

# El Globo

Internacional, política y comunicación

Número 7. Abril 2005.

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

- **Los roma/gitanos europeos en la encrucijada**
- **Europa y los gitanos ante el reto de romper sus resistencias**
- **Las políticas europeas a favor de la comunidad gitana**
  - **El impulso político y normativo**
    - **La Unión Europea (UE):**
      - El impacto de la ampliación
      - La Constitución Europea: la Carta de Derechos Fundamentales y el modelo social europeo
      - La Estrategia Europea de Inclusión Social
      - La Estrategia Europea de Lucha contra la Discriminación
    - **La Década para la Inclusión de los Gitanos (2005-2015)**
    - **El Consejo de Europa (CoE)**
    - **La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)**
  - **Los instrumentos financieros**
    - **Fondos Estructurales**
    - **Programas Comunitarios de Acción y otros programas de la UE**

# Los roma/gitanos europeos en la encrucijada

La comunidad gitana europea atraviesa un momento decisivo en su historia. Probablemente nunca se ha dado una oportunidad como la que se va a producir en los próximos años para que esta comunidad salga de la miseria y exclusión social masiva en la que se encuentra y ocupe definitivamente el lugar que le corresponde en la sociedad, olvidando definitivamente una historia pasada de marginación, sufrimiento y discriminación.

Por primera vez en la historia, debido a múltiples causas, la cuestión gitana se convierte en un asunto de relevancia paneuropea y los roma/gitanos comienzan a formar parte de las preocupaciones y atenciones no sólo de la Unión Europea, sino de múltiples organismos internacionales como el Banco Mundial, el Consejo de Europa, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas o la OSCE. Por primera vez los gitanos se están mereciendo una atención en la agenda política europea. Por primera vez estos organismos multilaterales intentan sumar sus esfuerzos y energías a favor de la comunidad gitana. Por primera vez existe una convicción generalizada de que la situación de exclusión de los gitanos no puede seguir así indefinidamente y de que no es posible que en una Europa moderna, unida y desarrollada siga existiendo una minoría étnica, de más de diez millones de personas, que en gran medida no goza de los derechos humanos fundamentales y se encuentra en una situación indigna y vergonzosa para cualquier sociedad que se precie de democrática.

A pesar de la posición roñosa y cicatera de buena parte de los países que forman parte del 'club de los ricos' en la Unión Europea, que desean la ampliación y son conscientes de las ventajas de la misma pero no están dispuestos a correr con sus costes, es evidente que la incorporación que se va a producir en los próximos años de los países de centroeuropa y los Balcanes al club de la Unión, va a traer consigo un escenario de paz, democracia, progreso y desarrollo inimaginable hace unos años. La transferencia de recursos que se va a producir y la llegada de capital, junto con la activación de la iniciativa privada, permitirá un incremento de rentas muy fuerte (los españoles lo conocemos bien), y contribuirá a dignificar las condiciones de vida de estas sociedades.

¿Traerán estos progresos beneficios también para la comunidad gitana? Sin duda que sí. Si el área geográfica donde viven más gitanos en el mundo va a progresar, es previsible que el progreso llegue a los gitanos. Pero ¿tendrán estos progresos beneficios para el conjunto de la comunidad gitana y, sobre todo, permitirán compensar las desventajas y desigualdades en las que ésta se encuentra mayoritariamente? Esto es mucho más dudoso, sobre

*– Por primera vez en la historia la cuestión gitana se convierte en un asunto de relevancia paneuropea y los roma/gitanos comienzan a formar parte de las preocupaciones y atenciones no sólo de la Unión Europea, sino de múltiples organismos internacionales.*

todo si tenemos en cuenta que la dualización social que se ha dado en estos países desde la caída de los regímenes comunistas ha traído consigo el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida de parte de la comunidad gitana.

Nunca ha habido en el escenario internacional tantas declaraciones bienintencionadas hacia la comunidad gitana, nunca ha habido tantos reconocimientos, foros, creación de grupos de trabajo y sistemas de consulta y nunca los gitanos han tenido tantas oportunidades de hacer oír su voz. Pero como dice el viejo refrán castellano, 'no es lo mismo predicar que dar trigo' y es hora de que todo el mundo y simultáneamente tome la iniciativa. Es hora de que los organismos internacionales se comprometan en serio y dejen de predicar a los estados y estos a su vez a los municipios. Es hora de que cada uno haga lo propio sin esperar a que los demás actúen y den señales claras e inequívocas a la sociedad en un momento en el que ese bacilo del racismo, nunca desaparecido, se vuelve a reactivar.

A la comunidad gitana también le corresponde lo propio, aprovechando las nuevas oportunidades que se le ofrecen, despojándose de una vez y definitivamente de viejas ataduras del pasado y ocupando la plaza que le corresponde en la sociedad, dejando de lado falsos discursos etnicistas y asumiendo con valentía el reto de ser ciudadanos gitanos en una sociedad plural. España, por otra parte, en donde tantos cambios y progresos se han dado en la comunidad gitana en los últimos treinta años, tiene que tomar una actitud más activa en el escenario internacional en esta materia, dado que tiene mucho que aportar y mucho de lo que beneficiarse.

■ José Manuel Fresno.

# Europa y los gitanos ante el reto de romper sus resistencias

**H**ablar 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 como 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 privación 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.

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, y esta 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, por 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 para la Inclusión de los Gitanos 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.

Y qué decir de los propios gitanos, a quienes les cuesta mucho articularse, 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.

Si se consideran estos dos elementos de representación, en su faceta de competencia, los generados por las leyes en favor de las minorías y el producto de su participación política, se puede entender el cúmulo de tensiones de protagonismo que afecta a sus líderes que obedecen aún hoy, en su gran mayoría, a estructuras clánicas o de carácter territorial muy delimitadas, que van a marcar 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, su competencia de desarrollo.

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, la educación, 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 tradicional.

La destrucción del sistema de valores y creencias, los cambios sufridos por la estructura familiar y el modo de vida, el deterioro de los sistema 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, los jóvenes vagabundos, el incremento y la internacionalización de la prostitución, constituyen, por citar algunos ejemplos, grupos que pueden conformar 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.

