de 2002, sin modificaciones sobre el texto inicial. Esta nueva normativa aplicó en la legislación rumana dos aspectos del acervo comunitario referente a las políticas sociales: la Directiva 2000/43/CE del Consejo de la UE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Así, Rumanía respeta los estándares internacionales en este campo, satisfaciendo uno de los compromisos ligados a la actual condición de Rumanía como país candidato a la UE.

Rumanía participa desde el 2002 en el *Programa de Acción Comunitario de Lucha contra la Discriminación (2001-2006),* ligado al acervo comunitario en el campo de la no discriminación.

2.2. Aplicación del Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales

El principal instrumento jurídico en el ámbito de competencias del DIR es el Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales. Después de la publicación de los resultados del primer ciclo de seguimiento de la modalidad, en la cual Rumanía está desarrollando este Convenio Marco, en octubre de 2002, el DIR organizó actividades de difusión, tales como el seminario sobre la *Aplicación del Convenio para la Protección de Minorías Nacionales. Los primeros resultados de su seguimiento.* El acontecimiento recibió la ayuda técnica y financiera del Consejo de Europa.

En 2004, el DIR participó en un informe elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, informe relativo a la forma en la que las autoridades rumanas respondieron a las recomendaciones del Consejo de Europa después del primer ciclo de seguimiento en la aplicación del Convenio Marco.

2.3. Medidas tomadas para ratificar la Carta Europea sobre las Lenguas Regionales o Minoritarias

En 2002, el DIR comenzó a tomar medidas para ratificar otro instrumento jurídico importante para el Consejo de Europa en el sistema de minorías nacionales: la Carta Europea sobre las Lenguas Regionales o Minoritarias. Este documento, firmado por Rumanía en 1995, fue objeto de dos rondas de consultas con el Consejo para las Minorías Nacionales. En 2002 y 2003, con la ayuda financiera y técnica del Consejo de Europa, tuvieron lugar seminarios y debates con expertos internacionales.

2.4. El sistema complementario para la protección de los derechos humanos y de la lucha contra la discriminación

La Directiva 2000/43/CE del Consejo de 19 de junio de 2000 afirma en su párrafo 23: «Los Estados miembros deben fomentar el diálogo entre los interlocutores sociales y con las organizaciones no gubernamentales para estudiar las distintas formas de discriminación y combatirlas».

En Rumanía, después de la caída del régimen comunista en 1989, fueron tomadas medidas importantes para la creación de un sistema de protección específico de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Hoy en día, nos beneficiamos de un sistema complementario de protección de los derechos humanos. Este sistema complementario se basa en cinco pilares:

- El primero es el pilar gubernamental integrado por varios órganos administrativos. El Departamento para las Relaciones Interétnicas (DIR) es un organismo de la administración pública central, que se subordina al primer ministro y está coordinado por la Secretaría General del Gobierno en el Ministerio de la Coordinación.
- El segundo pilar está representado por el Consejo de las Minorías Nacionales. Entre sus cometidos, destaca la coordinación y la ayuda a la actividad de las organizaciones ciudadanas que pertenecen a las minorías nacionales.
- El tercer pilar está representado por el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación. Un momento significativo en la evolución de la legislación rumana referente a los derechos humanos fue la promulgación de la Orden Gubernamental n.º 137/2000 (ratificada posteriormente por la

Ley n.º 48/2002) relativa a la prevención y la sanción de todas las formas de discriminación. El marco institucional para el desarrollo de sus cometidos fue definido en la Decisión Gubernamental n.º 1194/2001 relativa a la creación, la organización y la actividad del Consejo Nacional para la Lucha Contra la Discriminación. El Consejo es una estructura ejecutiva que pertenece a la administración central, subordinada al gobierno, cuya tarea principal es asegurar el principio de igualdad entre los ciudadanos, proponiendo los documentos normativos relacionados con este campo de acción, colaborando con las autoridades públicas, recibiendo demandas y quejas, etc. La promulgación de esta norma fue mencionada como un paso positivo en el Informe sobre el progreso hecho por Rumanía como estado candidato a la Unión Europea.

- El cuarto pilar está representado por el defensor del pueblo; su deber principal es defender los derechos y las libertades de los ciudadanos contra el abuso o la interferencia de las autoridades públicas.
- El quinto pilar está representado por la sociedad civil, interlocutores sociales, universidades e institutos de investigación.

La Orden 64/2003, publicada en el Boletín Oficial n.º 464 de 26 de junio de 2003, regula las medidas que deben ser tomadas para el establecimiento, gestión, reestructuración o funcionamiento de ciertas estructuras dentro del gobierno, de los ministerios, de otros organismos especializados de la administración central y de instituciones públicas. Según determina el artículo 2, párrafo 1, letra e) de esta Orden, el *Departamento para las Relaciones Interétnicas se establece como estructura sin capacidades legales, se subordina al primer ministro,* está coordinado por la Secretaría General del Gobierno y asume el control de la actividad respecto a minorías nacionales del anterior Ministerio de la Información Pública.

La estructura y las responsabilidades principales del Departamento para las Relaciones Interétnicas (DIR) se enumeran en la Decisión n.º 749 del gobierno publicada en el Boletín Oficial 488 de 7 de julio de 2003. Dos Subsecretarios de Estado, representando respectivamente a las minorías húngara y alemana, supervisan la actividad del Departamento.

En este contexto, DIR se centró en promover y desarrollar programas que tenían como objetivo la garantía, la preservación, la expresión, la promoción y el desarrollo de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las personas que pertenecían a las minorías nacionales.

De la actividad del DIR destaca su participación en el borrador del informe sobre la puesta en práctica en Rumanía del Convenio Marco para la Protección

de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa, así como en la elaboración de borradores de los capítulos referidos a minorías nacionales de los informes que Rumanía ha de presentar a otras instituciones y organismos internacionales.

Para alcanzar sus propósitos, el DIR establece y mantiene la cooperación con el Consejo de Minorías Nacionales —órgano consultivo del gobierno, coordinado por el DIR—, así como con cada una de las organizaciones ciudadanas pertenecientes a las minorías nacionales que son miembros del Consejo, ofreciéndoles la ayuda financiera y técnica para los proyectos y programas iniciados por éstas.

El DIR también establece y mantiene actividades de cooperación con los departamentos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales con actividad en el campo de las minorías y de la lucha contra la discriminación por motivos étnicos, tanto en Rumanía como en el exterior.

Según la normativa reflejada en GD 749/2003, el DIR desarrolla otras tareas, como por ejemplo: solicitando datos e información de las diferentes administraciones que son necesarios para su actividad; apoyando la investigación científica en materia de relaciones interétnicas cooperando con los organismos y las instituciones especializados en este campo.

La actividad desarrollada en 2004 por el DIR se realizó de acuerdo a la Decisión n.º 749/2003 referente a la organización y a la función del Departamento para las Relaciones Interétnicas, con algunas modificaciones que se detallan a continuación.

Entre el 29 de marzo y el 24 de octubre de 2004, la Oficina para los Asuntos de la Población Roma estaba inserta dentro del departamento, siendo transformada luego en la Agencia Nacional para la Población Roma/Gitana. La oficina fue incluida en la estructura del departamento según la normativa prevista en el Decreto Gubernamental n.º 407 del 23.03.2004 para la modificación y la ejecución de la Decisión Gubernamental n.º 749/2003, siendo creada *ex novo* bajo el nombre de Agencia Nacional para la Población Roma/Gitana, según la Orden de Emergencia, como organismo autónomo de la Administración Pública Central, con personalidad jurídica propia, pero subordinada al gobierno. La Agencia también puso en marcha la Unidad de Desarrollo PHARE RO/2002/000-586.01.02 «Apoyo a la Estrategia Nacional para mejorar las condiciones de vida de los roma/gitanos».

El 19 de noviembre de 2003 me designaron Secretario de Estado en el Departamento para las Relaciones Interétnicas. Durante este tiempo, apoyaron mi tarea los Subsecretarios de Estado que representaban a la minoría

húngara (Attila Marko, nombrado el 8 de julio de 2003) y a la minoría alemana (Ovidiu Ganț, nombrado el 8 de julio de 2003). Durante el tiempo que la Oficina para los Asuntos de la Población Roma funcionó dentro del Departamento para las Relaciones Interétnicas, estaba designado un representante de la minoría Roma, el Sr. Ilie Dinca, nombrado el 8 de noviembre de 2003).

En diciembre de 2004 está funcionando el DIR con la siguiente estructura de organización: el Secretario de Estado, ayudado por un Subsecretario de Estado, el Departamento de Relaciones con la Sociedad Civil y los Organismos Internacionales, el Departamento de Ayuda para los Programas y el Departamento de las Regiones, que incluye las oficinas regionales de Cluj, Suceava, Constanta y Turnu-Severin.

A iniciativa del Ministerio de la Información Pública, el gobierno aprobó en noviembre de 2001 la Decisión n.º 1194 que desarrolla la organización y la operativa del *Consejo Nacional para la Lucha contra la Discriminación* (NCCD). Este organismo desempeñará su papel asegurando el principio de igualdad entre los ciudadanos y combatiendo cualquier tipo de discriminación, según lo estipulado en la Orden n.º 137 de 2000 relativo a la prevención y penalización de todas las formas de discriminación. El NCCD tiene desde 2002 partida presupuestaria propia, y llegará a ser operativo una vez que se hayan puesto en marcha la gerencia y los espacios necesarios. Entre otras funciones, el NCCD realizará actividades para combatir la discriminación por motivos de raza, pertenencia étnica, educación, salud, empleo o servicios públicos.

Desde un punto de vista institucional, el Departamento para las Relaciones Interétnicas colabora permanentemente con los departamentos especializados en minorías o derechos humanos dentro de otras administraciones, tales como el Ministerio de Educación y de Investigación, el Ministerio de Cultura y Cultos, el Ministerio de Asuntos Exteriores. Referente a las actividades relacionadas con la actual condición de Rumanía como país candidato a la UE, el Departamento colabora con el Ministerio para la Integración Europea.

Una colaboración permanente fue establecida con el *grupo parlamentario de UDMR*[1] *y el Grupo Parlamentario de Minorías Nacionales dentro de la Cámara de Diputados.*

(1) Unión Democrática Magyar (húngara) de Rumanía.

