



Medidas efectivas de inclusión de la población gitana en la UE

*Políticas y modelos de
planteamientos*

Justicia

Ni la Comisión Europea ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizará del uso que pudiera hacerse de esta información.

La investigación necesaria para esta publicación y la redacción del borrador, en diciembre de 2011, corrieron a cargo de José Manuel Fresno, que contó con el apoyo de Andreas Tsolakis, Camelia Teodoresco y Robert Rode. Título original: *Tackling the most frequent socio-economic situations of Roma, Possible Model Approaches* (Abordar las situaciones socioeconómicas más frecuentes en la población gitana: posibles modelos de planteamientos).

Esta publicación se encuentra disponible en el portal de la Comisión Europea sobre el pueblo gitano: <http://ec.europa.eu/roma>.

Derechos de autor de las fotografías: Unión Europea – periodistas, excepto página 48 y fotografía de banderas en la cubierta: Detlev Boeing

Europe Direct es un servicio que le ayudará a encontrar respuestas a sus preguntas sobre la Unión Europea

Número de teléfono gratuito (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no autorizan el acceso a los números 00 800 o cobran por ello.

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de Internet (<http://europa.eu>).

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2012

ISBN-978-92-79-23051-6

doi: 10.2838/59241

© Unión Europea, 2012

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Luxembourg

Impreso en papel blanqueado sin cloro elemental (ECF)

Índice

Lista de abreviaturas y acrónimos.....	3
Justificación.....	4
1. Las condiciones de vida más frecuentes de los gitanos.....	7
1.1. Comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos integrados.....	9
Descripción.....	9
Dinámicas y tendencias.....	9
Frecuencia - Países.....	10
1.2. Comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos segregados.....	10
Descripción.....	10
Dinámicas y tendencias.....	11
Frecuencia - Países.....	12
1.3. Comunidades romaníes que viven en asentamientos rurales segregados.....	12
Descripción.....	12
Dinámicas y tendencias.....	13
Frecuencia - Países.....	13
1.4. Ciudadanos europeos de etnia gitana y gitanos de terceros países que emigran a los Estados miembros de la UE-15.....	14
Descripción.....	14
Dinámicas y tendencias.....	14
Frecuencia - Países.....	15
1.5. Gitanos nómadas y estilos de vida (cuasi-)móviles.....	15
Descripción.....	15
Dinámicas y tendencias.....	16
Frecuencia - Países.....	16
2. Adaptar los principios a circunstancias diferentes.....	17
2.1. Áreas, principios y criterios de actuación.....	17
Las dimensiones de la integración de los gitanos.....	17
Los cuatro ámbitos prioritarios.....	18
Los diez principios básicos comunes.....	20
2.2. Adaptar los principios a la diversidad de las condiciones de vida de los gitanos.....	20

3. Modelos de planteamientos: retos, opciones y estrategias en función de los tipos de circunstancias	24
3.1. Posibles modelos de planteamientos para comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos integrados	25
Principales retos políticos	25
Posibles alternativas políticas	25
Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas	28
Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles	28
3.2. Posibles modelos de planteamientos para comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos segregados	30
Principales retos políticos	30
Posibles alternativas	30
Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas	34
Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles	35
3.3. Posibles modelos de planteamientos para comunidades romaníes que viven en asentamientos rurales segregados	37
Principales retos políticos	37
Posibles alternativas	37
Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas	41
Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles	41
3.4. Posibles modelos de planteamientos para ciudadanos europeos de etnia gitana y gitanos de terceros países que emigran a los Estados miembros de la UE-15	43
Principales retos políticos	43
Posibles alternativas	43
Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas	46
Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles	46
3.5. Posibles modelos de planteamientos para nómadas y comunidades romaníes (cuasi-)móviles	48
Principales retos políticos	48
Posibles alternativas	48
Estrategias que han demostrado tener consecuencias negativas	49
Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles	49
4. Conectar los modelos con los instrumentos y políticas de la UE	51
4.1. Instrumentos legales	52
4.2. Instrumentos políticos	53
4.3. Instrumentos financieros	55
5. Anexos	60
ANEXO 1: Principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos	60
ANEXO 2: Factores que pueden potenciar el éxito de los programas y proyectos	62
ANEXO 3: Documentos y materiales consultados para este trabajo	69

LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
DG	Dirección General
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
ECRI	Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
ERIO	Oficina Europea de Información sobre Asuntos Romaníes
ERPC	Coalición Europea de Política Gitana
ERRC	Centro Europeo de Derechos Romaníes
ERTF	European Roma and Travellers Forum (Foro europeo para los romaníes y los nómadas)
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
FSE	Fondo Social Europeo
FSG	Fundación Secretariado Gitano
MAC	Método abierto de coordinación
NRIS	Estrategias nacionales de integración de los gitanos
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
p. c.	Principio básico común
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNR	Programas Nacionales de Reformas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea

Justificación

¹ Por razones prácticas, utilizaremos (de manera intercambiable) los términos *categorías y tipos de gitanos*. Se sobreentiende que no deseamos categorizar a diferentes grupos de gitanos por su nivel de importancia ni clasificar al pueblo gitano por tipologías, sino únicamente afirmar que los factores de exclusión y las barreras a la inclusión varían en función de las condiciones de vida.

² Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La integración social y económica del pueblo romaní*, COM(2010) 133 final, 2010(a). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu>

³ El autor ha incorporado pequeños cambios en la definición original de los cuatro tipos de circunstancias vitales presentados en la Comunicación de la Comisión.

⁴ Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*, COM(2011) 173 final, Bruselas, 5 de abril de 2011(a). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

Con el objetivo de ayudar a los responsables políticos a implementar estrategias nacionales de integración de los gitanos y a planificar y desarrollar proyectos y planes políticos, además de apoyar a las organizaciones públicas y privadas que trabajan con la población gitana, este documento:

- Describe los tipos de situaciones de exclusión más frecuentes¹ con las que se encuentran los gitanos que viven en la Unión Europea (UE), de acuerdo con sus contextos geográficos, económicos y sociales respectivos.
- Explica cómo hay que adaptar los principios básicos comunes y las acciones prioritarias a estos contextos y circunstancias cambiantes.
- Propone alternativas políticas, como estrategias, enfoques y prioridades que pueden adoptarse, siempre en función de estas situaciones de exclusión.
- Vincula estas alternativas políticas con el marco de la UE actual, tanto en materia de instrumentos legales como políticos y financieros.

La experiencia nos demuestra que las comunidades gitanas de los 27 países de la UE, así como las de los países candidatos y los candidatos potenciales, no constituyen un grupo homogéneo, sino que viven en contextos y circunstancias diferentes y presentan estilos de vida diferenciados que condicionan sus oportunidades de inclusión. En su Comunicación sobre «La integración social y económica del pueblo romaní»², la Comisión Europea recalca que, aunque cada contexto es único, en la Europa actual se pueden identificar cuatro tipos principales de contextos que definen las circunstancias vitales de las comunidades gitanas³:

- Las comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos o en distritos que se caracterizan por la concentración étnica, la pobreza (extrema) y la penuria.
- Las comunidades romaníes que viven en asentamientos rurales segregados, que se caracterizan por estar aislados de las ciudades o pueblos de su entorno y por su extrema penuria.
- Los migrantes de etnia romaní y los romaníes con ciudadanía europea que se desplazan por la UE, generalmente procedentes de los países del centro y el este de Europa, motivados por consideraciones económicas y generalmente con la aspiración de adoptar un estilo de vida sedentario.
- Los viajeros romaníes, cuyas necesidades se articulan alrededor de su hogar/habitat móvil y sus arraigadas tradiciones (o trabajos estacionales).

Para que los modelos de planteamientos representen de manera adecuada la mayoría de las condiciones de vida del pueblo gitano, incorporamos una quinta categoría que describe la situación de una parte significativa de los romaníes de Europa Central y Occidental a la tipología propuesta: las comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos integrados.

A pesar de la gran diversidad de contextos y circunstancias nacionales y locales, las personas de etnia romaní comparten muchas características socioeconómicas y se enfrentan al rechazo generalizado de las poblaciones mayoritarias, lo que se traduce en prácticas discriminatorias directas e indirectas hacia ellas. Esto significa que hay una serie de objetivos de inclusión social y retos políticos comunes que, formulados de manera genérica, resultan comunes a las diferentes situaciones en las que se encuentran los gitanos en la UE. Sin embargo, cuando se definen estrategias y áreas de intervención específicas, hay que tener en cuenta que, a pesar de que todos los gitanos tienen problemas en los mismos campos (educación, empleo, salud, vivienda y temas transversales relacionados con la discriminación y la igualdad de género), hay elementos diferenciadores con respecto a la intensidad o la gravedad de la exclusión social que dificulta el acceso a los servicios y derechos socioeconómicos a la población romaní, a los contextos en los que se produce esta exclusión y a las formas y los procesos de exclusión que sufren.

Estas diferencias se deben a muchos factores diferentes, que se han analizado de manera intermitente y raramente de forma sistemática. Algunos de los factores que provocan estas situaciones tan diversas de exclusión o favorecen los procesos de inclusión social están ligados al entorno físico en el que viven los gitanos, a los recursos económicos disponibles en su entorno más inmediato, a la situación macroeconómica del país o la región en cuestión, a los marcos institucionales y legales y a los mecanismos reguladores, a la calidad y disponibilidad de los servicios públicos y a la existencia o ausencia de una sociedad civil organizada. También son factores determinantes la permanencia prolongada de una comunidad gitana en un lugar determinado, la cultura de los subgrupos de gitanos, la proximidad o la distancia (no solo física, sino también relacional y lingüística) con respecto a la población mayoritaria y la existencia o inexistencia de otras minorías étnicas en el entorno más directo.

En su Comunicación de 2011 «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020»⁴, la Comisión Europea pone de relieve que mejorar la situación de la población romaní es un imperativo social y económico para la UE y sus Estados miembros, y pide a los Estados miembros que, en el marco de los objetivos de la estrategia Europa 2020 y en línea con los Programas Nacionales de Reformas, elaboren un conjunto de medidas que incluyan objetivos específicos

en las áreas de la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda y los servicios básicos:

Estos requisitos mínimos deberían estar basados en indicadores comunes, comparables y fiables. La consecución de estos objetivos es importante para ayudar a los Estados miembros a alcanzar los objetivos globales de la estrategia Europa 2020. Las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben tener un papel fundamental en las políticas de cada Estado miembro y tendrán que adaptarse a las circunstancias y necesidades concretas de la población romaní.⁵

En un momento en el que las llamadas «buenas prácticas» suponen una de las principales fuentes de conocimiento técnico en estos campos, merece la pena destacar que no todas las recetas son adecuadas para todos los contextos, y que estas «buenas prácticas» pueden inspirar pero también confundir a los actores (tanto administraciones públicas como organizaciones privadas) responsables del diseño o la implementación de medidas de inclusión, si no se hacen los esfuerzos necesarios para profundizar en el conocimiento de las condiciones estructurales que posibilitan y facilitan estos procesos virtuosos. Por ejemplo, un proyecto ocupacional que se base en la supervisión del tejido económico-productivo de una localidad y que incluya medidas de concienciación de los empresarios, formación profesional y prácticas en empresas para gitanos, etc., resultará poco útil en entornos rurales en los que no haya oportunidades laborales en el sector servicios. Del mismo modo, una iniciativa de educación intercultural e inclusiva no se adecuará a la realidad de un entorno segregado en el que los niños y las niñas de etnia gitana no vayan a la escuela. En un nivel más general, se correrá el riesgo de malinterpretar los diez Principios básicos comunes, si no se enfocan desde la perspectiva de las diferentes realidades que hay en la práctica. Por ejemplo, ¿cómo se puede implementar el principio de «centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos» en un campamento gitano segregado en el que las dinámicas social y económica no tengan conexión alguna con el tejido social más amplio de la ciudad o región?

El punto de partida de los modelos de planteamientos es que, más allá de la diversidad y las tradiciones culturales de la población gitana, su integración estará básicamente condicionada por los hábitats y las condiciones en las que viven, sus modos de vida, los marcos institucionales y las respuestas políticas y la frecuencia o intensidad de los factores de exclusión que determinan su acceso a los servicios públicos, su participación ciudadana y la relación entre *segregación e integración*. Esta heterogeneidad implica que, mientras que las políticas relativas a la población romaní comparten objetivos y principios básicos comunes⁶, sí es necesario definir prioridades, estrategias y enfoques diferentes, que tengan en cuenta y se adapten a los contextos geográficos, económicos,

sociales, culturales y legales en los que se encuentran las comunidades romaníes y las personas de etnia gitana.

Estas áreas y líneas de acción diferenciadas no determinan en sí «mundos» exclusivos claramente definidos, sino que cambian y se solapan a menudo. Sin embargo, y de manera más genérica, aumentar la frecuencia de identificación de las variables y características que condicionan la exclusión social puede ayudar a identificar posibles alternativas políticas, estrategias y acciones prioritarias para determinadas circunstancias. En este sentido, los modelos de planteamientos adaptados a los distintos grupos y que se distinguen por tener unas prioridades bien definidas, criterios de actuación claros, herramientas flexibles y métodos de trabajo adecuados no solo pueden ayudar a aumentar el conocimiento y la especialización de las partes interesadas, sino que también pueden fomentar políticas y programas específicos y ayudar a conseguir mejores resultados.

Este trabajo se divide en cuatro partes. En la primera, se describen los tipos más frecuentes de situaciones de exclusión a las que se enfrentan muchos gitanos hoy en día. Entre otros elementos, se analizan la ubicación geográfica y el entorno, las principales características y las dinámicas y tendencias que condicionan su situación, identificando a los países o zonas geográficas en las que cada situación específica es más visible. En la segunda, se explica la forma en la que los planes de acción y los proyectos destinados a la integración de los gitanos deben respetar las prioridades en las cuatro áreas fundamentales de intervención (educación, empleo, vivienda y salud), los diez principios básicos comunes y otros criterios, y también cómo deben modularse en función de los diferentes contextos y circunstancias. En la tercera, se presentan posibles modelos de planteamientos para cada tipo de situación, identificando los principales retos políticos y las alternativas posibles en cada caso, así como las opciones que no serían tan recomendables. Asimismo, también se analizan los problemas específicos más importantes en las cuatro áreas de intervención detalladas anteriormente en base a las experiencias y proyectos existentes, y se dan una serie de recomendaciones prácticas. La cuarta y última parte vincula los modelos de planteamientos con los instrumentos legales, políticos y financieros que hay a nivel de la UE. Finalmente, junto con la descripción de los principios básicos, incluimos un anexo a modo de resumen de los factores que pueden marcar el éxito de los programas y proyectos, indicando también los diferentes ámbitos de actuación.

Los modelos de planteamientos siguientes pueden ayudar a los Estados miembros a implementar estrategias nacionales de integración de los gitanos o conjuntos de medidas integradas, así como servir de ayuda a la hora de concretar las estrategias, planes de actuación y proyectos a escala local. Para que las políticas relativas a la población romaní sean efectivas, deben estar

⁵ *Íbid.*, p. 4.

⁶ Consejo de la UE: *Council Conclusions on Inclusion of the Roma*. 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs (Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana. Sesión nº 2947 del Consejo Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores), Luxemburgo, 8 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.euromanet.eu/>

7 Encontrará documentación adicional en: <http://www.coe.int/>

8 Comisión Europea (2011a), op. cit.

adaptadas a las necesidades y circunstancias concretas de cada caso. La Comisión Europea concibe estos modelos para que sirvan de guía y de apoyo a los Estados miembros a la hora de implementar sus Estrategias de Integración de los Gitanos. Al mismo tiempo, los modelos también ponen de relieve los aspectos más importantes en los que hay que mejorar, como la implicación de la población gitana en la toma de decisiones, la importancia de hacer un seguimiento y de aprender, la necesidad de hacer un uso más eficaz de los fondos mediante una mejor planificación y una mejor orientación de la implementación, etc.

En la elaboración de este documento, el experto ha complementado sus propios conocimientos y experiencia con dos métodos de investigación, a fin de analizar de manera crítica y validar las propuestas y recomendaciones que contiene. En primer lugar, el análisis de las fuentes secundarias, como informes, estudios, libros, literatura disponible y otros materiales escritos (páginas web inclusive). En segundo lugar, el contacto directo con informantes y expertos mediante entrevistas telefónicas e intercambios de correos electrónicos, con el doble objetivo de obtener información adicional sobre las experiencias existentes y de contrastar puntos de vista. Asimismo, se ha cubierto la mayor variedad posible de casos y países para poder describir de manera fidedigna las situaciones más frecuentes y los retos específicos con los que se encuentran las autoridades de cada país, y así poder proponer alternativas políticas adaptadas a cada caso. En total, se han analizado más de 90 estudios e informes y se han consultado más de 30 páginas web.

Hay que tener presentes varios aspectos al leer este documento:

- Utilizamos los términos genéricos *gitano* y *romaní* para hacer referencia a varios grupos diferentes (*rom, sinti, kalos, cingaros, boyash, ashkali, egipcios, yenish, nómadas, dom, lom*, etc.) identificados como tales por el Consejo de Europa, por representantes de los grupos de romaníes de Europa y por varias organizaciones internacionales (la OSCE-OIDDH, la Comisión Europea y la ACNUR, entre otras)⁷.
- Hay que comprender que los cinco tipos de circunstancias descritas representan las situaciones más comunes en las que se encuentran los gitanos en los países de la UE, pero no hay ninguna duda de que otros gitanos viven en circunstancias y condiciones socioeconómicas que no se incluyen en ninguna de estas tipologías. Asimismo, tal como se explica más adelante, cada categoría engloba una gran variedad de situaciones.
- A la hora de identificar experiencias y proyectos, este trabajo se ha centrado en los 27 Estados

miembros de la UE. No obstante, existen situaciones similares en países candidatos y precandidatos, así como en otros países europeos.

- Los «modelos de planteamientos» aquí descritos deben considerarse orientaciones, recomendaciones y sugerencias útiles que deben adaptarse a cada realidad concreta y siempre enmarcarse en políticas de alcance general, de acuerdo con los principios definidos en el Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020⁸.



1

Las condiciones de vida más frecuentes de los gitanos

Actualmente, la población romaní constituye la minoría étnica más numerosa de la UE. A pesar de estar repartida por todo el continente europeo, encontramos fuertes concentraciones de esta minoría en Europa Central y Oriental. En los nuevos Estados miembros de la UE de Rumanía, Bulgaria, la República Eslovaca y Hungría, los gitanos pueden representar entre el 7 y el 10% de la población. Asimismo, también hay importantes comunidades romaníes en países candidatos y candidatos potenciales, como Turquía y Serbia. En Europa Occidental, representan menos del 0,5% de la población total. La mayor concentración de gitanos la encontramos en España, mientras que en Francia y el Reino Unido también hay comunidades romaníes significativas⁹. Los gitanos están distribuidos por toda Europa, hasta el punto que hay comunidades romaníes en virtualmente todos los Estados miembros de la UE. Además, a pesar de que a menudo se concentran principalmente en determinadas regiones de un determinado país, las comunidades gitanas también están muy distribuidas geográficamente, ya que están presentes tanto en zonas rurales como urbanas.

El pueblo gitano es tan diverso como la sociedad misma, por lo que no podemos afirmar que determinadas formas

de vivir o comprender la cultura, las creencias y las tradiciones gitanas sean más importantes que otras, sino simplemente que algunas son más frecuentes que otras¹⁰. Muchos gitanos no se encuentran en situaciones de exclusión y desventaja, y debemos evitar cualquier tipo de vinculación entre *gitanos* y *problemas de integración*, ya que, sin duda, conduciría a generalizaciones gratuitas e incluso estereotipos gravosos. A pesar de que muchos «no gitanos» pobres comparten, en cierta medida, gran parte de los problemas relacionados con los gitanos, ciertas características y circunstancias, como los prejuicios y estereotipos negativos que alimentan una discriminación generalizada, sí son específicas de los gitanos y quizás deban tratarse de manera explícita (aunque no exclusiva). Los gitanos son ciudadanos europeos, por lo que cualquier tipo de política destinada a ellos debe entrar en el marco de políticas generales inclusivas, diseñadas para garantizar sus plenos derechos, incluidos el acceso a los servicios públicos y la participación activa en la sociedad.

A pesar de la diversidad de circunstancias y del hecho que algunos gitanos europeos tienen un alto nivel educativo y cultural o una calidad de vida más que aceptable, se han producido pocos avances en la mejora de las

⁹ División de Gitanos del Consejo de Europa: *Statistics (Estadísticas)*, 2010. Disponible en: <http://www.coe.int/>

¹⁰ Resulta especialmente importante evitar las acusaciones clásicas dirigidas contra los gitanos con un elevado nivel educativo, a los que se acusa de no ser gitanos porque no actúan como la mayoría de la comunidad.

¹¹ Banco Mundial: *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle* (Los gitanos en una Europa en expansión: rompiendo el ciclo de la pobreza), 2005. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/>

¹² Comisión Europea (2010a), op. cit.; Comisión Europea (2011a), op. cit. Presidencia española de la UE: *Plataforma Europea Integrada para la Inclusión de la Población Gitana. Hoja de Ruta*, 30 de junio de 2010.

¹³ Consejo de la Unión Europea (2009), op. cit.

condiciones de vida y las oportunidades de muchos de ellos. De hecho, especialmente en determinados países, un elevado número de personas de etnia romaní viven en condiciones de extrema pobreza y exclusión social. En general, los gitanos conforman uno de los grupos sociales más marginalizados de la UE. Deben hacer frente a profundos problemas sociales, relacionados con un bajo nivel educativo, unas elevadas tasas de desempleo, viviendas inadecuadas, una mala salud y la discriminación generalizada que sufren. Estos factores se interrelacionan para crear un círculo vicioso de exclusión social. Con la excepción de ciertos grupos específicos de gitanos y de casos concretos, en las últimas dos décadas no se ha salvado la brecha que separa a las comunidades gitanas de la mayoría de la población en muchos países europeos¹¹.

El círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión social viene determinado por la falta de garantías de que se observen sus derechos, la persistente discriminación (alimentada por el racismo) que sufren por parte de la población mayoritaria, la segregación espacial, la falta de acceso a servicios básicos y la ausencia de políticas coherentes destinadas a invertir estas tendencias negativas. Una educación adecuada, la mejora de las capacidades profesionales y el acceso al empleo, un acceso adecuado a la sanidad y unas viviendas y unas condiciones ambientales adecuadas: he aquí los cuatro pilares o ejes de la integración social y económica de los gitanos que han identificado tanto la UE como otros actores implicados.¹² Se ha demostrado empíricamente que, para obtener buenos resultados en estos cuatro campos de actuación y superar la exclusión social de los gitanos, es necesario definir e implementar políticas de inclusión integradas que sigan los diez principios básicos comunes identificados por la Plataforma Europea Integrada para la Inclusión de la Población Gitana y refrendados por el Consejo¹³.

La heterogeneidad de las condiciones de vida y los hábitats de los gitanos en los 27 países de la UE, así como en los países candidatos y candidatos potenciales, puede hacer aconsejable que se definan estrategias, prioridades y enfoques diferenciados. Los procesos de integración social y económica están condicionados por las circunstancias socioeconómicas y dependen, en gran medida, del contexto en el que vive la comunidad gitana y de las infraestructuras y servicios públicos y privados disponibles. Las condiciones ambientales, la segregación o la falta de interacción con las poblaciones mayoritarias tienen una influencia directa en la falta de acceso a los bienes y a los servicios que padecen muchos gitanos y, al mismo tiempo, condicionan y limitan las oportunidades de que se produzcan avances sociales y de que los gitanos se impliquen plenamente en la vida de sus comunidades. Al mismo tiempo, la concentración o el aislamiento simbólico influyen en las dinámicas internas y externas de los grupos, por lo que exigen enfoques

específicos que tomen en consideración estas circunstancias.

En el momento de implementar sus estrategias nacionales de integración de los gitanos o conjuntos de medidas integradas, los Estados miembros deben tener en cuenta la diversidad de circunstancias que rodean a la población gitana y la heterogeneidad de las condiciones de vida y los hábitats de los gitanos dentro de sus propios países. Esto es especialmente relevante a la hora de implementar las estrategias a escala regional y local y al concretizar objetivos y actuaciones para microrregiones desfavorecidas o barrios segregados, que requerirán modelos de planteamientos diferenciados.

Las diferentes circunstancias que se describen en este documento, agrupadas en cinco categorías, no engloban todas las situaciones con las que se encuentran los gitanos en Europa, sino que se centran en las más frecuentes, observables por toda la UE. En realidad, podemos identificar, en diverso grado, una o varias de estas categorías en todos los países. En algunos casos, como los de la República Checa, Portugal o España, los gitanos se concentran mayoritariamente en barrios y distritos urbanos y suburbanos. En otros, como Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Grecia o Hungría, además de los que residen en áreas urbanas, hay un gran número de gitanos que viven en asentamientos rurales segregados. Por su parte, muchos de los gitanos de Bélgica, los Países Bajos, el Reino Unido e Irlanda son nómadas o viven en caravanas. Podemos encontrar inmigrantes de etnia romaní procedentes de los Balcanes y romaníes que son ciudadanos de la UE y que se desplazan por los países de la UE-15.

Hay que poner de relieve que, dentro de cada categoría, hay una gran diversidad de grupos y circunstancias. En realidad, estos grupos no son excluyentes entre sí y comparten muchos elementos: por ejemplo, los migrantes de etnia romaní y los romaníes que son ciudadanos de la UE y que se desplazan por los países de la UE-15 normalmente viven en barrios urbanos segregados en los países de acogida, mientras que los gitanos que habitan en barrios suburbanos pueden presentar elementos propios de la vida segregada en entornos rurales. Al mismo tiempo, también se dan situaciones mixtas en grupos que se encuentran en un proceso de transición entre dos categorías. No obstante, esto no invalida el punto de partida del presente documento: dentro de las distintas circunstancias posibles, agrupadas en cinco categorías, hay una serie de características, situaciones, dinámicas y tendencias comunes que nos informan de las alternativas políticas y los modelos de intervención más adecuados para cada caso y que han demostrado ser más efectivos en la práctica.

1.1. Comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos integrados

Descripción

Esta categoría engloba a grupos y familias que viven en áreas densamente pobladas de ciudades, normalmente en barrios de clase media-baja o clase obrera, incluidos los situados en áreas de expansión urbana, aunque también en el centro de las ciudades, en los que muchos gitanos viven junto con el resto de la población, incluyendo, en muchos casos, otras minorías o personas de origen inmigrante. Aunque se considere que muchos de estos gitanos están en proceso de integración socioeconómica, su riesgo de exclusión es superior al de sus vecinos, por lo que siguen necesitando apoyo específico. Estos barrios no pueden considerarse excluidos del tejido social de las ciudades: se trata más bien de barrios populares o zonas residenciales relativamente pobres. Muchos de ellos se desarrollaron durante la segunda mitad del siglo XX, cuando las ciudades crecían y atraían a cada vez más trabajadores industriales (lo que alimentó un proceso de migración del campo a la ciudad), y se componen principalmente de bloques de pisos. En otros casos, se trata de barrios populares con mucha más historia. Estas zonas cuentan con servicios públicos básicos (escuelas, centros médicos, servicios sociales, transporte público, etc.), aunque a menudo resultan insuficientes o son de baja calidad.

Las familias gitanas que viven en estos entornos ya han dado pasos muy significativos hacia la integración social. Se trata de contextos con mayores oportunidades para la participación social de los gitanos: participación en la vida económica, acceso a la educación y la formación, oportunidades laborales, acceso a los servicios sociales y de salud básicos y a actividades deportivas o de ocio, etc. En resumen, estamos hablando de situaciones en las que se produce una mayor interacción con la población no gitana en variadas y múltiples circunstancias. Sin embargo, también se trata de un contexto eminentemente frágil, dada la elevada vulnerabilidad de estas comunidades. Muchas familias gitanas se instalaron en estos barrios cuando se crearon, de manera parecida al resto de sus habitantes. En otros casos, los gitanos llegaron a través de procesos explícitos de reasentamiento llevados a cabo por las autoridades públicas, a veces como consecuencia de políticas públicas de realojamiento en nuevas viviendas, mediante las que las autoridades públicas les sacaron de sus hábitats (normalmente, asentamientos informales periurbanos) y les proporcionaron viviendas sociales.

Dinámicas y tendencias

Las dinámicas más frecuentes en estos barrios están relacionadas con los siguientes aspectos:

- **Concentración contra dispersión física:** En algunos centros urbanos, la población gitana se reparte por varias áreas (de clase obrera o media-baja). Asimismo, en determinados barrios, el porcentaje de habitantes de etnia gitana no es demasiado elevado y estos ciudadanos se encuentran repartidos por diferentes calles y bloques de pisos. En otros casos, el porcentaje de población gitana de los barrios tiende a ser más alto o los ciudadanos de etnia gitana tienden a concentrarse en determinadas calles o a vivir juntos en los mismos bloques de pisos. El grado de concentración/dispersión dentro del barrio influye directamente en las oportunidades de integración de los gitanos. En realidad, una mayor concentración normalmente dificulta la integración, mientras que una mayor distribución física la facilita de manera significativa. A veces, esta concentración física no es una característica inicial de los barrios, sino que se va produciendo con el paso del tiempo, a causa de las tasas de natalidad más elevadas que presenta la población gitana y a la tendencia de las minorías a instalarse en las mismas áreas.

- **Concentración contra diversidad étnica:** Las tendencias pueden diferir según el barrio: en algunos casos, el equilibrio entre gitanos y no gitanos perdura en el tiempo; en otros, hay una clara tendencia hacia una mayor concentración étnica. En realidad, aunque a veces las infraestructuras del barrio mejoran y hay cierta movilidad física o social, en otros casos, la ausencia de movilidad se debe a la llegada de más gitanos u otros inmigrantes a la zona. El fenómeno clásico de la «huida de los blancos» condiciona la concentración de personas de etnia gitana en barrios típicamente gitanos (en los países de la Europa Central y Oriental) o de gitanos e inmigrantes en estos barrios (en Europa Occidental). Esta concentración étnica no solo está relacionada con la vivienda, sino que, debido a que la tasa de natalidad es más elevada entre los gitanos y la mayoría de los inmigrantes, también presenta un efecto multiplicador en los servicios públicos existentes, especialmente en las escuelas.

- **Estancamiento contra cambios positivos:** A pesar de que algunos de estos barrios pueden vivir una situación en la que no haya servicios nuevos ni mejoras durante años, en otros sí hay una inversión permanente: se mejoran las redes de transporte, se mejoran infraestructuras y se crean otras nuevas (como parques, polideportivos, centros de salud, escuelas y centros formativos), se restauran edificios, se atrae a servicios y empresas privadas, etc. Estas tendencias dependen de las políticas públicas. En el primer caso, los barrios se estancan por la ausencia de inversiones

públicas y de mejoras de las infraestructuras (lo que no favorece que se dé una buena dinámica económica en el barrio), los avances sociales son escasos y la calidad de vida tiende a bajar. En el segundo caso, el barrio participa de la dinámica positiva del resto de la ciudad. Conservar la calidad de las infraestructuras básicas y la vivienda (la vivienda social a menudo es de baja calidad) es crucial para que se den mejoras.

- **Aumentar la integración contra el aislamiento:** En muchos de estos barrios, los gitanos se convierten en «ciudadanos normales», con muy pocas diferencias con el resto de sus vecinos. A pesar de conservar sus propias tradiciones familiares y grupales, siguen las mismas pautas de comportamiento que sus vecinos en relación con la participación cívica y social, el acceso a los servicios y su uso, etc. En realidad, la interacción entre gitanos y no gitanos es permanente en la vida cotidiana de estos barrios, lo que se traduce, por ejemplo, en un mayor número de matrimonios mixtos. En muchos otros casos, no se da esta evolución y, a pesar de la proximidad física, los gitanos tienen tendencia a permanecer aislados o a conservar pautas de comportamiento diferenciadas en relación con el acceso a los servicios y su uso, así como en sus interacciones cotidianas. La distribución física a la que nos referíamos anteriormente, así como la existencia de programas de apoyo, influyen, entre otros varios factores, en estas tendencias.

- **Tensión entre procesos de inclusión y exclusión:** Esta tensión viene marcada por los riesgos y oportunidades ligados a la interacción habitual. Las prácticas discriminatorias a nivel individual y de grupo condicionan los procesos de exclusión. Por su parte, los procesos de inclusión pueden acelerarse mediante prácticas participativas (por ejemplo, a través de asociaciones gitanas que incluyan a jóvenes y mujeres), la emergencia de líderes gitanos (religiosos o de otra índole) y la participación de los gitanos en asociaciones cívicas temáticas y más generalistas. Aunque el acceso a los servicios públicos y a ayudas e ingresos públicos son pilares fundamentales para la integración de los gitanos, en determinados casos puede contribuir a crear situaciones de dependencia, si no se vinculan a medidas de activación o de condicionalidad.

Frecuencia - Países

Podemos encontrar gitanos que viven en áreas urbanas y suburbanas en muchos países de Europa. El hecho de que estos grupos de gitanos tiendan a ser menos visibles

por estar menos concentrados, o sencillamente porque sus hábitos son parecidos a los del resto de sus vecinos, no significa que este tipo de contexto social no sea frecuente. Por ejemplo, esta es precisamente la situación más común en España y en el sur de Francia (en ciudades como Perpignan), donde hay familias y comunidades gitanas que han sido protagonistas, a veces a lo largo de varias generaciones, de procesos de inclusión socioeconómica y que viven integradas en barrios urbanos en la mayoría de las ciudades, y también se da con cierta frecuencia en Europa Central (Hungria, la República Checa y Eslovaquia), en Polonia, Rumanía y Bulgaria.

1.2. Comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos segregados

Descripción

Esta categoría comprende las comunidades gitanas que viven en barrios o distritos urbanos y suburbanos, incluidas zonas de influencia urbana, que se caracterizan por la concentración étnica (muy a menudo, exclusivamente de gitanos) y los elevados niveles de pobreza y desfavorecimiento.

Los entornos característicos de esta categoría son muy diversos, aunque entre los más frecuentes destacan los barrios deteriorados del centro de las ciudades, las calles o barrios de la periferia, los barrios aislados espacialmente que hay alrededor de las ciudades y los asentamientos o zonas residenciales semirrurales en las afueras de las ciudades. También es frecuente encontrar gitanos en viviendas sociales y edificios antiguos en centros urbanos, edificios de viviendas multifamiliares, bloques de pisos de gran altura y pocas comodidades (típicos del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial), antiguas fábricas ocupadas por familias gitanas al dejar de estar operativas o lugares para que los trabajadores durmieran situados cerca de antiguas zonas industriales (algunos de ellos actualmente son solares abandonados).

Las causas que hay detrás de la emergencia de estos barrios y distritos son también muy diversas y dependen de los países y de las circunstancias concretas. En algunos casos, los gitanos llevan mucho tiempo viviendo allí; a veces, incluso varias generaciones, como en el caso de los centros de las ciudades. En otras ocasiones, es el resultado de procesos migratorios del campo a la ciudad. También hay espacios que fueron ocupados por los gitanos tras la caída del bloque soviético. En muchos casos, es consecuencia de políticas públicas de realojamiento en nuevas viviendas, que han supuesto el desplazamiento en masa de muchos de gitanos. Y también, a veces, los procesos de concentración se han visto

acelerados por desahucios y desalojos de inquilinos considerados de alto riesgo a alojamientos más básicos, a menudo en la periferia de las ciudades y muy lejos de los servicios públicos.