El hecho de encontrarnos en proceso de aprobación de la Constitución europea también debería servir para avanzar en la mejora de los derechos sociales de los ciudadanos, y en la garantía de mínimos, pese a la escasa ambición con que contempla, estos derechos, el actual texto.

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.

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



*- España, que está bastante avanzada en lo que se refiere a la solución de la integración social de los gitanos y Hungría, que le lleva ventaja en los aspectos de fomento de su participación política y administrativa, deberían hacer un esfuerzo por avanzar juntos en estos temas con aquellos otros países que estuvieran dispuestos a sumarse a esta iniciativa*

cumplimiento de la directiva por la igualdad de trato y de lucha contra la discriminación.

Aunque la tendencia en la gestión 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



**Andor Ürmös, Director General para la Integración de los Gitanos del Gobierno húngaro y Ramón de Marcos**

convenio al que, cuando deseen y cumplan las reglas del juego, los demás pueden sumarse.

Ójala 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 constituir 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.

En lo que se refiere a la mejora de la integración de los gitanos, Hungría y España, por el número de gitanos que habitan en sus territorios, por sus características de país miembro veterano y país miembro nuevo y complementariedades, España, que está bastante avanzada en lo que se refiere a solución de la integración social de los gitanos y Hungría, que le lleva ventaja en los aspectos de fomento de su participación política y administrativa, 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 echan en falta ejes que revistan un carácter social y en favor de las minorías (de carácter étnico o producto de las nuevas 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 los líderes de opinión que pueden ayudar a fraguar este tipo de acuerdos.

### Los líderes gitanos

Y 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 contempe 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 a través de desarrollar, codo a codo, un trabajo con su vecino no gitano, dado que se encuentra, en muchos temas, en su misma situación carencial, y a partir de este trabajo intercultural 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 un protagonismo colectivo que luchar por el 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 debería de preocupar de que los gitanos universitarios, para que no se desclasen, comiencen su carrera de abajo arriba compartiendo el cobre de su sabiduría y destrezas adquiridas, con su pueblo, con buenos profesionales senior de base que inicialmente les guíen y supervisen, y muestren cómo su trabajo profesional pueden ayudar a limar la dureza de las situaciones que los gitanos soportan.

Trabajar varios años en la base, sin duda contribuirán a su maduración, y forjarían 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 élites 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 retos y vías para romper las resistencias al cambio que exige la situación de los gitanos para mejorar su bienestar, para luchar contra la pobreza y la exclusión y para mejorar en Europa el bienestar mutuo de la convivencia.

#### ■ Ramón de Marcos Sanz.

Sociólogo, ha sido durante 21 meses Consejero Pre Adhesión para temas Gitanos en Hungría en el marco de un proyecto de la FSG.

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

**E**l reciente **proceso de ampliación de la Unión Europea** (UE) hacia el Este ha supuesto, sin duda, un punto de inflexión en el tratamiento y el interés de organismos e instituciones europeas por el tema de los gitanos. Por primera vez, los gitanos están en la agenda política europea, lo que ha tenido como consecuencia que los propios Estados se sientan obligados a dar pasos en la mejora de la situación de sus comunidades gitanas.

Existen **razones numéricas**; tras la ampliación los gitanos son la minoría étnica más numerosa de Europa con casi 12 millones de ciudadanos europeos, pero son sobre todo **razones de cohesión social** las que justifican esta creciente preocupación por los gitanos; y es que las condiciones de vida de buena parte de ellos, marcadas por la extrema pobreza, la exclusión social y el rechazo generalizado de las sociedades mayoritarias, son un reflejo evidente de las desigualdades existentes en el ámbito europeo y una señal clara de que todavía estamos lejos de la sociedad cohesionada e inclusiva a la que aspira la UE.

Desde el inicio del proceso de adhesión de los 10 nuevos Estados miembros, el tema de los gitanos fue tomando relevancia y se situó como uno de los indicadores de progreso de estos países en su camino hacia la integración. De hecho, los **Criterios de Copenhague** hacen mención al respeto de los derechos de las minorías y la mejora de sus condiciones de vida, por lo que la UE siguió muy de cerca las políticas de los Estados candidatos para mejorar esta situación. Este impulso ha estado acompañado en todo momento por la **asignación de recursos** a través de fondos, fundamentalmente programas PHARE, de asistencia técnica y de fortalecimiento institucional.

El hecho de que la UE pusiera en primera línea este tema, impulsó y reforzó las acciones que **otras instituciones europeas** venían haciendo hasta entonces, aunque de manera menos sistemática y más puntual y, por supuesto, con muchos menos recursos que la UE. El Consejo de Europa (CoE), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) o el Banco Mundial han tenido siempre en sus agendas el tema de los gitanos, aunque el impacto de sus recomendaciones y propuestas ha sido siempre muy limitado por las características y competencias de dichas instituciones a las que haremos mención más adelante.

## I. EL IMPULSO POLÍTICO Y NORMATIVO

Ha sido sin duda la reciente ampliación hacia el Este de la UE (1 de mayo de 2004) lo que ha motivado este renovado impulso por el tema de los gitanos; y ha sido también en el marco de la UE donde se han dado los pasos más importantes tanto **en términos políticos y de avances normativos**, como en el **impulso económico**. Analizaremos, por tanto, en primer lugar cuáles han sido los pasos dados dentro de la UE, para abordar más adelante otras iniciativas surgidas en el contexto europeo por parte de otros organismos e instituciones internacionales.

### 1. LA UNIÓN EUROPEA

#### 1.1. 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 (Rumania y Bulgaria) desencadenó el inicio del interés por este tema. Por su extensión y magnitud, ninguna otra adhesión se preparó tan minuciosamente como ésta.