2.5. Datos y estadísticas

Población perteneciente a los distintos grupos étnicos según los censos de 2002 y 1992

Grupo étnico	2002		1992		2002 en % comparado a 1992
	Personas	%	Personas	%	
TOTAL	21698181	100	22810035	100	95.8
Rumanos	19409400	89.5	20408542	89.5	95.1
Húngaros	1434377	6.6	1624959	7.1	88.3
Roma (gitanos)	535250	2.5	401087	1.8	133.4
Alemanes	60088	0.3	119462	0.5	50.3
Ucranianos-ruthenos	61353	0.3	65764	0.3	93.3
Rusos de Lipova	36397	0.2	38606	0.2	94.3
Turcos	32596	0.2	29832	0.1	109.3

Los resultados obtenidos por las minorías en las elecciones locales de 2004:

Nombre de la organización perteneciente a minorías nacionales	Votos		Concejales		Alcaldes
	Número	%	Número	%	Número
La Unión Democrática Magyar de Rumanía	455.625	4.92	2.481	6.20	186
El Partido Social de los Roma de Rumanía	69.293	0.75	189	0.47	
El Foro Democrático de Alemanes de Rumanía	77.573	0.84	96	0.24	9
La Unión Ucraniana de Rumanía	5.448	0.06	29	0.07	2
La Comunidad de Rusos de Lipova de Rumanía	4.309	0.05	21	0.05	1
La Unión Democrática de Eslovacos y Checos de Rumanía	3.048	0.03	20	0.05	
La Unión de Serbios de Rumanía	2.12	0.02	11	0.03	
La Unión de Croatas de Rumanía	760	0.01	6	0.01	1
La Unión Búlgara de Banat -Rumanía	1.645	0.02	5	0.01	1
La Unión Democrática de los Tártaros Turco-Musulmanes de Rumanía	5.589	0.06	3	0.01	
La Unión de Polacos de Rumanía DOM POLSKI	533	0.01	2	0.00	

Fuente: Datos oficiales comunicados por la Oficina Electoral Central.

2.6. Medios de Comunicación

Durante 2004, el DIR consideró extremadamente importante la relación con los medios de comunicación. Así, fueron establecidas colaboraciones con las publicaciones «Nine O'Clock», «Romaniai Magyar Szo» y «Ziua». Estas publicaciones incluyeron suplementos y artículos que se referían a la actividad del Departamento y a las Organizaciones que pertenecían a las minorías.

El Departamento publicó un *boletín de noticias* mensual transmitido a los socios de la sociedad civil, a las instituciones públicas interesadas, a las organizaciones y organismos internacionales, así como a los representantes diplomáticos en Bucarest.

En septiembre, en presencia de numerosos periodistas y diplomáticos se presentó la Web oficial del Departamento: www.dri.gov.ro. Todas estas iniciativas han contribuido perceptiblemente a un mayor nivel de transparencia en la actividad del Departamento, así como a una comprensión mejor del estatuto y del papel de las minorías nacionales en la actual sociedad rumana.

Un análisis de la prensa realizado en noviembre por el propio Departamento, demuestra que la gran mayoría de artículos escritos sobre la actividad del DIR y las minorías están centrados en datos objetivos, siendo los artículos negativos, en proporción, reducidos.

Entre los temas favoritos estaba el Holocausto (el 27 %), el uso de minorías nacionales como masa manipulable en las elecciones (el 21 %), la ayuda de las autoridades locales para solucionar los problemas de la comunidad roma (el 19 %).

Durante este periodo fueron publicados 314 artículos sobre minorías étnicas. El alto número de artículos fue debido a las elecciones generales. Hubo muchos artículos referidos al papel de la Oficina Electoral Central ante la aparición de nuevas organizaciones de minorías nacionales, así como las tensiones entre las viejas y nuevas organizaciones. Las minorías húngaras, roma/gitana, alemana y ucraniana fueron de especial interés para la prensa.

3 ACERCAMIENTO A LA SITUACIÓN DE LOS ROMA/GITANOS

El cumplimiento de los objetivos fijados en la «Estrategia para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos» es una prioridad para el DIR y para la Oficina de Asuntos de los Roma/Gitanos en el periodo de noviembre 2003-octubre 2004.

3.1. Las actividades nacionales

3.1.1. La Comisión Mixta para el Desarrollo y Seguimiento de la Estrategia Nacional para Mejorar la Condición de los Roma/Gitanos

Asegurando un adecuado apoyo institucional para desarrollar la Estrategia Nacional para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos, una de las primeras medidas puestas en práctica por el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos, fue el relanzamiento de la Comisión Mixta para el Desarrollo y Seguimiento de la Estrategia Nacional para Mejorar la Condición de los Roma/Gitanos. Así, en enero de 2004, a propuesta del Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos, fue aprobada la Orden n.º 346/2004 de la Secretaría General del Gobierno referente a la modificación de la comisión mixta para la puesta en práctica y supervisión de la decisión gubernamental 430/2001 (comisión mixta), referente a la Estrategia Gubernamental para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos. Según esta Orden, la presidencia de la comisión mixta está encomendada al Secretario de Estado del Departamento para las Relaciones Interétnicas. La Orden también confirma o señala nuevos miembros de este comité, incluyendo los miembros de las organizaciones roma/gitanas de Rumanía. Durante este periodo se celebraron seis reuniones de la Comisión Mixta, teniendo como meta analizar los informes de actividad de cada ministerio con competencias dentro de la Estrategia, así como debatir sobre las posibilidades de conseguir nuevos fondos de instituciones internacionales con el fin de alcanzar todas las metas fijadas en la Estrategia Nacional para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos. Tres de estas reuniones tuvieron forma de talleres.

3.1.2. Recursos financieros destinados a la puesta en práctica de las medidas mencionadas en la Estrategia Nacional para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos

Considerando la preocupación permanente para conseguir fondos del presupuesto del estado o externos, que sostengan financieramente la *«Estrategia para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos»,* el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos desarrolló una serie de medidas con ese fin:

- Así, en noviembre de 2003, con la Ley 507/2003 sobre el Presupuesto del Estado para 2004, fue asignada la cantidad de 64 mil millones ROL para la puesta en práctica de la «Estrategia para Mejorar la Situación de los

Roma/Gitanos». El 11 de octubre de 2004, el gobierno aprobó el Decreto Gubernamental n.º 1514/2004, referente a la cofinanciación y a la gestión de los programas, «Actividades para la puesta en práctica y el seguimiento de la Estrategia para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos - 2004» entre el gobierno rumano y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este programa, iniciado por el Departamento para las Relaciones Interétnicas del Gobierno de Rumanía y puesto en práctica conjuntamente con el PNUD mediante un memorándum de comprensión, continúa los esfuerzos del gobierno de Rumanía para mejorar la condición de los roma/gitanos. El programa se diseña para apoyar la mejora de la condición de los roma/gitanos con la concesión de ayudas para proyectos de vivienda, infraestructuras básicas, actividades generadoras de renta y compra de tierra de labor. La contribución del PNUD a este programa asciende a 4.080.000.000 ROL (120.000 USD).

- El Departamento para las Relaciones Interétnicas, en colaboración con el PNUD, el gobierno sueco, la Organización Mundial de la Salud, autoridades locales y ONGs, abrió un Centro para Roma / Ayuda Social Gitana en Marasesti el 6 de septiembre de 2004. El proyecto piloto, con un coste aproximado de 100.000 USD, tiene como objetivo mejorar la situación socioeconómica y de salud de los roma/gitanos que residen en Marasesti.
- La Unidad Operativa, dentro del Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos, está poniendo actualmente en ejecución el programa PHARE 2002/000-586.01.02, «Ayuda a la Estrategia para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos», con un coste total de 6 MEURO. El programa tiene dos partes importantes: primero, y por valor de 1.2 MEURO, pretende consolidar la capacidad institucional de las estructuras que desarrollan la «Estrategia para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos» y de sus socios con los que cooperan para hacer lograr el objetivo de la Decisión Gubernamental 430/2001; la segunda parte, llamada la parte de inversión, por un valor total de 4.8 MEURO, está dirigida a lograr espacios de cooperación activa entre los representantes de los roma y las instituciones públicas, con el fin de diseñar y poner en común proyectos en las áreas siguientes: vivienda e infraestructuras básicas, formación profesional, actividades generadoras de renta y el acceso a los servicios de salud. El 14 de mayo de 2004 tuve oportunidad de participar, junto con los representantes de la delegación de la Comisión Europea en Rumanía, en la presentación oficial de la parte de inversión del programa mencionado en sus cinco campos de acción: acceso a la salud, vivienda e infraestructuras básicas, formación profesional y actividades generadoras de renta.

- La Unidad Operativa de los programas PHARE, integrada en el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos, participó desde junio de 2003 en las «Actividades de Programación Plurianuales 2004-2006 de PHARE». En julio de 2004, fueron concluidos los documentos de programación (las fichas de sector y las fichas de proyecto) y enviados a los departamentos especializados de la Comisión Europea, donde están actualmente bajo análisis para su aprobación. El programa plurianual de PHARE, por valor total de 43,90 millones de EUR, de los que 35 millones de EUR son contribución de la UE, será puesto en marcha en 2005, siendo su finalización, previsiblemente, a finales de 2009.
- En agosto de 2004, el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos recibió una invitación para participar como socio, junto con otros tres estados miembros de la Unión Europea, en el proyecto «Roma / Viajantes 2010» del Plenipotenciario para las Comunidades Roma/Gitanas del gobierno de Eslovaquia. El proyecto consistirá en compartir la experiencia en relación a las políticas públicas orientadas hacia los roma en los países participantes y el desarrollo de planes de acción basados en las mejores prácticas. Será presentado a la Iniciativa Comunitaria INTERREG IIIC y dará comienzo en 2005. Los documentos de programación deben ser diseñados en noviembre.

3.1.3. Colaboración con los roma / la sociedad civil gitana

Durante el periodo de referencia, el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos estuvo constantemente preocupado en aumentar la cooperación y la confianza entre el gobierno y los roma / los representantes civiles gitanos de la sociedad.

- A este respecto, un ejemplo relevante es la organización, en abril de 2004, de la reunión «*La inclusión de los roma/gitanos: una meta común para un beneficio común*», en la que participaron representantes de ONGs roma/gitanas y de organismos públicos: el Parlamento Rumano, el Gobierno Rumano, la Administración Presidencial, el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación, una delegación de la Comisión Europea, embajadas, representantes de la OSCE/ODHIR. Los objetivos de la reunión incluyeron la implicación de las organizaciones roma/gitanas en una asociación estratégica y eficaz con los organismos internacionales con objeto cooperar para el desarrollo socioeconómico de los roma/gitanos y

la consolidación de la cooperación entre las organizaciones roma/gitanas con el gobierno.

- También, del 5 al 7 de noviembre de 2004, el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos, en colaboración con la ONG roma «Agencia para el Desarrollo Comunitario «Impreuna», organizó la sesión de trabajo de las organizaciones roma/gitanas de Rumanía: «*La implicación de la sociedad civil gitana en políticas públicas en el ámbito nacional e internacional*». Los objetivos de esta reunión fueron: informar a los participantes sobre el estado de las iniciativas nacionales y europeas referentes a los roma/gitanos, la apertura de una primera fase de consulta sobre las actividades para 2005-2007, el análisis del plan de medidas del Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos denominado «Década para la inclusión roma/gitana 2005-2015», la creación del Consejo para las organizaciones roma/gitanas en Rumanía —una red de ONGs con la misión común de promover los intereses de las comunidades roma/gitanas», la designación de representantes roma/gitanos a la Comisión Mixta para el seguimiento de la Decisión Gubernamental n.º 430/2001 y a sus Comités ministeriales relacionados.

3.1.4. Creación de una base de datos

Durante septiembre–octubre de 2004, el Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos solicitó a las oficinas provinciales para los roma/gitanos una serie de datos referentes al número estimado de roma/gitanos y su porcentaje en las ciudades y municipios de cada provincia. Así como una lista con los lugares más importantes donde los roma/gitanos representan un porcentaje significativo, una breve evaluación de las necesidades más importantes. También solicitó información sobre la situación de la aplicación de la Decisión Gubernamental n.º 256/2003, con el fin de aprobar el programa referente a la elaboración de la normativa necesaria para regular la compra de tierra de labor por parte de roma/gitanos. Toda esta información fue incluida en una base de datos cuyo volumen de datos aumentará en un futuro próximo.