Dinámicas y tendencias

Algunas de las dinámicas y tendencias más frecuentes en estos tipos de hábitats van ligadas a los siguientes aspectos:

- **Segregación contra integración:** La situación más común en este tipo de áreas es que, desde la perspectiva de los urbanistas, los gitanos deben quedar fuera de la dinámica general de las ciudades y seguir aislados, o incluso ser expulsados si, en un marco de recalificación o regeneración del área en la que residen, se necesita el suelo que ocupan (por ejemplo, para expandir la ciudad, crear nuevas infraestructuras para servicios públicos, construir una carretera o autopista nueva o para procesos de aburguesamiento. Este enfoque tiene como consecuencia una ausencia de medidas destinadas a mejorar la accesibilidad física (z, transporte público, servicios de gas y electricidad, recogida de basuras, etc.) o social (relaciones sociales con las ciudades) en estas zonas. La segregación se da independientemente de si se trata de un lugar aislado (cuando hay una considerable distancia física entre el barrio desfavorecido y las zonas más compactas de la ciudad), periférico (situado en la periferia de la ciudad) o integrado (en las zonas residenciales de la ciudad, o incluso en el centro de la ciudad). Los límites de estas zonas pueden ser tanto simbólicos (cuando hay la percepción social de que es una zona peligrosa, un barrio de gitanos o un gueto) como físicos (las zonas están separadas de otras zonas residenciales por una zona industrial, una autopista, un río, un vertedero, etc.), a pesar de que la segregación es superior cuando hay una separación física o cuando hay solo habitantes de etnia gitana.
- **Deterioro contra mejora:** La tendencia más habitual es que las infraestructuras, bienes y servicios existentes en estos barrios sean precarios y, ante la ausencia de mantenimiento o mejoras, tiendan a deteriorarse con el paso del tiempo. Otra posibilidad es que sencillamente no haya infraestructuras básicas, como calles pavimentadas, electricidad, agua corriente, servicios de salud básicos, etc. Muy a menudo, los edificios son de baja calidad y muchas viviendas son, en realidad, chabolas improvisadas hechas de cartón, chatarra y ladrillos de barro, a menudo sin puertas, ventanas ni paredes. En muchos casos, la mala calidad de los edificios, unida a la falta de planificación

urbanística o a la expansión caótica del barrio, supone un grave riesgo para sus habitantes.

- **Atractivo contra estigmatización:** El efecto negativo de la estigmatización, ligada a la elaboración de perfiles étnicos y a circunstancias culturales y no a aspectos socioeconómicos, tiene una doble dimensión: en los barrios «payos» vecinos con una elevada concentración de gitanos, los romaníes se consideran el símbolo de todos los males urbanos (violencia e inseguridad, tráfico y consumo de drogas, etc.). Como consecuencia, estas zonas resultan poco atractivas para los negocios, por lo que sus habitantes no se benefician de los bienes y servicios y los puestos de trabajo que aportan las inversiones privadas (por ejemplo, en forma de tiendas de comestibles, panaderías, etc.). Estas zonas también son muy poco atractivas para los profesionales de los servicios públicos, especialmente para los más cualificados y más importantes para mejorar las condiciones socioeconómicas (maestros, doctores, etc.). En lo referente a los gitanos, la estigmatización de sus barrios condiciona la imagen que tienen de sí mismos y reduce sus expectativas de que se produzcan mejoras, lo que a menudo conduce a la autoestigmatización. A veces, esta estigmatización se ve agravada por la intensificación de situaciones de delincuencia, violencia y criminalidad.
- **Abandono público contra compromiso público:** Solucionar estas situaciones no es prioritario para muchos cargos políticos electos y autoridades públicas locales. Además, en muchos casos, a pesar de verse efectivamente confinados a estas zonas marginadas, la situación de los gitanos no es un tema de interés público para la ciudad, ya que el problema no es visible. Un discurso muy habitual entre muchos ciudadanos y cargos municipales electos es responsabilizar a los gitanos íntegramente de su situación. Una expresión típica de esta falta de interés público y de autocrítica es la frase «no quieren integrarse». Otro buen ejemplo de la voluntad de echar balones fuera y la ausencia de compromiso de las autoridades públicas es esa expresión tan común en muchas ciudades: «Ni la policía se atreve a entrar en este barrio». La falta de compromiso público también hace que los propios gitanos tengan cada vez menos interés en cuidar tanto bienes públicos como privados, lo que se refleja principalmente en el estado de sus viviendas.
- **Concentración étnica contra movilidad:** La tendencia actual ante esta situación es hacia una mayor concentración étnica. Estas zonas carecen de cualquier tipo de movilidad física o social y, cuando se da una cierta movilidad, es

14 Los entrevistadores que realizaron la encuesta EU-MIDIS determinaron que más de la mitad de los encuestados (54 %) en los siete Estados miembros participantes (República Checa, Grecia, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Polonia y Hungría) vivían en barrios con mayoría de población inmigrante o perteneciente a una minoría étnica, especialmente en Bulgaria (72 %), Rumanía (66 %), Eslovaquia (65 %) y Grecia (63 %). Los datos no se pueden considerar representativos de todo el universo geográfico y social a escala nacional de las comunidades gitanas en los países estudiados, y los resultados están sesgados por el limitado espectro de encuestados. Sin embargo, sí constituyen un intento pionero de identificar los diversos contextos vitales de los gitanos. Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Discriminación de la población romaní en materia de vivienda en determinados Estados miembros de la UE: Análisis de los datos de la encuesta EU-MIDIS*, Viena, 2009(d). Disponible en: <http://fra.europa.eu/>

15 Dertwinkel, T.: *Economic Exclusion of Ethnic Minorities: Indicators and Measurement Considerations* (Exclusión económica de las minorías étnicas: indicadores y consideraciones sobre las mediciones), European Centre for Minority Issues (ECMI), Flensburg, 2008.

porque llegan más gitanos (o, a veces, también inmigrantes) a la zona. Al igual que en el caso de la categoría anterior, el fenómeno clásico de las condiciones de «huída de los blancos» condiciona la concentración de personas de etnia gitana en barrios de gitanos. Esta concentración étnica no solo está relacionada con la vivienda, sino que, debido a que la tasa de natalidad es más elevada entre los gitanos, también presenta un efecto multiplicador en los servicios públicos existentes, especialmente en las escuelas.

Frecuencia - Países

Podemos encontrar situaciones de gitanos que viven en barrios urbanos o suburbanos en todos los Estados miembros de la UE, aunque son más frecuentes en la República Eslovaca (por ejemplo, el barrio Lúnik IX de Kosice), la República Checa (por ejemplo, el barrio de Hrušov de Ostrava), Hungría (por ejemplo, el distrito 8 de Budapest), Rumanía (por ejemplo, el distrito de Ferentari, en el sector 5 de Bucarest), Bulgaria (por ejemplo, el barrio de Stolipinovo de Plovdiv), Grecia (por ejemplo, el barrio de Ifaistos de Komotini), España (por ejemplo, el barrio de Los Almendros de Almería), Portugal (por ejemplo, el barrio de Las Pedreiras de Beja), Italia (los campamentos que hay alrededor de varias ciudades) y Francia (especialmente en la parte sur del país). Sin embargo, como ya hemos comentado, encontramos ejemplos de esta categoría en todos los países de la UE¹⁴. En todos los países, pero principalmente en la República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia y Rumanía, la concentración, marginalización y exclusión de los gitanos en zonas urbanas es producto de una serie de procesos muy variados y complejos. Los barrios urbanos de gitanos surgieron de la reconstrucción de las ciudades y las transformaciones del mercado laboral posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que causaron una migración a gran escala hacia las ciudades y el reasentamiento de muchos gitanos, o también como consecuencia del hundimiento del bloque soviético en la década de los 90, que vino acompañado del declive o la desaparición de sectores industriales enteros y de un paro masivo que afectó de manera desproporcionada a la mano de obra no cualificada (una parte significativa de la cual eran gitanos).

1.3. Comunidades romaníes que viven en asentamientos rurales segregados

Descripción

Esta categoría engloba a los grupos de gitanos que viven en asentamientos rurales segregados, aislados de ciudades y pueblos o situados cerca de pueblos, y que se

caracterizan por ser extremadamente desfavorecidos. En muchos casos, estas comunidades se encuentran en medio del campo, mientras que, en otras, son asentamientos formales o informales situados cerca de algún pueblo, pero que funcionan de manera paralela, como pueblos gitanos. En algunos países (Eslovaquia, Rumanía y Hungría), los «pueblos segregados» empiezan a verse como un modelo diferente del «asentamiento rural segregado». Un pueblo o varios barrios rurales se convierten en guetos, con el riesgo de convertirse en territorios gitanos y con gravísimas consecuencias en materia de segregación, discriminación y exclusión socioeconómica.

Estos asentamientos rurales segregados tienen diferentes orígenes. En algunos casos, los gitanos llevan muchos años viviendo ahí, incluso varias generaciones, dado que algunos de ellos habían proporcionado servicios a los agricultores, desarrollando profesiones tradicionales: herradores, cesteros, caldereros, etc. Muchos de estos asentamientos, especialmente en los antiguos países comunistas, se crearon a principios de la década de los 50, cuando los gobiernos aprobaron leyes que forzaban a los gitanos a sedentarizarse. Algunos gitanos se instalaron en estos asentamientos para trabajar en explotaciones agrícolas propiedad del gobierno, en minas y en pequeñas industrias; otras veces, los gitanos recibieron pequeños subsidios a la vivienda y construyeron sus viviendas en zonas rurales semiabandonadas y más baratas. Muchos otros asentamientos surgieron con el cambio de régimen político, cuando estos gitanos perdieron sus trabajos. En otros casos, los asentamientos se construyeron para proporcionar alojamiento permanente o temporal a víctimas de inundaciones u otras catástrofes naturales que habían perdido sus hogares.

La mala accesibilidad física y las deficiencias infraestructurales, como la ausencia de equipamientos (electricidad, gas, agua corriente, etc.) y servicios básicos (seguridad pública, educación, servicios de salud, etc.), suponen un grave problema en muchos de estos asentamientos, que casi siempre están al margen de la gobernanza pública y el tejido social de la región. En la mayor parte de los casos, las viviendas las han construido los propios gitanos, utilizando materiales inadecuados y sin ningún tipo de planificación urbanística. En realidad, estos asentamientos crecen de manera natural, sin ningún tipo de planificación y control, sumando nuevas construcciones improvisadas sin orden ni concierto. En general, hay grandes disparidades entre las zonas rurales y las urbanas en muchos aspectos: el acceso a infraestructuras viarias, industriales y comerciales; el acceso a la sanidad, la educación y otros servicios, como organizaciones benéficas y redes comunitarias, y los niveles de ingresos y la tipología de estas fuentes de ingresos. De hecho, la pobreza es más grave en las zonas rurales que en las urbanas, lo que significa que los gitanos de las zonas rurales son «doblemente perdedores»¹⁵: además de la falta de acceso a la protección social disponible en las zonas urbanas, los gitanos rurales tampoco

tienen acceso a los recursos productivos (principalmente tierras y capital circulante) necesarios para la agricultura de subsistencia, lo que a menudo se traduce en carencias alimentarias e imposibilidad de calentar los hogares.

Dinámicas y tendencias

- **Expansión y crecimiento:** Las elevadas tasas de natalidad, combinadas con las bodas a edades tempranas y otras circunstancias, alimentan el rápido crecimiento del número de residentes de estos barrios de chabolas y su constante expansión, a veces construyendo viviendas nuevas y otras, ampliando o anexándose viviendas ya existentes (muchas veces, los problemas relacionados con las viviendas en las zonas rurales están relacionados con negocios informales y prácticas crediticias abusivas). Este crecimiento también supone un creciente desequilibrio entre el número de gitanos y de no gitanos cuando estos asentamientos se sitúan cerca de algún pueblo. A pesar de las promesas hechas por varios gobiernos, especialmente durante el proceso de preadhesión a la UE, de reducir el número de poblados gitanos en zonas rurales, siguen apareciendo nuevos asentamientos en muchas regiones.
- **Falta de bienes de consumo básicos y de oportunidades económicas:** Muchos de estos gitanos viven en chabolas mal construidas y con demasiados ocupantes, en poblados aislados y segregados, lejos de asistencia sanitaria, escuelas, empleos y tiendas. El hecho de no poseer tierras impide que los gitanos de estos asentamientos produzcan bienes agrícolas, que desarrollen actividades lucrativas o incluso que sean autosuficientes. En la mayoría de estas zonas rurales, la economía no está diversificada, lo que significa que no existen alternativas a la agricultura. Además, cada vez hay menos trabajos estacionales debido a la progresiva mecanización de la actividad agrícola.
- **Altos niveles de dependencia:** Gran parte de la población gitana de zonas rurales se caracteriza por su extrema pobreza, lo que hace que estas personas dependan de prestaciones sociales: los subsidios (pensiones, ayuda por niños, etc.) son una importante (o incluso la única) fuente de ingresos para la mayoría de estos hogares. Es probable que la actual crisis económica, que está llevando a una reducción del gasto social, empeore todavía más la situación. Los elevados niveles de dependencia contribuyen a aumentar el círculo vicioso de la exclusión, ya que, en muchos casos, fuerzan a los gitanos a endeudarse, a someterse o verse sometidos a diversas formas

de explotación, a vivir aislados, a perder su autoestima y a ver cómo se deterioran las normas básicas de la coexistencia.

- **Inseguridad legal (también frecuente en la segunda categoría):** La inseguridad legal tiene varias dimensiones en los asentamientos rurales. En muchos casos, los gitanos no son propietarios de las tierras en las que tienen sus viviendas. Estas tierras pueden encontrarse en un limbo legal, ser de propiedad privada o, en algunos casos, de propiedad estatal. La mayoría de las viviendas, construidas por los propios residentes, se encuentran fuera de los núcleos urbanos, lo que significa que algunos ayuntamientos se niegan a proporcionarles servicios públicos (electricidad, agua corriente, etc.) porque estos asentamientos son «irregulares», a pesar de que los residentes hayan estado allí durante décadas. Muchas de estas viviendas son ilegales, las infraestructuras están mal construidas y el mantenimiento y la salubridad brillan por su ausencia. La ausencia de cualquier proceso de legalización de estos asentamientos causa dificultades a la hora de empadronar a sus habitantes y supone barreras prácticas al acceso a muchos servicios.
- **Migración creciente:** En los asentamientos rurales, los procesos migratorios tienen varias dimensiones. Hay una tendencia general a emigrar del campo a la ciudad, especialmente en los nuevos Estados miembros de la UE, en los que la población activa en el sector agrícola sigue reduciéndose y donde no hay suficiente diversificación económica en las zonas rurales. Evidentemente, los gitanos también entran dentro de esta dinámica. En algunas zonas con una elevada concentración de gitanos (colonizadas), los no gitanos tienden a emigrar, a menudo a otros países. En realidad, muchos gitanos que han iniciado procesos migratorios hacia países de la UE-15 vivían en zonas rurales.

Frecuencia - Países

El porcentaje de gitanos que viven en zonas rurales es muy elevado en países como Rumanía, la República Eslovaca, Hungría y Bulgaria. En Eslovaquia, se calcula que el 25% de la población gitana vive en 338 asentamientos rurales, de los que 281 (con cerca de 50 000 habitantes) están completamente aislados por barreras físicas y de otras naturalezas¹⁶. En Rumanía, se calcula que entre un 40,5 y un 65% de los gitanos viven en asentamientos rurales, que están repartidos por gran parte del país, aunque con una mayor concentración en los condados de Brasov, Mures, Alba, Cluj, Dolj y Mehedinti¹⁷. En Hungría,

¹⁶ Altrock, U. y otros: (2006) *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. From Adjustment to Reinvention* (Planificación espacial y desarrollo urbano en los nuevos Estados miembros de la UE. Del ajuste a la reinención), Ashgate Publishing, Aldershot, 2006.

¹⁷ Revenga, A., Ringold, D. y Martin Tracy, W.: *Poverty and Ethnicity A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe* (Pobreza y etnia. Un estudio de la pobreza de los gitanos en varios países de Europa Central), Informe Técnico del Banco Mundial nº 531, 2002. Berescu, C. y Celac, M.: *Housing and Extreme Poverty. The Case of Roma Communities* (Vivienda y pobreza extrema: el caso de las comunidades gitanas), Ion Mincu University Press, Bucarest, 2006. Véase también <https://childhealthnow.com/>.

- ¹⁸ Presidencia húngara de la UE: *Background information on the territorial aspects of extreme poverty. Informal Contact Group meeting* (Información de referencia sobre los aspectos territoriales de la pobreza extrema. Reunión informal del Grupo de Contacto), 18 de febrero de 2011. Véase también: Ministerio de Asuntos Exteriores de Hungría: *Gypsies/Roma in Hungary. Fact Sheets on Hungary* (Gitanos en Hungría: fichas descriptivas sobre Hungría), 2004. Disponible en: <http://www.mfa.gov.hu>
- ¹⁹ Información disponible en: <http://www.euromonet.eu/>
- ²⁰ Pavlou, M.: *Housing Conditions of Roma and Travellers* (Condiciones del alojamiento de gitanos y nómadas), Punto Focal Nacional de Grecia de la Raxen, marzo de 2009. Disponible en: <http://www.nchr.gr/>
- ²¹ Tanner, A.: *The Roma of Eastern Europe: Still Searching for Inclusion* (Los gitanos de Europa Oriental: en búsqueda de la inclusión), mayo de 2005. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org>
- ²² Íbid.
- ²³ Maisongrande, V.: *Les circulations migratoires roumaines en Europe: Réseaux sociaux et inscription dans l'espace* (Los circuitos migratorios romanes en Europa: redes sociales e inscripción en el espacio), 2011. Disponible en: <http://tel.archives-ouvertes.fr/>
- ²⁴ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Informe comparativo: La situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*, noviembre de 2009(b).
- ²⁵ Por ejemplo, ha habido conflictos en materia de visados entre la República Checa y Reino Unido y, más recientemente, entre la ex República Yugoslava de Macedonia y Suecia, así como conflictos fronterizos entre Francia, Reino Unido y Alemania.
- ²⁶ Eso se puso de manifiesto en la controversia derivada de la expulsión colectiva de gitanos rumanos y búlgaros a sus países de origen llevada a cabo en verano de 2010 por el gobierno francés.

se calcula que entre el 44 y el 60% de la población gitana vive en asentamientos rurales segregados, que se concentran principalmente en las 33 microrregiones (especialmente en el norte del país y en la Llanura Septentrional) consideradas como sensiblemente desfavorecidas por el Gobierno húngaro¹⁸. Las zonas fronterizas entre Estados miembros también presentan una gran concentración de poblados de gitanos, con un gran número de asentamientos/poblados/guetos en, por ejemplo, las fronteras entre Hungría y Eslovaquia, Rumanía y Serbia y Rumanía y Hungría. En Bulgaria, entre un 43 y un 48% de los gitanos viven en zonas rurales¹⁹. En otros países, como Grecia y Portugal, hay una proporción significativa de gitanos que viven en barrios de chabolas en entornos rurales. En el caso de Grecia, se calcula que 63 000 de los 250 000 gitanos del país, o más del 25% del total, viven en asentamientos rurales segregados, especialmente en el norte del país. Por su parte, los gitanos portugueses se concentran en la región del Algarve²⁰.

1.4. Ciudadanos europeos de etnia gitana y gitanos de terceros países que emigran a los Estados miembros de la UE-15

Descripción

Esta categoría incluye a los gitanos que emigran a corto y medio plazo a países de la UE-15, principalmente desde la antigua Yugoslavia, así como a los gitanos con ciudadanía europea, normalmente procedentes de países de Europa Central y Oriental (normalmente de Rumanía y, en menor medida, de Bulgaria, la República Eslovaca y la República Checa), que emigran a otros países de la UE (principalmente, de la UE-15)²¹. Este proceso migratorio no es un fenómeno nuevo, ya que ha pasado ya por varias fases, pero es más visible desde la caída de los antiguos regímenes comunistas y la última ampliación de la UE²².

Cuando hablamos de *migraciones*, siempre hay una serie de factores de expulsión ligados a las condiciones económicas adversas y a las pocas expectativas de que la situación mejore en los países de origen, así como factores de atracción derivados de las oportunidades que pueda haber en los países de destino. Actualmente, nos encontramos en un nuevo contexto migratorio, con la emergencia de nuevas formas de migración, como la migración circular o la emigración de regreso. En el caso de los migrantes de etnia gitana, la pobreza y la experiencia del racismo, la discriminación y, a menudo, la violencia son los factores de expulsión clave para explicar el desplazamiento de ciudadanos europeos de etnia gitana o de gitanos de terceros países a otros Estados miembros de la UE. Los factores de atracción más importantes pueden ser varios. En algunos casos, que son los más visibles, hay una tendencia

hacia la emigración temporal, con retorno al país de origen, que está ligada a la expectativa de conseguir recursos económicos (principalmente, a través de actividades informales y ayudas públicas). También hay pruebas de que las migraciones de romanes presentan patrones circulares²³. En otras ocasiones, la emigración se debe a la búsqueda de empleos más estables y a la expectativa de disfrutar de servicios públicos (educación y sanidad) de mayor calidad en los países de destino. Entre los factores de atracción, también destacan la presencia de amigos y familiares en los países de destino que, a menudo, son fuentes de información y apoyo; la suposición de que hay más oportunidades y una mayor discriminación de los gitanos en los países de destino, y finalmente una noción, optimista y vaga a la vez, de oportunidades económicas que permitan «vivir bien» en el país de destino, aunque no siempre fundamentada en las experiencias de anteriores emigrantes²⁴.

Problemas como el desempleo, la pobreza, el racismo y la sensación de desarraigo se han agravado en los últimos años y podrían aumentar todavía más en el contexto actual de crisis económica. Los gitanos aspiran a tener un futuro mejor y ven la movilidad como una oportunidad. En realidad, se supone que los países de la UE-15 deberían darles un entorno seguro, más protección y prestaciones sociales. Algunos grupos de inmigrantes que llevan tiempo en el país son ciudadanos de pleno derecho y se consideran minorías nacionales o étnicas en el país de acogida. Sin embargo, en estos mismos países, hay otros grupos de inmigrantes que se consideran refugiados o solicitantes de asilo y que no tienen permiso de residencia. En otros países, también se considerarían refugiados o solicitantes de asilo, pero no cumplen las condiciones (o no se les permite demostrar que las cumplen) para que se les otorgue este estatus.

Dinámicas y tendencias

Mayor prominencia en la agenda política: La problemática de los gitanos ha ganado relevancia en la agenda política y de los medios principalmente por los migrantes gitanos. En realidad, el tratamiento que ha recibido en los medios de toda Europa no ha estado exento de estereotipos, especialmente en los principales países de origen y destino, lo que solo ha conseguido empeorar las percepciones que se tienen de los gitanos. Las migraciones de gitanos también han causado múltiples tensiones diplomáticas entre gobiernos²⁵, hasta el punto de complicar enormemente, aunque de manera temporal, las relaciones entre la Comisión Europea y algunos Estados miembros²⁶. El debate alrededor de estos migrantes también ha alimentado los discursos políticos racistas, muchas veces articulados por partidos xenófobos o grupos extremistas, pero a veces también por los propios gobiernos.

Confusión generalizada e inadecuación de los mecanismos ordinarios:

La mayor parte de países receptores de inmigrantes gitanos se han visto superados por la realidad de los recién llegados y sus patrones migratorios. El comportamiento migratorio de los gitanos normalmente difiere de los patrones clásicos²⁷: normalmente se desplazan en grupos (familiares), tienden a vivir con la familia extendida o a unirse a ella y a desplazarse hacia diferentes ciudades o regiones en función de las oportunidades económicas, la presión social y el grado de benevolencia o de controles de las administraciones. A veces, parte del grupo se queda en el país de destino, mientras que el resto retorna al país de origen durante períodos cortos de tiempo. En realidad, todos estos patrones migratorios de grupos de gitanos sedentarios que, en cierto sentido, conservan su espíritu nómada y siguen el estilo de vida tradicional de los gitanos no solo sorprenden al resto de ciudadanos, sino que también provocan una confusión generalizada en las administraciones, que consideran que los gitanos explotan (hasta el punto del robo) los estados de bienestar sin demostrar ningún tipo de compromiso para con el país de acogida. De hecho, varios estudios recientes demuestran que sabemos muy poco²⁸ de un fenómeno que genera necesidades y problemas especiales a los que las administraciones locales no están acostumbradas a enfrentarse. La consecuencia es que los servicios públicos ni se utilizan ni se adaptan para hacer frente a estos tipos de circunstancias. En muchos casos, la relación se vuelve conflictiva o es sencillamente inexistente. Los servicios especializados para inmigrantes, sean públicos o privados, encuentran dificultades parecidas por su falta de experiencia en adaptarse a estas situaciones.

Creciente hostilidad y el enfoque del orden público:

Se están dando casos de hostilidad hacia los gitanos, sean inmigrantes o no, que a veces llegan a la violencia, con una frecuencia alarmante por toda la UE²⁹. Esta hostilidad se ve agravada por los enfrentamientos debidos al rechazo, los conflictos de intereses, las actitudes sospechosas, los discursos xenófobos y a un clima de creciente intolerancia. A veces, esta hostilidad también se da entre los gitanos recién llegados y los gitanos ya establecidos en el país, en parte, a causa de la creciente competición por los recursos primarios: trabajos y ayudas públicas. La presencia de inmigrantes de etnia gitana, provengan o no de otros Estados miembros de la UE, se considera, cada vez más, un asunto de «orden público» y no algo relacionado con las políticas de integración³⁰. Este punto de vista orientado a la seguridad también se justifica por la existencia, en algunos casos, de determinadas formas de explotación humana y de actividad criminal.

Crecimiento del círculo vicioso de exclusión y discriminación:

A pesar de los casos de inmigrantes gitanos que se han integrado en las sociedades de acogida, la mayoría de los inmigrantes de etnia gitana deben enfrentarse al efecto dominó de una cadena de eventos

y procesos negativos que se refuerzan mutuamente: la falta de documentación significa una falta de reconocimiento de determinados derechos, lo que implica no tener acceso a servicios públicos y oportunidades laborales, algo que, a su vez, se traduce en una creciente discriminación y exclusión social. Estas circunstancias se ven agravadas por la incertidumbre sobre la posibilidad de gozar de los derechos de todo ciudadano europeo, la falta de protección de los niños, la inexistente protección de ciertas formas de explotación humana, etc. Ciertos estilos de migración y comportamientos determinados por la lógica de las comunidades cerradas limitan la capacidad de hacer frente a esta situación de los servicios públicos, que les ofrecen ayudas económicas y acceso a determinados servicios, pero que no llevan a cabo acciones destinadas a integrar y promover la imagen de estos gitanos.

Frecuencia - Países

Los migrantes gitanos generalmente llegan a UE desde la antigua Yugoslavia, mientras que los ciudadanos europeos de etnia romaní que se desplazan los países de la UE-15 normalmente provienen de Rumanía y Bulgaria. En la década de los 90, esta migración se concentraba principalmente en Italia, Francia, el Reino Unido, Alemania y Bélgica. Sin embargo, en la última década, se ha expandido por todos los países de la UE-15, incluidos los países de la periferia europea, como Irlanda, España o Portugal, o también, aunque en menor medida, por países nórdicos como Suecia, Dinamarca y Finlandia. A pesar de que hay varios estudios recientes sobre el tema, no disponemos de datos exactos del número de gitanos que han abandonado parcial o completamente su país de origen para trasladarse a otro. En cualquier caso, generalmente se considera que esta cifra ha aumentado significativamente en la última década³¹.

1.5. Gitanos nómadas y estilos de vida (cuasi-)móviles**Descripción**

Esta categoría engloba a los gitanos, conocidos popularmente por varios nombres (nómadas, *manouches*, *rom*, viajeros, etc.), que siguen teniendo un estilo de vida marcado por su movilidad o cuasi-movilidad o que se consideran una población nómada por parte de las autoridades y las poblaciones mayoritarias. En Europa Occidental, los nómadas normalmente viven en espacios independientes, a menudo específicamente designados (terrenos, campamentos, etc.), situados a una cierta distancia de la población mayoritaria y generalmente creados por las propias autoridades locales. Sin embargo, a veces también se instalan temporalmente en campamentos improvisados, dada la ausencia de espacios adecuados

²⁷ A pesar de esta tendencia, también hay muchos casos de migrantes gitanos que siguen patrones parecidos a los de otros migrantes y que alcanzan niveles altos de integración en el país de acogida.

²⁸ FRA (2009b), op. cit.

²⁹ Comisión Europea: *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU* (Mejorar las herramientas de inclusión social y no discriminación de los gitanos en la UE), Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad G.4, manuscrito finalizado en junio de 2010(b). Disponible en: <http://ec.europa.eu/progress>

³⁰ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Incident report on violent attacks against Roma in Italy* (Informe sobre los ataques violentos contra gitanos en Italia), 5 de agosto de 2008. Disponible en: <http://fra.europa.eu>

³¹ A pesar de ello, y de acuerdo con las estimaciones disponibles, en muchos casos el porcentaje de personas de etnia gitana no es necesariamente superior al de no gitanos procedentes del mismo país. Por ejemplo, en España, se calcula que hay 864 278 personas de nacionalidad rumana, mientras que el número de gitanos rumanos se cifra en unos 50 000. Fuente: Instituto Nacional de Estadística: *Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011*, 2011. Disponible en: <http://www.ine.es/>

para sus caravanas. En otras ocasiones, una o más personas poseen o alquilan un terreno en el que luego instalan sus caravanas los miembros de su familia extendida.

El número de comunidades gitanas nómadas es relativamente pequeño, comparado con el de las comunidades sedentarias. De hecho, a pesar de que algunos grupos de gitanos de Europa Occidental siguen practicando un estilo de vida nómada o cuasi-nómada, la mayoría de las personas de esta etnia son sedentarias³². Aunque implica diferentes tradiciones en función de los grupos y los países, este estilo de vida nómada generalmente se basa en vivir en caravanas, usualmente en grupo, asentándose temporalmente en campamentos. La mayoría de estos nómadas se desplazan poco en invierno y más en verano, especialmente para realizar actividades económicas o para peregrinajes u otros eventos sociales que congregan a grandes grupos de gitanos.

Dinámicas y tendencias

Sedentarismo contra nomadismo: Aunque la mayoría de los gitanos de Europa creen que el estilo de vida nómada es cosa del pasado y desean convivir con el resto de la ciudadanía, para otros, el nomadismo sigue siendo parte esencial de su cultura y su identidad. En realidad, aunque muchos gitanos se asentaron hace ya siglos, la sedentarización en masa solo tuvo lugar a mediados del siglo XX. Ambas maneras de entender y experimentar la cultura gitana deben aceptarse, respetarse y apoyarse.

Reconocimiento y aceptación escasos: Históricamente, los Estados han tenido dificultades a la hora de reconocer el estilo de vida tradicional de los nómadas y de adaptar las normativas a sus necesidades específicas. Esta falta de reconocimiento influye en el hecho de que las autoridades públicas se muestren reacias a prestar servicios que se adapten a las necesidades de los nómadas. A su vez, esta falta de reconocimiento también se basa en las pocas oportunidades de conseguir espacios donde los nómadas puedan instalarse legalmente, lo que conduce a la ocupación no autorizada de solares y campamentos. En realidad, en países con una comunidad sustancial de gitanos nómadas, y a pesar de la implementación de programas específicos, la ausencia de espacios habilitados para el estacionamiento permanente o transitorio de caravanas es palpable³³. Esta situación engendra numerosas tensiones a escala local, ya que muchos ciudadanos no comprenden las razones por las que algunos gitanos quieren llevar un estilo de vida tan diferente y, en general, no se es consciente de que se necesitan normas adaptadas y servicios específicos para esta comunidad.

Dificultades administrativas: Los estilos de vida móviles causan varios problemas administrativos a las instituciones públicas. En las sociedades europeas, el

proceso de empadronamiento ligado a la residencia en una determinada jurisdicción municipal otorga una serie de derechos en materia de protección social a los ciudadanos. En algunos países, hay que estar empadronado para tener una línea de teléfono o de electricidad, poder escolarizar a los hijos, recibir asistencia médica y tener derecho a recibir pensiones. En muchos casos, pues, el estilo de vida de los nómadas les lleva a una confrontación sistemática con las autoridades. Los estilos de vida de estas personas requieren que se adapten y flexibilicen numerosas normativas y leyes. La rigidez actual discrimina abiertamente a los gitanos nómadas y supone una clara barrera al acceso de estas personas a sus derechos. Incluso en países en los que la ley ha avanzado más en este sentido, como Francia, con la Ley Besson³⁴, sigue habiendo problemas sin resolver en relación con su implementación y adaptación a casos concretos.

Políticas divergentes: Aunque, en algunos casos, las caravanas se consideran un tipo de vivienda, lo que supone una medida clave para prevenir la discriminación y para facilitar el acceso de estas personas a muchos servicios, la mayoría de los países se muestran más reacios a adoptar este punto de vista. Incluso en los países en los que se han aprobado leyes más permisivas, el número de espacios para instalar las caravanas es muy limitado y es común que no haya lugares disponibles en la mayoría de los pueblos y ciudades. De hecho, lo ideal es que los campamentos no solo sean un espacio en el que detenerse o descansar durante un viaje, sino que tengan unas ciertas condiciones que permitan que estas personas puedan vivir allí dignamente. El enfoque minimalista de la mayor parte de las autoridades locales a menudo tiene como objetivo evitar que los nómadas pasen y se queden en su jurisdicción y, así, reducir la presión de los ciudadanos que no desean tener a gitanos nómadas como vecinos.

Frecuencia - Países

El nomadismo fue muy frecuente en el pasado y sigue siendo el modo de vida de muchos grupos de gitanos en Europa Occidental y en el norte de Europa, especialmente en países como Bélgica, Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido e Irlanda, aunque también, en cierta medida, en los países nórdicos y los Países Bajos. En Europa Central y Oriental, así como en la Península Ibérica (España y Portugal), es prácticamente inexistente: solo quedan algunas comunidades de nómadas en Grecia. Actualmente, hay diversas tendencias: aunque algunas familias móviles tradicionales han abandonado el nomadismo (en muchos casos, debido a la falta de espacios adecuados para montar campamentos, a los desalojos y a los problemas administrativos), otras lo siguen practicando. La mayoría se quedan en campamentos semipermanentes durante la mayor parte del año.

³² Comisión Europea (2010a), op. cit.

³³ Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea. Informe comparativo*, Viena, 2009(c).

³⁴ Bidet, M.: «Will French Gypsies always stay nomadic and out of the law-making process?» (¿Los gitanos franceses serán siempre nómadas y seguirán estando fuera del proceso legislativo?), actas de la conferencia internacional *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, Refugee Studies Centre, Universidad de Oxford, 14-15 de enero de 2010.