En 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE se reunieron en Copenhague para acordar una serie de requisitos o criterios para los países que quisieran adherirse a la UE, por eso se conocen como los **Criterios de Copenhague**, que establecen lo siguiente:

*"Ser miembro requiere de los Estados candidatos la existencia de instituciones estables garantes de la democracia, la primacía del Derecho, el respeto y protección de las minorías [criterio político]; contar con una economía de mercado viable y con la capacidad de hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea [criterio económico]; la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión y, en concreto, la de suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria [criterio de la asimilación del acervo comunitario]."*

El hecho de que la situación de las minorías aparezca como uno de los indicadores de la capacidad de los países candidatos para llegar a ser miembros de la UE, junto a aspectos como la democracia o el

Estado de Derecho, confiere a las minorías un **protagonismo en la agenda política europea** inexistente hasta entonces. Esta inclusión de las minorías en los criterios de Copenhague fue el desencadenante del seguimiento que se ha hecho en los últimos años sobre este tema. Y es que las instituciones comunitarias, pero muy especialmente la Comisión Europea, no han dejado de recordar a los Estados miembros y candidatos sus obligaciones respecto a los gitanos. El impulso político generado por Recomendaciones, Comunicaciones o menciones a los gitanos en documentos estratégicos, ha generado un obligado esfuerzo, por parte tanto de instituciones comunitarias como de los Estados, para mejorar el marco legal y la respuesta política e institucional hacia las necesidades de los gitanos.



En julio de 1997 la Comisión Europea publicó la **Agenda 2000** para analizar el futuro de los principales ámbitos de la política comunitaria, las perspectivas financieras de la UE para el período 2000-2006 y la ampliación de la Unión. En el ámbito del respeto a las minorías, la Agenda 2000 señaló que la integración de las minorías en las sociedades de los países candidatos era, en general, satisfactoria *"excepto por la situación de la minoría gitana, que es motivo de preocupación en algunos países de la adhesión"*. En concreto, la opinión de la Comisión Europea sobre Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia era que la minoría gitana en estos países sufría discriminación y atravesaba penurias sociales, y resaltaba los problemas específicos en cada uno de estos países.<sup>1</sup>

Para analizar el progreso de cada Estado candidato, la Comisión realiza un seguimiento periódico de distintos capítulos relativos a los criterios de Copenhague cuyo resultado presenta al Consejo a través de **Informes Regulares** cada seis meses. Estos Informes Regulares señalan las áreas donde se han dado pasos de cara a la adopción y aplicación del acervo comunitario (las normas por las que se rigen los Estados miembros) y aquéllas en las que es necesario hacer reformas y mejorar aspectos. En dichos Informes se miden cuestiones tan diversas como la capacidad administrativa y judicial del país candidato o la aplicación de la política comunitaria de competencia, como la situación de las minorías.

En términos generales, los Informes Regulares reiteraban las dificultades de la minoría gitana en estos países y pedían un mayor esfuerzo de los países candidatos para mejorar su situación.

*"En todos los países con comunidades gitanas numerosas se están poniendo en marcha planes nacionales para abordar la discriminación, que se mantiene generalizada, y para mejorar las condiciones de vida que continúan siendo extremadamente difíciles. En la mayoría de los casos, la ejecución de dichos planes está en marcha y, en algunos países, se han reforzado los recursos presupuestarios. Los fondos PHARE continúan estando disponibles para estas acciones. En cualquier caso, se requieren mayores esfuerzos par asegurarse de que se ejecutan programas de forma sostenida, en estrecha cooperación con representantes gitanos, y que existe un apoyo económico adecuado".<sup>2</sup>*

El seguimiento que ha hecho la Comisión sobre este tema y la presión que ha ejercido sobre algunos Estados despertó también **el recelo de los países candidatos** al considerar que la situación de los gitanos en sus países no es peor que la que tienen los gitanos en Estados miembros a los que no se les señalaba por esa situación (Grecia, España, Alemania...). En este sentido, algunos gobiernos, instituciones privadas y ONG alzaron su voz para reclamar un tratamiento más justo y equitativo de este tema entre los Estados miembros y candidatos, justificando que es necesario poner en marcha medidas y destinar recursos, pero que los cambios requieren un esfuerzo continuado y sostenido con resultados visibles únicamente a medio plazo.

Una vez que se ha producido la ampliación al Este y que los 10 países candidatos se convirtieron en Estados miembros el 1 de mayo de 2004, los mecanismos, instrumentos y políticas de las instituciones comunitarias hacia dichos países son los mismos que los del resto de Estados miembros.



## 1.2. La Constitución Europea: la Carta de Derechos Fundamentales y el modelo social europeo

El futuro marco político y normativo de la UE está establecido en la **Constitución Europea**. El "Tratado por el que se establece una Constitución para Europa", que recientemente hemos ratificado en España y que pasará por distintos procesos de ratificación en todos los Estados miembros de aquí a 2006, representa un paso adelante en el reconocimiento de los derechos de las minorías puesto que en el Art. 1-2 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."*<sup>3</sup>

1 El texto completo de la Agenda 2000 y las opiniones de la Comisión Europea se pueden encontrar en: [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/ag2000\\_opinions.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/intro/ag2000_opinions.htm)

2 Comisión Europea: Documento Estratégico de la Ampliación (noviembre 2001), resumen de los Informes Regulares de todos los países candidatos

3 <http://www.constitucioneuropaea.es>

No está claro cuáles serán las implicaciones de esta **declaración para las minorías**, pero, en cualquier caso, plantea algunas incoherencias para aquellos países que se niegan a reconocer la existencia de minorías. Y es que un análisis de la situación de las minorías en Europa revela una imagen inconsistente y muy diversa respecto a la legislación, la política y la acción institucional de cada Estado hacia las minorías.

El texto de la Constitución Europea, en el que se declara que los derechos de las minorías son un valor clave dentro de Europa, puede ayudar en el proceso de reconocimiento y reforzar la capacidad de las minorías para reclamar sus derechos, incluso en Estados donde la legislación interna en este sentido sea débil. La referencia a las minorías dentro de la Constitución es útil en el sentido de que el respeto de los derechos de las minorías no está condicionado a la aceptación del propio Estado de la existencia de las minorías dentro de su territorio.