3.1.5. Una nueva política de desarrollo de la Estrategia Nacional para la Mejora de la Condición de los Roma/Gitanos

Un aspecto importante de la actividad del Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos referente a la

elaboración y a la puesta en práctica de los programas destinados para mejorar la condición de los roma/gitanos, fue cambiar la priorización puesta en la organización de reuniones/seminarios por la realización de programas y proyectos que implican una inversión importante en la comunidad roma/gitana.

De esta forma, el nuevo enfoque fue presentado dentro de la Conferencia «Los Roma/Gitanos en una Europa Ampliada», celebrada en Bruselas del 22 al 24 de abril de 2004. El nuevo enfoque toma en consideración una puesta en práctica apropiada de la Estrategia Nacional para Mejorar la Situación de los Roma/Gitanos, focalizando su acción en proyectos integrados (ejemplo: un proyecto destinado a abarcar los ámbitos de la educación, de la salud, de la vivienda, del empleo, etc.), en proyectos visibles para las comunidades roma/gitanas (en los ámbitos de la vivienda, de las infraestructuras básicas, de la actividad generadora de renta, etc.) y en proyectos para las comunidades locales (con gente roma/gitana y no-roma).

3.2. LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES

3.2.1. La Década para la Inclusión de los roma 2005-2015

En la conferencia de Budapest, «Los Roma en una Europa ampliada: Desafíos para el Futuro», en julio de 2003, los jefes de gobierno de Europa Central y Oriental acordaron el programa «Década para la Inclusión de los Roma 2005-2015», iniciado por el Banco Mundial y el Open Society Institute. El programa intenta reducir la distancia entre los roma y la población mayoritaria en relación a las oportunidades y los estándares de vida; ha estado en fase de planificación durante 2004. Su puesta en marcha oficial está prevista en 2005 con acciones en los cuatro ámbitos prioritarios: educación, salud, empleo y vivienda. El Departamento para las Relaciones Interétnicas / Oficina para los Asuntos de los Roma/Gitanos organizó, en el ámbito nacional la participación de representantes rumanos en las reuniones de trabajo celebradas en Budapest durante 2004.

Paralelamente a las actividades de la «Década para la Inclusión de los Roma 2005-2015», el Banco Mundial prevee crear «un fondo para la educación de los roma», a partir de donaciones de donantes públicos y privados. El fondo concederá subvenciones para los programas de educación de gobiernos y de ONGs, incluyendo la acción específica en el marco de la «Década para la Inclusión de los Roma 2005-2015». En el caso de Rumanía, una evaluación inicial de las necesidades educativas de los roma reveló una cuantía estimada de 150 millones de USD requeridos durante los 10 próximos años (15 millones por año).

2.2. El Banco de Desarrollo del Consejo de Europa

Durante 2004, hubo numerosos contactos entre los representantes del Departamento para las Relaciones Interétnicas y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa destinados a identificar las fuentes de financiación para afrontar los programas destinados a la mejora de la condición de los roma.

2.3. Campañas internacionales de concienciación

Durante la primera parte de 2004, en mi calidad de Secretario de Estado coordinador del Departamento para las Relaciones Interétnicas, inicié una campaña de concienciación entre los Estados miembros de la UE, asistiendo a varias reuniones con sus embajadores. Los asuntos tratados abarcaron la información referente a la estrategia del gobierno para mejorar la condición de los roma, así como datos referentes a las políticas públicos desarrollados por el gobierno para la minoría roma en Rumanía.

4 CONCLUSIONES

Es realmente difícil sacar una sola conclusión de lo descrito en este artículo. Por este motivo concluiré con algunas recomendaciones que las ONGs, los políticos y los funcionarios de la administración pública podrían considerar para mejorar la situación de la población roma. Éstas serían recomendaciones generales, no sólo para Rumanía, sino también válidas para otros países con una comunidad roma/gitana grande. Hago esas recomendaciones porque creo que es mejor animar a los estados a que mejoren sus políticas, en vez de criticar. Éste sería un enfoque constructivo que beneficia a todos los actores. Si las recomendaciones las analizara un experto, pero también el ciudadano de la calle, podría ver qué es lo que no se ha hecho hasta ahora y, por tanto, los puntos débiles de la estrategia rumana para mejorar la situación de los roma.

1. De un enfoque por objetivos a un enfoque estratégico

Dada la diversidad y la intensidad de los problemas a los que se enfrenta la población roma: dificultades sociales severas, discriminación racial, problemas de vivienda, dificultad en el acceso a la educación y a la salud, se comenzó en Rumanía a evolucionar de un enfoque localizado y por objetivos en los asuntos relacionados con la población roma a un enfoque estratégico, coherente e integrado.

2. Estrategia de Rumanía para mejorar la situación de los roma

La Estrategia Nacional del Gobierno para Mejorar la Situación de los Roma (2001-2010) fue elaborada con la participación activa de los representantes roma. La estrategia fue adoptada por la Decisión Gubernamental n.º 430/2001 y cubre 10 áreas esenciales de acción: desarrollo comunitario y su administración, vivienda, seguridad social, cuidados médicos, economía, justicia y orden público, bienestar de la infancia, educación, cultura y denominaciones, comunicación y participación ciudadana. El seguimiento y la puesta en práctica de la estrategia es responsabilidad del comité conjunto de seguimiento.

La Estrategia Nacional para los Roma afrontó la situación propia de Rumanía con medidas específicas. Estas medidas incluyeron la creación de figuras como los expertos provinciales en asuntos roma, consejeros locales para los roma, una red de inspectores educativos para los roma, mediadores escolares y mediadores sanitarios; todas estas figuras creadas con el fin de aliviar las dificultades sociales a las que tienen que hacer frente los roma.

3. Se acordó un nuevo enfoque que asegurase una mejor puesta en práctica de la estrategia, focalizada en:

- proyectos integrados (educación + sanidad + vivienda + trabajos, etc., de forma combinada);
- proyectos visibles (vivienda, infraestructuras básicas y actividades generadoras de renta);
- proyectos para comunidades enteras (roma + no-roma).

4. La experiencia rumana en coordinar, realizar, llevar el seguimiento y evaluar varios programas y fondos

Rumanía basa su actividad en la financiación interna y externa. El presupuesto del estado representa la principal fuente de recursos interna (1.6. MEuro para 2004). En cuanto a la financiación externa, Rumanía ha adquirido amplia experiencia en coordinar fondos internacionales trabajando en estrecha colaboración con los organismos internacionales tales como la Comisión Europea (los proyectos PHARE 2002 para los roma prevén 6 MEuro con una contribución nacional de 1,5 MEuro), el PNUD (la creación de centros de ayuda social para roma), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (el proyecto Zabrauti, los primeros proyectos integrados) y el Banco Mundial (la década de la inclusión roma comenzada en 2005).

5. ¿Hay necesidad de una política europea para la población roma?

Considerando que la comunidad roma/gitana constituirá la minoría étnica más grande dentro de la UE tras la ampliación, consideramos que hay necesi-

dad de una política específica dirigida a esta población. Las políticas y las acciones nacionales necesitan ser ampliadas al contexto europeo para que sean eficientes. Asimismo, deberían ser integradas y apoyadas, estratégica y financieramente, por los organismos internacionales.

5 BIBLIOGRAFÍA

Encuesta sobre los hogares roma, ashkaelia y egipcios, refugiados y desplazados internos – Instituto de Estudios Estratégicos y Pronósticos. Montenegro: PNUD, 2003.

Evitar la trampa de la dependencia. Los Roma en Europa Central y Oriental. Bratislava: PNUD, 2002.

La discriminación a prueba. La puesta en práctica dinámica de la legislación antidiscriminación europea: El papel de los organismos especializados, informe de la primera reunión de expertos. Centro Belga para la igualdad de Oportunidades y la Oposición al Racismo, enero de 2003.

Igualdad, diversidad y ampliación. Comisión Europea: 2003.

La población roma en una Europa que se amplía; resumen de los debates políticos y metodología de conferencias. Budapest: 2003.

Romper el ciclo de la pobreza; un estudio del Banco Mundial, 2003.

Informe sobre el Desarrollo Humano. PNUD, 2004.

Minorías nacionales rumanas. Aspectos institucionales y legislativos. El Gobierno de Rumanía. Departamento para las Relaciones de Interétnicas, coordinado por el Dr. Cristian. Bucarest: JURA, 2004.

La legislación en el campo de la lucha contra la discriminación; Consejo Nacional para la Lucha Contra la Discriminación, coordinado por el Dr. Cristian JURA, All Beck Publishing House, Bucarest: 2003.

Sistema complementario para la protección de los derechos humanos y de la lucha contra la discriminación en Rumanía; coordinado por el Dr. Cristian JURA, Bucarest: 2004.

Censo de Rumanía, 2002.

Europa y los gitanos ante el reto de romper sus resistencias

Ramón de Marcos Sanz

Sociólogo
Ex-consejero Pre-Adhesión para Asuntos Gitanos en Hungría

Sumario

1. La activación política de los gitanos. **2.** Romper el bloqueo.
3. Reforzar el papel de la Unión Europea. **4.** Protagonismo de los gitanos.
5. Bibliografía de referencia

RESUMEN

Los gitanos, con nueve millones de población estimada, constituyen hoy la minoría más importante. entre los ciudadanos europeos.
En este artículo, el autor describe los retos a que se deben enfrentar los propios líderes y profesionales gitanos, los gobiernos con presencia significativa de comunidades gitanas y la propia Unión Europea si quieren, de manera realista, favorecer la integración de los gitanos.
Se parte para ello del diagnóstico de situación de los gitanos en Europa, llevado a cabo por diversos organismos internacionales y europeos en los últimos años y se consideran asimismo, a modo de ejemplo, algunas experiencias avanzadas que, en materia de leyes de minorías, de oportunidades políticas y acceso a la función administrativa se brindan a los gitanos en Hungría.
De todo ello se concluye que la incorporación de los gitanos pasa también por el desarrollo de políticas públicas activas que garanticen, evitando cualquier tipo de discriminación, un paquete de mínimos a todos los ciudadanos; pasa por la modernización de las administraciones y por un mayor desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía activa.

ABSTRACT

Europe's Roma people, who total an estimated nine million, are currently the region's largest minority group.
In this article, the author describes the goals and challenges facing Romany leaders and professionals, governments of countries with sizeable Roma communities and the European Union itself, if they seriously and realistically plan to support Roma integration.
This article begins by overviewing assessments of the status of Roma in Europe performed in recent years by various international and European organizations, and goes on to outline some progress achieved in Hungary in the fields of minority laws, political opportunities and access to public administration (including examples).
The conclusion is that Roma integration will require the development of active public policies which guarantee a minimum and non-discriminatory set of rights for all citizens, modernization of administrations and further deployment of civilian organisations and active citizens' institutions.

Hablar de o sobre los gitanos en Europa aún puede resultar provocativo tanto para los propios gitanos como para el común de los ciudadanos. Los gitanos, vacunados por unas relaciones de desconfianza de siglos, resisten mal la mirada de los payos y para la sociedad mayoritaria los gitanos constituyen un implícito del que la gran mayoría tiene una opinión forjada inamovible.