Adaptar los principios a circunstancias diferentes

³⁵ Entre otros documentos, véanse: EURoma: *EURoma Report. Roma and the Structural Funds* (Informe EURoma: los gitanos y los Fondos Estructurales), Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2010; Consejo de la UE (2009), op. cit.; Comisión Europea (2011a), op. cit.; Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (2011), op.cit.; Fresno, J. M. y equipo técnico de la Fundación Secretariado Gitano: *Framework Document ACCEDER Programme* (Documento marco del programa ACCEDER), visita de estudio del Grupo de Trabajo sobre Empleo, 11-13 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.gitanos.org/>; Guy, W. y Fresno, J. M.: *Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report* (Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés, Asturias. Informe de síntesis), revisión por pares para valorar la inclusión social, 2006. Disponible en: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>; Fresno, J. M.: *Promoting the social inclusion of*

La información y los valiosos conocimientos acumulados a través de investigaciones, debates e intercambios sobre un número creciente de experiencias positivas ha permitido que investigadores, responsables políticos y otros profesionales cuenten con un corpus de principios y criterios que deberían seguirse a la hora de elaborar estrategias, políticas y planes para la integración de los gitanos³⁵. La Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos ha adoptado diez principios básicos comunes, refrendados por el Consejo, que estas políticas deberían seguir³⁶.

Al implementar sus estrategias nacionales de integración de los gitanos o conjuntos de medidas integradas, los Estados miembros no solo deben seguir los principios básicos comunes, sino que también deben adaptarlos a las distintas circunstancias para que resulten verdaderamente efectivos. Esta sección empieza exponiendo este corpus de conocimiento, que resulta de gran valor para todas las estrategias, planes y programas dirigidos a los gitanos y que, por lo tanto, hay que tener en cuenta, independientemente del país y del grupo de gitanos a los que se dirijan las medidas de inclusión. A continuación, se explica cómo se pueden modular estos principios y criterios de actuación en función de las circunstancias de cada caso.

2.1. Áreas, principios y criterios de actuación

Las dimensiones de la integración de los gitanos

Cada vez hay más unanimidad acerca del hecho que mejorar la situación de los gitanos en Europa significa desarrollar políticas que identifiquen y aborden todos los aspectos de sus penurias por medio de un enfoque integrado, que también implique proteger sus derechos fundamentales, luchar contra la exclusión y promover la cultura gitana y el respeto por la identidad gitana.

Acceso efectivo a los derechos: La literatura existente demuestra que muchos gitanos europeos no ejercen sus derechos del mismo modo que el resto de la ciudadanía o que, sencillamente, no tienen algunos de estos derechos³⁷. Garantizar derechos de manera efectiva significa ir más allá que reconocerlos legalmente y requiere una legislación adecuada, el adecuado cumplimiento de esta legislación y la eliminación de todos los obstáculos que puedan hacerla ineficaz. Todas estas políticas deben estar, en buena medida, orientadas

a los derechos y a la plena ciudadanía. La ausencia de esta dimensión es una debilidad para cualquier política que busque la inclusión social de los gitanos. Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos³⁸, así como los instrumentos propios de la UE³⁹, deben ser constituyentes esenciales de esta dimensión. Muchos derechos, ayudas y recursos son universales, por lo que todos los ciudadanos tienen derecho a beneficiarse de ellos. Sin embargo, el ejercicio de un derecho, el uso de un recurso o la prestación de un servicio se llevan a cabo a escala individual, por lo que deben adaptarse específicamente a las necesidades de cada ciudadano o grupo. Esta premisa cobra especial relevancia en el caso de las personas que se encuentran en una situación desfavorecida.

Inclusión socioeconómica: La pobreza y la exclusión no tienen que coincidir necesariamente. La pobreza es un concepto económico, vinculado a la ausencia de recursos materiales (precariedad), mientras que la exclusión es un fenómeno multidimensional que va más allá del enfoque puramente económico. En realidad, algunos gitanos socialmente excluidos no son pobres, pero se encuentran en situaciones de exclusión porque no participan en las dinámicas política, económica y social de la sociedad. No obstante, ambos fenómenos están interrelacionados y afectan tanto a las condiciones de vida como a la forma de participar en la sociedad de estas personas. A la hora de plantearse la inclusión social de los gitanos, es necesario abordar tres dimensiones complementarias de manera simultánea:

- **Dimensión civil/política:** Implica, entre otras cosas, la protección contra la discriminación, el pleno ejercicio de los derechos políticos y la posibilidad de tener una actitud de compromiso ciudadano.
- **Dimensión económica:** En relación con la posibilidad de que el colectivo gitano contribuya a la producción de bienes y servicios y su capacidad de tener acceso a estos bienes y servicios (consumirlos).
- **Dimensión social:** Con respecto a facilitar el acceso a sistemas de protección y a fomentar la creación de redes de apoyo social, como organizaciones comunitarias que vayan más allá de las redes familiares o los clanes y que permitan que estas personas se integren en su entorno social.

Desarrollo cultural: Tener en cuenta la dimensión cultural a la hora de diseñar estrategias integrales de inclusión social es un prerrequisito clave para que tengan éxito. De hecho, muchos de los errores y fracasos en intervenciones destinadas a la integración de los gitanos están íntimamente ligados a la falta de sensibilidad por

ese aspecto. Además, es importante evitar la confusión entre los gitanos como minoría étnica en general y aquellos grupos de gitanos que experimentan una cierta marginalización y situaciones de exclusión social. En realidad, desde una perspectiva holística, la inclusión de los gitanos engloba a todas las personas de etnia gitana y sus roles en la sociedad, su cultura, su idioma, su identidad y el reconocimiento y el aprecio de sus activos y realidades culturales por parte de la población mayoritaria. Las políticas que dejan de lado esta dimensión están enviándole a la sociedad el mensaje que hacer frente a los problemas de los gitanos significa luchar exclusivamente contra la pobreza y la marginalización, además de decirles implícitamente a los gitanos que su «integración en la sociedad» pasa por el hecho de que olviden quiénes son, si quieren avanzar socialmente.

Mostrar sensibilidad con la cultura gitana significa ofrecer servicios sociales, educativos y de salud cultural y lingüísticamente adecuados; fomentar el conocimiento de su propia historia y cultura entre las comunidades gitanas; proyectar una imagen positiva de los gitanos y darles mayor visibilidad pública, especialmente entre los medios y en eventos conmemorativos oficiales destinados a la población mayoritaria, y apoyar las manifestaciones culturales gitanas y garantizar su inclusión en la agenda cultural general. La falta de acceso a servicios básicos de las comunidades gitanas se ve agravada por los obstáculos ligados a la exclusión, la discriminación, los niveles educativos excepcionalmente bajos, etc. Es necesario, pues, que toda la sociedad entienda mejor la cultura y la historia gitanas para que aumente la tolerancia.

Los cuatro ámbitos prioritarios

Los principales actores que trabajan en el ámbito de los gitanos están de acuerdo en que los cuatro principales campos de actuación a la hora de conseguir la inclusión de los gitanos son el acceso al empleo, la vivienda, la educación y la sanidad. En realidad, la Década para la Inclusión Gitana se ha centrado, desde su nacimiento, en estos cuatro ámbitos prioritarios⁴⁰, la Hoja de Ruta de la Plataforma para la Inclusión de la Población Gitana identificó los principales problemas relacionados con cada uno de estos ámbitos⁴¹ y la última Comunicación de la Comisión detalla objetivos específicos para cada uno de ellos⁴². Además, hay varios problemas transversales, como la igualdad de género y la discriminación, que afectan directamente estos elementos. Esto significa que es necesario adoptar enfoques de género y de lucha contra la discriminación a la hora de actuar en cada ámbito. Los cuatro ámbitos prioritarios tendrán pleno sentido si se abordan a través de las dimensiones cívica/política, económica y social.

Las interconexiones existentes entre cada ámbito hacen que sea indispensable adoptar un enfoque integrado,

children in a disadvantaged rural environment – the micro-region of Szécsény: Synthesis Report (Promover la inclusión social de los niños de un entorno rural desfavorecido: la microrregión de Szécsény. Informe de síntesis), revisión por pares en materia de inclusión social y protección social y evaluación en materia de inclusión social, Hungría, 2010; GHK Consulting: Field social work and labour counselling within the schemes of strategies combating unemployment of Roma (Trabajo social de campo y asesoramiento laboral dentro de los mecanismos de las estrategias para combatir el desempleo de los gitanos), resumen de la revisión por pares, revisiones por pares de otoño de 2010 del programa de aprendizaje mutuo, República Checa, 25-26 de noviembre de 2010.

³⁶ Consejo de la UE (2009), op. cit.

³⁷ Véase, por ejemplo, FRA (2009b), op. cit.

³⁸ Entre estos instrumentos destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH, 1950). Más información en el cuarto capítulo de este documento.

³⁹ Unión Europea: *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000/C 364/01, 2000(c). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf; Consejo Europeo: *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*, 2000(a). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>; Consejo Europeo: *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*, 2000(b). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁴⁰ Véase <http://www.romadecade.org/about>.

⁴¹ Presidencia española de la UE (2010), op. cit.

⁴² Comisión Europea (2011a), op. cit.

- ⁴³ Presidencia española de la UE (2010), op. cit.; Comisión Europea (2011a), op. cit.
- ⁴⁴ Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión. Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana*, COM(2011) 66 final, Bruselas, 17 de febrero de 2011(c).
- ⁴⁵ Véanse: Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud: *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health* (Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los factores determinantes sociales de la salud. Informe final de la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud), OMS, Ginebra, 2008. Disponible en: <http://whqlibdoc.who.int/>; Organización Mundial de la Salud: *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond* (Pobreza y exclusión social en la región europea de la OMS: los sistemas sanitarios responden), Oficina Regional de la OMS para Europa, Copenhage, 2010(a). Organización Mundial de la Salud: *How health systems can address health inequities linked to migration and ethnicity* (Cómo pueden mitigar los sistemas de sanidad las desigualdades de salud ligadas a la inmigración y la etnia), Oficina Regional de la OMS para Europa, Copenhage, 2010(b).

que abarque simultáneamente los cuatro ámbitos. Evidentemente, estos cuatro ámbitos están interrelacionados: la vivienda (condiciones y situación geográfica) influye en la salud, las condiciones de acceso a servicios sanitarios y el acceso a oportunidades laborales; la salud que se tenga influye en los resultados académicos, mientras que la educación influye en determinados comportamientos relacionados con la salud y en la exposición a los determinantes sociales de la salud; el nivel educativo y la capacitación profesional influyen en las posibilidades de encontrar empleo; tener un empleo permite mejorar el nivel de vida, lo que permite cambiar las condiciones y la situación de la vivienda y poder acceder a servicios educativos y sanitarios.

De acuerdo con este enfoque, aun estando en línea con los objetivos identificados por la Comunicación de la Comisión (2011), las prioridades y los objetivos que se definen en cada país dependerán del tiempo, los medios y las circunstancias particulares. Sin embargo, hay un cierto consenso alrededor de determinados aspectos clave:⁴³

- **Acceso a la educación**, garantizando que, como mínimo, todos los niños finalicen la enseñanza primaria. Para hacerlo posible, los Estados miembros deberían garantizar que se proporcione una educación de calidad a todos los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación o segregación. Los Estados deben también ampliar el acceso a la formación y la atención de calidad en la primera infancia y, siguiendo la Estrategia Europa 2020, ocuparse de rebajar el número de aquellos que abandonan prematuramente la enseñanza secundaria⁴⁴. Asimismo, debe animarse con fuerza a los jóvenes gitanos a que cursen formación secundaria y superior. Los ámbitos de trabajo más importantes giran alrededor del acceso al sistema educativo, la educación y el cuidado de los niños en edad preescolar, la prevención del abandono y el fracaso escolar a edades tempranas (con el doble objetivo de que finalicen la enseñanza primaria y de facilitar la transición de la enseñanza primaria a la secundaria), la lucha contra la segregación y la concentración étnica en las escuelas, la integración en el marco educativo general, la transición entre la enseñanza primaria y la secundaria, la enseñanza secundaria y superior para garantizar el acceso al empleo, la educación intercultural y la atención a la diversidad.
- **Acceso al empleo**, reduciendo las desigualdades entre los gitanos y el resto de la población. Los Estados miembros deben conceder a la población gitana un acceso pleno y no discriminatorio a la formación profesional, al mercado laboral y a las posibilidades e iniciativas de autoempleo. También deben favorecerse los

microcréditos. En el sector público, debe prestarse una especial atención a dar empleo a funcionarios gitanos cualificados. Los servicios públicos de empleo pueden llegar a los gitanos ofreciéndoles servicios personalizados y otras fórmulas de mediación. Ello puede atraer a los gitanos hacia el mercado laboral, incrementando así su tasa de empleo. Los ámbitos de trabajo más importantes giran alrededor de la transición entre la educación y el mundo laboral, la formación profesional, el apoyo individualizado, las posibilidades de conseguir empleo y el acceso al mercado laboral formal, el microcrédito para fomentar el autoempleo y el espíritu empresarial, la formación profesional básica para adultos y la calidad de los puestos de trabajo.

- Reducir las desigualdades de estatus sanitario entre los gitanos y el resto de la población mejorando el **acceso a la sanidad** de los gitanos. Los Estados miembros deben ofrecer a los gitanos acceso a una sanidad de calidad, especialmente para los niños y las mujeres, y atención preventiva específica y servicios sociales de nivel similar y en las mismas condiciones que al resto de la población. Los ámbitos de trabajo más importantes giran alrededor de garantizar un mismo acceso a una sanidad de calidad⁴⁵, medidas de salud preventiva destinadas a los gitanos más jóvenes y la promoción de hábitos y estilos de vida saludables.
- **Acceso a la vivienda y a los servicios básicos**, acabando con la desigualdad entre la proporción de gitanos con acceso a la vivienda y a servicios públicos (como agua, electricidad y gas) y la del resto de la población. La actuación en materia de alojamiento tiene que ser parte de un enfoque integrado que incluya, en especial, la educación, la salud, la atención social, el empleo y la seguridad, así como medidas contra la segregación. Los Estados miembros deben también ocuparse de las necesidades específicas de los gitanos nómadas (por ejemplo, proporcionándoles acceso a terrenos de estancia convenientes). Deben actuar activamente con programas específicos que impliquen a las autoridades regionales y locales. Los ámbitos de trabajo más importantes giran alrededor de la mejora de las infraestructuras y los entornos donde viven las comunidades gitanas, la lucha contra la segregación, la planificación urbanística, la creación de infraestructuras de asistencia básica y la implementación de medidas de apoyo a la implicación en la comunidad.

Los diez principios básicos comunes

Los principios básicos comunes pretenden guiar y orientar a los diferentes actores que trabajan con la problemática de los gitanos. Las instituciones europeas han mencionado explícitamente algunos de estos principios, concretamente el segundo, «centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos»; el cuarto, «apuntar a la normalidad», y el séptimo, «uso de instrumentos comunitarios», en varios documentos y declaraciones políticas⁴⁶. También se han mencionado en los trabajos del Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión y se han incluido en la enmienda del art. 7.2 del FEDER (véase el Anexo 1).

Junto con los diez principios básicos comunes, se ha demostrado la utilidad de otros criterios de actuación, cuya aplicación se recomienda en cualquier política o proyecto de desarrollo que tenga la integración social de los gitanos como objetivo. A continuación indicamos algunos de estos criterios, que se describen con mayor detalle, en base a estudios de caso e informes, en el Anexo 2:

- Un enfoque a largo plazo que implique un consenso político más allá del ciclo político.
- Planes de actuación globales (enfoque integrado) e interconexión de los servicios para mejorar la coordinación, construir asociaciones y crear sinergias entre las diferentes actuaciones.
- Movilizar los recursos humanos, institucionales y económicos disponibles.
- Trabajar con los gitanos y con la comunidad para aumentar la sensibilización y fomentar la comprensión mutua.
- Desarrollar las capacidades profesionales de los actores creando equipos de trabajo multiculturales y empleando las herramientas y materiales adecuados.
- Flexibilidad y adaptación de los servicios ordinarios.
- Buscar un equilibrio justo entre derechos y responsabilidades que garantice los derechos y ayude a comprender las responsabilidades.

2.2. Adaptar los principios a la diversidad de las condiciones de vida de los gitanos

Los principios básicos comunes y demás criterios descritos anteriormente son útiles y recomendables independientemente de las condiciones de vida de los gitanos.

Sin embargo, las estrategias que deben utilizarse al seguir estos principios pueden variar. De hecho, su implementación debe modularse y ajustarse debidamente a cada condición y grupo para maximizar la eficacia y la consistencia. A continuación, explicaremos cómo, en la práctica, determinados principios y criterios comunes pueden ajustarse de acuerdo con las cinco tipologías detalladas anteriormente mediante el uso de estrategias y prioridades específicas.

1. El acceso efectivo a los servicios ordinarios requiere su adaptación a las necesidades de la comunidad gitana (p. c. 1 y 4)

El objetivo de todas las políticas de inclusión es la integración de la comunidad gitana en la sociedad mayoritaria (p. c. 4) (instituciones educativas ordinarias, trabajos convencionales, servicios de salud corrientes y viviendas en condiciones), por lo que las políticas de inclusión de la comunidad gitana deben integrarse en las políticas de alcance general (p. c. 1). Estos principios deben entenderse y aplicarse conjuntamente con otros conceptos, como el de centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos (p. c. 2). Aun así, el acceso efectivo a los servicios ordinarios implica que estos servicios sean flexibles y suficientes y se adapten a la comunidad gitana. Esto implicaría la existencia de enfoques diferentes en función de las cinco categorías descritas anteriormente y de los distintos ámbitos de intervención.

Si se toma el sector de la educación como ejemplo y se tiene en cuenta que las escuelas especiales o exclusivas para la comunidad gitana no son convenientes ni recomendables, la integración de la comunidad gitana en el sistema educativo implicará, sin duda, la adaptación de los servicios de enseñanza pública. Los ajustes y el grado de flexibilidad variarán según la tipología de las situaciones de exclusión y las circunstancias: por ejemplo, en el caso de grupos urbanos o suburbanos, puede implicar la aplicación de criterios de dispersión o servicios compensatorios para estudiantes de etnia gitana; los miembros de la comunidad gitana que viven aislados de las zonas urbanas pueden necesitar servicios de transporte; los inmigrantes gitanos pueden necesitar formación lingüística y los gitanos nómadas, precisar normas de acceso específicas. En los otros ámbitos de intervención, también serán necesarias estrategias específicas para la adaptación de los servicios generales: para facilitar el acceso a los servicios médicos (necesidades diferentes según el grupo), el acceso a los servicios de empleo (distintos niveles de cualificación y aptitud, además de situaciones diferentes del mercado de trabajo) y el acceso a la vivienda social (niveles de ingresos, criterios de acceso, etc.). En la mayoría de los casos, una adaptación inadecuada o insuficiente irá en contra del principio de acceso a los servicios ordinarios.

⁴⁶ Comisión Europea: *Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Non-discrimination and equal opportunities: A renewed commitment. Community Instruments and Policies for Roma Inclusion* (Documento de trabajo del personal de la Comisión que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado. Instrumentos y políticas comunitarios para la inclusión de los gitanos), CSWD 27[1].6.08 COM(2008) 420 final, Comisión Europea, Bruselas, 2 de julio de 2008(a). Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/>

⁴⁷ Por ejemplo, se ha demostrado que, a pesar de estar dirigido a los gitanos, más del 30 por ciento de los beneficiarios del proyecto *Acceder no pertenecen a la comunidad gitana*.

⁴⁸ Fundación Secretariado Gitano: *Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe. Bulgaria, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain* (Salud y la comunidad gitana: análisis de la situación en Europa. Bulgaria, Grecia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España), Madrid, 2009.

⁴⁹ *Íbid.*

2. Los servicios específicos deben conducir a la normalización (p. c. 2)

El principio consistente en centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos implica centrarse en los miembros de la comunidad gitana como grupo objetivo, sin llegar a excluir a otras personas que compartan circunstancias socioeconómicas similares; de hecho, la experiencia ha demostrado que los servicios centrados en la población gitana pueden resultar muy útiles para otras personas en circunstancias similares⁴⁷. Este principio considera que si la población gitana se enfrenta a unas condiciones de vida determinadas y, además, hay una gran diferencia con la población mayoritaria en relación con el acceso a servicios públicos, se requieren formas de intervención específicas y es recomendable desarrollar servicios explícitos para la población gitana. Este enfoque no debe desvincular las intervenciones centradas en los gitanos de otras iniciativas políticas más amplias.

El desarrollo de servicios específicos para los gitanos paralelos a los servicios ordinarios puede conllevar el riesgo de que los primeros se conviertan en servicios de segunda para la comunidad gitana y que, a su vez, no se lleven a cabo los cambios necesarios en los servicios ordinarios para que se adapten a las necesidades de todos los ciudadanos. Los servicios específicos para la población gitana deben conducir a la normalización, estar íntimamente ligados a los servicios ordinarios y funcionar de forma complementaria, además de facilitar el acceso de la población gitana a los servicios normales o generales. Sin embargo, para que los servicios adaptados conduzcan a la normalización y sirvan de complemento a los servicios globales, será necesario adoptar enfoques diferentes según el contexto, tipo de situación y grupo. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, un servicio de mediación sanitaria en un barrio urbano de gitanos puede actuar como servicio de transición y facilitar el acceso de la población gitana a los servicios ordinarios de la sanidad pública (como en Navarra, España), mientras que los centros médico-sociales para gitanos en asentamientos ubicados en zonas remotas (como en el caso de Grecia) tardarán más tiempo en ser efectivos, pero pueden conseguir que la población gitana tenga acceso a los servicios sanitarios ordinarios, si mantienen la vinculación con el centro médico urbano más próximo y, siempre que sea posible, ofrecen servicios de transporte para los pacientes⁴⁸.

3. Diferentes grados de interculturalidad al enfocar la inclusión de la población gitana (p. c. 3)

Es necesario un enfoque intercultural que incluya tanto al pueblo gitano y como a personas de otros orígenes étnicos. En realidad, un enfoque intercultural implica que tanto los miembros de la comunidad gitana como los no romaníes trabajen de forma conjunta, convivan entre

ellos, vayan a las mismas escuelas, utilicen los mismos servicios, etc. Un enfoque intercultural también implica el trabajo de equipos interculturales en programas dirigidos a la población gitana y que tanto miembros de la comunidad gitana como personas de otras etnias se beneficien de estos programas. Sin embargo, este principio puede aplicarse a diferentes niveles, según el tipo de circunstancias. Mientras que en algunos casos es posible que tanto miembros de la comunidad gitana como no miembros reciban los mismos servicios, en otros existirán pocas oportunidades de que las acciones enfocadas a la inclusión tengan una dimensión intercultural, debido a la concentración demográfica. Mientras que en las zonas urbanas es posible implementar programas destinados a la comunidad gitana que incluyan a beneficiarios que no son gitanos, este planteamiento no es realista en un asentamiento rural aislado. A pesar de que lo más recomendable es crear equipos de trabajo interculturales, en la mayoría de los casos esto solo será posible mediante la formación y asistencia adecuadas y tras años de intervención, siempre con el riesgo de que la identidad étnica se imponga a las competencias profesionales.

4. La dimensión de género puede implicar prioridades y velocidades distintas (p. c. 5)

La inclusión de los gitanos, las iniciativas políticas y los proyectos deben tener en cuenta las necesidades y circunstancias de las mujeres gitanas desde una doble dimensión. Por una parte, porque es necesario centrarse en las mujeres gitanas, en particular, para responder a problemas como la discriminación múltiple, a problemas específicos y más graves relacionados con la salud y el acceso a la atención sanitaria y al cuidado de los hijos⁴⁹, al mayor distanciamiento del mercado de trabajo y, en algunos casos, también a la violencia doméstica y la explotación. Por otra parte, porque la dimensión del género y el trabajo con las mujeres gitanas es crucial para la promoción de la comunidad gitana de forma global; en realidad, el papel que juegan las mujeres gitanas en el cambio y progreso de la comunidad gitana es, a menudo, determinante.

Sin embargo, la perspectiva de la igualdad de género requiere enfoques y prioridades diferentes, según las distintas circunstancias y categorías de los romaníes. Por ejemplo, las comunidades urbanas de gitanos tienden a ser más abiertas a la autonomía de la mujer, con lo que es más fácil abordar los problemas relacionados con su participación social, liderazgo, procesos de toma de decisiones, etc., mientras que en las comunidades rurales, o también al trabajar con inmigrantes de etnia gitana, estos asuntos pueden no encontrar tanta aceptación dentro de la comunidad y, por ello, es menos probable que se incluyan en el programa de trabajo. Es por ello que quizás debamos centrarnos en las necesidades

básicas, cuestiones sanitarias, cuidado de los hijos dentro de la comunidad gitana, hábitos alimenticios básicos, etc. La edad de las mujeres también condiciona, por ejemplo, las opciones de trabajo y las estrategias.

5. La implicación de la sociedad civil debe llevarse a cabo de forma bidireccional (p. c. 9)

La implicación de la sociedad civil en las políticas y proyectos de la comunidad gitana se considera vital tanto para la movilización de los expertos como para la difusión de los conocimientos necesarios para desarrollar el debate público y la responsabilidad. En realidad, la inclusión de la comunidad gitana debe considerarse una ventaja no solo para los propios gitanos, sino también para el conjunto de la sociedad, ya que sus beneficios, que incluyen ventajas económicas sustanciales⁵⁰, se extienden desde la comunidad gitana a la totalidad del tejido social. Aun así, no es únicamente una cuestión de implicación de la sociedad civil en los asuntos de la comunidad gitana, sino también de implicación de los gitanos en la sociedad civil, para que se conviertan en parte activa de esta sociedad. De hecho, la lucha contra los prejuicios, los estereotipos y el aumento de la hostilidad, a la vez que promueve la comprensión mutua, requiere participación y compromiso en ambos sentidos. Las expectativas de los no gitanos a menudo afectarán (de forma positiva o negativa) a las oportunidades de integración de los gitanos y a las decisiones sobre políticas, y la implicación de la sociedad civil en la causa gitana será, a menudo, un prerrequisito para que los proyectos tengan éxito⁵¹.

En función del grupo de gitanos, pueden existir diferencias en el apoyo a su plena participación en la vida pública, la estimulación de su ciudadanía activa y los procesos para favorecer su participación activa en la sociedad civil y, a su vez, la implicación de la sociedad civil en los asuntos relacionados con la comunidad gitana. Puede que la participación resulte más fácil para los grupos de gitanos urbanos, ya que se presenta de varias formas y existen más oportunidades para llevarla a cabo (eventos culturales, vida comunitaria, diálogo con vecinos, organizaciones de la sociedad civil, etc.), mientras que en las zonas rurales, en las que los contactos y los intercambios con no romaníes son menos frecuentes, las posibilidades de participación son muy limitadas y deben centrarse en espacios concretos. En el caso de los inmigrantes romaníes, los objetivos de participación también se verán reducidos (por motivos lingüísticos y educativos, además de por el establecimiento de las comunidades de inmigrantes romaníes en zonas periféricas, lo que dificulta los intercambios, entre otras razones), mientras que, en el caso de los nómadas, su estilo de vida condiciona sus formas de participación.

6. La participación y representación activas de la comunidad gitana van más allá de formalidades y órganos consultivos (p. c. 10)

Muchos países han adoptado métodos diferentes de participación formal por parte de la comunidad gitana a nivel nacional: el Consejo para las Minorías Nacionales y los Grupos Étnicos y el Consejo para las Organizaciones no Gubernamentales no Lucrativas (República Eslovaca), la Delegación para las Cuestiones de los Romaníes (Suecia), el Consejo de la Comunidad Romaní (Eslovenia), la Junta Asesora de Asuntos Romaníes (Finlandia), la Comisión Mixta del Gobierno y las Minorías Nacionales y Étnicas (Polonia), el Consejo Consultivo para las Minorías (Letonia), el Consejo Estatal del Pueblo Gitano (España), el Organismo Nacional para los Romaníes (Rumanía), los Autogobiernos de la Minoría Gitana (Hungría) y otras formas de representación política.

A parte de estas formas de representación, el reto sigue siendo la implicación activa de las comunidades gitanas a nivel local y en el día a día de los proyectos, es decir, trabajar con los gitanos y no para los gitanos. Las oportunidades de implicación variarán según el nivel de organización de las comunidades. Por ejemplo, es más fácil identificar a líderes, mediadores y otras formas de organización interna en comunidades urbanas y nómadas, mientras que en las rurales los procesos a menudo empiezan por formas básicas de participación a niveles elementales (debatir los problemas, escucharse mutuamente, respetar las diferentes opiniones, incluir a las mujeres gitanas, etc.). Por su parte, entre los inmigrantes, el liderazgo es tan difuso que es necesario llevar a cabo las actividades de forma individual o a través de representantes de cada familia, para así promover la participación. La participación está correlacionada con las responsabilidades y, si se malinterpreta, la participación de la comunidad gitana puede conllevar ciertos riesgos. Las autoridades públicas pueden verla como una forma de eludir sus responsabilidades, al transferir las competencias públicas a los gitanos, o bien las formas de participación pueden encubrir o promover prácticas de liderazgo inadecuadas o no representativas.

7. Las responsabilidades de la comunidad gitana y las responsabilidades públicas se aplican de formas diferentes

Los gitanos, al igual que el resto de los ciudadanos, tienen derechos, deberes y responsabilidades sociales, independientemente de sus circunstancias sociales y de la zona en la que vivan. El problema radica en el cumplimiento en la práctica de determinados derechos y deberes, que pueden variar según las circunstancias. Por ejemplo, en el caso de las prestaciones por desempleo

⁵⁰ Banco Mundial: *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Policy Note* (La inclusión de los gitanos: una oportunidad económica para Bulgaria, la República Checa, Rumanía y Serbia. Nota sobre política), Washington D.C., 2010(a).

⁵¹ Guy y Fresno (2006), op. cit.

y otras formas de ayudas sociales, la tendencia actual en muchos países es condicionar estos pagos al grado de activación de sus beneficiarios y al cumplimiento de determinados requisitos. Sin embargo, estos requisitos deberían ser diferentes según los grupos y las circunstancias. Aunque el uso de condicionalidades y deberes como forma de responsabilidad personal y activación de las personas es recomendable, debe adaptarse a los distintos grupos.

Por ejemplo, algunos países reducen las prestaciones por desempleo u otras transferencias sociales con el objetivo de «motivar a los gitanos a trabajar». Mientras que los gitanos que residen en zonas urbanas tienen la oportunidad de buscar trabajo con el apoyo correspondiente, los que se encuentran en zonas rurales no cuentan con oportunidades laborales ni disponen de medios de transporte, por lo que esta condicionalidad resulta totalmente inadecuada. En el caso de los inmigrantes romaníes, la divulgación tiene una importancia fundamental y debería implicar una campaña constante de sensibilización sobre derechos humanos y responsabilidades civiles por parte de la comunidad gitana. Otros ejemplos de distintos ámbitos incluyen el alquiler de viviendas sociales y el acceso a servicios básicos como el gas, la electricidad y el agua corriente, que pueden adaptarse y funcionar de distintos modos según las categorías y los grupos. La responsabilidad de la comunidad gitana radica en el cumplimiento de sus deberes civiles y responsabilidades públicas; también requiere que los organismos públicos desarrollen las condiciones para que los gitanos puedan cumplir con sus responsabilidades mediante la adaptación de determinados deberes a las posibilidades reales de los distintos grupos.

8. Los itinerarios y procesos de inclusión difieren según los grupos y las circunstancias

Teniendo en cuenta que la inclusión es siempre un proceso individual, debemos recordar que los itinerarios personales se ven condicionados por los contextos en los que viven las personas y sus circunstancias sociales, además de los tipos y niveles de oportunidades disponibles. En el caso de los gitanos, los itinerarios personales tienden a estar condicionados de manera significativa por la influencia del grupo (familia extendida y grupo de referencia). Los itinerarios personales de los miembros de la comunidad gitana que viven en zonas urbanas pueden sustentarse en diferentes puntos de entrada: acceso a escuelas integradas, relaciones frecuentes con personas de otras etnias, uso compartido de espacios y servicios comunes, oportunidades de empleo, etc. Por el contrario, los itinerarios personales de los gitanos que viven en zonas rurales aisladas, así como los de los inmigrantes romaníes que normalmente viajan en grupos de familias, se verán condicionados por la influencia del

grupo al que pertenecen y, por lo general, serán procesos más largos. En el caso de los nómadas, los itinerarios de inserción se verán altamente condicionados por su estilo de vida y movilidad.

9. Los proyectos integrados e integrales funcionarán de formas diferentes

Los proyectos integrados (coordinación adecuada y sinergias entre los distintos actores y ámbitos de trabajo) y los proyectos integrales (proyectos que cubren todas las áreas y dimensiones) deben seguir los mismos principios, aunque los enfoques y el proceso pueden ser distintos según tipos y circunstancias. Por ejemplo, en las zonas urbanas es posible involucrar a un mayor número de partes e instituciones en el proceso y existe una mayor cantidad de recursos disponibles, mientras que en las zonas rurales la disponibilidad de recursos y la distancia de actores relevantes (o incluso su ausencia) condicionarán el proceso. Al trabajar en ámbitos en los que hay recursos, uno o más ámbitos (normalmente, educación, trabajo y vivienda) pueden actuar como trampolín para romper el círculo vicioso de la exclusión. Entre los trampolines más comunes que se pueden encontrar en las zonas urbanas están el trabajo, las interacciones con vecinos no romaníes, las conexiones urbanas y la construcción de puentes físicos y comunitarios con la sociedad mayoritaria (incluido un acceso igualitario a los servicios), mientras que los procesos en las zonas rurales serán más lentos, y la educación (principalmente en la primera infancia) y el trabajo comunitario jugarán un papel determinante.

La sinergia entre ámbitos distintos pero complementarios (es decir, compartir experiencias y conocimientos al perseguir objetivos en el mismo sentido) debe estar presente en todas las actividades. Por ejemplo, los proyectos escolares y educativos, además de las mejoras en vivienda y entorno, son de vital importancia para contribuir a la introducción de hábitos saludables entre los niños. De igual modo, los proyectos en el ámbito de la vivienda que involucren a la población gitana pueden contribuir a mejorar su formación profesional, además de proporcionar puestos de trabajo. Obviamente, estas interrelaciones y puntos de entrada (círculos virtuosos) funcionarán de formas diferentes según los distintos tipos de circunstancias de cada comunidad gitana. En cualquier caso, los proyectos requieren una acción o un campo de actuación clave para evitar que se conviertan en una amalgama de iniciativas aisladas etiquetadas como *integrales*, sin que tengan impacto transformador alguno.



Modelos de planteamientos: retos, opciones y estrategias en función de los tipos de circunstancias

La Comunicación de la Comisión Europea (2011) pide a los Estados miembros que adopten o desarrollen un enfoque integral con respecto a la integración de los romaníes y que identifiquen una serie de objetivos específicos. Estos objetivos deberían enmarcarse dentro de cuatro ámbitos específicos, definirse debidamente en los programas nacionales de reforma y, cuando proceda, centrarse también en las microrregiones desfavorecidas o los barrios segregados en los que las comunidades gitanas son más vulnerables. A continuación presentamos una serie de modelos que pretenden servir como guía a la hora de discernir qué pueden incluir los Estados miembros en sus respectivas NRIS y cómo pueden implementarlas.