A diferencia del Consejo de Europa, que cuenta con una Convención-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, la UE no dispone de un sistema de protección de minorías. Sin embargo, el respeto y la protección de las minorías se incluyó en los Criterios de Copenhague para la adhesión a la UE, y la Constitución Europea, como veremos más adelante detalladamente, incluye la Carta de Derechos Fundamentales, que contiene una cláusula de no discriminación.

Una vez más aparece la contradicción entre los antiguos Estados miembros de la UE y los recién adheridos; estos últimos fueron obligados a ratificar la Convención-Marco del Consejo de Europa como parte de los requisitos establecidos en los Criterios de Copenhague, mientras que algunos de los antiguos Estados miembros, como Francia, Holanda o Grecia, todavía no lo han hecho.

En el caso de **España**, su posición aparece reflejada en el siguiente párrafo:

*"Los Roma/gitanos no son reconocidos como grupo: ni como minoría étnica ni como pueblo o nación. Esto conduce a que no haya un marco legal coherente para la protección de su cultura su tradición o su lengua. Cuando ratificó la Convención Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN), España ni siquiera elaboró una declaración con la lista de las minorías étnicas reconocidas, y tampoco definió el concepto de "minoría nacional". De todos modos el informe del Estado español sobre la aplicación del CMPMN trata exclusivamente temas relacionados con roma/ gitanos, lo que puede ser interpretado como un reconocimiento de hecho de que los gitanos son considerados una minoría nacional en el sentido de la Convención Marco."*<sup>4</sup>

A pesar del debate que pueda suscitar, **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"*.<sup>5</sup>

La Constitución Europea contiene dos aspectos que pueden afectar especialmente a los gitanos: por una parte, la defensa y protección de los **derechos fundamentales**; y por otra, el bienestar de los ciudadanos a través del **modelo social europeo**.

La incorporación de la **Carta de Derechos Fundamentales** al texto de la Constitución Europea marca un claro paso adelante y establece los derechos fundamentales como parte integrante del Tratado y, por tanto, 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.

Estos derechos se agrupan en seis grandes capítulos: Dignidad; Libertad; Igualdad; Solidaridad; Ciudadanía; Justicia. Se basan esencialmente en los derechos y libertades fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, las tradiciones constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea, la Carta Social Europea del Consejo de Europa y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, así como en otros convenios internacionales a los que se han adherido la Unión Europea o sus Estados miembros.

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.

En este contexto, el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003 decidió ampliar el mandato del Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia (EUMC), con base en Viena, con el fin de transformarlo en Agencia de Derechos Fundamentales.

La decisión de crear una **Agencia de Derechos Fundamentales**<sup>6</sup> supone una evidente continuidad respecto a los objetivos asignados al Observatorio, cuyo papel es 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. A tal efecto, la tarea principal del Observatorio, que dispone actualmente de medios limitados en términos de personal y

4 Seguimiento de la protección de las minorías en la UE: los Roma/gitanos en España. Open Society Institute, 2002

5 <http://www.constitucioneuropaea.es>

6 [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/fundamental\\_rights\\_agency/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/fundamental_rights_agency/index_en.htm)

presupuesto, consiste en recoger y analizar datos sobre racismo y xenofobia, así como estudiar las causas.

La creación de la Agencia plantea cuestiones delicadas como la de la base jurídica, puesto que las competencias 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 asignarse y las relaciones con las instituciones comunitarias y otras instituciones internacionales.

Respecto al **modelo social europeo**, los Valores y Objetivos de la Unión (Art. 1-2 y 3) contienen muchos aspectos positivos que comprometen a la UE para fundamentarse en los **valores y objetivos sociales**, y por primera vez, en el objetivo del pleno empleo. Sin embargo, el impacto de los art. 2 y 3 es legalmente bastante limitado. No obstante, los artículos III-117 y III-118 referidos a la dimensión social y no discriminación respectivamente, y ambos con carácter transversal, son la base legal para que las acciones de la UE estén vinculadas más estrechamente a sus objetivos de carácter social, puesto que a partir de la aprobación de la Constitución, estos aspectos deben ser tenidos en cuenta en toda la toma de decisiones de la UE.

Además, los **derechos sociales** tienen igual estatus que otros derechos dentro de la Carta de la Unión, que enfatiza la indivisibilidad de derechos; por lo que la incorporación de la Carta puede entonces tener un claro efecto positivo sobre el modelo social europeo.

A partir de ese modelo social europeo, un factor clave en la mejora de las condiciones de vida de los gitanos es 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 económica 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. Ahora, a medio camino de esta estrategia de diez años, es hora de hacer balance y re-equilibrar la agenda con la ayuda de una política social europea fuerte.

El 9 de marzo de 2005 la **Comisión Europea lanzó una Comunicación sobre la Agenda Social**<sup>7</sup> en la que daba a conocer su estrategia para modernizar el modelo social europeo. "*Una Europa social en una economía global: empleos y oportunidades para todos*" es el lema de la segunda fase de la Agenda Social que cubrirá el período 2005-2010 y que resume el objetivo de la Comisión de promover el crecimiento y el empleo. Los retos que señala la Comisión en este documento coinciden exactamente con los problemas que más afectan a la comunidad gitana "*desempleo,*

*pobreza, desigualdad y discriminación*", por lo que las medidas y estrategias que propone la Comisión para la Agenda Social de los próximos años pueden ser un potencial apoyo y refuerzo a la mejora de las condiciones de los gitanos si se utilizan adecuadamente, en el sentido de que los gitanos no queden excluidos de esas medidas generales.



En esta línea, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea que se reunieron en el **Consejo Europeo** el pasado 23 de marzo, reforzaron este mensaje y apoyaron la estrategia de la Comisión (Conclusiones del Consejo<sup>8</sup>) basada en crecimiento y empleo: "*Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano*". Este fuerte compromiso político con la formación encaminada al empleo puede suponer un paso importante en la inclusión social de los gitanos a través del empleo y su incorporación al mercado laboral.