Normalizar el itinerario de vida de esta minoría, con sus nueve millones estimados, la más importante en Europa, constituye un reto hoy tanto para los propios líderes gitanos como para la clase política europea.

Los estudios realizados en los últimos años por el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo o la Unión Europea muestran cómo un alto porcentaje de estas poblaciones, dispersas por los mapas de los Estados de la Unión, concentran, sobre todo en Europa del Este, altas tasas de pobreza y exclusión, que afectan a más del 60 % de sus miembros, según los indicadores considerados.

Los principales indicadores de pobreza y exclusión describen a los gitanos como una población que presenta escaso poder, baja escolaridad, menor esperanza de vida, altos niveles de desempleo, hábitats degradados y segregados, bajos niveles de ingresos, donde la mujer sigue supeditada al hombre, y que son objeto de actitudes racistas y de la desigualdad de oportunidades.

EL EJEMPLO DE HUNGRÍA	
1. Gitanos censados como activos	
1985: 125.000	
1898: 109.000	
1993: 56.000 (en este año se destruyen 1.400.000 puestos de trabajo, el 30 % del empleo existente).	
1997: 57.000 censados en el paro.	
2. Lugar y condición de residencia	
Urbanos	Rurales.
40 % de la población	60 % de la población.
15 % en Budapest.	En torno a 125.00 personas en asentamientos segregados.

3. Datos sobre educación curso 1999/2000

Obtención de 8 grados (EGB) 77 %.

Finalización de secundaria 10,6 %.

En escuela segregada 10 %.

En clases donde la mayoría (+ 50 %) de los alumnos son gitanos 7 %.

4. Datos sobre sanidad

Esperanza de vida al nacer 10 años menor que el conjunto de la población.

Se acusa un deterioro del sistema sanitario que ha impuesto el doble pago y dificulta el acceso a la sanidad en el mundo rural.

Salario neto de un médico al mes: 600 euros.

LA SITUACIÓN DE LOS ROMA EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

En noviembre de 2004, la Comisión Europea publicó el informe «La situación de los Roma en la Unión Europea Ampliada». Este estudio proporciona información sobre la situación actual de los gitanos en los 25 Estados de la Unión Europea, analiza las políticas actuales y da consejos para mejorar su impacto.

Resultados

El informe investiga la situación de los roma en algunos ámbitos relevantes para la inclusión social. También se analizan una serie de temas transversales, incluyendo la protección social, la documentación, el género y la cuestión de los travellers.

Educación

Señala el informe que los logros entre las comunidades gitanas, roma y travellers son actualmente muy pocos en la Europa de los 25. Esto se debe, en gran medida, dice el informe, a la segregación de los roma con respecto a los niños de la sociedad mayoritaria, y al fracaso en mantener adecuadamente a los niños travellers. Donde los niños roma están incluidos en las escuelas normalizadas, con frecuencia éstas tienen pocos medios o se convierten en guetos.

Empleo

Pocos de los antiguos Estados miembros de la UE, identifican a las comunidades roma, gitana y traveller como destinatarios específicos en sus Planes Nacionales de Acción para el Empleo. Y esto a pesar de que la ratio de desempleo en estos grupos continúa siendo tan alta como un 80 % en algunos nuevos miembros.

Vivienda

A lo largo de Europa, roma, gitanos y travellers habitan en viviendas por debajo de los estándares, caracterizadas por la «guetización», inadecuadas infraestructuras y servicios, segregadas con respecto a otros asentamientos, con una gran incidencia de enfermedades y riesgos de desahucio. Las prestaciones dirigidas a los travellers con frecuencia no existen o son inadecuadas.

Sanidad

La pobreza y las malas condiciones de habitabilidad de las comunidades roma, unidos a la discriminación persistente en la provisión de servicios sanitarios, ha llevado a que sufran altas tasas de enfermedades como tuberculosis o hepatitis, y hay una fuerte evidencia de que existe una menor esperanza de vida entre los roma, gitanos y travellers.

Cuestiones transversales

Los sistemas de protección social en Europa a menudo permiten que los gitanos se cuelen por entre el sistema de seguridad, bien deliberadamente, bien por negligencia. Hay evidencia de que se aplican me-

didas discriminatorias a los aspirantes roma a ayudas sociales, y que los travellers se enfrentan a dificultades particulares. Un problema común a lo largo de Europa es la falta de documentación apropiada de los roma, gitanos y travellers (certificados de nacimiento y matrimonio, permisos de residencia y documentos de identificación). Esto ha llevado a severos problemas en el acceso a servicios sociales, e incluso ha llevado en algunos casos al fenómeno de los apátridas. En lo que respecta al género, muchas mujeres gitanas se enfrentan a una doble discriminación y, en consecuencia, obtienen niveles más bajos de acceso a la sanidad, la educación y otros servicios. Dado el papel de la mujer en la educación de sus hijos, esta situación es especialmente preocupante.

Las consecuencias del cambio de modelo político ha devuelto a la pobreza y a la trampa de la dependencia a gran parte de la población gitana en estos países. Ésta se maneja como una de las principales causas de su actual situación, junto a la incapacidad de los actuales sistemas políticos producto de la transición para reubicarles en el nuevo contexto y dar una utilidad a sus destrezas.

Hay que mencionar, sin embargo, que en la última década ha crecido la conciencia de la marginación que sufren los gitanos y desde el Consejo de Europa, desde la propia Comisión Europea, desde el Banco Mundial y la Open Society de Soros se han lanzado una serie de iniciativas (grupos de trabajo, utilización de los fondos Phare para financiar programas e infraestructuras, la Década Gitana y el Fondo para la Educación, por citar algunos ejemplos) que tratan de ejercer presión a los gobiernos para que actúen sobre el tema.

Sin embargo, a la hora de la verdad resulta difícil, en los Estados, articular políticas, planes estratégicos y programas que, dispongan de la sagacidad y fortaleza que requiere su liderazgo, de la visión, misión y valores capaces de movilizar, a largo plazo, voluntades, recursos suficientes y el saber hacer que se necesita para lograr mejorar sustancialmente la situación social de estas personas.

1 LA ACTIVACIÓN POLÍTICA DE LOS GITANOS

A los gitanos les cuesta mucho articularse políticamente, y cuando esta articulación surge, surge «desde arriba» motivada por leyes y políticas, de carácter general, en favor de las minorías, pero que ellos no han generado por presión ejercida desde abajo, ni las han ayudado a crear y de las cuales no se han sentido protagonistas, pese a la representación y capacidad de interlocución que les otorgan y que tratan de aprovechar.

El que los gitanos, cuantitativamente, supongan en algunos Estados de la Unión un porcentaje de población significativo (a modo de ejemplo citamos que son el 7 % en Hungría o el 10 % en Rumanía) les ha convertido en objeto de deseo de los partidos políticos que compiten ahora por encuadrarles en sus filas y que negocian con ellos parcelas de poder político para ganar su apoyo.

EL EJEMPLO DE HUNGRÍA
La oportunidad política roma
Se convierte en un colectivo que ayuda a decidir la mayoría (300.000 votos). Cuotas obtenidas en el actual gobierno y partidos políticos de Hungría: • 2 europarlamentarias (una del partido conservador FIDES y otra del partido liberal). • 5 diputados en el Parlamento; 4 en el partido conservador y uno en el partido socialista. • 3 Secretarías de Estado (en los Ministerios de Juventud, Familia, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades; en el Ministerio de Cultura y en el Ministerio de Educación, en este último se denomina Comisario para grupos Desfavorecidos). • 2 Directores Generales, en los dos primeros Ministerios referidos y un Subdirector General en el Ministerio de Trabajo y Fomento del Empleo.
El acceso a la carrera administrativa y a la interlocución formalizada
• Existe un sistema de referentes gitanos (figura de un funcionario gitano que se ocupa de que los programas del ministerio le lleguen a la comunidad gitana) en todos los ministerios. • Se han creado dos Fundaciones que se financian con fondos públicos en pro de los gitanos MACIKA y TAGORE. • Existe un Defensor del Pueblo para las minorías. Se ha creado una Oficina para las Minorías Étnicas y Nacionales. Se ha puesto en marcha un sistema de autogobiernos locales y nacionales para las minorías que disponen de completa autonomía en lo que se refiere a los temas lingüísticos y culturales. (Hay ya 1.300 autogobiernos locales gitanos constituidos). • Existe un Parlamento Nacional Gitano compuesto por 50 miembros que son elegidos por los 3 representantes locales de los municipios donde se han constituido los autogobiernos gitanos.

Si se considera en su faceta de competencia, la representación derivada de las leyes en favor de las minorías y la políticamente designada, se pueden entender las tensiones causadas por el protagonismo y la confrontación que afecta a los líderes gitanos, que obedecen aún hoy, en su gran mayoría, a estructuras clánicas o de carácter territorial muy delimitadas, que vienen a reforzar las profundas divisiones surgidas entre ellos.

El conocimiento de estas situaciones, y la disposición, ya en la actualidad de unas élites gitanas universitarias, también ha motivado que algunas instituciones y políticos hayan apostado, por la nueva generación de tecnócratas, adscribiéndoles toda una serie de papeles protagonistas en sus planes sin, en muchos casos, haberse planteado previamente, ni haberles dado el tiempo y los mentores necesarios, para que adquirieran, con la práctica de los años, el liderazgo que cabe suponerles por su formación.

2 ROMPER EL BLOQUEO

La sensación de inoperancia, y de carencia de políticas que impacten, significativamente, en la situación de los gitanos, pese a lo que se lleva invertido,

sobrevuela sobre todo en algunos países de la Europa Central y del Este, hecho que puede que no haga sino reflejar el miedo de los políticos a la reacción de sus propios ciudadanos que han visto como en los procesos de transición a la democracia se han volatilizado o fragilizado muchos de los servicios del Estado que antes contribuían a su bienestar.

Las consecuencias del deterioro de los servicios garantizados en el antiguo sistema, de la educación, de la sanidad, la falta de políticas activas de vivienda, la debilitación de los sistema de protección a la familia, la aparición del desempleo y el paro de larga duración, y la devaluación del sistema de pensiones han contribuido, entre otras causas, a la reaparición de la pobreza.

La destrucción del sistema de valores y creencias, los cambios sufridos por la estructura familiar y el modo de vida, el deterioro de las vías tradicionales de socialización, los cambios de destrezas y conocimientos promovidos por los nuevos sistemas de trabajo, por las nuevas tecnologías de la informática y la comunicación, la generalización de la sociedad de consumo y la competencia que introduce el fenómeno de la globalización económica también han hecho emerger nuevas formas de pobreza y exclusión.

Las familias monoparentales, la drogadicción, los sin techo, los enfermos mentales sin asistencia, una parte de los migrantes, los ancianos abandonados, los niños de la calle y de los orfanatos, y los jóvenes vagabundos, el incremento y la internacionalización de la prostitución, constituyen, por citar algunos ejemplos, grupos que pueden conforman esta nueva pobreza.