Basándonos en experiencias prácticas y la literatura especializada existente, presentamos posibles modelos de planteamientos para cada uno de los tipos de situaciones presentados anteriormente. Aunque es necesario que las políticas específicamente dirigidas a los gitanos

se enmarquen en políticas de alcance más general, las iniciativas políticas destinadas a los gitanos deben adaptarse a las necesidades y circunstancias particulares de cada grupo. Estos modelos de planteamientos describen los retos políticos y las posibles alternativas, además de incluir estrategias específicas, acciones prioritarias y recomendaciones prácticas. Finalmente, también hacemos referencia a prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas.

3.1. Posibles modelos de planteamientos para comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos integrados

4. Proporcionar un apoyo suficiente a estos barrios e invertir en ellos para evitar que se conviertan en entornos segregados o zonas de exclusión dentro de la ciudad.

Principales retos políticos

Las políticas deben estar orientadas a la integración de los gitanos, a proteger de tendencias a la concentración física y étnica (incluido el aislamiento de las comunidades gitanas), así como del estancamiento y del riesgo de deterioro de las condiciones de vida físicas y sociales en estos barrios. Entre los retos políticos destacan:

1. Completar la plena integración de estos grupos de gitanos, que deberá garantizar la implicación activa de la comunidad gitana en la dinámica del barrio.
2. Garantizar que los gitanos se benefician tanto como el resto de los ciudadanos de los servicios públicos, apoyando este proceso con las medidas de acompañamiento correspondientes.
3. Adoptar suficientes medidas para evitar la concentración étnica en determinados barrios y fomentar una mayor diversidad.

Posibles alternativas políticas

Muchos cargos municipales electos, así como muchos otros grupos, consideran que, una vez solventados sus problemas de vivienda, los gitanos ya no necesitan más apoyo y el proceso de integración ya puede darse por completado. Sin embargo, aunque sí es cierto que esto mejora las condiciones para integrarse en la sociedad, los gitanos seguirán necesitando apoyo para poder acceder a todos los servicios públicos e involucrarse plenamente en la comunidad. Para que los gitanos mejoren su nivel educativo o consigan un trabajo, no es suficiente con que vivan al lado de personas de otras etnias en barrios corrientes. En la mayoría de los casos, es muy probable que sigan obteniendo peores resultados académicos y presenten mayores índices de abandono escolar, que no tengan una formación profesional adecuada ni empleo, que tengan más dificultades para acceder a los servicios disponibles en su barrio y que participen poco de la vida de la comunidad. Para poder superar estas situaciones, proponemos que se opte por algunas de las siguientes alternativas. Algunas de ellas no son exclusivas, sino complementarias, y la opción 3 es especialmente recomendable para todos los casos.

Opción 1: Una distribución adecuada y racional de las familias gitanas (cuando se construye un barrio nuevo, hay una promoción de viviendas o se diseña un plan de realojamiento), siguiendo siempre los criterios de la distribución geográfica para evitar que los gitanos se concentren en una sola calle o un bloque de pisos.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Facilita la integración de los gitanos y crea mejores condiciones para hacerla realidad.</p> <p>Facilita la coexistencia y la interacción entre gitanos y no gitanos.</p> <p>Reduce la estigmatización y la confrontación social.</p>	<p>Debe contar con suficiente apoyo.</p> <p>Requiere normas adecuadas (por ejemplo, prácticas como permitir la libre elección del piso, permitir que las familias más numerosas vivan juntas, etc., fomentarán la concentración de los gitanos).</p>	<p>Para que este planteamiento sea efectivo, el punto de partida debe ser un número suficiente de pisos y un porcentaje reducido de familias gitanas.</p> <p>A veces, la distribución racional va en contra de las expectativas y los deseos tanto de gitanos como de no gitanos, por lo que puede encontrar resistencia.</p>

Opción 2: Planes permanentes de mantenimiento y mejora del barrio que se centren en espacios públicos e infraestructuras, así como en las áreas comunes de las viviendas que sean bloques de pisos (fachadas, entradas, áreas comunes, jardines), y todo ello acompañado de medidas de seguimiento y de mediación popular.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Evita el deterioro rápido del barrio, a la vez que mejora la autoestima y la satisfacción de los habitantes y la imagen general del barrio.</p> <p>Contribuye a que los vecinos de estos barrios se comprometan con la preservación de los bienes públicos.</p> <p>Resulta más barata a largo plazo.</p> <p>Permite fomentar la implicación de gitanos y personas de otras etnias mediante programas de formación y trabajos remunerados.</p>	<p>Los planes de mantenimiento deben ir acompañados de medidas de concienciación pública.</p> <p>La aprobación de estos planes debe estar siempre sujeta al apoyo de las organizaciones vecinales y de la comunidad.</p>	<p>Requiere líneas presupuestarias permanentes y continuidad.</p> <p>Estos planes fracasan si no se acompañan de actividades destinadas a fomentar la implicación de la comunidad, de un cierto compromiso por parte de los vecinos y de normas claras que exijan el cumplimiento de una serie de obligaciones cívicas por parte de todos los miembros de la comunidad.</p>

Opción 3: Programas para apoyar la integración social de los gitanos, de acuerdo con los principios de «centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos» y «apuntar a la normalidad», con el objetivo de fomentar el proceso de integración y centrados en el pleno disfrute de los servicios públicos, el acceso al empleo y la participación social.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Da continuidad al proceso de integración de los gitanos.</p> <p>Facilita un acceso y un uso adecuados de los servicios públicos.</p> <p>Contribuye a reducir las tensiones sociales, ya que permite que los conflictos relacionados con la convivencia se resuelvan de manera pacífica y posibilita el compañerismo.</p>	<p>Necesita continuidad para ser efectiva.</p> <p>Debe planificarse de manera integrada, implicando a varios servicios.</p> <p>Requiere la implicación activa tanto de asociaciones gitanas como de organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>Necesita recursos y líneas presupuestarias permanentes.</p> <p>Si las acciones no están bien planificadas ni correctamente alineadas mediante una estrecha cooperación entre los diferentes servicios públicos implicados (empleo, educación y sanidad), se corre el riesgo de crear servicios paralelos para los gitanos que no conducirán a la normalización.</p>

Opción 4: Planes de inversiones intensivas en regeneración urbana para mejorar la situación del barrio (especialmente cuando haya una tendencia hacia el deterioro), siguiendo un enfoque integrado (desarrollo urbano, económico, social y de los recursos humanos) y que fomente la participación activa.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Es la única forma de recuperar estos barrios cuando hay una tendencia clara hacia el deterioro.</p>	<p>Coordinación adecuada entre las instituciones públicas implicadas, tanto horizontalmente (educación, empleo, vivienda y sanidad) como verticalmente (locales, regionales y nacionales).</p> <p>Implicación activa de actores públicos y privados.</p>	<p>Necesidad de realizar fuertes inversiones.</p> <p>Existe el riesgo de que los gitanos queden excluidos de estos planes, especialmente si no están bien organizados, si están concentrados físicamente o si los planes no se adaptan debidamente a sus necesidades.</p>

Opción 5: Planes permanentes con el fin de ayudar a crear un clima de coexistencia pacífica y de cohesión social en el barrio, que involucren a todos los actores y refuercen las iniciativas de la sociedad civil. Esta opción requiere la coordinación activa de todos los servicios públicos, incluidos los ofrecidos por las organizaciones vecinales, el sector empresarial y las fuerzas de seguridad (policía de proximidad).

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Reduce los conflictos y las tensiones sociales y facilita la coexistencia pacífica y la cohesión.</p>	<p>Crear papeles de liderazgo, apoyar las iniciativas de mediación, estimular debidamente ciertas iniciativas ciudadanas, etc.</p>	<p>Estas iniciativas funcionan si se acompañan de otras inversiones y actuaciones que ofrezcan oportunidades a las poblaciones desfavorecidas y mejoren sus condiciones de vida.</p> <p>Centrarse en la reducción de conflictos resulta insuficiente a medio plazo.</p>

Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas

Hay varias prácticas llevadas a cabo frecuentemente por parte de las instituciones públicas que han demostrado ser inadecuadas en barrios integrados, en los que conviven gitanos y personas de otras etnias. Algunos de los ejemplos más frecuentes son:

1. Desarrollar políticas de reasentamiento inadecuadas: al planificar la construcción de un nuevo barrio o nuevas viviendas sociales, las autoridades tienden a alojar a todos los gitanos en el mismo bloque de pisos o la misma calle, sin distribuirlos de manera coherente, ofrecer apoyo o supervisar el proceso.
2. Traer nuevos grupos de gitanos al barrio con buenas intenciones, pensando que todos los gitanos quieren estar juntos y vivirán mejor así: hay un gran riesgo de que, a medio plazo, estas políticas provoquen la formación de guetos gitanos.
3. Construir viviendas sociales de baja calidad y ofrecer servicios públicos de mala calidad. En realidad, este planteamiento exige una renovación permanente de las viviendas y termina resultando más caro, además de afectar negativamente a la autoestima de los habitantes.
4. Ausencia de planes de mantenimiento e inversiones permanentes en el barrio, ya que mantener las infraestructuras resulta más barato a largo plazo que tener que sustituirlas por su deterioro.
5. Ausencia de sistemas de seguimiento y control del uso adecuado de los espacios y servicios públicos, que conduce al deterioro del hábitat, al surgimiento de bandas de jóvenes que toman el control de los espacios públicos e imponen sus propias leyes y sistemas de control y al deterioro y uso indebido de los bloques de pisos (deterioro de las fachadas y las zonas comunes, tráfico de drogas y otras actividades ilegales).
6. Ausencia de programas de asistencia social permanentes y suficientes, pensados para que los gitanos hagan uso de los servicios ordinarios y que se centren en los ámbitos de la educación, el empleo, el acceso a la atención sanitaria, la participación social, etc.
7. Desarrollar actuaciones urbanas sin las medidas sociales de acompañamiento necesarias.

Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles

Educación: Los principales desafíos están relacionados con la educación en la primera infancia; reducir la diferencia en nivel educativo con respecto a la población mayoritaria; evitar el abandono escolar, especialmente entre la enseñanza primaria y la secundaria, y fomentar el acceso a la educación postobligatoria, tanto a programas de formación profesional como a la universidad. Las medidas prioritarias estarán relacionadas con:

- La ausencia de educación en la primera infancia que, en esos casos, está ligada a tres factores:
 - La ausencia de guarderías en la zona.
 - Si hay guarderías, no son gratuitas.
 - Los gitanos sencillamente no son conscientes de la importancia de la educación en la primera infancia. Llevar a cabo acciones de sensibilización y ofrecer apoyo económico pueden contribuir a solucionar este problema.
- El absentismo y el abandono escolares, la continuidad entre la enseñanza primaria y la secundaria y la formación una vez finalizada la educación obligatoria:
 - Se pueden implementar sistemas de control y programas de seguimiento que cuenten con la ayuda de mediadores, crear comisiones de escolarización y ofrecer becas para facilitar al acceso a la educación postobligatoria.
 - Programas para facilitar la transición de un nivel educativo a otro superior.
 - Se pueden implementar medidas compensatorias en las escuelas, como poner profesores de refuerzo especiales a su disposición, ofrecer clases adicionales o reducir el número de alumnos por clase.
 - Preasignación de plazas en centros de secundaria y de educación postobligatoria, así como convocatorias de becas que permitan acceder a la universidad.
 - Desarrollo de programas específicos para personas que decidan volver a las aulas y programas de segunda oportunidad.
 - Creación de cursos de formación de adultos para fomentar la formación a lo largo de toda la vida.
 - Ofrecer apoyo escolar adicional.
- Aumentar la sensibilidad cultural puede hacer que la escuela resulte más atractiva para los niños y sus familias:

- Organizar actividades de sensibilización con la cultura gitana (y que impliquen a las familias).
- Introducir el idioma romaní en la escuela.
- Fomentar la participación de los padres y las familias.
- Respalda la educación multicultural y la diversidad en las aulas.

Empleo: Se ha demostrado que determinados criterios y estrategias son más adecuados que otros a la hora de enfrentarse a retos como mejorar el currículum y las oportunidades laborales de estas personas⁵². Los gitanos que están más preparados tienen muchas más oportunidades de mejorar su capacidad de encontrar trabajo en sectores como el comercio, los servicios, etc. Es de vital importancia que se identifiquen oportunidades laborales emergentes en el entorno de estas personas, así como ayudar y acompañar a los gitanos en la búsqueda de empleo. Entre las medidas prioritarias destacan:

- Promover el acceso a empleos convencionales en el mercado laboral formal, abordando problemas como la falta de cualificaciones profesionales y de competencias suficientes, los prejuicios y estereotipos existentes y el acceso limitado a los recursos formativos disponibles.
 - Se pueden elaborar medidas basadas en la inserción laboral, como itinerarios profesionales individualizados, con una formación profesional adaptada, que creen contactos con el mundo empresarial y que incluyan prácticas en empresas.
 - Fomentar el trabajo por cuenta propia mediante subvenciones y microcréditos.
- Por el momento, el resto de las alternativas no han tenido demasiados resultados; sin embargo, deberían seguir estudiándose. Todas las alternativas planteadas requieren apoyo permanente, un liderazgo firme y un elevado nivel de recursos para ser sostenibles a medio plazo. Aunque sí ha habido algunos éxitos en la inclusión de gitanos en iniciativas existentes, ha habido menos casos de éxito a la hora de lanzar iniciativas especialmente destinadas a los gitanos.
 - Experiencias que combinen la formación profesional y el empleo, como talleres formativos y talleres de empleo. Resultan especialmente recomendables en los sectores de la construcción, las infraestructuras y el medio ambiente, ya que permiten combinar la formación profesional con prácticas laborales en las zonas y los barrios en los que viven gitanos.
 - Economía social, incluidas las cooperativas.

- Empresas de inserción laboral (con empleos protegidos).
- Regularización de las actividades informales que desarrollan los gitanos.
- Ofrecer empleos públicos subvencionados (limpieza de parques y jardines, etc.) a los gitanos.
- Formación profesional y actividades de formación preprofesional orientadas a la adquisición de competencias básicas.

Vivienda: Los proyectos en el ámbito de la vivienda siempre deberían ir acompañados de los programas de intervención social descritos en la opción 3. Además de los anteriormente descritos, destacamos otros problemas específicos a los que hay que hacer frente:

- La necesidad de encontrar viviendas alternativas para los gitanos jóvenes. Dado que se casan jóvenes, los gitanos tienden a seguir viviendo con los padres, lo que hace que se alojen demasiadas personas en esas casas o pisos y que, por lo tanto, se deterioren con rapidez. El acceso a viviendas de alquiler para jóvenes puede ser una posibilidad para fomentar la movilidad social.
- La tendencia de los gitanos a concentrarse en un mismo bloque de pisos o en determinadas calles a menudo no se da desde el principio, sino que se va creando con el paso de los años, debido al crecimiento demográfico. Por lo tanto, solo se podrá superar si se implementan medidas que permitan la movilidad social. Un buen método sería eliminar las barreras que evitan que los gitanos accedan a viviendas de protección oficial: flexibilizar los criterios de edad o el período mínimo de residencia en el municipio, etc.
- La experiencia ha demostrado que, siempre que sea posible, será preferible que los gitanos que viven en barrios integrados sean propietarios y no arrendatarios de sus viviendas. Normalmente, cuando los gitanos son propietarios de sus hogares, los cuidan mejor. Además, también suponen un importante activo para poder afrontar otras necesidades y gastos imprevistos con mayor seguridad.

Salud: Los principales problemas relacionados con la salud que experimentan los gitanos que viven en barrios integrados están ligados al uso de los sistemas sanitarios, la prevención y los chequeos médicos regulares, especialmente en el caso de mujeres y niños. En realidad, en algunos países europeos, los sistemas sanitarios no son verdaderamente universales o, si lo son, exigen que los usuarios paguen por ciertos servicios. Esto puede suponer una importante barrera para algunos grupos de

⁵² Véanse las revisiones por pares de los casos de Avilés y la República Checa. Los documentos están disponibles, respectivamente, en <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/> y <http://www.mutual-learning-employment.net/>

53 **Diferenciaremos entre planes integrales, que requieren una financiación sustancial para cubrir todos los ámbitos de actuación, y planes integrados, que buscan una mejor coordinación de los recursos disponibles y la creación de sinergias entre ellos.**

gitanos. Las prioridades en materia de salud en zonas urbanas están relacionadas con:

- Adoptar medidas que faciliten el acceso a los servicios sanitarios y fomenten que se haga un uso adecuado de estos servicios, como:
 - Programas de mediación sanitaria.
 - Promover el uso de recursos sanitarios preventivos, con especial énfasis en la pediatría y el cuidado perinatal (durante el embarazo y durante y después del parto).
 - Campañas específicas relacionadas con la salud dental, los hábitos de alimentación saludables, los peligros ligados al abuso del alcohol y al consumo de drogas y las enfermedades corrientes.
 - Programas específicos para usuarios de drogas, que han demostrado ser una respuesta adecuada en determinados casos, cuando este problema es especialmente grave en la comunidad gitana.

Apoyo permanente y acompañamiento social:

Como ya hemos comentado, la integración de los gitanos es un itinerario personal que, en la mayoría de los casos, no termina con el acceso a un barrio urbano «normal». Para ayudar a compensar las desventajas de estas personas, se pueden diseñar programas de intervención permanente centrados en la comunidad gitana, aunque sin excluir a otras personas que se encuentren en situaciones parecidas (o sea, centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos). Estos programas pueden desarrollarse en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y asociaciones gitanas, y deben estar estrechamente vinculados a los servicios públicos para evitar que se creen servicios paralelos y facilitar el acceso a los servicios ordinarios. Se pueden centrar en compensar las desventajas de los gitanos en los cuatro ámbitos prioritarios y en fomentar la participación activa de los gitanos desde un planteamiento intercultural. Sin este apoyo, muchos gitanos corren el riesgo de volver a su antigua situación de exclusión.

3.2. Posibles modelos de planteamientos para comunidades romaníes que viven en barrios urbanos y suburbanos segregados

Principales retos políticos

Las políticas deben ir orientadas a cambiar las dinámicas y tendencias negativas en barrios urbanos y suburbanos: la segregación, el creciente deterioro, la estigmatización, el desinterés de las autoridades públicas y el aumento de la concentración étnica. Estos desafíos políticos no son excluyentes entre sí, sino que todos ellos deben considerarse esenciales.

1. Superar la creciente tendencia hacia la segregación de estas zonas generando una interacción sistémica y mutuamente beneficiosa que incorpore a los gitanos en las dinámicas urbanas.
2. Invertir la tendencia creciente a la concentración étnica.
3. Invertir la tendencia al deterioro de las infraestructuras y servicios del barrio.
4. Crear condiciones positivas en la zona para atraer a servicios y negocios incipientes, incluidos los comercios básicos necesarios.
5. Hacer que la mejora de estas zonas se convierta en una de las principales prioridades políticas de la ciudad (se hace por el bien de la ciudad y no solo por el bien de los gitanos).

Posibles alternativas

No hay una única respuesta ni una alternativa ideal para solucionar la situación de las comunidades gitanas que viven en barrios urbanos o suburbanos. En realidad, los cargos municipales electos deberán elegir entre diferentes alternativas políticas en función del país, de las circunstancias socioeconómicas particulares y de cualquier otro elemento que pueda influir en la decisión. Aunque cada alternativa puede ser más o menos adecuada o viable según los medios disponibles y las circunstancias particulares, también pueden complementarse entre sí: de hecho, recomendamos optar por una combinación de las alternativas presentadas (a pesar de que algunas de ellas son incompatibles entre sí). En cualquiera de los casos, estas alternativas deberían ir acompañadas de planes de intervención social integrales (siempre que sea posible) e integrados que fomenten el compromiso, el sentido de la responsabilidad y la implicación activa de los gitanos⁵³.

Opción 1: Eliminación de las barriadas o asentamientos gitanos realojando a sus habitantes en pisos o casas, de titularidad pública o privada, de otras zonas de la ciudad.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Se trata de una solución estructural y definitiva.</p> <p>Facilita el disfrute pleno de sus derechos por parte de la comunidad gitana y ayuda a reducir los estereotipos.</p> <p>Crea condiciones adecuadas para una mejor integración.</p>	<p>Debe desarrollarse siguiendo el debido proceso: preparación, seguimiento durante y después del proceso, distribución de los gitanos por diferentes partes de la ciudad, evitar la concentración en determinados bloques o calles y realizar una intervención social adecuada en las zonas donde vivirán los recién llegados (incluidos ciudadanos de otras etnias).</p> <p>Se recomienda combinarla con intervenciones integradas en otros ámbitos, como el empleo, la educación, la sanidad y la participación social.</p>	<p>Elevados costes a corto plazo (aunque no necesariamente a largo plazo).</p> <p>Oposición ciudadana.</p> <p>Riesgo de que se formen nuevas concentraciones de gitanos, debidas al crecimiento natural (tasas de natalidad elevadas), si la dispersión por la ciudad es insuficiente.</p>

Opción 2: Desarrollo de planes urbanos para conectar el barrio en el que viven los gitanos con las zonas colindantes.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Tiende a romper la espiral de aislamiento y segregación de los gitanos, ofreciéndoles más oportunidades de participar en la sociedad y de interactuar con el resto de los ciudadanos.</p> <p>Se trata de una actuación en beneficio de toda la ciudad y no solo de los gitanos.</p>	<p>Implica una nueva ordenación urbanística de la zona, la revitalización de los terrenos, la mejora de la accesibilidad mediante la conexión del barrio a las redes de transporte, la creación de servicios, etc.</p>	<p>A menudo se ve marcada por ciertos intereses urbanísticos que condicionan el proceso de toma de decisiones: los intereses de operadores privados, inversores y, a veces, también de cargos municipales electos.</p>

Opción 3: Desarrollo de planes de renovación urbana, inversiones y saneamiento específicos para el barrio, que se centren tanto en el entorno urbano como en la rehabilitación de casas y bloques de pisos.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Permite mejorar las condiciones de vida.</p> <p>Muy recomendable en combinación con la opción 2.</p> <p>Puede dar oportunidades de formación y empleo a la comunidad gitana.</p>	<p>Requerirá regularizar determinadas situaciones (censo, propiedad, pago de los alquileres, etc.) y debe desarrollarse en conjunción con planes de seguimiento y de intervención social.</p> <p>Necesita la participación activa y el compromiso de la comunidad gitana para cambiar las normas existentes.</p>	<p>Todos los planes de inversiones en el barrio y en las viviendas pueden esfumarse si no hay un proceso de seguimiento, unido al compromiso de la población gitana.</p> <p>Pueden darse mejoras a corto plazo, pero se corre el riesgo de invertir mucho y obtener poco a cambio a medio plazo si no se implementa un plan de mantenimiento.</p>

Opción 4: Desconcentración del barrio realojando a parte de sus habitantes en otras zonas de la ciudad y mejorando las casas o bloques de pisos restantes (rehabilitación y renovación, mejoras en las infraestructuras, aumento del espacio habitable de las casas o pisos, etc.).

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Reduce el problema de la concentración demográfica de los gitanos.</p> <p>Mejora las condiciones de vida en la zona.</p> <p>Ofrece oportunidades de formación y empleo a la comunidad gitana.</p>	<p>Se trata de una operación a largo plazo y especialmente compleja.</p> <p>Funciona mejor si hay otras mejoras en las zonas colindantes.</p>	<p>A pesar de que es posible que no solucione los problemas de forma definitiva, puede servir para paliarlos y para crear las condiciones necesarias para que se den tendencias más positivas.</p>

Opción 5: Dar facilidades a los pequeños inversores (deducciones impositivas, subvenciones, terrenos gratuitos y otros tipos de incentivos a la creación de empresas) en el barrio gitano. En la mayoría de los casos, estos barrios no tienen ningún tipo de dinámica económica ni comercial, lo que significa que sus habitantes deben salir del barrio para comprar productos básicos y satisfacer sus necesidades cotidianas.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Facilita el acceso a productos básicos y de primera necesidad a los habitantes del barrio.</p> <p>Crea puestos de trabajo y ofrece oportunidades de empleo por cuenta propia.</p>	<p>Requiere que la seguridad y el orden público imperen en la zona.</p> <p>Se recomienda combinarla con programas de formación profesional y empleo, que incluyan el fomento del trabajo por cuenta propia y la concesión de microcréditos.</p>	<p>A pesar de no solucionar los problemas de infraestructuras, puede generar una cierta dinámica económica básica.</p>

Opción 6: Intensificar la prestación de servicios públicos y planes de intervención social, medida que incluye inversiones y equipamientos sociales (intervención social en los ámbitos de la educación, la vivienda, la formación profesional, etc.) y programas de acompañamiento social que puedan reforzar la dinámica positiva y el cambio.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Puede contribuir a la sostenibilidad de la comunidad, ya que genera oportunidades para los habitantes del barrio en cuestión.</p> <p>Invierte las dinámicas negativas generando tendencias positivas y multiplicando las opciones para estas personas.</p> <p>Puede consolidar procesos de cambio mediante inversiones y mejoras en las viviendas.</p>	<p>Buena coordinación entre los diferentes departamentos y niveles administrativos e implicación activa de organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Continuidad a largo plazo y un sistema de coordinación efectivo.</p> <p>Requiere un planteamiento basado en la cooperación activa.</p>	<p>Resulta cara y los resultados son normalmente escasos a corto plazo.</p> <p>Riesgo de desánimo si no hay resultados demostrables.</p> <p>No aborda las condiciones estructurales que llevan a la exclusión.</p> <p>Aunque requiere continuidad a largo plazo, normalmente viene determinada por decisiones políticas a corto plazo (presupuesto anual, cambio de los cargos municipales electos, etc.).</p> <p>Implica implementar métodos de trabajo adecuados y rigurosos, así como una gestión compleja.</p>

Opción 7: Estructurar la participación de los gitanos en la sociedad a través del apoyo de su autoorganización y la creación de canales de diálogo externo con los poderes locales. Esta es la condición mínima necesaria en todos los casos.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Facilita o desencadena una dinámica positiva en la comunidad.</p> <p>Contribuye a reducir los problemas internos (deterioro de la coexistencia y la cohesión, prácticas corruptas y dominio abusivo de determinadas familias y clanes, llegando a la explotación) y los conflictos externos (racismo, discriminación y confrontación interétnica).</p> <p>Crea las condiciones necesarias para que haya buen ambiente en la comunidad.</p> <p>Permite que se den contactos permanentes con la comunidad gitana.</p>	<p>Necesita de líderes y apoyo en forma de mediación, además de un compromiso coherente por parte de las autoridades públicas y otras partes interesadas.</p> <p>Debe estar ligada a mayores oportunidades de participación.</p>	<p>Es una medida únicamente paliativa.</p> <p>Puede resultar desalentadora para los gitanos si las instituciones públicas no ofrecen el apoyo necesario.</p>

54 Dado que limitan significativamente el acceso a servicios básicos y las oportunidades de participación social, también pueden contravenir los artículos 22 (derecho a la seguridad social), 25 (derecho a un nivel de vida adecuado), 26 (derecho a la educación) y 27 (derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad) de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 1 (la inviolabilidad de la dignidad humana), 4 (trato degradante), 14 (derecho a la educación), 21 (no discriminación), 34 (derecho a la seguridad social) y 35 (acceso a atención sanitaria) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas

Los cargos municipales electos muchas veces adoptan estrategias y planteamientos poco recomendables. A veces, estas estrategias tienen su origen en una falta de compromiso político. En otros casos, fracasan porque las partes implicadas buscan una solución rápida a un problema que necesita un planteamiento a largo plazo y que no se soluciona de la noche a la mañana. Incluso hay casos en los que las presiones externas, a menudo de naturaleza urbanística o provenientes de los barrios colindantes, o simplemente la falta de conocimientos, hacen fracasar las iniciativas. Las estrategias que pasamos a comentar no solo resultan ineficaces, sino que prolongan y, a veces, incluso intensifican los problemas con el tiempo, por lo que terminan requiriendo soluciones mucho más costosas a largo plazo.

1. Dejar que el barrio cree su propia dinámica, sin ningún tipo de intervención, seguimiento o apoyo público. Esta opción normalmente lleva a un mayor deterioro y al aumento de los problemas internos y externos en materia de orden, seguridad y cohesión, además de reducir la calidad de vida de los gitanos y negarles muchas oportunidades. Con el paso de los años, estas situaciones son cada vez más difíciles de superar.
2. Actuaciones orientadas a aumentar la segregación o el control. Este tipo de acciones normalmente consisten en reducir los servicios: recortar servicios básicos (agua, electricidad, etc.), definir límites urbanos (a veces, incluso con muros), implementar sistemas de control de acceso sistemático al barrio, etc. Además de estigmatizar a las poblaciones gitanas y empeorar los problemas sociales, estos planteamientos tienen precedentes históricos peligrosos y minan la dignidad humana⁵⁴.
3. Ejecutar desalojos forzados, adoptar leyes o normas que lleven a los gitanos a una situación de ilegalidad y desesperación o reducir las ayudas y prestaciones sociales sin dar alternativas. Además de generar dudas sobre si es conforme a los marcos constitucionales de los países de la UE o al deber de los gobiernos (locales) de proteger a sus ciudadanos, un planteamiento que reduzca los derechos y limite las ayudas públicas solo contribuirá a empeorar los problemas sociales, como la delincuencia y la inseguridad.
4. Políticas centradas únicamente en expulsar a los gitanos o trasladarlos a otro lugar. Sacar a los gitanos de un lugar para construir una autopista, ampliar la ciudad, construir un centro comercial, un parque, una zona de servicios o simplemente trasladarlos a otro asentamiento es «externalizar» y retrasar las verdaderas soluciones para lograr

su inclusión, y reduce las oportunidades de resolver los problemas existentes.

5. Reajustes temporales sin cambiar la dinámica interna de la comunidad, lo que a veces se traduce en un rápido deterioro de las infraestructuras. Los reasentamientos transitorios deben suponer mejoras evidentes, combinarse con intervenciones sociales e incluir una fecha límite para encontrar una solución definitiva. A pesar de que ha habido algunas experiencias positivas aisladas, la mayoría de estos proyectos han traspasado la problemática de un lugar a otro y han terminado resultando más costosos.
6. (Re)concentración étnica desplazando a más gitanos (o personas de otros grupos socialmente excluidos) a la zona, lo que agrava los problemas de marginalización y exclusión existentes. La creación de guetos a través de decisiones políticas con bases sistémicas ha demostrado ser la forma más efectiva de alimentar los conflictos sociales.
7. Pagar dinero en efectivo a los habitantes de estos asentamientos para que los abandonen cuando hay planes de ampliación de la ciudad. Cuando los cargos políticos electos de una ciudad solucionan sus problemas con esta estrategia, lo que hacen es trasladarlos a otra ciudad. Además, las familias gitanas gastan el dinero con una gran rapidez, sin utilizarlo para buscar otra vivienda.
8. Entre las respuestas bienintencionadas que han demostrado tener efectos perversos destacan las siguientes:
 - a. Pretender responder a los problemas de vivienda sin aumentar sustancialmente el trabajo social y comunitario.
 - b. Políticas de vivienda que tienden a la segregación por la incompreensión de las idiosincrasias culturales: se les reubica de las zonas urbanas porque quieren ser independientes o porque necesitan suficiente espacio para la chatarra y los animales.
9. Instaurar y proporcionar servicios específicos y segregados (generalmente, de segunda clase): escuelas para gitanos, centros médicos para gitanos, empleos para gitanos, etc. Este planteamiento no ayuda a integrar a los gitanos y solo es aceptable si no hay otra alternativa.
10. Pronunciar discursos políticos negativos, culpar públicamente a los gitanos de su situación y mostrar apoyo, implícito o explícito, a prejuicios y estereotipos. Estas actitudes contribuyen a aumentar la segregación y la discriminación de los gitanos.

11. Eludir las responsabilidades públicas en materia de orden y seguridad (sin intervenir para invertir la dinámica interna negativa de la zona) o dejar esta responsabilidad exclusivamente en manos de los gitanos (o de los habitantes de la zona en general) para que se organicen ellos solos. Las autoridades públicas tienen la responsabilidad de garantizar el orden y la seguridad públicos. Esta responsabilidad no se puede eludir ni traspasar a los gitanos, ya que esta actitud hace más fácil que emerjan mafias y se den casos de abusos.

Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles

Educación: Los principales retos están ligados a garantizar el acceso de los niños gitanos a escuelas normales, asegurarse de que vayan a clase y permanezcan en la escuela y reducir las tasas de abandono escolar⁵⁵. Las medidas prioritarias estarán relacionadas con:

- Desegregación y desconcentración para abordar los problemas de la distancia física y el aislamiento:
 - Es primordial y urgente adoptar medidas para erradicar las escuelas especiales para gitanos.
 - Estos problemas se pueden solucionar con medidas como proporcionar servicios de transporte escolar, definir una serie de criterios para evitar que los niños gitanos o de otras minorías étnicas se concentren en determinadas escuelas o realizar campañas de concienciación dirigidas a los padres gitanos (que a menudo prefieren llevar a sus hijos a escuelas con una elevada concentración de gitanos).
- Superar barreras a diferentes niveles (nivel educativo, recursos económicos para comprar libros, etc.):
 - Creación de clases preescolares preparatorias para niños gitanos⁵⁶.
 - Se pueden implementar medidas compensatorias en las escuelas, como poner profesores de refuerzo especiales a su disposición, ofrecer clases adicionales, reducir el número de alumnos por clase o prestar ayuda económica para comprar libros de texto.
 - Ofrecer incentivos financieros, tanto a las escuelas como a las familias, para fomentar la asistencia de los niños gitanos a la escuela, incluida la medida de vincular las ayudas sociales a la asistencia escolar, un sistema

que a veces se conoce con el nombre de *transferencias condicionales de efectivo*.

- Organizar tutorías adicionales.
- El absentismo y el abandono escolares, la continuidad entre la enseñanza primaria y la secundaria y la formación una vez finalizada la educación obligatoria:
 - Se pueden implementar sistemas de control y programas de seguimiento que cuenten con la ayuda de mediadores, crear comisiones de escolarización y ofrecer becas para facilitar al acceso a la educación postobligatoria.
 - Otras medidas mencionadas en la categoría anterior, como programas para apoyar la transición de un nivel de enseñanza al siguiente.
 - Preasignación de plazas en institutos y universidades para niños de etnia gitana.
 - Desarrollo de programas para personas que decidan volver a las aulas.
 - Creación de cursos de formación de adultos para fomentar la formación a lo largo de toda la vida.
 - Programas de segunda oportunidad.
- Aumentar la sensibilización cultural y ofrecer el apoyo que necesitan los gitanos:
 - Introducir el idioma romaní en la escuela.

Empleo: Se ha demostrado que determinados criterios y estrategias son más adecuados que otros a la hora de enfrentarse a retos como mejorar el currículum y las oportunidades laborales de estas personas⁵⁷. Las medidas prioritarias, muy parecidas a las destinadas a los gitanos que habitan en barrios urbanos, son las siguientes:

- Promover el acceso a empleos convencionales en el mercado laboral formal y fomentar el empleo por cuenta propia.
- Otras acciones como:
 - Experiencias que combinen la formación profesional y el empleo, como talleres formativos y talleres de empleo. Resultan especialmente recomendables en los sectores de la construcción, las infraestructuras y el medio ambiente, ya que permiten combinar la formación profesional con prácticas laborales en las zonas y los barrios en los que viven gitanos.
 - Economía social, incluidas las cooperativas.
 - Empresas de inserción laboral (con empleos protegidos).