Para llevar a cabo la Agenda Social, la UE cuenta con una serie de **instrumentos** a su disposición: legislación, diálogo social e instrumentos financieros (especialmente el Fondo Social Europeo y el Programa PROGRESS, de los que hablaremos más adelante), el Método Abierto de Coordinación (que apoya los esfuerzos de los Estados miembros en la modernización del empleo y los sistemas de protección social, y el principio de mainstreaming). De acuerdo a la Comunicación de la Comisión, se reforzará el vínculo entre el FSE y el marco político establecido por la Agenda Social. El FSE proporcionará apoyo a las políticas de los Estados miembros para ejecutar las directrices y recomendaciones adoptadas bajo la Estrategia Europea de Empleo y los objetivos aprobados por la UE en el área de la inclusión social.

### 1.3. La Estrategia Europea de Inclusión 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

7 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_policy\\_agenda/spa\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf)

8 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf)

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. Es importante destacar aquí que la Estrategia Europea de Inclusión Social es un ejemplo de la consecuencia directa y más visible de un compromiso político tomado por los Estados miembros, por lo que no deben infravalorarse las repercusiones de las declaraciones hechas en textos y documentos que, aunque no sean vinculantes y de obligado cumplimiento, suponen un compromiso político que los Estados no pueden eludir.

Los Estados miembros acordaron en Lisboa coordinar sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social sobre la base de un "Método Abierto de Coordinación". Este Método reúne cinco elementos fundamentales: establece unos Objetivos Comunes para toda la Unión, así como unos Indicadores Comunes como instrumento para comparar buenas prácticas y medir el progreso; traslada los objetivos de la UE a las políticas nacionales a través de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIncl); fija un seguimiento y evaluación periódicos y un programa de "revisión entre pares"; por último, promueve la cooperación y el intercambio transnacional de aprendizajes y buenas prácticas entre los Estados miembros.

El Método Abierto de Coordinación está apoyado por el **Programa de Acción Comunitario** (2000-2006) para impulsar la cooperación en la lucha contra la exclusión social, que proporciona financiación a una serie de actividades bastante amplias, y del que hablaremos más adelante.

La consecuencia más visible de esta decisión 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 – junio 2003, donde cada Estado presentó sus prioridades y acciones para los dos años siguientes. 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 a 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".<sup>9</sup>

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"<sup>10</sup>. 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.

#### 1.4. La Estrategia Europea de Lucha contra la Discriminación

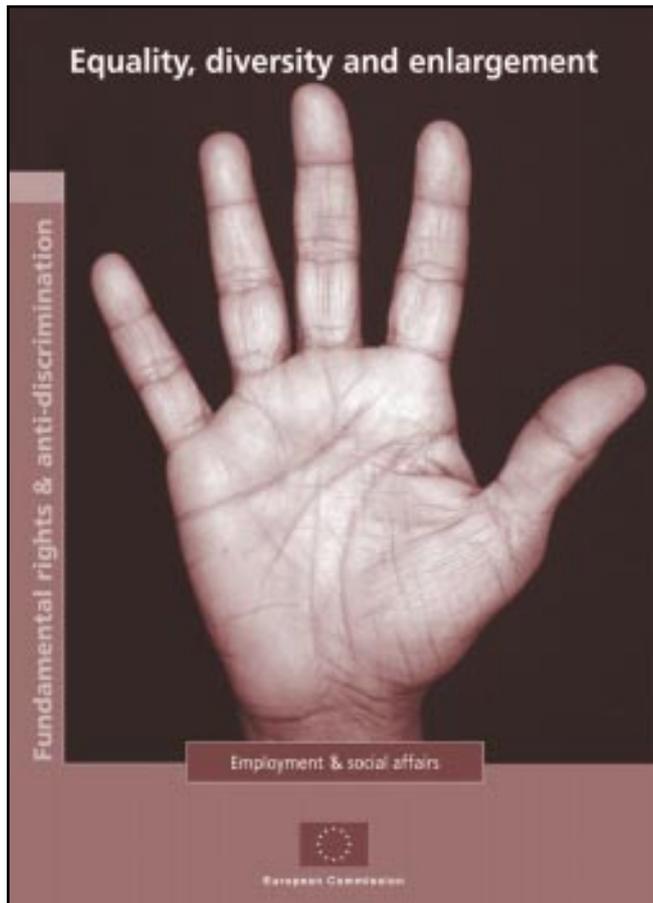
Otro instrumento clave para la integración de los gitanos dentro del marco político-normativo de la Unión Europea es la **Estrategia Europea de Lucha contra la Discriminación**. Tras la ampliación de competencias relativas a la discriminación con el Tratado de Ámsterdam de 1997, la Comunidad proporcionó 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 discriminación continúa siendo una de las principales barreras para la incorporación de la comunidad gitana en la sociedad como ciudadanos de pleno derecho. Los gitanos, de acuerdo a todos los estudios de opinión, aparecen siempre como uno de los grupos peor valorado socialmente y es innegable que ese rechazo social deriva

9 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)

10 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/sec\\_04\\_848\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/sec_04_848_en.pdf)



en prácticas discriminatorias que se manifiestan cotidianamente en multitud de ámbitos de la sociedad.

La mencionada **Directiva 2000/43/CE**<sup>11</sup>, 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.

Y así lo ha reconocido también la **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)**, en dos de sus Recomendaciones: en 1997 aprobó su Recomendación de Política General nº2, *relativa a los órganos especializados para combatir el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia en el ámbito nacional*; y ese mismo órgano del Consejo de Europa aprobó más recientemente su Recomendación nº7 *sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial* (diciembre 2002).

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 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 ONG, aunque varias entidades se han agrupado formando un Grupo de Trabajo<sup>12</sup> 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)**, del que hablaremos más adelante en el apartado de instrumentos.

## 2. LA DÉCADA PARA LA INCLUSIÓN DE LOS GITANOS (2005-2015)

Más allá de la Unión Europea, y en el plano estrictamente político, el lanzamiento de la **Década para la Inclusión de los Gitanos (2005-2015)**<sup>13</sup> es la iniciativa más relevante en el escenario europeo. Cabe mencionar que, si bien la mayoría de los países de Europa del Este que cuentan con una minoría gitana numerosa han elaborado durante la etapa de adhesión a la Unión Europea sus propios planes o estrategias de acción con la población gitana, la Década supone para ellos un reforzamiento del compromiso político de los respectivos Gobiernos en la lucha por la inclusión social de los gitanos.