La lentitud en la introducción de cambios en administraciones centralizadas e improductivas, la obsolescencia y complicación de algunos sistemas procedimentales, la falsa descentralización llevada a cabo en algunos Estados, que transfieren las competencias a los municipios y regiones sin descentralizar los recursos, los medios de financiación, ni las tomas de decisiones, y la debilidad que presentan las organizaciones de la sociedad civil, también pueden contribuir a la inoperancia que impera en algunos lugares.

Romper la situación de bloqueo, en lo que se refiere a las políticas sociales, no resultará fácil, pues requiere asimismo empezar por suavizar, en favor de la mejora de la situación de la ciudadanía, el actual modo de confrontación política, excesivamente radicalizado en varios países, hecho que dificulta al menos el acuerdo, dada la imposibilidad de consenso, para poder marcar un paquete de mínimos que el Estado (en sus diferentes niveles y con independencia de quien gobierne) debería garantizar a los ciudadanos para mejorar su bienestar.

3 REFORZAR EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA

Una sociedad como la europea no se debe permitir en su seno ciudadanos de primera y de segunda, como hoy parece que son una gran parte de nuestros conciudadanos gitanos, ni tampoco debiera permitir que nuestro actual sistema político, económico y social siga reproduciendo la pobreza y la exclusión sin actuar decididamente contra esta realidad.

LOS NUEVOS RETOS QUE SE PRESENTAN

- ¿Cómo se pueden arbitrar la garantía de mínimos a los ciudadanos europeos?, o ¿cómo en aquellos países que presentan un fuerte deterioro de sus sistemas de protección social se puede obligar a estos Estados a que garanticen un paquete de mínimos a sus ciudadanos?
- Ante la aparición de «reservas gitanas» en Europa ¿cómo frenar su extensión y cómo se pueden impulsar planes integrales que desarrollen estos territorios y que cambien la actual tendencia?
- ¿Cómo ayudar al cambio de culturas administrativas anquilosadas y poco eficaces que presentan algunos de los nuevos países miembros de la Unión?
- ¿Cómo promover una sociedad civil fuerte que asuma responsabilidades públicas en una gran parte de los nuevos países miembros que se incorporan a la Unión?
- ¿Cómo promover una ciudadanía activa y responsable, con sentido de lo público, en el ámbito europeo?
- ¿Cómo se puede garantizar la eficacia y la eficiencia en la utilización de los fondos estructurales en el ámbito europeo?
- ¿Cómo se puede dotar a los programas que se financien con fondos europeos de sistemas de evaluación independientes de los gobiernos y cuyos resultados se utilicen por parte de la UE para tomar decisiones razonadas en la atribución de recursos?

Urge, por tanto, arbitrar medidas correctoras de estas situaciones, debidas a la imperfección del sistema económico adoptado y a las manifiestas incapacidades de los Estados por garantizar un mínimo bienestar a todos sus ciudadanos.

En lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y la exclusión, que afecta a muchos ciudadanos y singularmente a los gitanos, se deben combinar políticas sociales activas, de carácter general, pero donde se garantice el acceso a los grupos desfavorecidos, con políticas específicas dirigidas a los grupos de excluidos y, entre ellos, a los gitanos.

El esfuerzo de solidaridad entre los Estados de la Unión se debiera traducir en una optimización de los recursos que se transfieren y en una mayor capacidad de coerción de la Comisión Europea sobre aquellos Estados que no logren los objetivos señalados en los planes europeos de empleo, en los planes europeos de inclusión y en el cumplimiento de la directiva por la igualdad de trato y de lucha contra la discriminación. Sin embargo, la tendencia, en la ges-

tión de los asuntos europeos, en los últimos años, en lo que se refiere a los temas sociales que nos ocupan, puede decirse que, en cierto sentido, ha vuelto a renacionalizar las competencias, por lo que resulta cada vez más difícil ejercer presión sobre los Estados.

Una de las salidas posibles a esta situación que ha propugnado y que practica la Unión Europea en ámbitos tales como la libre circulación (grupo de Schengen) y el euro, es la de adopción de un sistema de doble velocidad, por lo que aquellos países que desean avanzar más rápido en algún asunto establecen entre ellos un convenio al que, cuando deseen y cumplan las reglas del juego, los demás pueden sumarse.

Ojalá la mejora de los actuales sistemas de protección social y de lucha contra la pobreza y la exclusión, y la necesidad de promover la integración de los gitanos constituyeran suficiente motivo para suscitar que un grupo de países se convirtieran en adalides y avanzados de estos temas y decidieran poner en marcha una mayor coordinación de sus políticas, y desarrollaran juntos una serie de planes y programas innovadores y sus consiguientes sistemas de seguimiento y evaluación.

Hungría y España son dos países con especiales potencialidades para la mejora de la integración de los gitanos, por el número de gitanos que habitan en sus territorios y por sus características complementarias: uno es miembro veterano de la UE y otro, miembro nuevo. España está bastante avanzada en lo que se refiere a solución de la integración social de los gitanos y en los aspectos de las descentralización de competencias. Hungría le lleva ventaja en los aspectos de fomento de la participación política y administrativa de los roma. Por ello, deberían hacer un esfuerzo por avanzar juntos en estos temas, con aquellos otros países que estuvieran dispuestos a sumarse a esta iniciativa.

Entre los ejes que en la actualidad se articulan en la Unión Europea, fundamentalmente de tipo político, económico o en temas de seguridad, se echa en falta ejes que revistan un carácter social y en favor de las minorías (de carácter étnico o producto de los nuevos procesos migratorios), e iniciativas de esta naturaleza podrían contribuir a ello, para ayudar a mantener vivo, con posibles respuestas a los retos actuales, el tan cacareado modelo social europeo.

Quede aquí, pues, lanzada la invitación provocación a los actuales políticos europeos y a los líderes de opinión que pueden ayudar a fraguar este tipo de acuerdos.

4 PROTAGONISMO DE LOS GITANOS

En lo que a los políticos gitanos se refiere, deberían considerar el transformar sus luchas de competencia personal en cooperación entre ellos e ir estableciendo un acuerdo que contemple un plan de mínimos a conseguir para su pueblo, con independencia del lugar que pueda ocupar cada uno en un partido o en un cargo de libre elección.

Una de las claves que en algunos lugares han ayudado a la promoción de las minorías, ha sido el que éstas tomaran conciencia de su propia situación a partir de la profundización, desde una lectura crítica de su realidad, alejada de tópicos, para ir extrayendo de esta lectura los elementos que como pueblo es necesario que ellos sean capaces de cambiar desde dentro, con el grado de autoexigencia que esto conlleva para el propio colectivo.

También se pueden lograr determinados bienes sociales desarrollando, codo con codo, un trabajo con su vecino no gitano, dado que se encuentra, en muchos temas, en su misma situación carencial. A partir de este trabajo intercultural, allí donde se ha realizado, ha sido más sencillo lograr la solidaridad del conjunto de los ciudadanos.

Esto significa dar paso a un nuevo tipo de liderazgo, más preocupado por articular el colectivo desde abajo que desde arriba, y por priorizar el protagonismo colectivo en detrimento del protagonismo individual, un liderazgo más preocupado por ser un facilitador que un *decisor* y por evitar, en lo posible, hacer de la representación una profesión.

El líder y el colectivo gitano también se deberían preocupar de que los gitanos universitarios, para que no se desclasen, comiencen su carrera de abajo arriba, compartiendo con su pueblo el cobre de su sabiduría y las destrezas adquiridas, acompañados por buenos profesionales *senior* que inicialmente les guíen, supervisen y muestren cómo su trabajo profesional ayuda a limar la dureza de las situaciones que los gitanos soportan. Trabajar varios años en el terreno sin duda contribuirá a su maduración y forjaría el compromiso contraído con su pueblo, antes de pasar a ostentar cargos, entre payos, donde, ya desconectados del que sufre la realidad, siempre corren el riesgo de convertirse en una élite con concepto de clase, que sólo se relaciona con sus iguales y que pueden acabar taponando la evolución y promoción de la comunidad gitana.

He aquí posibles retos y vías para romper las resistencias al cambio que exige la situación social de los gitanos para mejorar su bienestar, para luchar contra la pobreza y la exclusión de los ciudadanos europeos y para mejorar la convivencia.

5 BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

«The situation of the Roma in an enlarged European Union»:

http://europa.eu.int/comm/employment scocial/fundamental rights/pdf/pubst/roma04 en.pdf.

«Avoiding the dependency trap»:

http://www.romanothan.ro/engleza/reports/docs/Avoiding%20the%20Dependency%20Trap.pdf.

«Roma in an expanding Europe»:

http://Inweb18.worldbank.org/eca/ecshd.nsf/ECASocByUnid/EDF5EC59184222F8C1256D4F0053DA41/$FILE/Full%20Report%20in%20English.pdf.

Página oficial de la Década para la Inclusión de los Gitanos:

http://www.romadecade.org.

«Report on the Situation of Roma in the OSCE Region, Office of the High Commissioner on national Minorities», OSCE, 2000:

http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241 en.pdf.

http://www.europa.eu.int/comm/health.

9

Bibliografía de «La Europa de los Gitanos»

Cáritas Española. Comunicación y Sensibilización
Fundación Secretariado Gitano. Centro de Documentación

AGUILERA, Manuela. Gitanos, el pueblo invisible. *Crítica,* n.º 889, noviembre, 2001; pp. 16-20.

ALFONSO, Paloma. En torno a las mujeres gitanas. *Crítica,* n.º 889, noviembre, 2001; pp. 36-38.

APARICIO JIMÉNEZ, Carlos. Una reflexión sobre los problemas del pueblo gitano. *Revista de estudios de Juventud,* n.º 49, junio, 2000; pp. 103-108.

BOSZORMENYI, Jeno; JOZSA, Marta. *Caught in the trap of integration: Roma problems and prospects in Hungary:* International conference. Budapest, 22-23 june 1999. Budapest: Bureau for European Comparative Minority Research, 2000.

CABALEIRO, Benjamin (coord.). Contra la discriminación. *Gitanos,* n.º 10, junio, dossier n.º 2, 2001; pp. 23-38.

CAMACHO GUTIÉRREZ, Javier; TRABADA, Elías. La infraclase urbana: Algunos perfiles de la exclusión social. *Documentación Social,* n.º 119, abril-junio, 2000; pp. 213-239.

CARMONA, Antonio. Sobre la identidad gitana. *Gitanos,* n.º 11, octubre, 2001; pp. 39-46.

CAMPAÑA «NO TE LIMITES, VIVE EN COLOR». *Campaña de sensibilización social contra el racismo y la xenofobia: el racismo y la intolerancia en España en la*

mirada de la prensa, el arte y la cultura / Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Madrid: Comisiones Obreras, 2000.

CASTELLA, Enric. La escuela y la escolarización del alumnado gitano. *Crítica,* n.º 889, noviembre, 2001; pp. 34-35.

CHESNAIS, J. C. *Les migrations d'Europe de l'Est vers l'Europe de l'Ouest: de l'histoire (1946-1989) à la prospective (1990-2000).* Estrasburgo, Consejo de Europa, 1991.

CONGRESO GITANO DE LA UNIÓN EUROPEA (I.1994. SEVILLA) *I congreso romano katar i union europuni = I congreso gitano de la unión europea.* Celebrado en Sevilla, 18 al 21 mayo, 1994. Sevilla, 1994.