⁵⁵ Parlamento Europeo: *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union* (Medidas para mejorar la situación de los ciudadanos europeos de etnia romaní en la Unión Europea), PE 432.747, 2011. Disponible en: <http://www.euromanet.eu/>

⁵⁶ Aunque las clases preescolares preparatorias pueden resultar recomendables para reducir las desventajas y diferencias a la hora de acceder a la enseñanza obligatoria, hay que evitar las clases y las escuelas segregadas.

⁵⁷ Véanse las revisiones por pares de los casos de España y la República Checa. Los documentos están disponibles, respectivamente, en <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/> y <http://www.mutual-learning-employment.net/>.

58 Véanse las recomendaciones de la revisión por pares del caso de Avilés. Guy, W. y Fresno, J.M. (2006), op. cit.

- Regularización de las actividades informales que desarrollan los gitanos.
- Ofrecer empleos públicos subvencionados (limpieza de parques y jardines, etc.) a los gitanos.
- Conectar medidas pasivas (asistencia y ayudas a la renta) con medidas activas (activación y acceso al empleo) sigue siendo todo un reto.
- Vincular proyectos en el ámbito de la vivienda con formación y creación de empleos, incluidos programas en los que los gitanos construyen sus propios hogares (con la ayuda necesaria), ha demostrado ser una buena iniciativa de activación, a pesar de las dificultades que supone culminar estos itinerarios personalizados con el acceso a un puesto de trabajo convencional, la creación de negocios o el desarrollo de actividades por cuenta propia.

Vivienda: Al hacer referencia a las alternativas políticas, insistimos en la recomendación general de que los proyectos en el ámbito de la vivienda siempre se vinculen a programas de intervención social, además de dar una serie de recomendaciones específicas para cada una de las alternativas posibles. La experiencia demuestra que el acceso a un entorno integrado y la convivencia con personas de otras etnias suponen un cambio radical para la comunidad gitana que no solo afecta a sus condiciones de vida, sino también a sus posibilidades de integrarse en la sociedad y ejercer una ciudadanía efectiva. Al mismo tiempo, este nuevo entorno también cambia las expectativas y los hábitos y aporta referencias positivas para el desarrollo de los gitanos. Los planes de vivienda pueden presentar varias alternativas en función de las circunstancias, pero siempre deberían seguir una serie de criterios que han demostrado dar buenos resultados⁵⁸. Entre las posibles actuaciones destacan:

- Planes hipotecarios y tipos de interés subvencionados (mediante garantías estatales).
- Apoyo estatal para construir viviendas sociales para la población gitana.
- Apoyo municipal para el acceso a viviendas privadas de alquiler.
- Mayor acceso a viviendas de alquiler para personas jóvenes.
- Integración de las provisiones de los planes de desarrollo urbano integrados y apoyo a las viviendas sociales.
- Ayuda a los gitanos para que se conviertan en propietarios.
- Eliminación de asentamientos aislados, periféricos y periurbanos.
- Algunos problemas tienen tendencia a ser más frecuentes en zonas urbanas y suburbanas, como los ligados a lo que se conoce como *barriadas*

verticales (concentración demográfica, deterioro de las viviendas, riesgo creciente de derrumbe del edificio, etc.).

Salud: El acceso universal a los servicios de salud sigue siendo un problema para algunos gitanos residentes en zonas urbanas. Como es bien conocido, las desigualdades sociales determinan el hecho de que los gitanos presenten unas elevadas tasas de natalidad y mortalidad, una menor esperanza de vida y un número superior de casos de determinadas enfermedades crónicas. Las prioridades en materia de salud en zonas urbanas están relacionadas con:

- Mejorar las condiciones de vida:
 - A pesar de que los gitanos viven en campamentos o barriadas, las acciones descritas en la tercera opción (renovaciones urbanas, inversiones y planes de saneamiento) pueden contribuir sustancialmente a mejorar sus condiciones sanitarias.
 - Medidas básicas como suministrar agua potable, recoger las basuras, realizar desinfecciones periódicas, etc., también pueden crear condiciones mejores.
- Tal como ocurre con los gitanos que viven en barrios integrados, también se han dado mejoras sustanciales con un acceso adecuado a los servicios de salud y su correcto uso.

Participación activa y plena ciudadanía: Los principales desafíos giran alrededor del hecho que los gitanos se consideran ciudadanos de segunda clase, de su escasa participación social en sus propias comunidades y de su poca implicación en la vida cívica, incluida la participación en movimientos sociales, organizaciones cívicas y partidos políticos. Como consecuencia, hay poco diálogo entre los gitanos y los poderes políticos y administrativos.

- Es necesario crear una serie de condiciones que permitan la participación de los gitanos para estimular una dinámica positiva en los barrios y fomentar la participación externa.
 - Se pueden desarrollar varias medidas en este sentido, como apoyar a las asociaciones gitanas de estos barrios, identificar a líderes en potencia para establecer un proceso de diálogo permanente con la comunidad gitana o implementar mecanismos de participación intensiva, tanto interna como externa, que consigan la implicación de todas las partes afectadas.
- La participación también está relacionada con el respeto y la comprensión mutuos, por lo que será imposible si los gitanos no se integran en la vida

ciudadana, incluidos los acontecimientos culturales y sociales.

- Se puede dar información sobre las diversas minorías étnicas que residen en la ciudad.
- Implicar a la cultura gitana en la dinámica y la vida cultural de la ciudad, etc.

Dicho esto, es importante clarificar que no hay atajos y que no es posible fomentar la plena ciudadanía sin antes hacer las mejoras estructurales anteriormente mencionadas. En realidad, a pesar de enfatizar y priorizar la participación de los gitanos en el proceso de formulación de políticas, a veces se han descuidado aspectos básicos, como garantizar los derechos sociales de estas personas.

El planteamiento para barrios excluidos: En las últimas décadas, algunos países y regiones, principalmente de la UE-15, han adoptado una serie de planes con el fin de mejorar y revitalizar estas zonas urbanas. Estos planes tienen una triple dimensión: desarrollo urbano, inversiones y desarrollo económico e infraestructuras sociales y cualificación de recursos humanos⁵⁹. En ciertas ocasiones, estos proyectos han sido beneficiosos para las zonas en las que viven las comunidades gitanas, ya que mejoran las infraestructuras, desarrollan la formación profesional y generan oportunidades de inversión económica. No obstante, en la mayoría de los casos, estos proyectos no han podido mejorar las condiciones de campamentos de gitanos o barrios caracterizados por una elevada concentración de población gitana, por lo que pocos gitanos se han beneficiado de las medidas. Además, dado que no se han tenido en cuenta las circunstancias especiales de los gitanos, algunos de estos proyectos han obligado a los gitanos a emigrar de sus lugares de residencia. La capacidad que tiene este planteamiento de llegar a los grupos más excluidos, incluidos los gitanos, dependerá de su flexibilidad, la implicación y el compromiso de la comunidad gitana desde el principio y la adaptación a las necesidades y dinámicas específicas de los gitanos.

El planteamiento para barrios excluidos permite adoptar un punto de vista étnicamente neutro, por lo que a menudo permite superar la dificultad que supone adoptar un planteamiento étnico a la hora de desarrollar planes específicos para la inclusión de los gitanos, ya sea en zonas rurales o urbanas, centrados en la inclusión de comunidades segregadas o la identificación de microrregiones o territorios desfavorecidos. Desde este punto de vista, es más fácil diseñar políticas neutras centradas, por ejemplo, en barrios segregados, en los que haya una tasa elevada de personas con un nivel extremo de marginalización, o en territorios o microrregiones desfavorecidas, en los que hay un alto porcentaje de personas en situación de riesgo de vivir en condiciones de extrema pobreza. Estas políticas beneficiarán, al fin y al cabo, a más personas de etnia gitana no por el hecho de ser gitanos, sino porque, sencillamente, se encuentran en situaciones de mayor necesidad y vulnerabilidad.

3.3. Posibles modelos de planteamientos para comunidades romaníes que viven en asentamientos rurales segregados

⁵⁹ Muchos de estos proyectos se han desarrollado dentro del marco y con el apoyo de las iniciativas comunitarias URBAN y con la ayuda del FEDER: http://ec.europa.eu/regional_policy/.

Principales retos políticos

Los desafíos políticos en estos casos van ligados a cambiar las dinámicas y tendencias negativas existentes en los asentamientos rurales segregados, es decir, a la lucha por revertir el aumento del número de asentamientos y su expansión, la ausencia de oportunidades económicas, la dependencia permanente de las prestaciones sociales, la inseguridad legal y los riesgos vinculados a los patrones migratorios existentes. Las orientaciones políticas descritas a continuación no son incompatibles entre sí, sino que todas ellas se consideran esenciales y capaces de reforzarse mutuamente.

1. Evitar el aumento del número de asentamientos rurales, así como su crecimiento interno.
2. Ofrecer las condiciones necesarias para que se legalicen estos asentamientos.
3. Crear las condiciones necesarias para que surjan oportunidades económicas, incluido el estímulo de la propia iniciativa.
4. Evitar los efectos perversos de las prestaciones sociales, al mismo tiempo que se garantiza su existencia, y estimular la activación y el compromiso personales.
5. Proporcionar unas infraestructuras y unos servicios mínimos a los habitantes de estos asentamientos para garantizar unas condiciones de vida dignas.
6. Facilitar la migración externa ordenada (si los habitantes de los asentamientos desean emigrar) y ofrecer oportunidades adecuadas de emigrar a zonas urbanas dentro del mismo país.

Posibles alternativas

Entre las posibles alternativas, que siempre deberán ir acompañadas de programas de apoyo y que, una vez más, no son autoexcluyentes, destacan las siguientes (las opciones 4, 6 y 7 para romaníes que residen en zonas urbanas segregadas también pueden resultar útiles para los romaníes que viven en zonas rurales):

Opción 1: Eliminación de los asentamientos realojando a sus habitantes y evitando que se concentren en los pueblos o núcleos urbanos colindantes.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Sería la opción perfecta y la solución definitiva.</p> <p>Aceleraría la integración en otros ámbitos (empleo, educación, etc.).</p>	<p>Debe desarrollarse siguiendo el debido proceso: preparación y seguimiento durante y después del proceso.</p> <p>Requiere una intervención social adecuada en las zonas en las que vivirán los recién llegados (incluidos los no gitanos).</p> <p>En la mayoría de los casos, debe planificarse a escala regional o microrregional.</p> <p>Recomendada como parte de intervenciones integradas en otros ámbitos, como el empleo, la educación, la sanidad y la participación social.</p>	<p>Cara a corto plazo.</p> <p>Es posible que genere oposición entre los ciudadanos no gitanos de los pueblos receptores.</p>

Opción 2: Construir un nuevo barrio con mejores condiciones, planificado en forma de ampliación del pueblo o de un barrio de la ciudad con viviendas sociales u otras alternativas.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Facilita la integración física y, en consecuencia, el acceso a los servicios públicos.</p> <p>Ofrece oportunidades de participar en la construcción de las viviendas a los habitantes del barrio.</p>	<p>Supone trabajar con los gitanos pero también aumentar la concienciación de los habitantes de los pueblos implicados y la comprensión mutua entre gitanos y no gitanos.</p> <p>Debería incluir un proceso de seguimiento para garantizar una integración adecuada.</p>	<p>Puede convertirse en una ampliación de segunda clase del pueblo, sin ningún tipo de integración más allá de la contigüidad física.</p> <p>Los edificios nuevos se pueden deteriorar rápidamente si no se producen cambios en la dinámica interna de la población gitana.</p>

Opción 3: Aprobar leyes generales (o adoptar las medidas correspondientes) que permitan legalizar los asentamientos (viviendas o tierras ocupadas) que estén en situación de ilegalidad o legalmente ambigua.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>La legalización permite reducir la inseguridad y aumenta el compromiso y la responsabilidad de los gitanos para con su entorno inmediato.</p> <p>La legalización facilita el acceso a otros servicios, a veces desatendidos debido a que estas personas no están empadronadas.</p>	<p>La legalización debería combinarse con medidas que garanticen la prestación de los servicios básicos y con las infraestructuras urbanas necesarias para mejorar el asentamiento.</p> <p>Además de legalizar la situación del asentamiento, el ayuntamiento debe prestar los mismos servicios básicos al resto del pueblo (o sea, asegurarse de que sean universales), para evitar o aliviar la sensación de injusticia (o la injusticia <i>de facto</i>) por parte de los habitantes no gitanos.</p>	<p>Puede suponer la imposición de responsabilidades y costes económicos (pagar los servicios públicos, impuestos, etc.) que la comunidad gitana no pueda permitirse.</p> <p>Debe estudiarse cuidadosamente teniendo en cuenta las circunstancias particulares (algunas de las responsabilidades y competencias son a nivel local, mientras que otras son a nivel nacional).</p>

Opción 4: Rehabilitar los asentamientos existentes mediante la mejora de las infraestructuras de transporte, el acceso a los servicios básicos y las viviendas actuales, a la vez que se regularizan las situaciones (censo, propiedad, etc.).

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Permite fomentar la dignidad y mejorar las condiciones de vida.</p> <p>Ofrece oportunidades de formación y empleo a la comunidad gitana.</p>	<p>Debería contar con la participación activa y el compromiso de la comunidad gitana para cambiar las normas existentes.</p> <p>Requerirá regularizar determinadas situaciones (padrón, propiedad, pago de los alquileres, etc.) y debe desarrollarse en conjunción con un plan de seguimiento y de intervención social.</p>	<p>Todos los planes de inversiones en el barrio y las viviendas pueden esfumarse si no hay un proceso de seguimiento.</p> <p>Pueden darse mejoras a corto plazo, pero se corre el riesgo de invertir mucho y obtener poco a cambio a medio plazo si no se implementa un plan de mantenimiento.</p>

Opción 5: Apoyar iniciativas que favorezcan la economía familiar y puedan crear medios de subsistencia básicos. Esta medida puede complementarse con las fuentes de ingresos existentes y otras alternativas (microcréditos, tierras para cultivar huertos, campos de frutales o cría de animales).

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Crea una dinámica positiva en la comunidad, ya que activa a las personas que la componen.</p> <p>Puede complementar las prestaciones y ayudas sociales y reducir la dependencia que se tiene de ellas.</p> <p>Puede contribuir a formar a estas personas y mejorar sus posibilidades de encontrar empleo.</p>	<p>Requiere la asignación de, como mínimo, pequeñas parcelas de tierra y, en algunos casos, la construcción de nuevos edificios.</p> <p>Requiere diseñar planes formativos.</p> <p>Necesita pequeñas inversiones (subsidios o microcréditos).</p> <p>Requiere respeto por la propiedad privada (incluida su seguridad) y los bienes privados.</p> <p>Solo es viable si se enmarca dentro de proyectos de desarrollo global de la comunidad.</p>	<p>No tiene la flexibilidad y el alcance de las medidas de protección (ingresos) y activación (que normalmente son incompatibles entre sí en las legislaciones nacionales).</p> <p>Puede implicar pérdidas en los microcréditos y las inversiones.</p>

Opción 6: Combinar las prestaciones sociales actuales (rentas) con medidas de activación, de acuerdo con la lógica de protección-inserción.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Contribuye a combatir la dependencia de las prestaciones sociales de muchas comunidades gitanas.</p> <p>Puede constituir una alternativa viable a las tendencias actuales de recortes sociales.</p>	<p>Requiere programas de apoyo, un seguimiento adecuado y un enfoque individualizado que incluya itinerarios personales.</p> <p>Debe enmarcarse dentro de proyectos de intervención social permanentes, con la implicación de diferentes departamentos que sigan la misma lógica y trabajen en equipo.</p>	<p>Las fronteras entre los derechos (de los que son igualmente titulares los gitanos) y las responsabilidades (en función de las decisiones personales) están poco claras.</p> <p>Solo funciona si los incentivos marcan la diferencia a corto plazo.</p>

Opción 7: *Desarrollar y facilitar planes explícitos de migración temporal, cíclica, circular o definitiva (tanto dentro del país como al extranjero)*⁶⁰.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Podría ayudar a que los procesos migratorios fuesen más ordenados y a evitar las irregularidades, los elevados niveles de exclusión y las situaciones de explotación actuales.</p> <p>La migración podría convertirse en un proceso cíclico o circular, en línea con los deseos actuales de muchos gitanos.</p>	<p>Además de la necesidad de acompañar y apoyar a los migrantes desde el origen hasta el destino, debería haber incentivos en forma de oportunidades laborales en el lugar de destino.</p> <p>Combinar las dimensiones local e internacional de la migración.</p>	<p>Es un planteamiento caro y complejo.</p> <p>No resulta viable sin acuerdos internacionales (que a veces pueden ser bilaterales) y dentro del marco de las políticas migratorias existentes en la mayoría de los Estados miembros.</p> <p>Solo funcionaría con algunos migrantes romaníes (aquellos que estén dispuestos a seguir las normas migratorias).</p>

⁶⁰ Esta opción se basa en la idea de que, debido a las circunstancias económicas y sociales de muchos gitanos y no gitanos, los procesos migratorios seguirán existiendo, tanto en forma de procesos de migración interna (emigración a las ciudades dentro de un mismo país y desde Estados miembros de Europa Central y Oriental hasta países de la UE-15) como externa (desde terceros países, especialmente de los Balcanes y Europa Oriental, a la UE). Sería deseable regularizar, controlar y, al mismo tiempo, apoyar estos flujos migratorios. Para hacerlo, es necesario trabajar tanto en los lugares de origen como en los de destino.

⁶¹ Véase la revisión por pares sobre pobreza infantil y exclusión de los gitanos en Hungría. Disponible en: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>

Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas

Todas las estrategias y opciones inadecuadas descritas en el caso de los romaníes que viven en comunidades urbanas segregadas también son válidas y totalmente aplicables a los asentamientos rurales. Asimismo, podemos añadir las siguientes estrategias, que, a pesar de su inviabilidad, se siguen aplicando frecuentemente:

1. Mantener los asentamientos rurales en un limbo legal o aprobar leyes que fuercen o fomenten la expulsión de los gitanos de sus campamentos, sin darles alternativas.
2. Negarse los ayuntamientos a prestar servicios públicos porque los asentamientos son «irregulares», a pesar de que los residentes pueden haber estado viviendo allí durante décadas.

Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles

Educación: La mayoría de las estrategias y prioridades descritas en el caso de los gitanos que viven en zonas urbanas también son útiles en el caso de los gitanos que viven en asentamientos rurales. Sin embargo, algunos de los problemas mencionados anteriormente incluso se agravan en entornos rurales, por lo que hay que darles una mayor prioridad o pueden exigir enfoques específicos.

- La segregación escolar sigue siendo el principal problema en muchas zonas rurales, en las que se dan casos de escuelas especiales para gitanos y de escuelas que son, en realidad, gitanas. La segregación va ligada a la distancia física y, en muchos casos, supone la existencia de escuelas con infraestructuras deficientes, recursos limitados, que a veces cierran en invierno y que se encuentran en lugares sometidos a condiciones climáticas extremas. Entre las medidas que podrían mejorar esta situación destacan:
 - Eliminar por ley las escuelas especiales para gitanos.
 - Proporcionar transporte escolar a los pueblos o núcleos urbanos colindantes.
 - Ofrecer apoyo especial para facilitar la integración y evitar el rechazo (duchas y váteres, subsidios para comprar material escolar, etc.).
 - Ofrecer clases y actividades especiales para compensar las desventajas o para facilitar la elaboración de los deberes.
- La educación en la primera infancia sigue siendo prioritaria de cara a evitar o paliar las desventajas de los niños gitanos en el momento de empezar la enseñanza obligatoria. Respuestas como proporcionar guarderías o centros sociales para paliar estas desventajas⁶¹ han dado buenos resultados. Proyectos parecidos, también con el objetivo de compensar las desventajas de los niños gitanos, como el aprendizaje de otro idioma si su lengua

62 El nuevo programa de cohesión del gobierno húngaro para el periodo 2008-2013 identificó las 33 microrregiones más desfavorecidas del país. Véase: Presidencia húngara de la UE: *Background information on the territorial aspects of extreme poverty. Informal Contact Group meeting* (Información de referencia sobre los aspectos territoriales de la pobreza extrema. Reunión informal del Grupo de Contacto), 18 de febrero de 2011.

materna es el caló, también pueden mejorar la implicación de las familias y ampliar los horizontes formativos tanto de padres como de niños.

Empleo: El empleo sigue suponiendo un enorme desafío en las zonas rurales, dada la ausencia de oportunidades. De hecho, las limitaciones legales a la compraventa de tierras, así como la inexistencia de sanciones para los propietarios que no hagan un uso productivo de sus tierras, influyen en la escasez de oportunidades laborales. A pesar de las condiciones desfavorables, se pueden analizar algunas alternativas que faciliten la activación de diversas maneras:

- Iniciativas de apoyo a la economía de subsistencia básica (del modo descrito en la opción 5).
- Medidas de activación combinadas con prestaciones sociales (del modo descrito en la opción 6).
- Acceso a empleos públicos en determinados ámbitos, como la protección y preservación de los bosques y el medio ambiente.

Vivienda: La mayoría de las estrategias en materia de vivienda descritas para las zonas urbanas también son válidas para los asentamientos rurales. Sin embargo, también se pueden utilizar otras acciones y estrategias, como:

- Vincular la transferencia de recursos económicos del gobierno central al nivel local a una serie de condicionalidades (prohibir las políticas de segregación).
- Aumentar el número de iniciativas para que los gitanos encuentren trabajo en la construcción y rehabilitación de sus propias viviendas, con el debido apoyo y las garantías pertinentes.
- Reconstrucción de viviendas actualmente deshabitadas en esas zonas rurales.

Salud: La situación es especialmente grave en las zonas rurales y afecta de forma desproporcionada a mujeres y niños. Las causas apuntan tanto a factores internos como externos. Por un lado, muy pocas personas de etnia gitana cuentan con un seguro de salud (en estos casos, su acceso a la sanidad se ve limitado a los servicios de emergencia y al tratamiento de enfermedades crónicas, y no pueden acceder a medicamentos gratuitos o subvencionados), la mayoría no tienen acceso a transporte de emergencia y viven a una gran distancia de los hospitales. Por otro lado, la vulnerabilidad de los gitanos a las enfermedades está ligada a la pobreza y la masificación de sus hogares, a verse expuestos a condiciones climáticas extremas, a las condiciones higiénicas derivadas de vivir cerca de vertederos, a no

tener acceso a agua potable y a una alimentación inadecuada. Estas adversidades se traducen en numerosos casos de anemia, parásitos, tuberculosis, enfermedades cutáneas, malnutrición, enfermedades estomacales, problemas dentales, enfermedades respiratorias, infecciones y congelaciones. Las estrategias actuales para paliar estos problemas pueden ir en dos direcciones:

- Garantizar el acceso a los servicios de salud de los pueblos y ciudades colindantes y la adaptación de estos servicios a las necesidades de la población gitana mediante medidas de apoyo, como programas de mediación.
- Crear centros médicos en los campamentos o asentamientos gitanos que ofrezcan unos servicios lo más amplios posibles, que incluyan medicina preventiva y que estén vinculados a los servicios de salud ordinarios.

El planteamiento microterritorial: En algunos países de Europa Central y Oriental, los gitanos tienden a concentrarse en algunas zonas rurales (microterritorios) en las que hay un elevado nivel de pobreza. El planteamiento microterritorial, que concentra las inversiones y los planes de desarrollo de estos territorios, puede abordar las necesidades de los gitanos y, al mismo tiempo, ofrecer mejoras a todos los residentes de estas zonas desfavorecidas. El riesgo puede ser la ausencia de compromiso real y participación activa en las iniciativas por parte de las comunidades gitanas. Si estas medidas no cuentan con el apoyo necesario, a pesar de que muchos gitanos podrán seguir beneficiándose de las mejoras junto con el resto de los ciudadanos, también pueden verse excluidos de ciertas iniciativas, especialmente si viven en lugares muy remotos y completamente apartados de los servicios públicos. Ocurrirá lo mismo si no hay un enfoque verdaderamente proactivo que permita llegar directamente a todos los gitanos⁶².

Trabajo comunitario – Activar la comunidad: En muchas comunidades gitanas rurales, no hay intervenciones sociales y casi ningún proyecto social permanente. Las dinámicas internas también causan el deterioro de estas comunidades no solo en lo referente a las condiciones de vida, sino también en materia de orden y normas internas. Sin apoyo ni referencias externas, estas comunidades se ven afectadas por el retroceso de las expectativas, el compromiso personal y las oportunidades de mantener un contacto básico con el conjunto de la «sociedad». Problemas como la explotación (que afecta principalmente a mujeres, jóvenes y niños), el tráfico de drogas, la prostitución, el sida y la violencia doméstica (que se consideran asuntos privados de la familia) acostumbran a verse agravados en estas comunidades aisladas. Las bodas precoces y concertadas por las familias son más frecuentes y están ligadas al mayor número de embarazos adolescentes. Ante estas

situaciones, es recomendable crear equipos de trabajo comunitario y ofrecer apoyo sistemático a los mediadores culturales, a los líderes de la comunidad gitana y a las asociaciones gitanas. Aunque el trabajo comunitario llevado a cabo a través de iniciativas públicas y privadas no puede solucionar problemas relacionados con la justicia y el imperio de la ley (de esto deben encargarse los responsables en materia jurídica y de seguridad), sí puede generar unas dinámicas y pautas de comportamiento diferentes en la comunidad, trabajando para cambiar los hábitos y las rutinas, introduciendo modelos de referencia positivos, apoyando a aquellas personas que es más probable que cambien, identificando a las personas que pueden servir como referencia a otras y, en resumen, haciendo más fácil que se creen vínculos entre la comunidad gitana y el mundo exterior.

3.4. Posibles modelos de planteamientos para ciudadanos europeos de etnia gitana y gitanos de terceros países que emigran a los Estados miembros de la UE-15

Principales retos políticos

Desde un punto de vista legal, debemos diferenciar como mínimo dos situaciones en relación con los retos políticos en esta categoría: la de los romaníes que son ciudadanos de la UE, generalmente provenientes de países de Europa Central y Oriental (principalmente, Rumanía y, en menor medida, Bulgaria, la República Eslovaca y la República Checa), y que se desplazan por la UE, es decir, ciudadanos europeos que hacen uso de su derecho a moverse libremente dentro de la UE, y la de los gitanos que emigran a corto y medio plazo a países de la UE-15, principalmente desde la antigua Yugoslavia, que son ciudadanos de terceros países.

Los esfuerzos deberían orientarse hacia evitar los discursos políticos negativos y la hostilidad contra los inmigrantes gitanos y los gitanos procedentes de otros países de la UE y sus familiares, así como a encontrar maneras de garantizar sus derechos y darles la oportunidad de integrarse socioeconómicamente. De forma más concreta, las siguientes alternativas políticas se consideran prioritarias:

1. Garantizar la plena aplicación de la ley a todos los ciudadanos romaníes de la UE y a los miembros de sus familias, lo que incluye todas las normas europeas y, más concretamente, la plena aplicación de la Directiva relativa a la lucha contra la discriminación y la Directiva sobre libre circulación⁶³.

2. Luchar contra las formas de inmigración ilegales y prohibir cualquier tipo de legislación que incite al racismo o a la violencia o el odio xenófobos⁶⁴.

3. Fomentar una mayor comprensión pública del fenómeno de la inmigración romaní con medidas de sensibilización y neutralizar e invertir la creciente hostilidad de las poblaciones de acogida hacia los inmigrantes romaníes.

4. Definir y diseñar sistemas de integración de los ciudadanos de la UE de etnia gitana, generalmente procedentes de países de Europa Central y Oriental, y de los inmigrantes romaníes que se adapten a sus circunstancias y necesidades particulares.

5. Evitar situaciones de marginalización extrema, que suponga la desprotección de los niños, facilitando el acceso a los servicios públicos.

6. Proporcionar un apoyo adecuado a la integración laboral de los ciudadanos de la UE de etnia gitana, generalmente procedentes de países de Europa Central y Oriental, de acuerdo con los regímenes transitorios sobre acceso al mercado de trabajo de la UE⁶⁵.

7. Mejorar la cooperación y la coordinación y desarrollar proyectos conjuntos, como el análisis y el seguimiento del proceso migratorio entre los países de origen y destino.

Posibles alternativas

Algunas de las estrategias y alternativas descritas anteriormente para los otros tres grupos también son válidas para los gitanos incluidos en esta categoría, siempre en función de su situación en el país de destino. Aquí nos centramos en las alternativas específicas para gitanos que sean ciudadanos de la UE, generalmente procedentes de países de Europa Central y Oriental, e inmigrantes de terceros países de etnia gitana:

⁶³ Consejo Europeo (2000a), op. cit.; Consejo Europeo: *Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/Consejo Europeo: 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. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>](http://eur-lex.europa.eu/Consejo%20Europeo%20Directiva%202000/43/CE%20del%20Consejo,%20de%2029%20de%20junio%20de%202000,%20relativa%20a%20la%20aplicación%20del%20principio%20de%20igualdad%20de%20trato%20de%20las%20personas%20independientemente%20de%20su%20origen%20racial%20o%20étnico)

⁶⁴ Consejo Europeo: *Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁶⁵ En virtud de una cláusula de un Anexo al Tratado de adhesión de Bulgaria y Rumanía, se establece un periodo transitorio de un máximo de 7 años, con efecto a partir de la fecha de adhesión de estos dos países a la Unión, durante el cual el resto de Estados miembros podrán imponer libremente medidas a nivel nacional para reducir el acceso de los trabajadores búlgaros y rumanos a sus mercados de trabajo. En la mayoría de casos, estas medidas consisten en la necesidad de contar con un permiso de trabajo. Disponible en: <http://ec.europa.eu/>

Opción 1: Evitar desde el principio la concentración de grupos de migrantes y el surgimiento de campamentos improvisados proporcionando alternativas de alojamiento a corto plazo adaptadas a las necesidades de los gitanos.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Contribuye a reducir el rechazo público.</p> <p>Facilita las intervenciones desde el inicio y garantiza una atención adecuada.</p> <p>Establece una serie de normas básicas y favorece los comportamientos responsables por parte de los inmigrantes.</p> <p>Reduce el tamaño de los asentamientos ilegales que se concentran en la periferia de las áreas urbanas.</p>	<p>Prohibir las viviendas ocupadas/ no reguladas significa ofrecer alternativas y programas de bienvenida e integración.</p> <p>Disfrutar de servicios implica respetar una serie de normas (planteamiento de la condicionalidad).</p> <p>También exige congruencia por parte de los servicios públicos (mensajes y acciones deben ir en la misma línea).</p>	<p>Riesgo de que las ciudades que lo adopten se conviertan en un polo de atracción de inmigrantes.</p> <p>Riesgo de que los inmigrantes de etnia gitana se vean forzados a irse a otras ciudades sin regulaciones sobre los asentamientos y campamentos y donde no estén obligados a respetar las normas y las leyes.</p> <p>Solo los gitanos que puedan demostrar su compromiso y responsabilidad podrán participar.</p>

Opción 2: Crear una red de terrenos específicos y adaptados para la recepción temporal de migrantes gitanos, las llamadas *villages d'insertion* o alojamientos puente, para proporcionar un techo y otras prestaciones sociales a las familias gitanas en las zonas o regiones a las que emigran con mayor frecuencia.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Evita la concentración descontrolada de familias gitanas.</p> <p>Apoyo e intervención social desde el primer momento.</p> <p>Reducción de los conflictos sociales y la estigmatización.</p>	<p>Debe ir unida a un cierto control, normas, sistemas de seguimiento permanente y programas de acompañamiento.</p> <p>Evitar los asentamientos fuera de las <i>villages d'insertion</i>.</p>	<p>Es una solución cara y requiere un trabajo intensivo y a largo plazo.</p> <p>Debe ser una política de alcance nacional (y, a poder ser, internacional) para ser eficaz y evitar someter a un juego de <i>ping-pong</i> entre ciudades a los inmigrantes.</p> <p>Los alcaldes pueden ver con buenos ojos la idea, pero la Administración local puede presentar resistencia. Los ciudadanos también pueden ofrecer resistencia, si los espacios habilitados se encuentran cerca de barrios corrientes del municipio.</p>

Opción 3: En el caso de los inmigrantes de etnia gitana procedentes de terceros países, adoptar las mismas reglas, prácticas y mecanismos (con los ajustes pertinentes) definidos para dar la bienvenida e integrar a otros inmigrantes procedentes de terceros países: incluir a los inmigrantes romaníes en las políticas migratorias convencionales.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Inserción de los gitanos procedentes de terceros países en los mecanismos de integración ordinarios.</p> <p>En este caso, no es necesario diseñar ni implementar instrumentos específicos para los gitanos, sino que solo hay que adaptar los servicios existentes.</p> <p>Es la opción más económica.</p>	<p>Requiere la adaptación, flexibilidad y especialización de los servicios existentes.</p> <p>Exige un enfoque proactivo una implicación activa de la sociedad civil.</p>	<p>Solamente es útil para inmigrantes que no sean ciudadanos de la UE.</p> <p>Hay dudas persistentes sobre hasta qué punto resultaría efectiva y sobre la capacidad de adaptación de las políticas migratorias existentes.</p>

Opción 4: Garantizar el acceso a los servicios básicos (educación, sanidad y servicios sociales) y facilitar los procesos de empadronamiento, asistencia y seguimiento. Esta opción también debería implementarse en conjunción con el resto de las opciones.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Reduce la inseguridad de la comunidad gitana y garantiza los derechos fundamentales, incluidos los derechos del niño.</p> <p>Evita situaciones de exclusión extrema.</p>	<p>Requiere sensibilidad, adaptación de los servicios públicos y programas de acompañamiento específicos.</p> <p>Garantizar un acceso no discriminatorio y sin condicionalidades a servicios básicos como la sanidad. Asimismo, es recomendable desarrollar mecanismos de seguimiento, como contratos que exijan una serie de compromisos básicos a las familias (por ejemplo, que los niños no pidan limosna, etc.).</p>	<p>Este tipo de planteamiento político puede convertirse en un factor de atracción.</p>

66 Comisión Europea: *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion. Progress Report 2008-2010* (La implementación de instrumentos y políticas de la Unión Europea para la inclusión de los gitanos. Informe de situación 2008-2010), SEC(2010) 400 final, 2010(c); Parlamento Europeo: *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union Study* (Medidas para mejorar la situación de los ciudadanos europeos de etnia romaní en la Unión Europea), PE 432.747, 2011. Disponible en: <http://www.euromanet.eu/>. Informes de los distintos países disponibles en: <https://lirias.kuleuven.be/>.

Opción 5: Desarrollar proyectos conjuntos entre los países/regiones de origen y los países/regiones de destino que sirvan para que estos procesos migratorios sigan una serie de normas básicas (regulados, ligados a las necesidades y la demanda del mercado de trabajo, con los programas de apoyo necesarios, etc.).