11 [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l\\_180/l\\_18020000719es00220026.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719es00220026.pdf)

12 Fundación Secretariado Gitano, Cruz Roja, ACCEM y CEPAIM

13 Más información en la web oficial de la Década: <http://www.romadecade.org> y en el número anterior de *Gitano*: nº27-28, p.9.



DECADE OF  
ROMA  
INCLUSION  
2005-2015

Es necesario añadir, sin embargo, que la buena voluntad de las numerosas iniciativas lanzadas por distintos organismos e instituciones internacionales a favor de los gitanos, no se ve reforzada por la necesaria coordinación y sinergia de esfuerzos y recursos. La dispersión, los intereses particulares y la escasa flexibilidad de algunos organismos no permiten una acción coordinada que, sin duda, mejoraría la eficacia de los esfuerzos destinados a la causa de los gitanos.

En el ámbito político europeo, destaca también la acción de dos organismos internacionales en su relación con el tema de los gitanos. Por una parte, el **Consejo de Europa (CoE)** y, por otra, la **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)**.

### 3. EL CONSEJO DE EUROPA

El **Consejo de Europa**<sup>14</sup> es una organización intergubernamental compuesta por 46 países europeos, cuyos objetivos fundamentales son proteger los derechos humanos, la democracia pluralista y el Estado de Derecho.

Desde 1993, el tema de los gitanos ha estado en el centro de tres prioridades del Consejo de Europa: protección de las minorías, lucha contra el racismo y la intolerancia, y lucha contra la exclusión social. Para situar estos temas sobre una base institucional, en 1995 el Comité de Ministros estableció un **Grupo de Especialistas sobre Gitanos**, con la tarea de asesorar a los Estados miembros en todos los temas relacionados con los gitanos e impulsar acciones por parte de las autoridades internacionales y nacionales a favor de la mejora de su situación.

El Grupo de Expertos para Asuntos Gitanos (MG-S-ROM) es un grupo asesor dentro del Consejo de Europa compuesto por representantes de algunos Estados miembros y en el que participan también a otro nivel otros órganos del propio Consejo (la Oficina del

Comisario de Derechos Humanos, la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia, el Banco de Desarrollo, etc.), otras organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas o la Comisión Europea, y varias ONG especializadas.

Se reúne dos veces al año y su función es, por una parte, estudiar y analizar las políticas de los Estados miembros en relación a la población gitana y, por otra, elaborar directrices y recomendaciones sobre políticas dirigidas a promover los intereses de la comunidad gitana<sup>15</sup>.



El Consejo de Europa ha impulsado recientemente la creación del **Foro Europeo de Gitanos y Viajeros (ERTF)**<sup>16</sup>, una iniciativa que pretende reunir a organizaciones gitanas nacionales e internacionales con el fin de que puedan tener su propio espacio para el debate y que les permita participar e influir en las decisiones que les conciernen. Actualmente está en proceso de constitución.



### 4. LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA

La **OSCE**<sup>17</sup> es una organización internacional que reúne a 55 Estados, y que ha mostrado siempre su compromiso con la defensa de los derechos humanos. Su actividad se centra fundamentalmente en la prevención de conflictos, la gestión de crisis y el apoyo en situaciones y zonas de post-conflicto. Entre otros órganos, la OSCE cuenta con una Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, con sede en Varsovia, dentro de la cual se encuadra el **Punto de Contacto para Asuntos Gitanos**<sup>18</sup>, una oficina que trabaja fundamentalmente en la promoción de los derechos políticos de los gitanos y en el desarrollo de la sociedad civil.

El Consejo de Ministros de la OSCE aprobó en diciembre de 2003 un *Plan de Acción para la mejora de la situación de los gitanos*. La adopción de un documento exhaustivo sobre los derechos de la comunidad gitana mejora significativamente las oportunidades de que los Estados de la OSCE ejecuten políticas dirigidas a los gitanos basadas en los derechos humanos, pero, una vez más, su viabilidad y eficacia depende de la voluntad de los Estados.

14 <http://www.coe.int>

15 El Consejo de Europa publica regularmente una Newsletter sobre las actividades vinculadas con la comunidad gitana. Se puede solicitar en: [judy.butler@coe.int](mailto:judy.butler@coe.int)

16 <http://www.ertf.org>

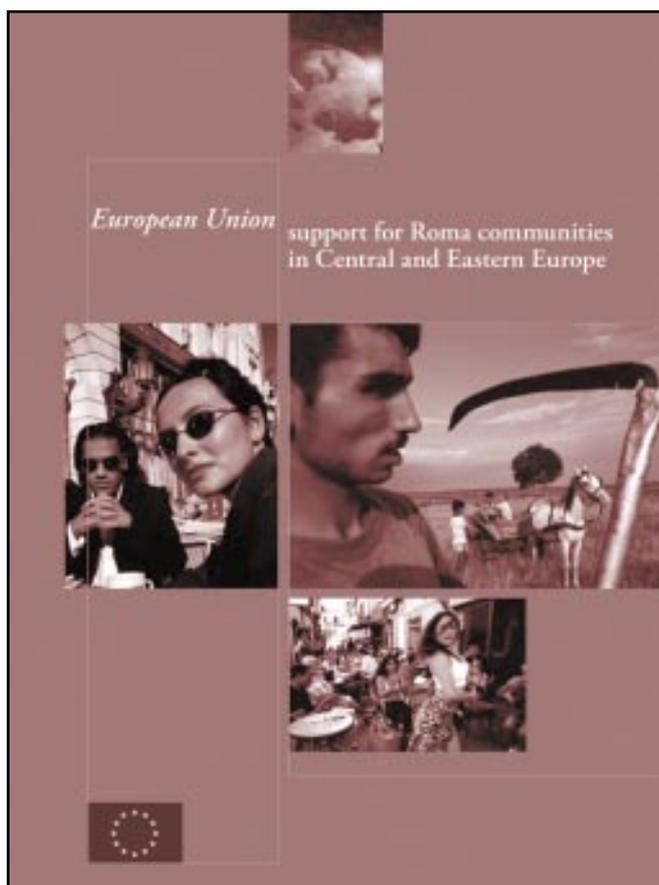
17 <http://www.osce.org>

18 <http://www.osce.org/odihr/cprsi/>

## II. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

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 práctica 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.