CONGRESO GITANO DE LA UNIÓN EUROPEA. *La educación de los niños gitanos e itinerantes.* Barcelona: Instituto Romano de Servicios Sociales y Culturales, 1991.

DATLAN. *Empleo y comunidad gitana,* dirige Fundación Secretariado General Gitano. Madrid: FSGG, 2003.

DEOP, Xavier. *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa* / Xabier Deop Madinabeitia. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 2000.

DÍAZ AGUADO, M.ª José; BARAJA MIGUEL, Ana. *Interacción educativa y desventaja sociocultural: Un método de intervención para favorecer la adaptación escolar en contextos inter-étnicos.* Madrid: Centro de publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia: C.I.D.E., 1993.

EUROPEAN FOUNDATION CENTRE. *Funding minorities and multiculturalism in Europe: Funders activities against racism and for equality in diversity.* Bruselas: European Foundation Centre, 2001.

FRESNO, José Manuel. *Los Gitanos y su futuro en la Europa del 93: Informe de la situación española (1.ª versión)* – Madrid: ASGG.

FUNDACIÓN ENCUENTRO. Centro Internacional de las Culturas Europeas. *Minorías gitanas en Europa.* Madrid: Fundación Encuentro, 1993.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO. *La comunidad gitana en España y Eslovaquia: Claves y actuaciones estratégicas.* Madrid: FSGG, 2001.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO. El tiempo de los gitanos en la Unión Europea. *Gitanos, Pensamiento y Cultura,* n.º 14, 2002.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO. Las políticas europeas a favor de la comunidad gitana: derechos sociales, fondos estructurales e

igualdad de trato (Dossier) *Gitanos, Pensamiento y Cultura,* n.º 29, pp. 23-38, 2005.

GARCÍA GONZÁLEZ, Humberto. *Guía de intervención con gitanos en desventaja: guía general para una buena cocina ¡perdón! para una buena intervención)*/ promueve el programa de Desarrollo de la Comunidad Gitana. Madrid: Cáritas Española, [2003].

— ADROHEER, Salomé; BLANCO, Rosa M.ª *Minorías étnicas: Gitanos e inmigrantes*: Temas: 1. Intervención sociocultural con la comunidad gitana. 2. Los inmigrantes: Respuesta multicultural. Madrid: CCS, 1996.

GARCÍA, Cristina; BEZUNARTEA, Patricia (coords.). *Guía de motivación para la formación a lo largo de la vida y la participación social de las mujeres gitanas.* Madrid: Fundación Secretariado General Gitano, 2002.

JAUSSI NIEVA, M.ª Luisa; RUBIO CARCEDO, Trinidad. Educación intercultural: Orientaciones para la respuesta educativa a la diversidad étnica y cultural de la escuela Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1998.

JORNADAS DE TRABAJO SOBRE LA FORMACIÓN EN MEDIACIÓN CON EL PUEBLO GITANO (2003. Madrid)/ Comisión de Educación del Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano, Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia. Madrid: MTAS, 2003.

JORNADAS IRIS (2. 2001. Madrid) *La vivienda, un espacio para la convivencia intercultural:* ponencias, 3 al 5 de diciembre de 2001. Madrid: Instituto de Realojamiento e Integración Social de la Comunidad de Madrid, 2002.

KOVACS, Petra. *A comparative typology of ethnic relations in central and eastern europe: Discusion papers, n.º 5* Hungria: Local Government and Public Service Reform Initiative, 1998.

LALUEZA, José Luis; CRESPO, Isabel. Los gitanos en el siglo XXI: entre la asimilación, el ghetto y la conciencia de una identidad múltiple. *Crítica*, n.º 889, noviembre, 2001; pp. 24-29.

LIEGEOIS, Jean Pierre. *Minoría y escolaridad:* El paradigma gitano. Madrid: Presencia gitana, 1998.

— *Programme d'etudes de cas concernant la prise en compte des minorites au plan des politiques et actions culturelles: La politique des rom: Le conseil national et les conseils locaux tsiganes (hongrie).* Strasbourg, 1996.

GHEORGHE, Nicolae. *Roma/gypsies: A European minority: an international report 95/4.* London: Minority Rights Group.

LUCAS, Javier de (et al.). La sociedad intercultural. *Temas para el debate,* n.º 89, abril, 2002; pp. 19-48.

MARCHAND, Anne *La protection des droits des tsiganes dans l'europe d'aujourd-hui: Elements de l'aproche internationale.* Paris: L¨harmattan, 2002.

MENDEZ, Carmen. Las inaudibles voces de los gitanos. *Crítica,* n.º 889, noviembre, 2001; pp. 21-23.

ORGANISATION FOR SECURITY AND DEVELOPMENT IN EUROPE *Osce human dimension commitments: A reference guide.* Varsovia: Odihr, OSCE, 2001.

ORGANISATION FOR SECURITY AND DEVELOPMENT IN EUROPE (Osce). High Commissioner On National Minorities. *Report on the situation of roma and sinti in the osce area.* The Netherlands, 2000.

OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Seguimiento de la protección de las minorías en la Unión Europea la situación de los roma/gitanos en España.* Budapest: Open Society Institute, 2002.

PROYECTO BARAÑI. *Mujeres gitanas y sistema penal.* Madrid: Metyel, 2001, 327 pp.; 24 cm.

RAMÍREZ HEREDIA, Juan de Dios (dir.). *¿Periodistas contra el racismo?: la prensa española ante el pueblo gitano.* Dirección Juan de Dios Ramírez Heredia; investigación acción realizada por Unión Romaní. Barcelona; Madrid: U. R.; IMSERSO, 2003.

RESOLUCIÓN del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes (Diario Oficial C 153 de 21/6/1989).

REYNIERS, A. Migrations, Tsiganes Contemporains: Migrations, Réfugiés, Tsiganes d'est en Ouest, *Hommes-Migrations,* París, n.° 1205, Janvier-février, 1997; pp. 21-22 y 26-27.

RODRÍGUEZ, Isidro (coord.). Inclusión social y comunidad gitana. *Gitanos. Pensamiento y cultura,* n.º 4, diciembre-enero de 2003; pp. 31-54.

ROTHEA, Xavier. *France, pays des droits des Roms?: Gitans, «Bohémiens», «gens du voyage», Tsiganes... face aux pouvoirs publics depuis le 19.ª siècle* Lyon: Carobella Ex-Natura, 2003.

SAN ROMÁN, María Teresa. *La diferencia inquietante: Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos.* Madrid: Siglo XXI, 1997.

— Vecinos gitanos. Madrid: Akal, 1976 (Manifiesto. Antropología Social).

SEMINARIO SOBRE PROGRAMAS DE RENTAS MÍNIMAS Y PERCEPTORES GITANOS (2002. Madrid)/Organizado por la Fundación Secretariado General Gitano y patrocinado por la Dirección General de Acción Social, del Menor y la Familia. Madrid: MTAS, 2003.

TURTON, David. *Diversidad étnica en Europa: Desafíos al estado nación.* Bilbao: Universidad de Deusto, 2002.

VALLEJO, Ana. Intervención con jóvenes gitanos en situación de riesgo social. *Proyecto Hombre,* n.º 36, diciembre, 2000; pp. 106-108.

VILLAREAL, Fernando; CABALEIRO, Benjamín (coord.). Contra la discriminación. *Gitanos,* n.º 10, junio, dossier n.º 2, 2001; pp. 23-38.

ZOON, Ina. *On the margins: Roma and public services in Romania, Bulgaria, and Macedonia: With a supplement on housing in the Czech republic.* New York: Open Society Institute, 2001.

DOCUMENTOS EN LA RED

Algunas reflexiones sobre la minoría gitana en Europa / ARAYICI, *Alihttp://www.unesco.org/issj/rics156/arayicispa.html*

«Avoiding the dependency trap» *http://www.romanothan.ro/engleza/reports/docs/Avoiding%20the%20Dependency%20Trap.pdf*

Informe sobre la situación de los derechos humanos de los gitanos en Europa / *Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/CommDH%282005%294_E.doc*

La sociología en un contexto interdisciplinar. La educación de la infancia gitana en Europa (Programa Opre Roma) / GIMÉNEZ ADELANTADO, A.; CHULVI FERRIOLS, B.; y ALFAGEME CHAO, A. *http://www.ase.es/comunicaciones/gimenez_adelantado.doc*

Report on the Situation of Roma in the OSCE Region / Office of the High Commissioner on National Minorities, OSCE, 2000 http://www.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf

Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los gitanos. *http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+MOTION+P6-RC-2005-0272+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y*

«Roma in an expanding Europe» *http://lnweb18.worldbank.org/eca/ecshd.nsf/ECADocByUnid/EDF5EC59184222F8C1256D4F0053DA41/$FILE/Full%20Report%20in%20English.pdf*

«The situation of the Roma in an enlarged European Union» *http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_en.pdf*

RECURSOS EN INTERNET

EUROPEAN ROMA INFORMATION OFFICE

ONG con sede en Bruselas dedicada a la promoción de los derechos del pueblo Roma:

- *www.erionet.org*

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER

Organización internacional dedicada a la lucha contra el racismo y promoción de los derechos de las minorías étnicas:

- *www.errc.org*

FEDERATION OF THE ROMANI CIVIL AND HUMAN RIGHTS MOVEMENT

- *www.romanationalcongress.org/*

FUNDACIÓN SECRETARIADO GENERAL GITANO

Entidad sin ánimo de lucro para la promoción integral de la comunidad gitana desde el respeto a su identidad cultural:

- *www.fsgg.org/*

LA DÉCADA DE LOS GITANOS 2005-2015.

Website oficial sobre la década de inclusión del pueblo roma:

- *www.romadecade.org/*

NODO 50

Website general dedicada a movimientos sociales y política social:

- *www.nodo50.org*

ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

Organización de seguridad que reúne todos los países europeos, así como a los Estados Unidos y Canadá y antiguas Repúblicas soviéticas de Asia Central:

- *www.osce.org*

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Fundación dedicada a la promoción de derechos humanos y económicos, políticas sociales y democráticas… a través de iniciativas educativas, de promoción de la salud…

- *http://www.soros.org/initiatives/roma/focus_areas/decade*

PROGRAMAS PHARE DE LA COMISIÓN EUROPEA

Programa para el desarrollo de los países del Este y Centro Europa de cara a su adhesión a la UE:

- *www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/*

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL PUEBLO ROMA

- *www.romani.org*

UNIÓN ROMANÍ

Entidad miembro de la Internacional Romani Union (IRU) dedicada a la promoción del pueblo roma:

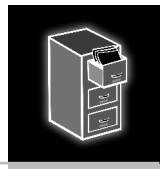
- *www.unionromani.org*

WEBSITE apoyada por British Committee on Romani Emancipation y European Committee on Romani Emancipation con diferentes contenidos referidos a educación, discriminación, representación política, líneas de financiación…

- *www.romaniworld.com/*

WEBSITE con acceso a diferentes recursos de Internet relacionados con el pueblo roma:

- *www.romnews.com*



1

¿Que es la Década?

Sumario

1. ¿Que es la Década? **2.** ¿Por qué de Década? **3.** Participación de la Población Gitana. **4.** Declaración sobre la Visión de la Década. 1.4. La Década de la Onclusión Gitana, 2005-2015.