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Podría contribuir a regular los flujos migratorios.</p> <p>Normaliza los procesos.</p>	<p>Debe ser una política de alcance internacional.</p> <p>Requiere una coordinación adecuada y trabajar en los países de origen y de destino.</p>	<p>Solo es pertinente para los grupos de gitanos que realmente tengan la intención de quedarse a medio o largo plazo en el país de destino.</p> <p>Podría funcionar para algunos grupos que buscan empleos estacionales.</p>

Prácticas que han demostrado tener consecuencias negativas

Muchos países de acogida han implementado políticas poco adecuadas con demasiada frecuencia. Estas son las prácticas nocivas más comunes:

1. Demoler campamentos de gitanos sin proporcionar ninguna alternativa para realojar a los afectados.
2. Desalojos por la fuerza y expulsiones de ciudadanos de la UE de etnia gitana o de sus familias siguiendo el debido procedimiento y con las debidas garantías (prohibidas por ley en virtud de la Directiva sobre libre circulación de 2004). La expulsión de ciudadanos de la UE del territorio de cualquier Estado miembro solo es posible cuando se dan una serie de condiciones detalladas en la Directiva sobre libre circulación. Las expulsiones colectivas de gitanos que no son ciudadanos de la UE o de familiares de ciudadanos de la UE va en contra de los derechos humanos.
3. No implementar mecanismos de seguimiento que permitan estar permanentemente informado de la situación de estos grupos, para así poder identificar sus necesidades y llevar a cabo las intervenciones públicas más pertinentes.
4. Adoptar estrategias y medidas exclusiva o principalmente orientadas al control de los gitanos (expulsiones, desalojos por la fuerza, llevar a niños gitanos a centros para menores, etc.) sin adoptar las medidas de apoyo ni los programas de inserción necesarios.

5. Fomentar discursos políticos negativos que culpen a los gitanos y les responsabilicen de la inseguridad y la degradación de los servicios públicos, o les relacionen con actividades ilegales o el tráfico de personas.

Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles

Educación y cuidado de los hijos: Los niños y jóvenes conforman, junto con las mujeres gitanas, los subgrupos más vulnerables en estas comunidades⁶⁶. Los hijos de inmigrantes romaníes tienen que luchar contra las mismas desventajas educativas (segregación, abandono escolar, malos resultados, etc.) que otros niños de etnia gitana. Sin embargo, también se enfrentan frecuentemente a otros problemas interconectados, como no poder acceder a ninguna escuela, los bajos niveles de asistencia cuando sí pueden acudir a un centro de enseñanza, el rechazo social, el racismo, la xenofobia, etc. En muchas ocasiones, estas dificultades están relacionadas con la falta de documentación, aunque también juegan un papel relevante factores como el idioma y la cultura, la falta de recursos económicos para comprar libros y otros materiales escolares, la ausencia de medios de transporte para ir a la escuela, el rechazo del sistema escolar, el alto nivel de movilidad de las familias, etc. En determinadas ocasiones, las familias llevan a los hijos con ellas durante todo el viaje, lo que hace que los niños terminen pasando frío por las calles en invierno, con poca comida y viéndose a veces forzados a pedir limosna. Entre las medidas y los planteamientos recomendados para mejorar esta situación, destaca el siguiente:

- Abrir cursos puente o de transición en escuelas convencionales, o incluir a los niños gitanos en

las clases «normales», siempre acompañándolos de un conjunto de medidas específicas: servicios de transporte escolar, programas de seguimiento, apoyo personalizado para los deberes y clases de lengua. Estas iniciativas han funcionado cuando han contado con el apoyo de los servicios sociales y la implicación de varias ONG, y también cuando los destinatarios de la intervención han sido todos los miembros de la familia (es decir, cuando se han cubierto las necesidades básicas del hogar) y no solo los niños.

Empleo: Las dificultades para conseguir un empleo siguen siendo notables para estos grupos de gitanos (en el caso de los ciudadanos de la UE de etnia gitana, estas dificultades pueden tener relación con las restricciones a la libre circulación de los trabajadores). Aunque algunos encuentran trabajos decentes, muchos otros subsisten realizando actividades diversas en la economía informal, que muchas veces requieren la implicación de la familia entera, y a veces se ven sometidos a la explotación de las mafias. Los ingresos procedentes de estas actividades informales a veces se complementan con ayudas públicas y el apoyo de organizaciones benéficas.

- Algunas experiencias pasadas demuestran que incluir a los inmigrantes gitanos (siguiendo los procesos debidos) en las iniciativas existentes en materia de formación profesional y empleo para gitanos y otros grupos en circunstancias similares puede ser una buena opción.

Vivienda: Muchos migrantes gitanos no tienen viviendas adecuadas y viven en campamentos o asentamientos improvisados, o simplemente duermen en sus vehículos o en edificios abandonados, mientras que otros son capaces de encontrar viviendas adecuadas por sus propios medios. La tendencia a la concentración en grandes grupos o clanes familiares hace que los gitanos resulten más visibles, lo que alimenta la hostilidad de sus vecinos. El alto grado de movilidad (entre diferentes ciudades del país de destino, en función de las oportunidades laborales y las dinámicas familiares, además de los patrones migratorios no previstos, que incluyen el retorno al país de origen de un miembro del grupo mientras el resto se queda en el país de acogida) añade todavía más dificultad a las intervenciones en este ámbito.

- Ya hemos descrito varias alternativas positivas para proporcionar soluciones en materia de vivienda, que en algunos casos incluyen el acceso, más a largo plazo, a pisos de alquiler o viviendas sociales. Independientemente de la alternativa que se escoja, la experiencia demuestra que es imprescindible un claro compromiso público desde el principio y que este compromiso debe ir acompañado del establecimiento de una serie de normas y que requiere:

- Combinar soluciones positivas con la exigencia de una serie de comportamientos adecuados (condicionalidad).
- Enmarcar las medidas referentes a la vivienda dentro de planes de intervención intensivos que cubran todos los ámbitos prioritarios y todas las necesidades básicas.
- Adoptar medidas adecuadas en función de los grupos y de sus circunstancias. De hecho, aunque ciertos grupos consiguen acceder a casas o pisos normales rápidamente, en otros casos, las medidas e itinerarios flexibles que se necesitan solo regularizan la situación paulatinamente.

Salud: Las condiciones de extrema precariedad en las que viven muchos inmigrantes gitanos agravan los problemas de salud identificados en las otras categorías. La falta de documentación (por ejemplo, documentos de identidad o certificados de empadronamiento) condiciona el acceso a los servicios de salud, que generalmente se limita a situaciones de emergencia. Las situaciones sociosanitarias, combinadas con las malas condiciones de vida y los hábitos poco saludables de estas personas, requieren una atención y un apoyo especiales. Varios planteamientos han contribuido a resolver o, como mínimo, paliar sus problemas de salud:

- El uso de la tarjeta sanitaria europea, poco conocida pero al alcance de todos los ciudadanos de la UE (suponiendo que estos ciudadanos de etnia gitana dispusieran de seguridad social en su Estado miembro de origen).
- La Directiva sobre asistencia sanitaria transfronteriza deja claros los derechos de los pacientes que desean recibir asistencia médica en otro Estado miembro y complementa los derechos que los pacientes ya tienen a nivel de la UE a través de la legislación en materia de coordinación de los regímenes de seguridad social⁶⁷.
- Facilitar el acceso a los servicios sanitarios en determinadas condiciones (España).
- Campañas especiales de fomento de medidas paliativas y preventivas, generalmente desarrolladas por ONG..

Legalización, apoyo básico y seguridad: Muchos inmigrantes romaníes se encuentran en situación irregular, y muchos ciudadanos de la UE de etnia gitana no pueden acreditar su lugar de residencia⁶⁸. La falta de documentos de identidad o, en el caso de los gitanos procedentes de terceros países, de permisos de residencia siguen siendo el principal problema que tienen estas personas a la hora de acceder a servicios básicos. Los gitanos procedentes de otros países de la UE que se

⁶⁷ Consejo de la UE: *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza*, PE-CONS 6/11, 21 de febrero. Disponible en:

⁶⁸ FRA (2009b), op. cit.

desplazan entre países de la UE-15 a menudo no gozan de los derechos de los ciudadanos europeos, lo que supone una de las principales barreras a la integración. La falta de acceso a los derechos implica la desprotección de familias enteras y, más concretamente, de los más pequeños. Mujeres y niños son a menudo las principales víctimas de la pobreza; las niñas son el grupo más expuesto a varias formas de discriminación, que a veces incluso llegan a la violencia. Las intervenciones iniciales destinadas a estos inmigrantes y ciudadanos europeos de etnia gitana que se desplazan por los países de la UE-15 generalmente requieren un triple enfoque:

- Superar las dificultades legales para garantizar los derechos básicos a estas personas.
- Proporcionar una serie de ayudas sociales iniciales para facilitar el acceso a los servicios públicos.
- Garantizar la seguridad de todas las personas, especialmente de mujeres y niños.

3.5. Posibles modelos de planteamientos para nómadas y comunidades romaníes (cuasi-)móviles

Principales retos políticos

En los países en los que el estilo de vida nómada es frecuente, los principales retos políticos giran alrededor de reconocer y respetar la realidad del nomadismo y, en consecuencia, crear las condiciones necesarias para dignificar estos estilos de vida. En particular:

1. Garantizar unas condiciones adecuadas a aquellos gitanos que tengan un estilo de vida itinerante y deseen conservarlo mediante la designación oficial de lugares de estacionamiento o alojamiento transitorio que les permitan vivir siguiendo sus costumbres.
2. Garantizar la plena aceptación del estilo de vida nómada mediante el reconocimiento de la caravana como vivienda legal y, en consecuencia, llevar a cabo los cambios necesarios en las disposiciones legales y las prácticas que hoy ponen a estas comunidades gitanas en desventaja en materia de reconocimiento de sus derechos (empadronamiento, acceso a servicios básicos, etc.).
3. Adaptar los servicios públicos (educación, salud, servicios de empleo) a las necesidades de los gitanos nómadas e itinerantes para que puedan acceder a ellos en las mismas condiciones que el resto de la ciudadanía, prestando una especial atención al acceso a la enseñanza primaria y secundaria.

Posibles alternativas

Entre las posibles medidas complementarias derivadas de los desafíos políticos anteriores destacan:

Opción 1: Promulgación e implementación de legislación específica que permita facilitar y garantizar la supervivencia del nomadismo. Esta legislación específica puede incluir, entre otros aspectos, el reconocimiento de las autocaravanas como viviendas, lo que permitirá garantizar que las personas que viven en caravanas disfruten de sus derechos básicos; la construcción de infraestructuras específicas, o la adaptación de los servicios públicos y sociales, como el acceso a la educación, al sistema sanitario y a las prestaciones sociales.

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
Facilita el estilo de vida nómada. Garantiza sus derechos efectivos.	Necesita recursos adicionales, adaptar los servicios y la especialización de la administración para resultar efectiva.	Dificultades relacionadas con la adaptación a las diversas circunstancias y necesidades de los nómadas dentro de un mismo país.

Opción 2: Crear una red de campamentos para el invierno y terrenos de asentamiento temporal en zonas urbanas. La lógica subyacente no debería ser proporcionar unas «condiciones mínimas», sino proporcionar «equipamientos y servicios suficientes y adecuados».

Ventajas/adecuación	Condiciones necesarias	Límites/riesgos
<p>Puede ayudar a que estas personas puedan moverse de forma segura.</p> <p>Mejora la calidad de vida de los nómadas.</p> <p>Reduce los conflictos con los municipios colindantes y sus vecinos.</p>	<p>Debe ser una política de alcance nacional.</p> <p>Debe implicar a la comunidad nómada en los procesos de planificación y toma de decisiones.</p> <p>Necesita programas de apoyo e intervención social adecuados.</p>	<p>Oposición de los administradores municipales.</p> <p>Puede convertirse en un factor de atracción hacia las ciudades que participen en estas redes.</p> <p>Puede empeorar la discriminación, si los campamentos no tienen las condiciones necesarias.</p>

Estrategias que han demostrado tener consecuencias negativas

Entre las estrategias inadecuadas destacan:

1. Ausencia de legislación específica sobre el nomadismo y el estilo de vida itinerante en los países en los que los gitanos tienen este estilo de vida, legislación restrictiva o incumplimiento de la ley a nivel local.
2. Políticas de servicios mínimos: el mínimo posible de campamentos, con el mínimo equipamiento e infraestructuras posibles y pensados únicamente como espacios transitorios.
3. Rechazo sistemático o resistencia a la prestación de servicios a los nómadas cuando llegan a una ciudad o acampan en sus inmediaciones, poniendo obstáculos legales y administrativos a la inscripción de los niños en las escuelas o al acceso a servicios sociales y otros servicios municipales.

Estrategias específicas, prioridades de actuación y recomendaciones útiles

Educación: El problema específico con el que se encuentran los nómadas es la dificultad de acudir a más de un centro en un mismo curso escolar. Normalmente, esta situación se ha intentado solucionar mediante mecanismos de apoyo que facilitan el tránsito de un centro a otro, que permiten que los estudiantes se matriculen en cualquier momento del curso. Esta alternativa requiere ofrecer servicios de apoyo, un proceso de seguimiento y una cierta coordinación.

En cualquier caso, este objetivo se puede alcanzar de diferentes maneras:

- Facilitando la matriculación de los alumnos en cualquier momento del curso escolar y haciendo un seguimiento de sus notas y expedientes.
- Combinando servicios educativos específicos para gitanos nómadas con el acceso a escuelas convencionales.
- Estableciendo centros específicos para la escolarización de los recién llegados y de los niños nómadas en cada distrito escolar, en forma de escuelas itinerantes o vehículos de escolarización que viajen de un lugar a otro.

Empleo: Resulta especialmente complicado intentar integrar a los nómadas en el mercado de trabajo, ya que la mayoría de los empleos exigen un estilo de vida sedentario o cuasi-sedentario. Sin embargo, los nómadas desarrollan varias actividades económicas y tienen empleos temporales (durante unas cuantas semanas o algunos meses). Por lo tanto, se les debería facilitar el acceso a actividades económicas independientes. El acceso legal a la condición de profesional «independiente» puede resultar restrictivo en ciertos países, ya que se obliga a los candidatos a haber completado como mínimo la enseñanza secundaria o a superar un examen de administración. En consecuencia, la mayoría de los nómadas no pueden realizar las actividades ni acceder a los empleos a los que aspiran. La nueva normativa medioambiental, que crea un marco legal para las actividades de reciclaje, está teniendo un impacto negativo en estas comunidades, especialmente en sus segmentos más pobres. Se pueden diseñar medidas específicas para:

- Ofrecer servicios de empleo específicos para estas personas y permitir el reconocimiento legal y la formalización de sus actividades económicas. Asimismo, también existe la opción de ofrecer formación individualizada que permita adquirir unas competencias mínimas en materia de administración y contabilidad.
- Facilitar el acceso legal a las actividades independientes.

Vivienda y cuestiones jurídicas relacionadas: Las caravanas de gitanos itinerantes y nómadas casi nunca tienen espacios en los que acampar temporalmente, por lo que estas personas se ven obligadas a ocupar terrenos y a montar campamentos no autorizados⁶⁹. La inexistencia de espacios habilitados, unida a la falta de perspectivas de mejora y la amenaza constante de desalojo, ha llevado a muchos nómadas e itinerantes a buscar acomodo en asentamientos establecidos o, en otros casos, a comprar un terreno en el que instalar sus caravanas. Sin embargo, el número de espacios disponibles es muy limitado en la mayoría de los países. El no reconocimiento de la caravana como vivienda puede limitar el derecho a recibir subsidios de alojamiento a nivel local. Los modelos de planteamientos para hacer frente a esta situación pueden diferir y, por el momento, solo han sido capaces de resolverla parcialmente. En la práctica, hay una gran distancia entre la legislación y las prácticas:

- Algunos Estados han promulgado legislación que establece la creación de alojamiento social específico para la población itinerante, a menudo en forma de terrenos de estancia o planes de alojamiento en grupo, y que incluye incentivos para las autoridades locales que decidan habilitar y mantener terrenos para el estacionamiento de caravanas de gitanos (en Irlanda y el Reino Unido).
- Otros países aceptan, como mínimo nominalmente, el derecho de gitanos y nómadas a tener un estilo de vida itinerante o cuasi-itinerante. Sin embargo, las limitaciones que tiene esta población a la hora de encontrar un alojamiento digno anula, en la práctica, este derecho. Este es el caso de Grecia, los Países Bajos y ciertas regiones de Bélgica.
- Ciertas regiones tienden a reconocer legalmente las caravanas como un tipo de vivienda (como en Flandes, Bélgica). La categoría administrativa de «residencia móvil» está muy bien adaptada a los nómadas belgas, que la utilizan con frecuencia. Sin embargo, el acceso a los servicios públicos, incluidos los servicios sociales, todavía no está adaptado a esta normativa.

- También hay países, como Francia, que han creado documentos de circulación (*titres de circulation*), en los que se distingue a los titulares según su grado de nomadismo y la actividad económica que desarrollan.
- En Bélgica se ha experimentado, con un cierto éxito, con la organización oficial de las comunidades itinerantes, acompañada de la prestación de unos servicios mínimos⁷⁰. Estas iniciativas permiten que estas familias conserven su movilidad y puedan descansar en campamentos temporales viendo satisfechas sus necesidades básicas, todo dentro de un marco reconocido oficialmente. Es un modelo que requiere la implicación firme de las autoridades locales y regionales, y también la cooperación de las organizaciones de la comunidad nómada. El proceso de mediación entre la comunidad nómada y las autoridades locales es un componente esencial de este modelo.
- Finalmente, hay regiones cuya respuesta al nomadismo es la segregación y la dispersión de estas personas por diferentes zonas de la ciudad.

Salud: Garantizar que las comunidades de gitanos nómadas tengan acceso a los servicios de salud implica poner a su disposición la asistencia sanitaria disponible en las zonas en las que acampan, además de crear unidades de atención primaria móviles y de proximidad que incluyan, en función de las necesidades específicas, servicios de interpretación o de mediación.

⁶⁹ Por ejemplo, uno de cada cuatro en el Reino Unido.

⁷⁰ Estas experiencias se detallan en el sitio web del Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms de la région de Valonia: <http://www.cmgv.be>.

4.

Conectar los modelos con los instrumentos y políticas de la UE

⁷¹ Comisión Europea (2011a), *op. cit.*

⁷² Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión Europea: *Report of the Roma Taskforce on the assessment and benchmarking of the use of EU funds by member states for Roma integration* (Informe del Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión sobre la evaluación y comparación del uso de los fondos europeos por parte de los Estados miembros para la integración de los gitanos), 2010; EURoma (2010), *op. cit.*

Aunque los Estados miembros son los principales responsables de diseñar e implementar políticas destinadas a mejorar la inclusión social y económica de la comunidad gitana, la UE puede ofrecer un cierto apoyo y valor añadido⁷¹. Las políticas y estrategias nacionales de integración de los gitanos deben formularse de acuerdo con los valores y principios de la UE, y los modelos de planteamientos pueden y deben vincularse sistemáticamente a los instrumentos legales, políticos y financieros de la UE. Varios informes han puesto de relieve la infrutilización del apoyo que prestan estos instrumentos a las políticas de integración de los gitanos y que los Estados miembros de la UE podrían sacarles más provecho a la hora de planificar e implementar estrategias y desarrollar proyectos para la minoría romaní⁷².

Superar las deficiencias ligadas a la falta de cumplimiento y uso de los instrumentos legales, financieros y políticos de la UE conllevaría alinear las estrategias nacionales con el marco de la Estrategia Europa 2020 (concretamente, con la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social) y, por consiguiente, reforzar los mecanismos de aplicación de los instrumentos legales

y políticos y mejorar el acceso a los instrumentos financieros y su funcionamiento, especialmente en el caso de los Fondos Estructurales. Los Estados miembros, las regiones y los municipios deben enmarcar sus intervenciones dentro de las políticas nacionales (estrategias en materia de vivienda social, políticas de inclusión, políticas y estrategias educativas y laborales, etc.) y detallar los instrumentos financieros de que disponen para implementarlas, sin olvidar vincularlas con las estrategias nacionales de integración de los gitanos. Los instrumentos legales, políticos y financieros de la UE pueden resultar más eficaces si se utilizan para apoyar las estrategias nacionales de integración y los planes y políticas relacionados. De hecho, si las estrategias nacionales se enmarcan correctamente dentro de las políticas y los instrumentos europeos, también se podrán basar en el marco legal de la UE, verse reforzadas por las políticas comunitarias y recibir importantes recursos financieros para conseguir los objetivos esperados.

4.1. Instrumentos legales

La UE se fundamenta en el respeto por los derechos fundamentales, cuyo cumplimiento lo garantiza en última instancia el Tribunal de Justicia de la UE. Las estrategias, políticas, planes de acción y proyectos nacionales para la integración deberían basarse explícitamente en estos derechos, para así garantizar que los gitanos, en su condición de ciudadanos o residentes de los Estados miembros de la UE, puedan disfrutar plenamente de sus derechos fundamentales, consagrados tanto en la legislación europea como en tratados internacionales de derechos humanos, vinculantes para todos los Estados miembros. Vamos a comentar brevemente algunas de estas fuentes del derecho y veremos cómo deben vincularse con las políticas y estrategias de integración de los gitanos.

Tratado de la UE y Carta de los Derechos Fundamentales⁷³

La UE se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías (art. 2 del Tratado de la UE). El Tratado de Lisboa ha ampliado las competencias de la UE en los ámbitos de la igualdad de trato y la no discriminación. La UE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, a los que asigna el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6 TUE). Los seis tipos de derechos (dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, derechos de los ciudadanos y justicia) consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que es vinculante para todas las instituciones europeas y para los Estados miembros cuando tienen que implementar legislación de la UE, deben cimentar todas las políticas destinadas a promover la integración de los gitanos y otros grupos vulnerables en la sociedad.

Directivas de la UE:

La Directiva 2000/43/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico⁷⁴, prohíbe tanto la discriminación directa como la indirecta y considera el acoso como una forma de discriminación. Protege contra la discriminación por motivos raciales o étnicos a todos los habitantes de la UE en los ámbitos del empleo, formación, educación, protección social (incluidas la seguridad social y la sanidad), ventajas sociales, afiliación e implicación activa en organizaciones de trabajadores y empresarios, y acceso a bienes y servicios y su prestación o suministro, incluida la vivienda. Todos los Estados miembros han creado organismos de igualdad encargados de recibir quejas por motivos de discriminación. No obstante, el alcance de su mandato varía según el país.

La Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, regula el derecho a circular y residir libremente en todo el territorio de la UE y la AELC de todos los ciudadanos de la UE y sus familias. Los gitanos que sean ciudadanos de un Estado miembro o familiares de algún ciudadano de la UE pueden beneficiarse de los derechos de libre circulación y residencia que les confieren el Tratado de la UE y la Directiva, ya que se rigen por las mismas condiciones que cualquier otro ciudadano de la UE.

Junto con estas dos directivas, hay otras que se centran en ámbitos específicos que pueden ser importantes para proteger a los gitanos contra la discriminación, como sería el caso de la Directiva 2006/54/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad en asuntos de empleo y ocupación⁷⁵.

Decisión marco relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia de noviembre de 2008⁷⁶.

Esta decisión marco tiene como objetivo garantizar que se sancionen las conductas racistas y xenófobas en todos los Estados miembros de la UE mediante sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias. En el caso de cualquier otro delito penal que no esté cubierto por esta decisión marco, los Estados miembros estarán obligados a garantizar que la motivación racista y xenófoba se considere un agravante o que, como mínimo, los tribunales la tengan en cuenta a la hora de determinar las penas.

Convenios internacionales:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en su art. 25, afirma, en relación con la vivienda:

«Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad». El derecho a la educación se consagra en el art. 26⁷⁷: «1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz».

⁷³ Unión Europea: *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>; *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Diario Oficial de la UE, C83, Volumen 53. Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon/>; Unión Europea (2000c), op. cit.

⁷⁴ Consejo Europeo (2000a), op. cit.; Consejo Europeo (2000b), op. cit.

⁷⁵ Consejo Europeo y Parlamento Europeo: *Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación*, Diario Oficial L 204 de 26 de julio de 2006. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁷⁶ Consejo Europeo: *Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal*. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/

⁷⁷ Encontrará otros convenios y recomendaciones de las Naciones Unidas y la UNESCO, así como un compendio de buenas prácticas, en: <http://www.hrea.org/> <http://www.unesco.org/> <http://www.ohchr.org/>

- 78 Consejo de Europa: *Convenio Europeo de Derechos Humanos, completado por sus cinco Protocolos, Roma, 4 de noviembre de 1950*. Disponible en: <http://www.hri.org/>
- 79 Consulte la sección bibliográfica de este informe para acceder a las referencias completas.
- 80 Comisión Europea: *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM(2010)2020, 3 de marzo de 2010(c)*. Disponible en: http://europa.eu/press_room/. Puede encontrar información adicional sobre el desarrollo de leyes y políticas basadas en la Estrategia Europa 2020 aquí: http://ec.europa.eu/eu2020/index_es.htm.
- 81 Comisión Europea (2011a), op. cit.
- 82 De hecho, las Directrices integradas para las políticas económicas y de empleo (nº 10) contienen una referencia específica a las minorías. Comisión Europea: *Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020, SEC(2010) 488 final, COM(2010)193 final, 2010(e)*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

La incorporación de la UE al **Convenio Europeo de Derechos Humanos** (CEDH) se convirtió en una obligación legal con el Tratado de Lisboa y, a pesar de que el proceso todavía no ha finalizado, constituye un gran paso hacia la protección de los derechos humanos en Europa. El CEDH protege los derechos civiles y políticos fundamentales y proporciona mecanismos para garantizar su cumplimiento a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El art. 14 prohíbe la discriminación por razones de «sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación»⁷⁸.

Hay otros convenios e instrumentos internacionales sobre derechos humanos íntimamente relacionados con la cuestión gitana y que, por lo tanto, también deben tenerse muy en cuenta a la hora de diseñar planteamientos de inclusión de los gitanos en los Estados miembros de la UE: por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 y los Convenios de la OIT en materia de igualdad, no discriminación en el empleo y la ocupación, políticas de empleo, políticas sociales, libertad de asociación, trabajo forzado y trabajo infantil⁷⁹.

4.2. Instrumentos políticos

Las políticas dirigidas a la comunidad gitana deben centrarse de forma clara y específica en dicha comunidad y ocuparse de sus necesidades a través de medidas explícitas para prevenir y compensar las desventajas que experimentan. A pesar de ello, las políticas dirigidas a los gitanos no pueden separarse de otras políticas, sino todo lo contrario: los instrumentos políticos disponibles a nivel europeo deben abordar los problemas de los gitanos de acuerdo con sus objetivos y ámbito de actuación y, a su vez, las políticas dirigidas a la comunidad gitana deben incorporarse a otras políticas europeas más generales para que resulten eficaces. El Parlamento Europeo y el Consejo de Europa han tenido un papel activo en años anteriores, dando apoyo a resoluciones, proyectos, etc. A nivel de la UE, hay tanto instrumentos y herramientas centrados específicamente en los gitanos como instrumentos políticos más generales que pueden beneficiar a todos los grupos marginados, incluidos los gitanos. Las políticas y programas nacionales y locales pueden beneficiarse de estos instrumentos y utilizarlos.

Instrumentos políticos que afectan a la comunidad gitana:

Estrategia Europa 2020⁸⁰: Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década, cuyo objetivo es avanzar hacia una economía inteligente, sostenible e integradora. Tres de los cinco objetivos que se han propuesto a nivel europeo (los Estados miembros de la UE también han definido sus propios objetivos) afectan directamente a la situación de los miembros de la comunidad gitana: trabajo (ofrecer trabajo al 75% de la población con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años), educación (reducir las tasas de abandono escolar a menos del 10% y conseguir que el 40% de la población de entre 30 y 34 años tenga estudios superiores), pobreza y exclusión social (reducir en un mínimo de 20 millones el número de personas en situaciones de pobreza y exclusión social o en riesgo de sufrirlas).

En el marco de la Estrategia Europa 2020, los Estados miembros han elaborado sus respectivos **Programas Nacionales de Reformas** para la próxima década. La Comunicación de la Comisión (2011) establece que las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben encajar y complementar el marco más amplio de la Estrategia Europa 2020 y, por consiguiente, ser coherentes con los Programas Nacionales de Reformas⁸¹. El proceso Europa 2020, que incluye los Programas Nacionales de Reformas, la Plataforma Europea contra la Pobreza y todos los procesos relacionados con el Método Abierto de Coordinación, ofrece una oportunidad única para integrar los asuntos relativos a los gitanos en las políticas generales, además de incluir medidas dirigidas a esta comunidad como parte de reformas más amplias⁸².

Plataforma Europea contra la Pobreza: La Plataforma Europea contra la Pobreza es una de las iniciativas insignia de la Estrategia Europa 2020 y su objetivo es «garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social puedan vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad». Entre otras funciones, constituirá un foro para estimular el compromiso, el intercambio de buenas prácticas y la cooperación entre distintos actores. A nivel nacional, la Plataforma facilitará la definición e implementación de medidas que se ocupen de las circunstancias específicas de los grupos expuestos a un riesgo especial (por ejemplo, la comunidad gitana).

Otras iniciativas emblemáticas: Existen otras iniciativas que incluyen acciones previstas que pueden involucrar y afectar a problemas y políticas relativas a la comunidad gitana: «Juventud en movimiento», la «Unión por la innovación», la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», la Recomendación relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro, la

igualdad en sistemas de educación y formación o la «Agenda Digital»⁸³. Por ejemplo, «Juventud en movimiento» ha establecido cuatro líneas de actuación: iniciativas relacionadas con la formación continua y el aprendizaje permanente, fomento del empleo juvenil (que incluye acciones para la validación del aprendizaje no reglado e informal), apoyo a medidas de formación profesional y activación e instrumentos de microfinanciación para jóvenes emprendedores. La «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» se centrará, entre otras cuestiones, en ofrecer incentivos a personas y empresas para realizar cursos de formación profesional, mejorar las capacidades y desarrollar otras competencias relacionadas con el acceso al mercado de trabajo.

Método Abierto de Coordinación (MAC) en materia de protección social e inclusión social⁸⁴ y MAC en materia de educación:

Mediante el MAC en materia de protección social e inclusión social, la UE proporciona un marco para el desarrollo de estrategias nacionales y la coordinación de políticas entre países de la UE respecto a asuntos relacionados con la pobreza y la exclusión social, la sanidad y los cuidados de larga duración y las pensiones. Puede resultar útil para diseñar políticas y estrategias nacionales para la comunidad gitana, ya que permite evaluar avances, puntos de referencia e indicadores. Las revisiones por pares pueden facilitar el intercambio y el aprendizaje mutuos a nivel intergubernamental en ámbitos relacionados con la educación, el trabajo, la protección social y la inclusión social. El MAC en materia de educación también se centra en ámbitos relacionados con la comunidad gitana como, por ejemplo, la inclusión social y el acceso al aprendizaje permanente por parte de, entre otros, jóvenes desfavorecidos; medidas preventivas y compensatorias para combatir el abandono escolar, o la desegregación en la educación de los niños romaníes⁸⁵.

La Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño⁸⁶ presenta principios generales para asegurar que la actuación de la UE respeta las disposiciones de la Carta y de la Convención sobre los Derechos del Niño con respecto a los derechos de los niños. También prevé una serie de actuaciones concretas en ámbitos en los que la UE puede aportar un verdadero valor añadido como, por ejemplo, justicia apropiada para los niños, protección de los niños en situaciones de vulnerabilidad y lucha contra la violencia infantil.

Políticas y programas en materia de salud: En la Comunicación «Solidaridad en materia de salud», la Comisión declara comprometerse a tomar una serie de medidas que ayuden a las autoridades nacionales a solucionar las desigualdades sanitarias, y hace una referencia explícita a las desigualdades sanitarias de los gitanos y a sus condicionantes⁸⁷. Las medidas apoyarían a las iniciativas que se centren específicamente en grupos vulnerables, como la comunidad gitana y otras minorías étnicas.

Políticas antidiscriminatorias⁸⁸: Las instituciones de la UE han llevado a cabo numerosas acciones para apoyar las políticas de lucha contra la discriminación étnica, los discursos racistas y xenófobos y otras manifestaciones de odio e intolerancia. La Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA, por su sigla en inglés) ayuda a garantizar la protección de los derechos fundamentales de todos los residentes de la UE. Para hacerlo, recopila datos sobre la situación de los derechos fundamentales en toda la UE y, en función de la información obtenida, asesora sobre cómo mejorar la situación⁸⁹.

Otros instrumentos: Existen muchos otros instrumentos e iniciativas en los sectores de la salud, trabajo, educación y desarrollo regional en el escenario europeo que pueden servir de apoyo a las políticas dirigidas a la población romaní. Por ejemplo, la Agenda Europea para la Cultura⁹⁰ establece un nuevo marco para la implementación y posterior desarrollo de políticas culturales en la UE mediante la definición de objetivos estratégicos compartidos y nuevos métodos de trabajo basados en el MAC.

Instrumentos políticos específicos para la población romaní:

La Plataforma Europea para la Inclusión de los Romaníes⁹¹ es un foro que tiene como objetivo intercambiar buenas prácticas y experiencias entre los Estados miembros en el ámbito de la población gitana, ofrecer apoyo analítico y estimular la cooperación de todas las partes relativas a los asuntos de la población romaní, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que representan a los gitanos. En este nuevo marco para las estrategias nacionales de integración de los gitanos, la Comisión Europea liderará el proceso de trabajo de la Plataforma, fortaleciendo así su papel. Asimismo, la Plataforma puede resultar un foro adecuado tanto para intercambiar información como para estimular la cooperación multinivel (instituciones internacionales, gobiernos nacionales y sociedad civil), además de alinear posiciones y tener una perspectiva común sobre las políticas relativas a la población gitana.

La Década para la Inclusión Romaní 2005-2015⁹²

es un compromiso político por parte de los gobiernos europeos para mejorar el estatus socioeconómico y la integración social de los romaníes. La Década es una iniciativa internacional que reúne a doce gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, además de la sociedad civil gitana, para acelerar los avances hacia la mejora del bienestar de la población gitana, además de examinar estos avances de forma transparente y cuantificable también en el campo de la educación. La Década se ha centrado anteriormente en los planes y actividades nacionales de sus estados miembros en los cuatro ámbitos prioritarios (educación, trabajo, vivienda y salud), que coinciden con las

⁸³ <http://ec.europa.eu/eu2020/>

⁸⁴ **Marco de actuación de la UE:** <http://ec.europa.eu/social/>

⁸⁵ **El Método Abierto de Coordinación en materia de educación y formación.** Disponible en: <http://www.atee1.org/>

⁸⁶ **Comisión Europea: Comunicación de la Comisión. Una agenda de la UE en pro de los derechos del niño, COM (2011) 60 final, Bruselas, 15 de febrero 2011(d).** Disponible en: <http://ec.europa.eu/justice/>

⁸⁷ **Comisión Europea: Comunicación de la Comisión. Solidaridad en materia de salud: Reducción de las desigualdades en salud en la UE, 2009(b).** Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁸⁸ **Comisión Europea: European Union Anti-discrimination policy: from Equal opportunities between women and men to combat racism** (Política de la Unión Europea contra la discriminación: de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres a la lucha contra el racismo), DG Investigación, Documento de trabajo, Serie Libertades públicas. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/>

⁸⁹ **Información disponible** en: <http://fra.europa.eu/>

⁹⁰ **Descripción disponible en:** <http://ec.europa.eu/culture/>

⁹¹ **Comisión Europea: Plataforma Europea para la Inclusión de los Romaníes, NOTA 09/193, Praga, 24 de abril de 2009(a).** Disponible en: <http://europa.eu/rapid/>

⁹² **Información disponible en:** <http://www.romadecade.org/about>

- ⁹³ Información disponible en: <http://www.euromanet.eu/>
- ⁹⁴ Información disponible en: <http://fra.europa.eu/>
- ⁹⁵ Comisión Europea (2010a), op. cit.
- ⁹⁶ Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión Europea (2010), op. cit.; EURoma (2010), op. cit.
- ⁹⁷ Comisión Europea (2011a), op. cit.
- ⁹⁸ Comisión Europea: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca incluidos en el Marco estratégico común, y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Europeo Social y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) No 1083/2006, COM (2011) 615 Final, Bruselas, 6 de octubre de 2011(b). Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/.*

prioridades que establece la Comisión en el marco europeo de estrategias nacionales de integración de los gitanos.