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 Rumania 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)<sup>19</sup>. 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.

### 1. FONDOS ESTRUCTURALES

En el caso de los **Estados miembros**, los instrumentos financieros son múltiples y variados. 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<sup>20</sup>.

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."<sup>21</sup>

19 [http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure\\_roma\\_oct2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/brochure_roma_oct2003_en.pdf)

20 National Programme for the Spanish Roma community ACCEDER  
[http://europa.eu.int/comm/finacial\\_perspective/cohesion/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/finacial_perspective/cohesion/index_en.htm)  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/jan/es4\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/jan/es4_en.pdf)

21 [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/informat/reg2007\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_en.pdf)

De esta manera, todo parece indicar que los gitanos podrán 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. Entramos aquí en el **debate entre mainstreaming y targeting**, y es que el enfoque de las políticas es esencial para determinar los potenciales resultados. La creencia de que las políticas sociales o el bienestar social se distribuyen equitativamente y alcanzan a todos los grupos por igual ha demostrado ser errónea. Hay medidas y políticas que no llegan a determinados ciudadanos y, a su vez, hay grupos sociales que quedan sistemáticamente excluidos de ciertas políticas. Es el caso de los gitanos, tradicionalmente excluidos de las políticas de *lucha contra la exclusión social* y, en el caso que nos ocupa del FSE, el impacto de estos fondos y sus acciones sobre los gitanos ha demostrado ser mínimo.

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 de las políticas que se haga, y en este caso del FSE, la formulación del futuro Reglamento, sea 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. Por ese motivo, desde la FSG estamos impulsando una modificación del **Art. 3 de la propuesta del futuro Reglamento del FSE "Ámbito de intervención"**<sup>22</sup>, para que, cuando menciona a las minorías, añada en el texto la referencia específica a los gitanos:

(c) *"Potenciar la inclusión social de las personas desfavorecidas y luchar contra la discriminación, fomentando en particular:*

(i) *itinerarios de inserción laboral para las personas desfavorecidas, las víctimas de la exclusión social, los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios, las minorías, especialmente los gitanos, (...)"*

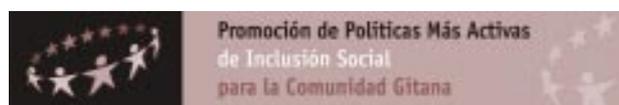
La modificación de dicho Artículo 3 en esta línea supondría una gran oportunidad para promover el acceso a los Fondos de la comunidad gitana que, por sus especiales características de exclusión y discriminación, quedan al margen de los programas generales si no cuentan con el apoyo explícito de una acción positiva en su favor. No mencionar a los gitanos como grupo con necesidades especiales, por tanto, supondría no impulsar uno de los valores fundamentales en los que se basa la Unión, la solidaridad (art. 1-2).

Por otra parte, siendo conscientes de las dificultades y reticencias por parte de los Estados miembros para utilizar estos fondos en programas y recursos dirigidos a aquellos grupos que cuentan con una clara desventaja respecto al resto de la sociedad, deben ser las instituciones comunitarias quienes envíen una señal clara a los

Estados sobre sus obligaciones respecto a los grupos más desfavorecidos, como es el caso de los gitanos.

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 aquella 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.



## 2. PROGRAMAS COMUNITARIOS DE ACCIÓN Y OTROS PROGRAMAS DE LA UE

Por otra parte, tal como mencionamos anteriormente, las Estrategias Europeas de Inclusión Social y de Lucha contra la Discriminación están ambas reforzadas por sendos **Programas de Acción Comunitarios (2000-2006)**. El Programa de Inclusión Social *"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."*<sup>23</sup>

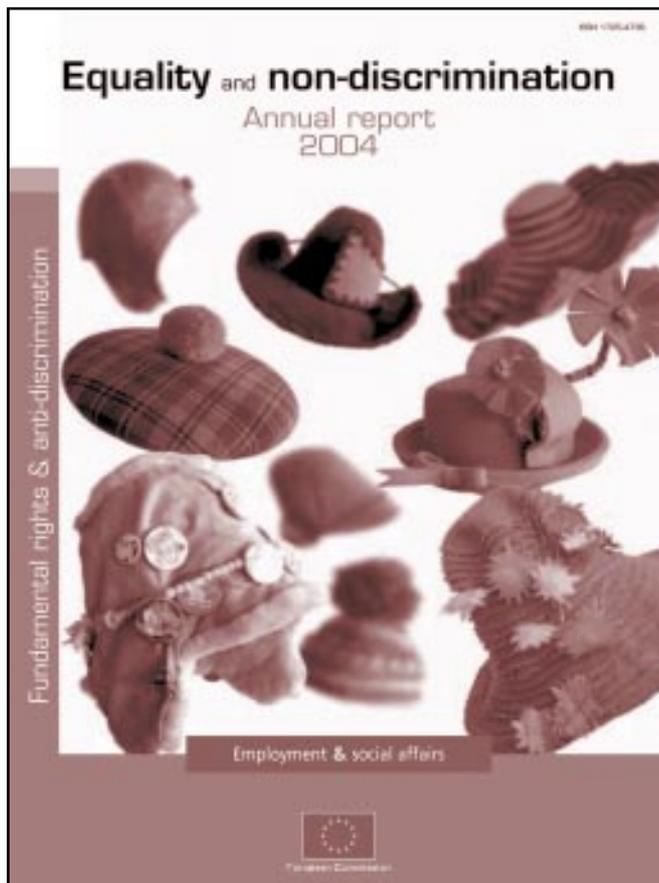
Puesto que las convocatorias de proyectos van dirigidas todas ellas al ámbito de la pobreza y la exclusión social, en principio todas están abiertas a temas vinculados a los gitanos y, de hecho, en la mayoría de los proyectos aprobados, los gitanos son uno de los grupos objetivos o están incluidos de alguna manera, pero también los hay específicamente dirigidos a los gitanos (España promueve uno de ellos<sup>24</sup>) o bien existen convocatorias mucho más abiertas a temas vinculados con los gitanos<sup>25</sup>, así *"Medidas políticas para asegurar*

22 [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/com\(2004\)493\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/com(2004)493_es.pdf)

23 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/jan/03650\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/03650_es.pdf)

24 <http://www.fsgg.org/socialinclusion/>

25 [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_inclusion/grants\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/grants_en.htm)



el acceso a una vivienda digna de inmigrantes y minorías étnicas (2003)".