1 ¿QUÉ ES LA DÉCADA?[1]

La Década de la Inclusión Gitana, 2005-2015, es una iniciativa adoptada por ocho países en Europa central y suroriental y apoyada por la comunidad internacional[2]. Representa el primer esfuerzo cooperativo de cambiar las vidas de la población gitana en Europa. Como marco de acción para los gobiernos, supervisará la Década el progreso en acelerar la inclusión social y mejorar el estado económico y social de los gitanos en toda esta región.

(1) Texto de presentación de la página WEB: www.romadecade.org/en/index.php, para el seguimiento der «La Década de la Inclusión Gitana, 2005-2015».

(2) Los socios de la Década de la Inclusión Gitana son los gobiernos de Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Macedonia, Rumanía, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, el Banco Mundial, la Unión Europea, el Consejo de Europa, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y el Instituto para una Sociedad Abierta.

La idea de la Década emergió de la primera conferencia regional de alto nivel sobre población gitana que se celebró en Budapest, Hungría, en 2003. Durante este evento anunciaron los primeros ministros y responsables públicos de Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Rumanía, Serbia y Montenegro y Eslovaquia su intención de lanzar la Década. Su apoyo señaliza un cambio de fondo en la política hacia la población gitana y la voluntad política necesaria para afrontar las reformas. Otros países quedan emplazados a sumarse a la Década.

La Década es un compromiso político por parte de los estados para reducir las disparidades en los principales indicadores económicos y de desarrollo humano para la población gitana, realizando las reformas y programas políticos necesarios que rompan el ciclo vicioso de la pobreza y de la exclusión. La Década de la Inclusión Gitana es un esfuerzo internacional importante para afrontar el desafío europeo común de la inclusión de los gitanos de una manera coordinada, abierta y transparente.

Con objeto de hacer realidad la Década, cada país ha identificado un número limitado de objetivos nacionales mensurables que incidan en mejoras. La planificación para la Década ha sido dirigida por un comité de pilotaje internacional, compuesto de representantes de los gobiernos, de las poblaciones gitanas, de donantes internacionales y de otras organizaciones internacionales, que establecieron cuatro áreas de prioridad para la intervención: educación, empleo, salud y vivienda. El comité de pilotaje también determinó tres temas transversales: pobreza de renta, discriminación y género. Cada país ha desarrollado un plan de acción que especifica las objetivos y los indicadores en estas áreas.

La participación de la población gitana es un valor clave de la Década. Los representantes de la población gitana y las organizaciones ciudadanas están implicados en cada etapa. La población gitana formó y definió la visión desde el principio y ha estado implicada en el comité de pilotaje y la preparación de los planes de acción de cada país. Los grupos y los expertos civiles de la sociedad gitana identificaron las prioridades políticas y desempeñaron un papel fundamental en definir fines y objetivos de la Década. La participación de la población gitana será eje en el seguimiento y evaluación continua del proceso durante los diez próximos años.

La comunidad internacional está apoyando a la Década. Esto incluye al Instituto para una Sociedad Abierta, el Banco Mundial, la Comisión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo de Europa, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, entre otros, y, lo que es más importante, a los líderes gitanos, incluyendo las organizaciones internacionales gitanas.

La Década no es otra nueva institución o burocracia, ni es un nuevo fondo económico. La integran los gobiernos que firmaron este acuerdo. La financiación de la Década supondrá la reasignación de recursos existentes en los presupuestos públicos nacionales y la alineación de estos planes con los instrumentos de financiación de donantes multinacionales, internacionales y bilaterales.

Un aspecto esencial de la Década está en mejorar la base de datos para llevar un seguimiento de la situación de las poblaciones gitanas. En la preparación de sus planes de acción, cada país ha identificado los indicadores que utilizará para medir el progreso en sus objetivos de la Década. El seguimiento de estos resultados requerirá diseñar y poner en práctica nuevos instrumentos de recogida de datos y ampliar las fuentes de datos existentes para asegurarse de que la inclusión de la población gitana se realiza con eficacia. El PNUD ha estado apoyando estos esfuerzos poniendo en marcha una investigación transnacional de base y convocando a un grupo de expertos en materia de datos para compartir la información.

2 ¿POR QUÉ LA DÉCADA?

Con la ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, la población gitana se convirtió en la minoría europea más grande, más pobre y de mayor crecimiento de Europa. Se estima al total de la población gitana en Europa entre 8 y 12 millones de personas. Representan aproximadamente un 2 por ciento de los 450 millones de personas que viven en la Unión Europea ampliada. Aproximadamente 10 millones de gitanos viven en los países de Europa Central y Oriental, de los que casi 5 millones residen en los nuevos Estados miembro de la Unión Europea y en los estados que tienen prevista su adhesión en 2007.

El desafío del desarrollo económico y social de la población gitana representa uno de los temas más críticos para los países de Europa Central y Oriental, y es un tema que comparten con otros estados miembro de la UE. En la base del mismo está la pobreza, agravada por una discriminación perniciosa. La pobreza de la población gitana es multidimensional, originada en bajos niveles de educación, vivienda inadecuada y salubridad pobre, lo que lleva a un ciclo vicioso de la pobreza y exclusión.

La evidencia de la pobreza y la exclusión de la población gitana está aumentando. Los índices de pobreza de la población gitana se multiplican en algunas áreas por diez con respecto al resto de la población. En el año 2000, casi el 80

por ciento de la población gitana de Bulgaria y Rumanía vivían con menos de 30 por día, en comparación con el 37 por ciento de la población total de Bulgaria y el 30 por ciento de Rumanía. En Hungría, el 40 por ciento de la población gitana vivían bajo este umbral, en comparación con el 7 por ciento de la población total.

Los gitanos fueron con frecuencia los primeros en ser despedidos de su empleo en los tempranos años 90, encontrándose entre aquellos que más persistentemente encontraron bloqueos para volver a entrar en el mercado de trabajo. La exclusión del mercado de trabajo perpetúa el ciclo de la pobreza y baja los estándares de vida. Muchos gitanos han visto limitadas las futuras oportunidades de salir de la pobreza debido al bajo nivel de desarrollo humano y a la discriminación sufrida durante muchos años, incluyendo la carencia en la educación, los problemas de salud y las limitadas oportunidades para participar en la vida social y política.

Las disparidades en las condiciones de vida son profundas. En algunos países el 90 por ciento de la población gitana no termina la escuela primaria. De los niños escolarizados, entre el 50 y el 85 por ciento de los niños gitanos según países asisten a escuelas previstas para discapacitados psíquicos o físicos. En materia de salud, la esperanza de vida para la población gitana es de 10 a 15 años más baja que para el resto de la población.

La Década es una forma de afrontar a largo plazo estos problemas profundamente arraigados, de manera coordinada entre gobiernos y organizaciones internacionales y con la sociedad civil gitana. La Década es una tentativa única de romper el ciclo de la pobreza y de mejorar las oportunidades para que la población gitana participe plenamente en la vida económica y social de la región.

3 PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN GITANA

La participación de la población gitana es un valor clave de la Década. Los representantes de la población gitana y de las organizaciones ciudadanas están implicados en cada etapa. La población gitana formó y definió la visión desde el principio y ha estado implicada en el comité de pilotaje y la preparación de los planes de acción de cada país. Los grupos civiles y los expertos de la población gitana identificaron las prioridades políticas y desempeñaron un papel fundamental en definir los fines y los objetivos de la Década. La participación de la población gitana será central para el seguimiento y evaluación continua del proceso durante los próximos diez años.

4 DECLARACIÓN SOBRE LA VISIÓN DE LA DÉCADA

4.1. La Década de la Inclusión Gitana, 2005-2015

Europa ha sido testigo de la dramática transición, consolidación y extensión de la democracia y de los valores democráticos durante el pasado decenio. Sin embargo, estos progresos y oportunidades han excluido en gran parte a un grupo, la población gitana. Siguen siendo el grupo étnico más empobrecido en Europa. Su tremenda situación supone uno de los mayores desafíos al que debe hacer frente la Europa de hoy.

La Década de la Inclusión Gitana es un esfuerzo internacional importante en resolver este desafío europeo de una manera coordinada, abierta, inclusiva y transparente.

Una visión común une a los socios de la Década para cerrar la brecha de oportunidades y condiciones de vida entre la población gitana y la no gitana y para romper el ciclo de la pobreza y de la exclusión en los próximos 10 años.

La Década está guiada por un compromiso con los valores compartidos de la inclusión y de la anti-discriminación sociales, con el fin de promover iguales oportunidades y terminar con la segregación. Como núcleo de los valores y la visión de la Década está el compromiso para procurar enfoques innovadores, fomentar la cooperación internacional, promover la transparencia y la participación de los gitanos.

Unidos por esta visión común y valores compartidos, los socios de la Década establecieron objetivos concretos y mensurables en las cuatro áreas de prioridad: educación, empleo, vivienda y salud.

A través de un sistema internacional de seguimiento por pares y a través de un seguimiento de la sociedad civil independiente, los socios de la Década se hacen responsables de lograr sus objetivos comprometidos.

Mientras que la acción concreta se realizará sobre todo en el ámbito nacional, los socios de la Década están coordinando sus iniciativas e intercambiando sus mejores prácticas.

«Nada sobre nosotros, sin nosotros». La participación de la población gitana hará posible o frustrará la Década. Los representantes de la población gitana y las organizaciones ciudadanas están implicados en cada etapa de la Década. La población gitana conformó y definió la visión desde el mismo comienzo. Los grupos y los expertos de la población gitana identificaron prioridades políticas y desempeñaron un papel fundamental en definir los fines y objetivos de

la Década. La participación de la población gitana será clave en el seguimiento y evaluación del proceso durante los próximos diez años.

La Década está abierta a nuevos socios, abierta a nuevas ideas, abierta a nuevas fuentes de financiación. La Década permanece abierta a todos los que comparten su amplia visión y valores y el compromiso de trabajar conjuntamente para hacer de esta visión una realidad.

La Década no es una institución o una burocracia, ni es un nuevo fondo. Trabaja en el contexto de estructuras nacionales e internacionales y de instrumentos de financiación ya existentes, apuntando alinearlos entre sí, así como con las políticas y los instrumentos financieros de la Unión Europea.

Resumen Ejecutivo del Informe de Seguimiento del Centro Europeo de Derechos de la Población Gitana.

Sobre el Quinto Informe Periódico del Reino de España al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (31.ª Sesión del CEDAW, del 6 al 23 de julio de 2004)

Sumario

El Centro Europeo de Derechos de la Población Gitana (ERRC)[1], una organización internacional de utilidad pública y de carácter jurídico, somete respetuosamente sus comentarios escritos sobre el Quinto Informe Periódico del Reino de España[2] («Informe de Estado») al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para su consideración en su 31.ª sesión, del 6 al 23 de julio de 2004.