La red EURoma⁹³ tiene como objetivo reforzar el papel de los Fondos Estructurales en la integración de los gitanos para identificar los retos y posibles soluciones que permitan utilizar los Fondos Estructurales de manera más eficiente y eficaz para apuntalar las políticas que promueven la integración económica y social de los romaníes. La red EURoma, formada por dos organismos en cada uno de sus doce estados miembros (las autoridades de gestión del Fondo Social Europeo del país y las agencias responsables de las políticas dirigidas a los gitanos), involucra a la Comisión Europea en sus actividades, así como a otras organizaciones internacionales y de la sociedad civil, y juega un papel clave a la hora de identificar métodos de trabajo y permitir el intercambio de información para, en el contexto del MAC, identificar buenas prácticas y mejorar el uso de los Fondos Estructurales para la integración de los romaníes.

Otros instrumentos: Hay muchos otros organismos de la UE que apoyan directamente y de forma activa o que llevan a cabo iniciativas permanentes orientadas específicamente a la población gitana. La situación de los gitanos ha sido, por ejemplo, una de las prioridades de la FRA, que ha emitido varios informes sobre el tema⁹⁴. Por su parte, el Comité de las Regiones ha presentado una opinión en la Comunicación de la Comisión «La integración social y económica del pueblo romaní»⁹⁵. Instituciones europeas e internacionales como la OSCE, además de varios organismos de Naciones Unidas, han aumentado sus actividades relacionadas con el pueblo gitano, a menudo en estrecha cooperación con la UE, y contribuyen al desarrollo de las políticas. Las organizaciones de la sociedad civil, además de las asociaciones de gitanos, también contribuyen activamente a diseñar las políticas dirigidas a los gitanos en el ámbito europeo.

4.3. Instrumentos financieros

En la UE existen una serie de instrumentos financieros que pueden utilizarse en pos de la integración socioeconómica de los gitanos y como apoyo a las políticas y estrategias nacionales correspondientes. No se trata de partidas presupuestarias o proyectos específicos para el pueblo gitano, sino que están dirigidos a ámbitos, campos de trabajo y prioridades relevantes para las políticas y las necesidades de la comunidad gitana. La mayor cantidad de financiación disponible es la que ofrecen los Fondos Estructurales, que se asigna a los Estados miembros. Aunque se trate de fondos de la UE, los Fondos Estructurales se encuentran bajo la responsabilidad de los Estados miembros, que deben gestionar estos fondos dentro del marco estratégico nacional y los

programas operativos específicos. También existen otros programas y fondos menores que la Comisión Europea asigna directamente y que pueden beneficiar a la comunidad gitana.

Fondos Estructurales:

Las conclusiones del Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión, además del informe de EURoma, han sacado a relucir deficiencias significativas en el uso de los Fondos Estructurales destinados a la integración de los gitanos.⁹⁶ La ineficacia de los modelos de gestión y los mecanismos de coordinación, además de la existencia de varios puntos de estrangulamiento, dificultan la implementación. Asimismo, el nivel de gasto es muy bajo, especialmente en países con una población romaní numerosa; en realidad, el problema no es la falta de dinero, sino el acceso a ese dinero y la capacidad de absorción de los Estados. Por otro lado, existe muy poca responsabilidad e información disponible sobre los resultados y el impacto que los Fondos Estructurales tienen sobre la comunidad gitana. En su Comunicación (2011),⁹⁷ la Comisión ha invitado a los Estados miembros a «modificar sus programas operativos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo Agrícola Europeo de Desarrollo Rural para respaldar los objetivos específicos en mayor medida, alineándolos con sus estrategias nacionales de integración de los gitanos».

Los Fondos Estructurales pueden resultar una herramienta crucial, además de una herramienta política relevante para la implementación de las estrategias nacionales. Las propuestas que la Comisión ha presentado recientemente para la revisión presupuestaria, además de las directrices para el próximo periodo de programación (que incluye Fondos Estructurales y fondos para la ampliación para el periodo 2014-2020⁹⁸) significan una mejora importante para aumentar la accesibilidad y la eficacia de los fondos de la UE destinados a la integración de los gitanos. Entre otros, el art. 5 hace referencia a la gobernanza multinivel y a la colaboración con socios económicos y sociales, la sociedad civil, etc., en la preparación del contrato de colaboración. El art. 7 destaca la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la discriminación. Los arts. 14c y 87d, cuando hacen referencia al acuerdo de colaboración, se centran en el planteamiento integrado para ocuparse de las necesidades específicas de determinadas zonas geográficas o colectivos afectados por la pobreza en su máxima expresión. El capítulo II resalta la importancia del desarrollo de iniciativas a escala local lideradas por la comunidad.

Las propuestas de la Comisión para los futuros reglamentos también destacan la necesidad de aumentar la eficacia, focalizar más los planteamientos y priorizar ámbitos como el trabajo, la educación y la integración social. Una de las once prioridades del reglamento propuesto para los Fondos

Estructurales es la lucha contra la pobreza, la promoción de la integración social y la igualdad de oportunidades; en cierto sentido, la lucha contra la discriminación se considera un objetivo transversal para la totalidad de los Fondos Estructurales. La posible inclusión de condiciones *ex-ante* para el objetivo temático de fomento de la integración social y lucha contra la pobreza podría obligar a los Estados miembros a adoptar una estrategia nacional destinada a la reducción de la pobreza, que contenga un análisis de la concentración territorial y que se centre en los grupos marginados y desfavorecidos, incluida la comunidad gitana⁹⁹.

Las ventajas y el potencial de los Fondos Estructurales los convierten no solo en una herramienta financiera, sino también en una herramienta política: el desarrollo de proyectos sostenibles a largo plazo, un amplio apoyo financiero y la posibilidad de combinar niveles de actuación (acciones implementadas de forma paralela a nivel nacional, políticas, y local, de base) pueden servir para obtener resultados positivos significativos. Los Fondos Estructurales también permiten adoptar un enfoque holístico con respecto al desarrollo económico y la cohesión social que cubra varios sectores como educación, trabajo, inversión en infraestructuras y lucha contra la exclusión. En el marco de los Fondos Estructurales, es posible desarrollar formas de colaboración estrechas; de hecho, crear asociaciones entre organizaciones públicas y privadas (autoridades públicas, empresas, los medios y el tercer sector) resulta posible y recomendable para mejorar el diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas.

- **EL FEDER** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) puede utilizarse como complemento a las inversiones realizadas con fondos nacionales, regionales o locales para proyectos en el ámbito de las infraestructuras y la vivienda y con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los gitanos en barrios desfavorecidos de zonas urbanas, en asentamientos rurales segregados y en microrregiones desfavorecidas. El FEDER contribuye activamente en actuaciones en el ámbito de la rehabilitación urbana como, por ejemplo, agrupar varias intervenciones que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos o que mejoren las infraestructuras (por ejemplo, mejorando los transportes en zonas rurales).

La modificación del art. 7.2 del Reglamento del FEDER, con el objetivo de aumentar la eficacia del FEDER en relación con los fondos destinados a viviendas para gitanos¹⁰⁰, prevé que las intervenciones en materia de vivienda deberían llevarse a cabo en el marco de un planteamiento integrado dirigido a las comunidades marginalizadas y, más concretamente, con actuaciones en los campos de la educación, sanidad, asuntos sociales, trabajo

y seguridad, a las que se añadirían medidas contra la segregación, todas ellas de gran relevancia para la comunidad romaní. En el proyecto de reglamentos para el periodo 2014-2020, la Comisión propone que uno de los objetivos de estos Fondos sea la promoción de la integración social, la lucha contra la pobreza y el apoyo a las empresas sociales.

Los reglamentos del FEDER también ofrecen oportunidades para otros tipos de intervención como, por ejemplo, la posibilidad de cofinanciar varios tipos de infraestructuras: infraestructuras sociales (por ejemplo, centros familiares y guarderías), infraestructuras educativas (por ejemplo, centros de enseñanza preescolar, primaria y secundaria), infraestructuras sanitarias (por ejemplo, centros de atención primaria y hospitales), inversiones vinculadas a los planteamientos integrados para la integración de la comunidad gitana, etc.

- **EL FSE** (Fondo Social Europeo) puede utilizarse para el desarrollo de proyectos destinados al apoyo de la formación profesional y el acceso al empleo de la población romaní, que incluye la mediación con empresas y la creación directa de empleos, así como para cofinanciar un amplio conjunto de medidas, que van desde la formación hasta actividades relacionadas con el trabajo por cuenta propia, el espíritu empresarial y el microcrédito¹⁰¹. Por ejemplo, puede utilizarse en el campo de la educación para cofinanciar medidas de formación, crear vínculos entre las escuelas y la comunidad gitana, implementar medidas para evitar el abandono escolar y promover la educación de los adultos¹⁰². El FSE puede contribuir de forma significativa a reducir la discriminación, incluida la discriminación de género. El proyecto de reglamento del FSE para 2014-2020 destaca que el 20% de la totalidad de los fondos del FSE se destinará a la promoción de la integración y a la lucha contra la pobreza. Los gitanos se mencionan como uno de los grupos que deberían beneficiarse explícitamente de estos fondos.

- **El Fondo Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural (FEADER)** tiene como finalidad el apoyo a las zonas rurales mediante el cumplimiento de tres objetivos: mejorar la competitividad del sector agrícola y silvícola; mejorar el entorno y el espacio rural, y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y promover la diversificación de la economía rural. Como ya se ha mencionado en el presente documento, existen muchos miembros de la comunidad gitana, especialmente en determinados países, que viven en zonas rurales y tienen una mala calidad de vida; este fondo podría destinarse

⁹⁹ *Íbid.*

¹⁰⁰ Parlamento Europeo y Consejo de la UE: *Reglamento (EU) No 437/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 que modifica el Reglamento (CE) No 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las intervenciones en materia de vivienda en favor de las comunidades marginadas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/>

¹⁰¹ Pueden encontrarse ejemplos concretos en la publicación *The European Social Fund and Roma (El Fondo Social Europeo y la comunidad romaní)*: <http://ec.europa.eu/esf>

¹⁰² *Íbid.*

¹⁰³ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc78_en.htm

¹⁰⁴ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc84_en.htm

¹⁰⁵ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc86_en.htm

¹⁰⁶ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc82_en.htm

¹⁰⁷ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_es.htm

¹⁰⁸ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/programme/index_en.htm

¹⁰⁹ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/health/programme/policy/2008-2013/index_en.htm

¹¹⁰ **Más información en:**
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=es>

¹¹¹ **Más información en:**
http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php

¹¹² **Más información en:**
http://ec.europa.eu/languages/index_es.htm

¹¹³ **Más información en:**
http://ec.europa.eu/youth/index_en.htm

¹¹⁴ **Comisión Europea: *Intercultural Dialogue: Support through EU programmes* (Diálogo intercultural: apoyo a través de los programas de la UE), Comisión Europea, Luxemburgo, 2008(b).**

específicamente a las microrregiones desfavorecidas en las que se encuentran muchos de los asentamientos rurales de gitanos

Otros fondos:

Muchos otros programas europeos directamente gestionados por la Comisión pueden servir para apoyar actividades y proyectos dirigidos a los gitanos en ámbitos tan diversos como la educación, la salud o el empleo. La mayoría pueden añadir valor al proceso político y facilitar la investigación, la innovación, el intercambio internacional, el aprendizaje mutuo, la sensibilización y la formación, y también ayudar a diseñar herramientas de trabajo y materiales de intervención adaptados. Destacamos los siguientes:

• El programa de formación a lo largo de toda la vida

permite que personas de todas las edades participen en experiencias formativas estimulantes y ayuda a desarrollar el sector de la educación y la formación en toda Europa.¹⁰³

Hay tres subprogramas que ofrecen fondos para proyectos con diferentes niveles educativos y formativos que pueden ser útiles para la inclusión de los gitanos:

- **«Comenius».** Uno de los campos temáticos en los que se ha centrado el programa «COMENIUS» es la mejora de las oportunidades educativas de los hijos de trabajadores migrantes, trabajadores itinerantes, gitanos y nómadas.¹⁰⁴

- **«Grundtvig».** Centrado en la «formación para adultos y otras vías formativas», el programa sectorial «Grundtvig» apoya muchos proyectos diseñados para satisfacer las necesidades educativas de grupos sociales «de difícil acceso», como los gitanos y los nómadas, con el fin de mejorar su capacidad de inserción profesional y de acceder o volver a acceder a la formación reglada.¹⁰⁵

- **«Leonardo da Vinci»**, centrado en la formación profesional y que puede ayudar a que este tipo de formación resulte más atractiva para los jóvenes gitanos y ayudarles a adquirir nuevos conocimientos, habilidades y cualificaciones.¹⁰⁶

• Programa de acción comunitario y programa «PROGRESS».

Respaldan varias acciones orientadas a luchar contra la discriminación y fomentar la igualdad, lideradas por organismos públicos, ONG, sindicatos y trabajadores, pero

que también incluyan a organizaciones juveniles, profesores, profesionales de la salud, la policía y los medios.¹⁰⁷

• Programa «Derechos fundamentales y ciudadanía».

Apoyo a las actividades organizadas por organizaciones e instituciones públicas o privadas (autoridades nacionales, regionales o locales, departamentos universitarios y centros de investigación) y que se centren, por ejemplo, en combatir el racismo y la xenofobia y proteger los derechos del niño.¹⁰⁸

• El segundo programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública 2008-2013

tiene como objetivos promover la salud, reducir las desigualdades en materia de salud y aumentar los años de vida sana.¹⁰⁹

• El Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress.

Se trata de un programa nuevo que proporciona microcréditos a personas que se han quedado sin trabajo y que quieren crear su propia pequeña empresa.¹¹⁰

• Programa «Europa con los ciudadanos» (2007-2013).

El objetivo de este programa es acercar Europa a sus ciudadanos y permitirles participar plenamente de la construcción del proyecto europeo. Por medio de este programa, los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en intercambios y actividades de cooperación transnacionales, que contribuyen al desarrollo de un sentimiento de pertenencia a unos ideales europeos comunes y que estimulan el proceso de integración europea.¹¹¹

- Otros programas relevantes para la inclusión de los gitanos son los programas de educación y formación en idiomas «Multilingualism»¹¹², el programa «La juventud en acción»¹¹³ y las políticas culturales y el diálogo intercultural.¹¹⁴

APLICACIÓN MÁS PROBABLE DE INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS

ÁMBITOS	INSTRUMENTOS LEGALES	HERRAMIENTAS POLÍTICAS	INSTRUMENTOS FINANCIEROS
TODOS LOS ÁMBITOS	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de la UE. - Carta de los Derechos Fundamentales. - Directiva 2000/43/CE, relativa a la igualdad racial. - Decisión Marco 2008/913/JAI. - DUDH. - CEDH. - Otros tratados internacionales sobre derechos humanos: CERD y CDESCR. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia Europa 2020. - MAC en protección social e inclusión social. - Programas Nacionales de Reforma. - Plataforma Europea contra la Pobreza. - Políticas antidiscriminatorias. - Plataforma Gitana de la UE. - Estudios e informes de la FRA. - Década para la Inclusión Gitana. - Red EURoma. 	<ul style="list-style-type: none"> - FEDER. - FSE. - Programa «Derechos fundamentales y ciudadanía». - Programa «PROGRESS».
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - CRC 	<ul style="list-style-type: none"> - «Juventud en movimiento». - El programa de la UE para los derechos del menor. - MAC en educación. - Recomendación del Consejo sobre el abandono escolar. - Igualdad en la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programa «La juventud en acción». - «Multilingualism». - «Grundtvig». - «Comenius».
EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva 2000/78/CE, sobre igualdad en asuntos de empleo. - Convenios de la OIT: igualdad, no discriminación en el empleo y la ocupación, políticas de empleo, políticas sociales, libertad de asociación, trabajo forzado y trabajo infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> - «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». - «Recomendación sobre sistemas de formación». 	<ul style="list-style-type: none"> - FEADER. - FEDER. - «Leonardo da Vinci». - Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress.

SALUD	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva sobre asistencia sanitaria transfronteriza (2011). 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunicación de la Comisión «Solidaridad en materia de salud». 	<ul style="list-style-type: none"> - Segundo programa de acción en el ámbito de la salud pública 2008-2013.
VIVIENDA			<ul style="list-style-type: none"> - FEDER.
OTROS ÁMBITOS ESPECÍFICOS	<ul style="list-style-type: none"> - CEDAW. - Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la UE a circular y residir libremente por toda la UE. - Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. - Directiva 2006/54/CE, relativa a la igualdad entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. - Convención para reducir los casos de apatridia de 1961. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda Europea para la Cultura. - «Unión por la innovación». - «Agenda Digital». 	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas culturales y diálogo intercultural. - Programa «Europa con los ciudadanos».

5. Anexos

ANEXO 1: Principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos

Principio nº 1: Políticas constructivas, pragmáticas y no discriminatorias

Las políticas dirigidas a la inclusión del pueblo gitano respetan y observan los valores centrales de la Unión Europea, que incluyen derechos humanos y dignidad, no discriminación e igualdad de oportunidades, así como desarrollo económico. Las políticas para la inclusión de los gitanos están integradas en políticas principales, especialmente en los campos de educación, empleo, asuntos sociales, vivienda, salud y seguridad. El objetivo de estas políticas es proporcionar a los gitanos un acceso eficaz a la igualdad de oportunidades en las sociedades de los Estados miembros.

Principio nº 2: Centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos

Centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos es un elemento esencial de las iniciativas políticas para su inclusión. Este principio implica centrarse en los gitanos como grupo objetivo, pero sin excluir a otras personas en unas condiciones socioeconómicas parecidas. Este enfoque no desvincula las intervenciones centradas en los gitanos de otras iniciativas políticas más amplias. Además, cuando sea pertinente, se debe tener en cuenta el posible impacto de políticas y decisiones más amplias en la inclusión social del pueblo gitano.

Principio nº 3: Planteamiento intercultural

Es necesario un enfoque intercultural que incluya tanto al pueblo gitano como a personas de otros orígenes étnicos. El aprendizaje y las habilidades interculturales son esenciales para que la comunicación y las políticas sean eficaces, y deben ser promovidos para combatir prejuicios y estereotipos.

Principio nº 4: Apuntar a la normalidad

El objetivo de todas las políticas de inclusión es integrar a los gitanos en el cuerpo mayoritario de la sociedad (instituciones educativas, trabajos y viviendas mayoritarios). En aquellos lugares donde exista una educación o unas viviendas parcial o completamente segregadas, el objetivo de las políticas para la inclusión de los gitanos debe ser abandonar esta herencia. Debe evitarse el desarrollo de mercados laborales «gitanos» separados y artificiales.

Principio nº 5: Conciencia de la dimensión de género

Las iniciativas políticas para la inclusión de los gitanos deben tener en cuenta las necesidades y circunstancias de las mujeres gitanas. Estas mujeres se enfrentan a problemas como la discriminación y los problemas de acceso a la atención sanitaria y el cuidado de los hijos, pero también a la violencia doméstica y la explotación.

Principio nº 6: Transmisión de políticas basadas en hechos

Es esencial que los Estados miembros aprendan de su propia experiencia en el desarrollo de iniciativas para la inclusión de los gitanos y compartan esta experiencia con otros Estados miembros. El desarrollo, la aplicación y la supervisión de políticas para la inclusión de los gitanos requieren una buena base de datos socioeconómicos recopilados con regularidad. Cuando es pertinente, también se tienen en cuenta ejemplos y experiencias de políticas de inclusión social relativas a otros grupos vulnerables, tanto dentro como fuera de la UE.

Principio nº 7: Uso de instrumentos comunitarios

En el desarrollo y la aplicación de sus políticas destinadas a la inclusión de los gitanos, es crucial que los Estados miembros aprovechen al máximo los instrumentos de la Unión Europea, incluidos los instrumentos legales (Directiva sobre la igualdad racial, Decisión Marco sobre el racismo y la xenofobia), instrumentos financieros (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Instrumento de Ayuda de Preadhesión) e instrumentos de coordinación (Métodos Abiertos de Coordinación). Los Estados miembros deben asegurarse de que el uso de los instrumentos financieros sea conforme a estos principios básicos comunes y de contar con los expertos de la Comisión Europea para la evaluación de las políticas y los proyectos. Asimismo, la red EURoma (Red europea para la inclusión social de los gitanos financiada con Fondos Estructurales) facilita la revisión por pares y la transmisión de buenas prácticas entre los diferentes expertos.

Principio nº 8: Participación de las administraciones regionales y locales

Los Estados miembros necesitan diseñar, desarrollar, aplicar y evaluar las iniciativas de políticas para la inclusión de los gitanos en estrecha cooperación con las autoridades regionales y locales. Estas autoridades desempeñan una función clave en la aplicación práctica de las políticas.

Principio nº 9: Participación de la sociedad civil

Los Estados miembros también deben diseñar, desarrollar, aplicar y evaluar las iniciativas de políticas para la inclusión de los gitanos en estrecha cooperación con interlocutores de la sociedad civil, tales como organizaciones no gubernamentales, agentes sociales, académicos e investigadores. La implicación de la sociedad civil está reconocida como vital tanto para la movilización de los expertos como para la propagación del conocimiento necesario para desarrollar el debate público y la responsabilidad en todo el proceso de la política.

Principio nº 10: Participación activa de los gitanos

La eficacia de las políticas mejora con la implicación del pueblo gitano en todas las etapas del proceso. La implicación de los gitanos debe realizarse tanto en el ámbito nacional como en el europeo mediante la incorporación de expertos gitanos y funcionarios civiles, así como mediante la consulta con diversos interlocutores gitanos en el diseño, aplicación y evaluación de iniciativas políticas. Es de vital importancia que las políticas de inclusión se basen en la apertura y la transparencia, y que traten los asuntos difíciles o tabú de una manera apropiada y eficaz. También es esencial respaldar la participación integral del pueblo gitano en la vida pública, estimular su ciudadanía activa y desarrollar sus recursos humanos.

¹¹⁵ Estos son los factores de éxito identificados como más frecuentes al revisar fuentes secundarias.

ANEXO 2: Factores que pueden potenciar el éxito de los programas y proyectos¹¹⁵

1. En la planificación y gestión de los proyectos

- **Planteamiento a largo plazo** y planificación adecuada.
- **Instrumentos y métodos de trabajo específicos y flexibles**, con capacidad de innovación para poderse adaptar permanentemente a las circunstancias particulares de cada comunidad local.
 - La heterogeneidad de las poblaciones gitanas ya invita a no elaborar una única estrategia para todos, sino un conjunto de planteamientos estratégicos que aporten soluciones específicas a los problemas de sus contextos geográfico, económico, social y legal concretos.
- **Planteamiento basado en los derechos.**
- **Enfoque integral** (proyectos que abarquen todos los ámbitos y dimensiones), siempre que se disponga de los recursos económicos necesarios. Un plan integral debe incorporar políticas sectoriales (enfoque temático) y llevar a cabo acciones multidimensionales.
- **Enfoque integrado** (coordinación adecuada y sinergias entre los distintos actores y ámbitos de trabajo) y necesidad de encontrar sinergias entre los diferentes ámbitos de las políticas. Programas en materia de educación, empleo, salud y vivienda específicos, adaptados, bien coordinados con los servicios sociales y otros servicios y basados en itinerarios individualizados.
- Definir claramente las **responsabilidades** y estar **orientados a los resultados**.
- **El acceso al empleo y a la vivienda son los ejes centrales** de las actuaciones en zonas urbanas (también para los migrantes de etnia gitana): el acceso al empleo, combinado con las viviendas sociales y complementado con actividades formativas e itinerarios educativos individualizados (que incluyan una atención sistemática a los niños romaníes para evitar el abandono escolar), puede servir de trampolín para la integración.
 - Es necesario adoptar enfoques integrales en los entornos rurales, que deben girar alrededor de la vivienda, las infraestructuras y los servicios públicos. Estos planes deben fomentar la participación de los gitanos en la construcción y rehabilitación de sus hogares y de su entorno más inmediato, así como adaptar los servicios a las necesidades de la comunidad gitana.
 - En el caso de los gitanos nómadas y cuasi-nómadas, es de vital importancia adaptar los servicios a las necesidades específicas de esta comunidad y establecer una serie de espacios específicos para los asentamientos temporales.
- **Planteamiento de cooperación: participación y compromiso** activos de los gitanos en todas las fases del proceso. Debe haber **acciones específicas para desarrollar las capacidades** de los actores implicados, adaptando los criterios y los enfoques a las circunstancias concretas.
 - Implicación de la comunidad local en el proceso de toma de decisiones.
 - Dar autonomía a las organizaciones de alcance local existentes y tomar sus experiencias como punto de partida.
 - Eliminar barreras en forma de procedimientos administrativos, sistemas de información, requisitos formales, cofinanciación, etc., si eso permite involucrar activamente a grupos de personas menos cualificadas, vulnerables o marginalizadas.
- Tener en cuenta la **situación particular de las mujeres gitanas**, especialmente en lo referente a las múltiples formas de discriminación y desigualdades de género, en todas las fases del proyecto: diseño, implementación, seguimiento y evaluación.
- Aumentar el **conocimiento y la especialización y sensibilizar al público:**

- Difusión efectiva de los resultados que implique una reflexión crítica sobre los factores del éxito y los puntos débiles, con el fin de estandarizar las políticas proactivas dirigidas a la población gitana y a sensibilizar a la opinión pública de la discriminación y los prejuicios a los que deben hacer frente los gitanos.

- **Ampliación progresiva de las estrategias** (véase la próxima sección).

- **Abordar las causas que se encuentran en la raíz de los problemas** (condicionantes estructurales, incluidas las tendencias macroeconómicas) y, siempre que sea posible, **tocar temas «políticamente complicados»** (discriminación institucional, representación política y temas relacionados con el liderazgo de la comunidad gitana, relaciones laborales o desigualdades de género) y **enfrentarse a las reacciones políticas negativas** cuando surjan.

- **Integrar los asuntos relativos a los gitanos en las políticas generales**, dado que la mayoría de los problemas deben resolverse mediante políticas estructurales y el criterio básico debe ser la normalización.

- Los programas dirigidos específicamente a los gitanos **no pueden convertirse en soluciones políticas permanentes**, sino que deben estar marcados por el claro objetivo de integrarse en los servicios y recursos públicos ordinarios.

- **Los programas deben «centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos»**, con el objetivo más amplio de que los gitanos participen normalmente en la sociedad.

- Los programas de alcance más general deberían adaptarse y abrirse a la participación de los gitanos. Del mismo modo, los programas dirigidos a la población gitana deberían incluir otros posibles beneficiarios, especialmente otras personas o colectivos vulnerables y marginalizados.
- La desegregación debe ser un aspecto clave de todos los programas que se desarrollen en entornos urbanos y, siempre que sea posible y se disponga de recursos suficientes, también de los programas pensados para asentamientos rurales aislados.
- Deben llevarse a cabo acciones que garanticen la participación de los gitanos y del resto de la sociedad como agentes del cambio para concienciar acerca de la problemática existente

- **Mejorar la efectividad de las medidas, el seguimiento y los mecanismos de evaluación:** La necesidad de diseñar políticas basadas en hechos probados conduce al estudio de tres factores que afectan a la efectividad de las acciones y a la adquisición de conocimientos: la recogida de datos étnicos, el seguimiento de las acciones y la evaluación de los resultados en base a indicadores medibles, incluidas la información y la responsabilidad.

- **Recogida de datos étnicos.** A pesar de las controversias metodológicas y éticas que genera, las políticas que no cuentan con información desagregada étnicamente están faltadas de credibilidad, ya que no hay ninguna posibilidad de demostrar y hacer un seguimiento de los avances. Procesar datos desagregados étnicamente no es ilegal en la UE, y las políticas que tienen la inclusión social como objetivo requieren unas bases empíricas sólidas.
- **Recogida y análisis regular de datos**, para tener un conocimiento más profundo de las necesidades específicas de la población gitana en los cuatro ámbitos de intervención, y también para identificar cualquier cambio en aquellas variables que condicionan la situación social de los gitanos.
- **Seguimiento y evaluación**, para facilitar el diseño y la implementación de políticas basadas en hechos y facilitar el desarrollo de intervenciones adaptadas con el apoyo de los programas destinados a la población mayoritaria.
- **Información y responsabilidad**, para comprobar si las acciones realizadas se han implementado de acuerdo con el plan original y qué resultados han tenido, para así poder redefinir los planteamientos y las prioridades y poder reasignar recursos en caso de que fuese necesario. El proceso de planificación de cada programa y proyecto debería incluir una serie de indicadores mínimos, como el número de beneficiarios desagregado por sexo, los resultados más destacados (como el número de negocios y contratos de trabajo que se han creado), el número de personas que han recibido formación, etc. Asimismo, estos indicadores y resultados también deberían medirse en los informes anuales.

¹¹⁶ La subsidiariedad es el principio por el que la autoridad central debería tener una función subsidiaria o secundaria, lo que significa que debería ser la autoridad competente menos centralizada y de menor alcance territorial la que asumiese la titularidad de asuntos sociales, económicos y políticos. Se trata de un principio fundamental de la legislación europea, que fue consagrado en el Tratado de Maastricht, en 1992. En virtud de este principio, la UE solo podrá legislar en casos en los que las respuestas legales individuales de los Estados miembros no puedan responder de manera efectiva a una problemática. La transnacionalidad de los problemas que afectan a la comunidad gitana significa que la UE tiene un papel importante y puede aportar valor añadido en forma de apoyo directo y de un marco institucional para planificar, hacer el seguimiento y evaluar los instrumentos políticos cuyo objetivo sea mejorar la salud de los gitanos.

• **Consolidar la función de los Fondos Estructurales en su doble vertiente de instrumentos políticos y recursos financieros para la inclusión de los gitanos**, para así poder llevar a cabo acciones de ámbito local que consigan resultados sostenibles a largo plazo y que sirvan de ejemplo para futuras iniciativas de ámbito local en otros Estados miembros. Para conseguirlo, hay que avanzar en varias direcciones:

- Dado que las transformaciones reales solo se consiguen a medio plazo, las partes interesadas deben elaborar programas que abarquen el periodo entero de siete años.
- Es necesario combinar los planteamientos a escala nacional y local, actuando por medio de programas que apliquen una estrategia nacional al mismo tiempo que ofrecen respuestas locales a necesidades concretas. Las acciones coordinadas a nivel de la UE e implementadas simultáneamente a nivel nacional (políticas) y local (bases) acostumbran a surtir efecto: lanzar un programa de alcance nacional no solo permite cubrir todo el país, sino también articular y reforzar las políticas dirigidas a la comunidad gitana y crear sinergias y economías de escala. En consecuencia, se produce una retroalimentación entre los planteamientos ascendentes y los descendentes. La coordinación por parte de la UE acelera esta retroalimentación y ayuda a corregir las prácticas nocivas.
- Es indispensable que haya un mínimo de coordinación entre los departamentos o agencias encargadas de gestionar los fondos (es decir, las autoridades de gestión) y las autoridades responsables de planificar políticas dirigidas a la población gitana.

2. En los procesos de gobernanza

• El tiempo ha demostrado que el debate entre el enfoque étnico y el enfoque de la exclusión social era, en realidad, un falso debate, provocado por la parcialidad mostrada por determinadas organizaciones gitanas y administraciones locales.

- Una persona de etnia gitana es, ante todo, una persona (derechos humanos), después es un ciudadano (derechos sociales) y, finalmente, un gitano (derechos culturales); nunca al revés.

• **Combinación de una estrategia descendente con planteamientos ascendentes**, con retroalimentación sistemática entre ellos. Los niveles nacionales y europeo deben tener un papel fundamental en el diseño de las políticas locales.

- Adaptación a las particularidades locales y mecanismos de coordinación vertical sistemática entre los distintos niveles de gobernanza (europeo, nacional, regional y local).
- Mecanismos efectivos de coordinación horizontal (interdepartamental, interministerial y con los representantes de la sociedad civil).

• **Un marco europeo** que aborde los problemas nacionales y microrregionales de forma holística y coordinada para garantizar que todos los esfuerzos lleven a avances sustanciales, tanto alineando los recursos disponibles en cada nivel como evitando duplicaciones y contradicciones, y con el fin último de conseguir resultados que redunden en beneficio del pueblo gitano.

- **Dimensión transnacional y subsidiariedad:** Las desigualdades que experimenta el pueblo romaní deben considerarse un problema transnacional, ya que, en mayor o menor medida, es común a todos los Estados miembros de la UE. Los procesos transnacionales, incluida la migración de los gitanos, trascienden e interconectan los contextos nacionales, lo que significa que no se pueden resolver exclusivamente con la actuación de las administraciones locales o nacionales. La enorme diversidad de situaciones en las que se encuentran los gitanos requiere la participación de toda Europa.
- **Coordinación por parte de la UE de las políticas nacionales** dirigidas a paliar las desigualdades y las desventajas de la población gitana. Considerando la capacidad de la UE de abordar problemas transnacionales y de coordinar las actividades de instituciones multilaterales, nacionales y locales, sus iniciativas deberían servir para confirmar y complementar la autoridad que tienen los Estados miembros en el campo de los servicios sociales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.¹¹⁶
- Necesidad de planificar de manera estratégica a partir de un diagnóstico de la situación. Este diagnóstico requiere, a su vez, la cooperación y el intercambio de información entre la Administración pública, las asociaciones de gitanos y los líderes de esta comunidad y varios actores del mercado privado, como los medios de comunicación.