El Programa tiene como objetivos: mejorar el análisis y la comprensión del fenómeno de la exclusión social; fomentar los intercambios de experiencias y de información; y desarrollar la capacidad de los distintos actores para afrontar la exclusión social, con especial énfasis en la participación de la sociedad civil y la creación de redes.

En el marco de este Programa, también tienen cabida iniciativas como estudios temáticos que permiten analizar determinados temas con una mayor profundidad o bien tener una visión de conjunto del tema. 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*".<sup>26</sup>

Por su parte, el **Programa de Acción Comunitario de Lucha contra la Discriminación**<sup>27</sup> está 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 (España también cuenta con uno de ellos, ROMA EDEM, FSGG).

Para el periodo 2007-2013, esta estructura de programas cambiará para englobarse en un único programa. El **Programa de Empleo y Solidaridad Social (PROGRESS)** será un programa integral que cubrirá los ámbitos de la inclusión social, la no discriminación y la igualdad de género. Incorporará los cuatro Programas de Acción Comunitaria existentes actualmente y que apoyan la ejecución de la Agenda de Política Social, así como distintas líneas presupuestarias en relación con condiciones laborales. Sus objetivos serán el análisis y la evaluación de los temas que engloba; el apoyo a herramientas estadísticas e indicadores comunes; el seguimiento de la ejecución de los objetivos y políticas de la UE en cada uno de los Estados miembros; la promoción de redes, el aprendizaje mutuo, la identificación de buenas prácticas y el intercambio de experiencias; la sensibilización de los distintos actores; el reforzamiento de redes europeas que promuevan y apoyen las políticas de la Unión.<sup>28</sup>



<sup>26</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/pubst/roma04\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/roma04_en.pdf)

<sup>27</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/policy/prog\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/prog_en.htm)

<sup>28</sup> [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/jul/com\\_2004\\_488\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/jul/com_2004_488_en.pdf)

## CONCLUSIONES

Podemos decir que la Unión Europea proporciona a la comunidad gitana un contexto favorable para la mejora de sus condiciones de vida, el respeto y protección de sus derechos y el desarrollo de su identidad y cultura. Las instituciones comunitarias, como consecuencia de la reciente ampliación y lo que supuso en términos numéricos de incremento de la población gitana, así como por sus pésimas condiciones de vida, han hecho un esfuerzo considerable por impulsar políticas, medidas e iniciativas que favorezcan una mejora de la situación de los gitanos. La Comisión Europea creó recientemente un Intergrupo formado por funcionarios de distintas Direcciones Generales que se reúnen periódicamente con el objetivo de coordinar acciones y hacer un seguimiento de las políticas y medidas dirigidas a la comunidad gitana. Sin embargo, el tema es nuevo para las instituciones comunitarias, los posibles enfoques son múltiples y no hay una política definida, no existe un interlocutor identificado y consensuado; por otra parte, es un tema relevante, pero existen otras prioridades de carácter social que también requieren esfuerzos suplementarios dentro de la Unión (inmigración, envejecimiento de la población, igualdad de género, etc.).

El compromiso político con la comunidad gitana es claro, pero ese compromiso tiene que materializarse en medidas y recursos; de lo contrario, se reduce a simples declaraciones de intenciones. Los recursos son limitados y las prioridades múltiples, por eso es necesario buscar los medios para que los gitanos no queden excluidos de todos aquellos recursos de los que pudieran ser potenciales beneficiarios. Es una tarea que corresponde a las administraciones, como responsables del bienestar de los ciudadanos, y sobre todo a las administraciones más próximas a los ciudadanos. Las políticas europeas pueden contribuir a mejorar la situación de los gitanos, sin embargo, no deben ser más que subsidiarias (*principio de la subsidiariedad*) de las políticas de los propios Estados miembros para garantizar unos derechos que son fundamentales.



Pero también es una tarea de la sociedad civil, de las ONG, del movimiento asociativo gitano y de los gitanos en su conjunto. Las reticencias de los Estados miembros para asumir ciertos compromisos adquiridos por las instituciones comunitarias respecto al tema de los gitanos deben ser contrarrestadas por una fuerte labor de presión y sensibilización por parte de los distintos actores implicados.

La Europa ampliada ofrece muchas posibilidades a los gitanos que, aprovechadas de manera eficaz y eficiente, pueden mejorar sensiblemente sus niveles de vida y permitir un desarrollo individual y colectivo en igualdad de condiciones al resto de los ciudadanos europeos.

■ **Carolina Fernández.** Área de Cooperación Internacional FSG.

**Nota:** este artículo será publicado en el nº 137 (junio, 2005) de la revista *Documentación Social*.

# El globo

Internacional, política y comunicación

Número 7. Abril 2005.

Edita:



**Fundación Secretariado Gitano**  
Área de Cooperación Internacional  
Antolina Merino, 10. 28025 Madrid  
Tel. 91 422 09 60. Fax. 91 422 09 61  
E-mail: [gitanos@fsgg.org](mailto:gitanos@fsgg.org)  
Internet: [www.fsgg.org](http://www.fsgg.org)

**Coordinación:**  
Carolina Fernández

**Diseño**  
Javier Sierra (Grafismo, S.L.)

**Imprenta**  
ADI