Este informe trata la situación de las mujeres gitanas[3] en España y los problemas que encuentran para acceder a la protección contra la discriminación y

(1) El Centro Europeo de Derechos de la Población Gitana (ERRC) es una organización internacional de utilidad pública y de carácter jurídico que realiza un seguimiento de la situación de la población gitana en Europa y proporciona protección legal en caso de abuso de los derechos humanos. La información adicional sobre el Centro Europeo de Derechos de la Población Gitanos está disponible en la red en www.errc.org

(2) Quinto informe periódico de los estados parte: España (CEDAW/c/ESP/5) p. 94 disponible en http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/330/27/IMG/N0333027.pdf?OpenElement

(3) En España, el término «gitanos» es el más ampliamente utilizado al señalar el grupo étnico que al que se refiere en los demás países europeos como «roma» o «gypsies» en inglés.

otras violaciones de los derechos humanos recogidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer («Convención»). Las mujeres gitanas en España han sido sujetos de discriminación en la intersección de las causas de género y de pertenencia étnica. La discriminación contra gitanos en España está ampliamente extendida. La experiencia de discriminación por parte de las mujeres gitanas está muy influida por su género, creando tipologías particulares de obstáculos más allá de los problemas causados por la discriminación racial.

Lamentablemente faltan datos sobre el acceso de las mujeres gitanas a la educación, el empleo, la salud y la participación política. El gobierno español ha rechazado recoger datos sobre las minorías étnicas, arguyendo que la información referente a la pertenencia de una persona a un grupo étnico está protegida por la Constitución. Mientras que el artículo 18 de la Constitución Española protege la intimidad del individuo y de la familia, no impide *per* se la recogida de datos. La Directiva Europea y otros documentos europeos sobre protección de datos posibilitan claramente la recogida de datos sobre minorías étnicas a la vez que permiten la intimidad y la protección de datos. La jurisprudencia de la O.N.U. sobre los derechos humanos también acentúa la importancia de que se desagregan los datos según sexo y pertenencia étnica para determinar el grado de cumplimiento de los estados en materia de obligaciones sobre igualdad y no discriminación.

Para llegar a la actual revisión por el CEDAW sobre el cumplimiento de España con la Convención, ha emprendido el ERRC investigaciones documentales y de campo sobre la situación de las mujeres gitanas en España. A continuación presentamos un resumen de los resultados de esta investigación:

Artículo 2: España ha incorporado recientemente a su legislación nacional aspectos concretos de las Directivas Europeas 2000/43 (relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico) y 2000/78 (relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación). El artículo 13 de la Directiva Europea para la igualdad de trato demanda la creación de un órgano especializado encargado del seguimiento de las garantías sobre la no discriminación por motivos de raza y se provea de soluciones adecuadas en caso de abuso. Según la legislación española, sin embargo, este órgano especializado está previsto sea un departamento dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, lo que puede minar seriamente su independencia. De forma general, queda todavía por poner en práctica el novísimo marco legislativo anti-discriminación de España. Quedan sin embargo documentadas las dramáticas disparidades en el acceso a la justicia. La ONG española Proyecto Barañí publicó

un estudio «Mujeres Gitanas y el Sistema Penal Español», que documenta la sobrerrepresentación desproporcionada de las mujeres gitanas en prisiones españolas. Este estudio analiza las fuerzas discriminatorias en el sistema judicial y observa que las actitudes discriminatorias hacia gitanos tienen un impacto serio en el procesamiento y la condena de las mujeres gitanas.

Artículo 4: El Programa de Desarrollo Gitano del gobierno español fue creado para mejorar la situación de la comunidad gitana. La participación gitana en el diseño de proyectos ha sido, según se informa, marginal. Recientemente, se realizó una evaluación del Programa, pero las preocupaciones en materia de género apenas fueron mencionadas, y mucho menos asumidas de forma transversal *(mainstreamed)*. El Cuarto Plan *(español)* de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres no trata ningún aspecto que sea específico a las mujeres gitanas, tales como las barreras específicas y significativas de las mujeres gitanas en el acceso al empleo.

Artículo 5: La experiencia de las mujeres gitanas en materia de violencia doméstica está influenciada por su posición como mujeres pertenecientes a una comunidad marginada en España. Algunas iglesias desempeñan un papel importante en la organización de las relaciones domésticas y en prevenir el abuso físico, pero estas relaciones se enmarcan en los términos patriarcales que valoran la sumisión femenina y la protección del varón. Las mujeres gitanas son a menudo renuentes en utilizar los mecanismos transversales que combaten la violencia del género, incluyendo la presentación de denuncias, por miedo a perpetuar la imagen del «hombre gitano violento». Los entrevistados sugieren que en primer lugar, las mujeres gitanas y las muchachas deben tener espacios independientes en los cuales los temas tabú, tales como la violencia doméstica, puedan ser discutidos. También reclaman mayor cooperación entre las organizaciones de mujeres gitanas y las organizaciones genéricas de mujeres.

Artículo 7: Algunas mujeres gitanas han ocupado puestos de alto nivel y responsabilidad en las organizaciones intergubernamentales. Sin embargo, queda aún mucho por hacer para promover una participación política más amplia de las mujeres gitanas. Las asociaciones de mujeres gitanas son un fenómeno reciente y muchas de ellas no tienen recursos para movilizar a mujeres. Los partidos políticos no ascienden a muchos candidatos gitanos en las listas del partido.

Artículo 10: La discriminación en el sistema educativo es una realidad para muchos niños gitanos. Se han recibido desde España informes sobre incidentes de oposición vehemente a la admisión de niños gitanos en escuelas por parte de padres no gitanos. También se han recibido informes sobre la segregación de los niños gitanos en las escuelas públicas. Un número desproporcionado de

muchachas gitanas abandonan el sistema escolar después de primaria, siendo las principales razones los valores patriarcales que ponen énfasis en el «honor femenino».

Artículo 11: Gitanos en España suelen encontrar empleo en la economía informal: como vendedores ambulantes, recolectores de basura, trabajadores domésticos, etc. Todas las investigaciones sugieren que las mujeres gitanas suelen estar más en situación de desempleo que los hombres gitanos. Las investigaciones también muestran los prejuicios por parte de muchos empleadores o compañeros de trabajo hacia las gitanas empleadas, de modo que algunas de ellas se presentan como no-gitanas de países latinoamericanos. Los programas de creación de empleo tales como el programa «ACCEDER» para gitanos, resultaron tener un impacto de género; las mujeres se contrataron en empleos peor remunerados que los hombres. Lamentablemente, tanto el Informe de Estado como otros documentos gubernamentales están focalizados en la formación para el empleo de las mujeres, ignorando la situación de discriminación en el empleo.

Artículo 12: Las condiciones de vida empobrecidas de muchos gitanos tienen un impacto serio en su salud. Las investigaciones sugieren que las mujeres gitanas suelen tener más problemas de salud que las mujeres que pertenecen a la población en general. Las investigaciones ha demostrado que la esperanza de vida de las mujeres es más baja en las comunidades gitanas, y las tasas de mortalidad de la infancia son más altas entre niñas que entre niños. Las mujeres gitanas se han quejado de la hostilidad que han experimentado en los hospitales y también de la tendencia a segregar a todas las mujeres gitanas juntas en algunas instalaciones sanitarias.

Artículo 16: El matrimonio de rito gitano no se reconoce en España y las consecuencias son desproporcionadas para las mujeres, dado que muchas de ellas están paradas. Hay un caso relativo a esta situación pendiente ante el Tribunal Constitucional de España.

Visto lo anterior, recomienda el ERRC al Gobierno de España:

1. Recoja y publique de una forma fácilmente comprensible al público datos desagregados según sexo y pertenencia étnica sobre la situación de los hombres y de las mujeres gitanas en materia de educación, vivienda, empleo, sanidad y otros sectores relevantes.
2. Ratifique sin demora el protocolo 12 de la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Ratifique sin demora el protocolo adicional a la Carta Social Europea, previendo un mecanismo para quejas colectivas.

3. Asegure que el «Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico» sea un órgano completamente independiente, dotado adecuadamente de personal y medios, teniendo competencias para estudiar cuestiones relacionadas con la discriminación por varios motivos.
4. Reconozca oficialmente a los gitanos como una minoría étnica.
5. Anime y facilite los medios, para que la inclusión de las mujeres de las minorías, particularmente de las mujeres gitanas, en la administración estatal y local, y en las administraciones judicial y penitenciaria, sea efectiva.
6. Diseñe programas para la rehabilitación de las mujeres presas que han finalizado su condena. Proporcione las medidas sostenibles a largo plazo que aseguren la reinserción completa en la sociedad.
7. Redefina el Programa de Desarrollo Gitano como un programa de la acción positiva para asegurar igualdad en la práctica, tomando en consideración la historia de la discriminación de la comunidad gitana en España y el impacto continuo del racismo en todos los ámbitos de la sociedad española.
8. Requiera que la dimensión de género se transversalice y asegure que haya mayor participación de hombres y mujeres gitanas en el diseño, realización y seguimiento de proyectos en el marco del Programa de Desarrollo Gitano.
9. Demande al Instituto de la Mujer el desarrollo de programas dirigidos a las mujeres y niñas gitanas, con el fin de mejorar su acceso a los servicios de salud, educación, empleo y participación política, además de desarrollar servicios que combatan la violencia contra ellas. Facilite la vinculación entre asociaciones de mujeres gitanas y asociaciones de mujeres y el desarrollo de acoplamientos entre las organizaciones de las mujeres gitanas y otras organizaciones de mujeres.
10. Emprenda medidas urgentes que afronten la infrarrepresentación de las mujeres gitanas en las instituciones públicas.
11. Afronte con prioridad los índices desproporcionadamente altos de abandono escolar por parte de niñas y jóvenes gitanas.
12. Tome medidas urgentes para poner fin a la sobrerrepresentación de niños y niñas gitanas en escuelas públicas y propicie medidas que aseguren que todos los niños y niñas gitanas de España disfruten de una acceso pleno y sin obstáculos a la educación igualitaria. A este respeto, preste especial atención a cómo los programas de educación compensatoria han conducido a la segregación de la infancia gitana.

13. Asegure que los profesores reciban la formación adecuada sobre las especificidades culturales de las comunidades minoritarias en España, y sobre la obligación de no discriminar, particularmente en las escuelas con un número significativo de alumnos y alumnas gitanas.

14. Investigue los niveles de desempleo entre las mujeres gitanas y desarrolle y ponga en marcha inciativas que afronten de raiz las causas de su acceso limitado al empleo.

15. Desarrolle y ponga en práctica programas eficaces dirigidos específicamente a mejorar el acceso de las mujeres y niñas gitanas a los servicios de salud; multiplique los casos de buenas prácticas en la educación para la salud, tal como la formación de mediadoras gitanas para la salud, tal y como ya se realiza con éxito en otros países.

16. Con objeto de asegurar que las mujeres y jóvenes gitanas no sufran tratamiento discriminatorio en el acceso a la sanidad, proporcione al personal sanitario información sobre minorías en España, particularmente en lo que concierne a la minoría gitana, y formación sobre la obligación legal de no discriminar.

17. Proporcione a los agentes públicos y privados formación sobre la historia gitana, las prácticas culturales y las contribuciones de la comunidad gitana a España.

18. En los más altos niveles, pronúnciese públicamente contra los sentimientos antigitanos, que afectan particularmente a la capacidad de las mujeres gitanas de disfrutar plenamente de todos sus derechos. Trate el problema del racismo extendido y los estereotipos de género desarrollando materiales y generando medidas formativas para las administraciones estatal y local, las instituciones educativas, judiciales, penitenciarias, sanitarias, los medios de comunicación y otras instituciones clave.