- El **enfoque territorial** ha demostrado ser muy eficaz. No obstante, no solo se trata de identificar una microrregión con características parecidas, sino que hay que adaptar las acciones, siempre con un planteamiento ascendente, a las diferentes circunstancias y necesidades de los habitantes de cada asentamiento.
- El **planteamiento de cooperación** también puede ser efectivo, siempre partiendo de la premisa de que es importante que los actores privados y públicos más relevantes participen activamente del proceso, sobre la base de una comprensión común de los problemas que hay que abordar para conseguir resultados.
- **Coordinación de servicios universales y medidas dirigidas específicamente a los gitanos:** acciones explícitas pero no exclusivas, planteamiento focalizado pero no segregado.
 - Medidas específicas dirigidas a los segmentos más excluidos de la comunidad romaní que compensen sus desventajas y faciliten la normalización.
 - Cualquier medida específica debe estar perfectamente vinculada y coordinada con los servicios públicos.
 - Los planteamientos descoordinados y excesivamente focalizados en un colectivo siempre han fracasado.
- **Fomento transversal de la igualdad de trato** y prevención de cualquier forma de discriminación.
- **Las organizaciones de la sociedad civil** tienen un papel fundamental en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de integración de los gitanos. Una sociedad civil y un movimiento gitano bien organizados pueden:
 - Defender mejor las necesidades de los gitanos.
 - Dar respuestas pertinentes, relevantes e innovadoras.
 - Dar mayor autonomía a la comunidad gitana.
 - Ser socios vitales en el diseño de políticas públicas.
 - Ser identificadores permanentes de las necesidades de los gitanos.
 - Hacer partícipe a la sociedad civil y conseguir recursos económicos.
- **Ampliación progresiva y transferibilidad de los proyectos.** Los proyectos deben tener unas dimensiones que permitan:
 - Planificarlos de manera adecuada.
 - Seguir un enfoque basado en los derechos.
 - Abordar las causas que están en la raíz de los problemas.
 - Implicar a la comunidad gitana en el diseño y la gestión.
 - Seguir un planteamiento ascendente dentro de un marco macroestratégico holístico.
 - Desarrollar asociaciones y construir vínculos institucionales.
 - Llevar a cabo acciones integrales, operando de forma multidimensional.
 - Definir una política con un elemento central y varias ramificaciones temáticas.
 - Instaurar estrategias de seguimiento, evaluación y difusión robustas.
 - Afrontar casos de discriminación y cambio político más complejos.
 - Poder gestionar los requisitos administrativos impuestos.
 - Es probable que los proyectos a pequeña escala o los microproyectos solo obtengan resultados discretos y tengan un impacto limitado, por lo que deberían tener un fuerte componente de transferibilidad.

3. En los cuatro ámbitos prioritarios

En todos los casos:

- Aplicación del principio de centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos.
- Siempre que sea posible, un enfoque integral y holístico y una intervención intersectorial en educación, formación, inclusión en el mercado de trabajo, vivienda y salud.
- Focalizar las actuaciones en un colectivo concreto no significa necesariamente adoptar un enfoque étnico: se trata de un planteamiento abierto que tiene en cuenta circunstancias culturales y étnicas específicas.
- Un enfoque territorial define acciones a nivel de la comunidad.
- Las situaciones se abordan en función de las características de los problemas y no de los tipos de personas o grupos afectados por dichos problemas.
- Un planteamiento inclusivo e intercultural, que rechace la coerción implícita en los planteamientos políticos asimilacionistas y de exclusión y que, al mismo tiempo, siga siendo compatible con los enfoques basados en los derechos.
- La comunidad gitana debe participar en las fases de planificación, implementación y evaluación, tanto a nivel macro- como a nivel micro-.
 - Necesidad de diversificar los interlocutores con la sociedad civil para reflejar la heterogeneidad de la población gitana y las múltiples realidades que experimentan los hombres y mujeres de etnia gitana.
 - Asociaciones que puedan representar a una parte de la población gitana (aunque no al resto) y con las que se puedan construir alianzas para trabajar en determinados ámbitos de intervención (pero no en otros).
 - Mediadores gitanos capaces de transmitir valiosos conocimientos sobre la realidad que viven las comunidades gitanas.
 - Miembros de la población gitana que no estén vinculados a ninguna asociación o iglesia pero que, gracias a su experiencia, formación y sensibilidad, puedan hacer valiosas contribuciones a la elaboración y evaluación de políticas de integración.
 - Usuarios de los servicios que, a través de su relación con el personal o con los mediadores, puedan colaborar en todas las fases de la planificación y la implementación.

Educación:

- Apoyar de forma efectiva y continuada a los niños gitanos en sus diversas necesidades de desarrollo es un factor clave para romper el círculo vicioso de la pobreza y derribar las barreras que impiden el normal acceso a la educación y la sanidad de estas personas.
- Desegregar e integrar a los estudiantes gitanos en los sistemas educativos mayoritarios mediante el establecimiento de programas educativos en la primera infancia, y subvencionar la comida, la ropa y el transporte de los estudiantes más pobres para ayudar a que vayan a la escuela.
- Garantizar que la educación en la primera infancia y la enseñanza primaria y secundaria sean gratuitas (o, como mínimo, subvencionadas) y universales.
- Implicación de las familias gitanas para sensibilizar a los padres (o tutores) y aumentar su conocimiento de las ventajas de la educación, incluso a edades muy tempranas. La sensibilización debería centrarse en las fases de transición entre la educación preescolar (también si ha tenido lugar en un entorno informal), la enseñanza primaria y la secundaria y también en el absentismo escolar.

- Coordinación sistemática entre todas las partes implicadas: Administración pública (ministerios de Educación, de Bienestar Social, de Sanidad, etc.), líderes de la comunidad gitana, ONG que trabajan con los gitanos, directores y profesores de las escuelas, etc.
- Coordinación efectiva entre los servicios de salud y los de educación y también entre los servicios de empleo y los de educación.

Empleo:

Un conjunto plural de medidas de formación y de fomento del empleo para toda la población que beneficien también a los gitanos:

- Transición de la enseñanza obligatoria al mercado de trabajo. Las diferencias en nivel formativo deberían corregirse mediante cursos de formación profesional, talleres formativos o talleres de empleo para jóvenes gitanos, que tuvieran en cuenta la dimensión de género del trabajo y con el objetivo último de fomentar la participación activa tanto de hombres como de mujeres en el mercado de trabajo formal.
- Cursos de formación y medidas de inserción laboral para las personas que perciban una renta mínima.
- Subvenciones para la contratación de personas de grupos desfavorecidos, tanto en el sector público como en el privado.
- Fórmulas propias de la economía social, como empresas de inserción laboral.
- El acceso al empleo puede ser un excelente trampolín para mejorar en materia de vivienda, salud y educación, principalmente en contextos urbanos.
- Contratación de gitanos para proyectos de construcción o rehabilitación en asentamientos rurales y formación en técnicas agrícolas modernas.

Salud:

- Abordar los determinantes estructurales de la salud mediante una intervención intersectorial y un enfoque multidisciplinario:
 - La salud humana, en particular, debería considerarse un tema transversal en la toma de decisiones en diferentes sectores y a diferentes niveles.
 - Responsabilidad compartida entre todos los agentes que participen en las intervenciones.
 - Intercambio de información y coordinación intersectorial.
 - Desarrollo de redes sociosanitarias utilizando múltiples canales que ofrezcan asistencia sanitaria en zonas geográficas específicas: centros de salud, asociaciones gitanas, iglesias y otros recursos asociativos y administrativos.
- Normalización y refuerzo de los programas de salud dirigidos a la población gitana («centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos»):
 - Acceso igualitario y universal a una sanidad de calidad. Debe facilitarse el acceso de la población gitana a los servicios sanitarios compensando las desigualdades sociales existentes mediante programas centrados en las necesidades específicas de los gitanos (atención adaptada y no discriminatoria) y siempre con la incorporación eventual de la población gitana en el sistema ordinario como objetivo.
 - Para que la normalización resulte efectiva, los agentes sociales que trabajen en el campo de la atención sanitaria deberían garantizar, de manera simultánea, la universalización de la sanidad, la intervención intersectorial, la formación en materia de diversidad de los profesionales de la salud, la mediación intercultural y la educación entre pares.
- Implicación y participación de la población romaní en todos los procesos de intervención:

- Las administraciones europeas, nacionales y locales, así como el tercer sector, deben evitar adoptar un enfoque paternalista en relación con las intervenciones en materia de salud.
- Por consiguiente, es recomendable que los propios gitanos participen de todos los procesos de intervención que les afecten y que, a poder ser, los lideren como mediadores y agentes de su propio desarrollo, con el fin de garantizar ciertos cambios en actitudes y hábitos poco saludables.
- Inclusión de una perspectiva de género:
 - La salud de los hombres y mujeres gitanos viene marcada por su estilo de vida (nutrición, consumo de tabaco, alcohol y otras drogas, etc.), que, a su vez, se ve condicionado por las normas sociales que rigen los papeles y las posiciones de hombres y mujeres dentro de la población gitana.
- Dar prioridad a la medicina preventiva, centrando los esfuerzos en niños, jóvenes y mujeres:
 - Hablar de *gitanos* es hablar de una población muy joven: más de la mitad de ellos tiene menos de 25 años.
 - La medicina preventiva, que supone cambiar hábitos y comportamientos, puede ser un catalizador de profundos procesos transformativos, si se centra en los más jóvenes. Eso significa que se debería priorizar el diseño de campañas informativas y de educación dirigidas a niños y adolescentes, en gran medida, porque son más permeables a cualquier tipo de intervención.
 - Teniendo en cuenta que los jóvenes y adolescentes gitanos se caracterizan por entrar en la edad adulta relativamente pronto, sería conveniente dirigir las intervenciones para jóvenes a niños y niñas, para que se asimilen mejor los conceptos básicos de la medicina preventiva y, en el caso de las drogas, para que la intervención se produzca antes de que puedan empezar su consumo.
- Planificación, seguimiento y evaluación a largo plazo.

Vivienda:

- En zonas urbanas, la vivienda ha demostrado tener un papel esencial como trampolín hacia la incorporación definitiva de los gitanos a la sociedad.
- Siempre que sea posible, los programas en materia de vivienda deben formar parte de un enfoque integral que aborde simultáneamente los problemas, íntimamente relacionados, de la segregación de las viviendas y la educación, el desempleo, el acceso desigual a servicios como los de salud y el entorno en el que habitan, y que aproveche, siempre que pueda, las oportunidades que ofrece la modificación del art. 7.2 del Reglamento del FEDER.
- Reducir la segregación de las viviendas y luchar sin tregua contra el aislamiento y la segregación de los asentamientos gitanos, tanto en zonas rurales como en zonas de influencia urbana.
- Eliminación de los barrios de chabolas, desconcentración y reubicación de las familias gitanas en viviendas normalizadas repartidas por todas las zonas urbanas en cuestión.
- Selección por parte de los municipios de las familias que serán realojadas, incluida una evaluación individualizada de sus necesidades, con el fin de facilitar el acceso al empleo, la educación y la atención sanitaria.
- Aunque los municipios deben liderar el proceso, los ministerios nacionales respectivos deberán supervisar y coordinar estrechamente todas las actuaciones que se hagan a escala local, con el fin de garantizar su continuidad, independientemente de los cambios que puedan producirse en el gobierno local.
- Esfuerzos sistemáticos por parte de los proveedores de servicios sociales (como trabajadores sociales, personal sanitario y gestores de proyectos) para llegar a la población gitana, identificación de las necesidades e implicación de las personas, las familias y los líderes de la comunidad gitana. Participación de los beneficiarios romaníes en el proceso de planificación, a ser posible, en las tareas de reconstrucción.
- Sensibilización, acciones formativas y reuniones con los cabezas de familia (hombres y mujeres) centradas en el uso adecuado y el mantenimiento de las viviendas y el trato con los vecinos, con el fin de evitar conflictos interétnicos y fomentar la coexistencia constructiva.

- Involucrar a personas de etnia gitana para que hagan de enlace entre sus comunidades y los servicios públicos.
- Ofrecer formación laboral y programas de inserción en el sector de la construcción (mediante la participación de los gitanos en la construcción o rehabilitación de sus propios hogares y en proyectos de desarrollo y mejora de las infraestructuras básicas en sus áreas de residencia: suministro de agua, cloacas, vías de acceso, edificios públicos, etc.), tanto en zonas urbanas como rurales, puede aumentar la preparación de los gitanos y sus oportunidades de integrarse en el mercado de trabajo regulado.

ANEXO 3: Documentos y materiales consultados para este trabajo

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Condiciones de vivienda de los Roma y los Travellers en la Unión Europea. Informe comparativo*, Viena, 2009(c).

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Discriminación de la población romaní en materia de vivienda en determinados Estados miembros de la UE: Análisis de los datos de la encuesta EU-MIDIS*, Viena, 2009(d). Disponible en: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Housing_EUMIDIS-final_es.pdf

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *EU-MIDIS 01. Encuesta de la Unión Europea sobre las minorías y la discriminación. Data in Focus – La población romaní*, Viena, 2009(a). Disponible en: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_ROMA_ES.pdf

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Incident report on violent attacks against Roma in Italy* (Informe sobre los ataques violentos contra gitanos en Italia), 5 de agosto de 2008. Disponible en: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/rapid_responses/incident_report_en.htm

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Informe comparativo: La situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*, noviembre de 2009(b).

Altrock, U. y otros: (2006) *Spatial Planning and Urban Development in the New EU Member States. From Adjustment to Reinvention* (Planificación espacial y desarrollo urbano en los nuevos Estados miembros de la UE. Del ajuste a la reinención), Ashgate Publishing, Aldershot, 2006.

Banco Mundial: *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle* (Los gitanos en una Europa en expansión: rompiendo el ciclo de la pobreza), Washington DC, 2005. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf.

Banco Mundial: *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Policy Note* (La inclusión de los gitanos: una oportunidad económica para Bulgaria, la República Checa, Rumanía y Serbia. Nota sobre política), Washington DC, 2010(a).

Banco Mundial: *Economic Costs of Roma Exclusion: Europe and Central Asia* (Coste económico de la exclusión de los gitanos: Europa y Asia Central), Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, Washington DC, 2010(b).

Banco Mundial: *Roma Inclusion in Central and Eastern Europe, Fact Sheet* (Inclusión de la población romaní en Europa Central y Oriental: ficha descriptiva), Washington DC, 2010(c).

Berescu, C. y Celac, M.: *Housing and Extreme Poverty. The Case of Roma Communities* (Vivienda y pobreza extrema: el caso de las comunidades gitanas), Ion Mincu University Press, Bucarest, 2006.

Bidet, M.: «Will French Gypsies always stay nomadic and out of the law-making process?» (¿Los gitanos franceses serán siempre nómadas y seguirán estando fuera del proceso legislativo?), actas de la conferencia internacional *Romani mobilities in Europe: Multidisciplinary perspectives*, Refugee Studies Centre, Universidad de Oxford, 14-15 de enero de 2010.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS): *Encuesta sociológica a hogares de la población gitana*, estudio nº 2.664, CIS, Madrid, 2006.

Centro Europeo de Derechos Romaníes y Fondo para la educación de la población romaní: *Persistent Segregation of Roma in the Czech Education System* (Segregación persistente de los romaníes en el sistema educativo checo). Disponible en: <http://www.errc.org/cms/upload/media/03/AC/m000003AC.pdf>

Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo: *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* (La situación social de los gitanos y la mejora de su acceso al mercado de trabajo de la UE), IP/A/EMPL/ST/2008-02. Disponible en: http://www.euromanet.eu/resource_center/archive/38354.html

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La integración social y económica del pueblo romaní*, COM(2010) 133 final, 2010(a). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:es:NOT>

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020*, COM(2011) 173 final, Bruselas, 5 de abril de 2011(a). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:es:NOT>

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado*, COM(2008) 420 final, Comisión Europea, Bruselas, 2 de julio de 2008(a). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0420:es:NOT>

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión. Solidaridad en materia de salud: Reducción de las desigualdades en salud en la UE*, COM(2009) 567, 20 de octubre de 2009(b). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0567:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea: *Comunicación de la Comisión. Una agenda de la UE en pro de los derechos del niño*, COM(2011) 60 final, Bruselas, 15 de febrero 2011(d). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea: *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion. Progress Report 2008-2010* (La implementación de instrumentos y políticas de la Unión Europea para la inclusión de los gitanos. Informe de situación 2008-2010), SEC(2010) 400 final, 2010(c). Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4823&langId=en>

Comisión Europea: *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion. Progress Report 2008-2010* (La implementación de instrumentos y políticas de la Unión Europea para la inclusión de los gitanos. Informe de situación 2008-2010), SEC(2010) 400 final, 2010(d). Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4823&langId=en>

Comisión Europea: *EU projects in favour of the Roma community* (Proyectos de la UE en favor de la comunidad gitana), conferencia, 10-11 de marzo de 2010(f). Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/documents/valorisation/roma_en.pdf

Comisión Europea: *European Union Anti-discrimination policy: from Equal opportunities between women and men to combat racism* (Política de la Unión Europea contra la discriminación: de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres a la lucha contra el racismo), DG Investigación, Documento de trabajo, Serie Libertades públicas, 1997. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/default_en.htm

Comisión Europea: *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU* (Mejorar las herramientas de inclusión social y no discriminación de los gitanos en la UE), Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad G.4, manuscrito finalizado en junio de 2010(b). Disponible en: <http://ec.europa.eu/progress>

Comisión Europea: *Intercultural Dialogue: Support through EU programmes* (Diálogo intercultural: apoyo a través de los programas de la UE), Comisión Europea, Luxemburgo, 2008(b).

Comisión Europea: *Plataforma Europea para la Inclusión de los Romaníes*, NOTA 09/193, Praga, 24 de abril de 2009(a). Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/193&type=HTML>

Comisión Europea: *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca incluidos en el Marco estratégico común, y por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Europeo Social y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) No 1083/2006*, COM(2011) 615 Final, Bruselas, 6 de octubre de 2011(b). Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_es.pdf

Comisión Europea: *Roma Integration: First Findings of Roma Task Force and Report on Social Inclusion* (Integración de los gitanos: primeros descubrimientos del Grupo de Trabajo para los Gitanos e informe sobre inclusión social), MEMO/10/701, 21 de diciembre de 2010(e).

Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud: *Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health* (Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los factores determinantes sociales de la salud. Informe final de la Comisión sobre los Determinantes Sociales de la Salud), OMS, Ginebra, 2008. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703_eng.pdf

Consejo Europeo: *Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal*. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_es.htm

Consejo Europeo: *Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo*. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10906_es.htm

Consejo Europeo: *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*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:es:HTML>

Consejo Europeo: *Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:es:HTML>

Consejo Europeo: *Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:ES:PDF>

Consejo de Europa: *Convenio Europeo de Derechos Humanos, completado por sus cinco Protocolos*, Roma, 4 de noviembre de 1950. Disponible en: <http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>

Consejo de Europa, OSCE-OIDDH, UNESCO y OACDH: *Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice* (Educación en derechos humanos en los sistemas educativos de Europa, Asia Central y América del Norte: compendio de buenas prácticas), OSCE-OIDDH, Varsovia, 2009. Disponible en: <http://www.unesco.org/education/wtd2009/finalcompediun.pdf>

Consejo de la Unión Europea: *Council Conclusions on Inclusion of the Roma. 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs* (Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana. Sesión n° 2947 del Consejo Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores), Luxemburgo, 8 de junio de 2009. Disponible en: http://www.euromanet.eu/upload/21/69/EU_Council_conclusions_on_Roma_inclusion_-_June_2009.pdf

Consejo de la Unión Europea: *Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza*, PE-CONS 6/11, Bruselas, 21 de febrero de 2011. Disponible en: http://ec.europa.eu/health/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/COM_es.pdf

Década para la Inclusión Romani: *Analysis of the Anti-Segregation Policies in the Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion* (Análisis de las políticas contra la segregación en los países participantes en la Década para la Inclusión Romani), 2008. Disponible en: http://www.romadecade.org/analysis_of_the_antisegregation_policies_in_the_countries

Dertwinkel, T.: *Economic Exclusion of Ethnic Minorities: Indicators and Measurement Considerations* (Exclusión económica de las minorías étnicas: indicadores y consideraciones sobre las mediciones), European Centre for Minority Issues (ECMI), Flensburg, diciembre de 2008.

División de Gitanos del Consejo de Europa: *Statistics* (Estadísticas), 2010. Disponible en: http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp.

Ergo/Spolu: *The Black and White Book. Roma Inclusion in South Eastern Europe in Practice* (El libro blanco y negro: inclusión de los gitanos en el sureste de Europa en la práctica), 2009. Disponible en: <http://www.spolu.nl/media/userfiles/media/egro/Blac%20%20White.pdf>

EURoma: *EURoma Report. Roma and the Structural Funds* (Informe EURoma: los gitanos y los Fondos Estructurales), Fundación Secretariado Gitano, Madrid, 2010.

Fondo para la educación de la población romani: *Advancing Education of Roma in the Czech Republic: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions* (Mejorar la educación de los gitanos en la República Checa: evaluación del país y direcciones estratégicas del fondo para la educación de la población romani), Budapest, 2007(a).

Fondo para la educación de la población romani: *Advancing Education of Roma in Hungary: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions* (Mejorar la educación de los gitanos en Hungría: evaluación del país y direcciones estratégicas del fondo para la educación de la población romani), Budapest, 2007(b).

Fondo para la educación de la población romani: *Advancing Education of Roma in Bulgaria: Country Assessment and the Roma Education Fund's Strategic Directions* (Mejorar la educación de los gitanos en Bulgaria: evaluación del país y direcciones estratégicas del fondo para la educación de la población romani), Budapest, 2007(c).

Fresno, J. M. y equipo técnico de la Fundación Secretariado Gitano: *Framework Document ACCEDER Programme* (Documento marco del programa ACCEDER), visita de estudio del Grupo de Trabajo sobre Empleo, 11-13 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.gitanos.org/upload/60/11/Framework_Document_-_ACCEDER_Programme.pdf

Fresno, J. M.: *Advice on the Activities related to Roma Inclusion Priority of the Spanish Presidency, and on the Links between the European Parliament Pilot Project and the Potential Use of Structural Funds in this Context* (Consejos sobre las actividades relacionadas con la prioridad de inclusión de los gitanos de la Presidencia española y sobre los vínculos entre el proyecto piloto del Parlamento Europeo y el posible uso de Fondos Estructurales en este contexto), informe preparado para la DG REGIO, 14 de junio de 2010.

Fresno, J. M.: *Promoting the social inclusion of children in a disadvantaged rural environment – the micro-region of Szécsény: Synthesis Report* (Promover la inclusión social de los niños de un entorno rural desfavorecido: la micro-región de Szécsény. Informe de síntesis), revisión por pares en materia de inclusión social y protección social y evaluación en materia de inclusión social, Hungría, 2010.

Fundación Secretariado Gitano: *Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe. Bulgaria, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain* (Salud y la comunidad gitana: análisis de la situación en Europa. Bulgaria, Grecia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y España), Madrid, 2009. Disponible en: http://www.gitanos.org/upload/02/77/External_evaluation_report.pdf

Fundación Secretariado Gitano: *Mapa Sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España*, Madrid, 2007. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda>

Fundación Secretariado Gitano: *Población gitana y empleo. Un estudio comparado*, Madrid, 2005. Disponible en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/estudioempleo/index.html>

GHK Consulting: *Field social work and labour counselling within the schemes of strategies combating unemployment of Roma* (Trabajo social de campo y asesoramiento laboral dentro de los mecanismos de las estrategias para combatir el desempleo de los gitanos), resumen de la revisión por pares, revisiones por pares de otoño de 2010 del programa de aprendizaje mutuo, República Checa, 25-26 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.mutual-learning-employment.net/>

Gobierno de la República Checa: *Success stories of the ESF projects in the Czech Republic focused on support and integration of Roma community* (Historias de éxito de los proyectos del Fondo Social Europeo centrados en ayudar a la comunidad gitana y a fomentar su integración en la República Checa). La versión en checo, con un resumen en inglés, están disponibles en: http://www.euromanet.eu/upload/73/52/Succes_Stories_of_the_ESF_Projects_in_the_Czech_Republic_Focused_on_Support_and_Integration_of_Roma_Community.pdf

Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión Europea: *Report of the Roma Taskforce on the assessment and benchmarking of the use of EU funds by member states for Roma integration* (Informe del Grupo de Trabajo para los Gitanos de la Comisión sobre la evaluación y comparación del uso de los fondos europeos por parte de los Estados miembros para la integración de los gitanos), 2010.

Guy, W. y Fresno, J. M.: *Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report* (Plan Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés, Asturias. Informe de síntesis), revisión por pares para valorar la inclusión social, 2006. Disponible en: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles/synthesis-report_en

Harvey, B.: *Making the Most of EU Funds. A Compendium of Good Practice of EU Funded Projects for Roma* (Aprovechar al máximo los fondos europeos. Un compendio de buenas prácticas en proyectos dirigidos a los gitanos con fondos de la UE), estudio encargado por el Open Society Institute, 2011. Disponible en: <http://www.romadecade.org/files/ftp/Publications/Harve%20%20Makin%20th%20Most.pdf>

Instituto Nacional de Estadística: *Avance del Padrón Municipal a 1 de enero de 2011*, 2011. Disponible en: <http://www.ine.es/prensa/np648.pdf>

Laparra, M. y otros: *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España*, CIS, Ministerio de Sanidad y Política Social, Madrid, 2011

Maisongrande, V.: *Les circulations migratoires roumaines en Europe: Réseaux sociaux et inscription dans l'espace* (Los circuitos migratorios rumanos en Europa: redes sociales e inscripción en el espacio), 2011. Disponible en: <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00603335/fr/>

Matras, Y.: *Romani: A linguistic introduction* (Caló: una introducción lingüística), Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

McDonald, C. y Negrin, K.: *No Data - No Progress. Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015* (Sin datos no hay avances: recogida de datos en los países participantes en la Década para la Inclusión Romaní 2005-2015), Open Society Foundations, 2010. Disponible en: http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/no-data-no-progress-20100628

Milcher, S.: «Poverty and the determinants of welfare for Roma and other vulnerable groups in Southeastern Europe» (Pobreza y los determinantes del bienestar de los gitanos y otros grupos vulnerables en Europa Sudoriental), *Comparative Economic Studies*, 48, 2006, pp. 20-35. Disponible en: <http://www.palgrave-journals.com/ces/journal/v48/n1/pdf/8100148a.pdf>

Ministerio de Asuntos Exteriores de Hungría: *Gypsies/Roma in Hungary. Fact Sheets on Hungary*. (Gitanos en Hungría: fichas descriptivas sobre Hungría), 2004. Disponible en: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/05DF7A51-99A5-4BFE-B8A5-210344C02B1A/0/Roma_en.pdf

Müller, S. y Jovanovic, Z.: *Pathways to Progress? The European Union and Roma Inclusion in the Western Balkans* (¿Caminos hacia el progreso? La Unión Europea y la inclusión de los gitanos en los Balcanes occidentales), Roma Initiatives, OSI, Budapest, 2010.

Oficina Europea de Información sobre Asuntos Romaníes, Centro Europeo de Derechos Romaníes, Open Society Institute y Migration Policy Group: *Equality for Roma in Europe - A Roadmap for Action* (Igualdad para los gitanos en Europa: una hoja de ruta para la actuación), Década para la Inclusión Gitana, Budapest, 2006. Disponible en: <http://www.romadecade.org/5105>

Open Society Foundations: *Vademecum: Improving housing conditions for marginalised communities including Roma in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia through the absorption of ERDF* (Vademecum: mejorar las condiciones de las viviendas de las comunidades marginalizadas, incluidos los gitanos de Bulgaria, la República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, a través de la absorción de fondos del FEDER). Disponible en: http://lgi.osi.hu/cimg/0/1/3/9/2/vademecum_1703.pdf

Oravec, L. y Bošelová, Z.: «Activation policy in Slovakia: Another failing experiment?» (La política de activación de Eslovaquia: ¿otro experimento fallido?), *Roma Rights Quarterly*, 1, European Roma Rights Centre (ERRC), Budapest, 2006. Disponible en: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2537>

Organización Mundial de la Salud: *How health systems can address health inequities linked to migration and ethnicity* (Cómo pueden mitigar los sistemas de sanidad las desigualdades de salud ligadas a la inmigración y la etnia), Oficina Regional de la OMS para Europa, Copenhage, 2010(b).

Organización Mundial de la Salud: *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond* (Pobreza y exclusión social en la región europea de la OMS: los sistemas sanitarios responden), Oficina Regional de la OMS para Europa, Copenhage, 2010(a).

Parlamento Europeo: *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union* (Medidas para mejorar la situación de los ciudadanos europeos de etnia romaní en la Unión Europea), PE 432.747, 2011. Disponible en: http://www.euromanet.eu/upload/77/37/EP_Roma.pdf. Informes de país disponibles en: https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/300907/1/country+report+Poland_EP+study+on+Roma_2011.pdf

Parlamento Europeo y Consejo de la UE: *Reglamento (EU) No 437/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010 que modifica el Reglamento (CE) N° 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las intervenciones en materia de vivienda en favor de las comunidades marginadas*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0001:0002:ES:PDF>

Pavlou, M.: *Housing Conditions of Roma and Travellers* (Condiciones del alojamiento de gitanos y nómadas), Punto Focal Nacional de Grecia de la Raxen, marzo de 2009. Disponible en: http://www.nchr.gr/media/keimena_diethwn_organismwn_kai_forewn/fra/RAXEN-Roma_Housing_2009_GR.pdf

Presidencia española de la UE: *Plataforma Europea Integrada para la Inclusión de la Población Gitana. Hoja de Ruta*, 30 de junio de 2010.

Presidencia húngara de la UE: *Background information on the territorial aspects of extreme poverty. Informal Contact Group meeting* (Información de referencia sobre los aspectos territoriales de la pobreza extrema. Reunión informal del Grupo de Contacto), 18 de febrero de 2011.

Revenga, A., Ringold, D. y Martin Tracy, W.: *Poverty and Ethnicity A Cross-Country Study of Roma Poverty in Central Europe* (Pobreza y etnia. Un estudio de la pobreza de los gitanos en varios países de Europa Central), Informe Técnico del Banco Mundial n° 531, 2002.

Unión Europea: *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 2000/C 364/01, 2000(c). Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

Unión Europea: *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, 2010. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>

Tanner, A.: *The Roma of Eastern Europe: Still Searching for Inclusion* (Los gitanos de Europa Oriental: en búsqueda de la inclusión), mayo de 2005. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=308>

PNUD: *Avoiding the Dependency Trap: The Roma in Central and Eastern Europe* (Esquivar la trampa de la dependencia: los gitanos en Europa Central y Oriental), 2004. Disponible en:

<http://europeandcis.undp.org/Home/show/62BBCD48-F203-1EE9-BC5BD7359460A968>

UNICEF: *Breaking the Cycle of Exclusion: Roma Children in South East Europe* (Romper el ciclo de la exclusión: niños romaníes en Europa Sudoriental), 2007. Disponible en:

http://www.unicef.org/ceecis/070305-Subregional_Study_Roma_Children.pdf

UNICEF: *International Conference: The Right to Education for Every Child: Removing Barriers and Fostering Inclusion for Roma Children* (Conferencia internacional sobre el derecho a la educación para todos los niños: eliminar las barreras y fomentar la inclusión de los niños gitanos), Belgrado, 2-3 de junio de 2009.

Welbers, G.: *Good practice and strategic lessons from EQUAL regarding the integration of ethnic minorities and migrants in the labour market* (Buenas prácticas y lecciones estratégicas del proyecto EQUAL en referencia a la integración de las minorías étnicas y los migrantes en el mercado de trabajo), 2010. Presentación y borrador del informe disponibles en: www.euromanet.eu/resource_center/archive/31030.html

Sitios web y bases de datos de interés

Agenda Europea para la Cultura:

http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc399_en.htm

Coalición Europea de Política Gitana (ERPC):

<http://webhost.ppt.eu/romapolicy/>

Centro Europeo de Derechos Romaníes (ERRC):

<http://www.errc.org/>

Centro de Derechos de Vivienda y Desahucios (COHRE) «Recursos legales para ejercer los derechos de vivienda»:

<http://www.cohre.org/legal-resources>

Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms de la región de Valonia:

<http://www.cmgv.be/>

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

Década para la Inclusión Gitana 2005-2015:

<http://www.romadecade.org/about>

División de Gitanos del Consejo de Europa:

http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp

El FSE y el pueblo gitano:

<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=es>

Fondo para la educación de la población romaní:

<http://www.romaeducationfund.hu/>

Fundación Secretariado Gitano (FSG):

<http://www.gitanos.org/>

Oficina Europea de Información sobre Asuntos Romaníes (ERIO):

<http://erionet.org/site/>

Programa *Acceder* de la FSG:

<http://www.gitanos.org/acceder/>.

Programa Comenius:

http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc84_en.htm

Programa de aprendizaje mutuo. Revisiones por pares en materia de inclusión social y empleo: España (2006, Grecia (2009), República Checa (2010) y Hungría (2010). Documentos nacionales disponibles, respectivamente, en:

- Revisión por pares de España: vivienda.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles>

- Revisión por pares de Grecia: acción integrada.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/integrated-programme-for-the-social-inclusion-of-roma>

- Revisión por pares de la República Checa: empleo.

<http://www.mutual-learning-employment.net/peer-reviews/>

- Revisión por pares de Hungría: educación.

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu/newsletter-articles/child-poverty-and-roma-exclusion>

Programa Grundtvig: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/doc86_en.htm

Programa «Europa con los ciudadanos»: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php

Programa «La juventud en acción»: http://ec.europa.eu/youth/index_en.htm

Programa Multilingualism: http://ec.europa.eu/languages/index_es.htm

Programa Promociona de la FSG: http://www.gitanos.org/upload/32/21/Folleto_PROMOCIONA_FSG.pdf

Programa PROGRESS: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=es>

Progress Microfinanciación: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=es>

Red EURoma: <http://www.euromanet.eu/about/index.html>

Red transnacional de investigación Urba-Rom: <http://urbarom.crevilles.org/>

Selección de convenios y recomendaciones de las Naciones Unidas:

- ACNUR: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) (1965)

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (1979)

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

- Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) (1989) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

- Convención sobre los Derechos del Niño (CRC) (1989) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
 - Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/apatridas.htm>
 - Convención para reducir los casos de apatridia (1961) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/apatridia.htm>
 - Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919) <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>
 - Declaración de Filadelfia (1944) <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>
 - Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>
 - Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf
 - Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (1948) <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
 - Human Rights Education Associates (HREA): http://www.hrea.net/index.php?doc_id=269&category_id=39&category_type=3&group=6
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (1966) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1966) <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
- Sitio web de Europa 2020: http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm
- UE - Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA): http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm
- UE - El portal de la Comisión Europea dedicado a los gitanos: <http://ec.europa.eu/roma>
- UE - Lucha contra la discriminación, Dirección General de Justicia de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_es.htm
- UE - Marco de actuación: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=753&langId=es>
- UE - Urban II: Ciudades y programas: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/towns_prog_es.htm

Comisión Europea

Medidas efectivas de inclusión de la población gitana en la UE - Políticas y modelos de planteamientos

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2012 – 77 pp. – 21x29,7cm

ISBN-978-92-79-23051-6

doi: 10.2838/59241

Con el objetivo de ayudar a los responsables políticos a implementar estrategias nacionales de integración de los gitanos y a planificar y desarrollar proyectos y planes políticos, además de apoyar a las organizaciones públicas y privadas que trabajen con la población gitana, esta publicación:

- Describe los tipos de situaciones de exclusión más frecuentes con las que se encuentran los gitanos que viven en la Unión Europea (UE), de acuerdo con sus contextos geográficos, económicos y sociales respectivos.
- Explica cómo hay que adaptar los principios básicos comunes y las acciones prioritarias a estos contextos y circunstancias cambiantes.
- Propone alternativas políticas, como estrategias, enfoques y prioridades que pueden adoptarse, siempre en función de estas situaciones de exclusión.
- Vincula estas alternativas políticas con el marco de la UE actual, tanto en materia de instrumentos legales como políticos y financieros.

