



No. 16 de la serie "Gestos"
Óleo sobre tabla (23.5 x 14 cm)
2007

La protección de los grupos étnicos en Europa Occidental: el estado de la ley contra la competencia política

Ethnic Group Protection in Western Europe: the Rule of Law Versus Political Competition

Sumario: Introducción. 1. La política europea contemporánea: la arena supranacional. 1.1 El Consejo de Europa (CE) y la Unión Europea (UE). Relaciones institucionales en asuntos de gitanos. 2. El nivel nacional: los derechos gitanos en Francia e Italia. 2.1 Francia. 2.2 Italia. 3. El ámbito local: ¿hacen alguna diferencia los programas de defensa de derechos? 3.1 Toulouse. 3.2 Florencia. 4. Conclusión

Resumen: El artículo cuestiona los objetivos estructurales del régimen europeo de derechos minoritarios a través de una comparación horizontal dentro de los diferentes niveles de gobierno y una comparación vertical entre las esferas supranacional, nacional y subnacional. Explora los mecanismos institucionales que afectan la implementación de programas de derechos gitanos en Francia e Italia. Discute también que la integración social necesita ser creada a través de asociaciones multiniveles entre diferentes actores y representantes gubernamentales de comunidades gitanas. El artículo se enfoca en las discrepancias entre políticas de derechos gitanos adoptadas a nivel supranacional en Europa Occidental y la discriminación anti-gitanos que ocurre en los ámbitos nacionales y subnacionales. Discute que el enfoque funcionalista adoptado por el régimen europeo de derechos minoritarios es ineficaz debido a la naturaleza de la política étnica en Europa. Antes de forzar a los estados de Europa Central y del Este a adoptar las estrategias de integración de la Unión Europea, Europa Occidental debería avanzar «del fondo hacia arriba» en los esfuerzos de integración actualmente presentes en los anteriores países comunistas.

Palabras clave: Minorías étnicas; Derechos de las minorías; Gitanos; Derechos de los gitanos

Abstract: This article questions the structural objectives of the European regime about minority's rights, through an horizontal comparison inside different government levels and a vertical comparison among supra-national, national and sub-national spheres. Institutional mechanisms affecting the implementation of gypsy's right programs in France and Italy are explored. It's also argued that social integration needs to be created through multi-level associations between different actors and governmental representatives of gypsy communities. The article focuses on the discrepancies between gypsy's right policies introduced at supranational level in Western Europe and real anti-gypsy discrimination within national and sub-national spheres. It disputes that the functionalist approach introduced by the European regime of minority rights is inefficient due to the realistic nature of ethnic policy in Europe. Before compelling Central and Eastern Europe States to adopt European Union integration strategies, Western Europe should advance «from the bottom to the top» on the efforts of integration currently present in the former communist countries.

Key words: Ethnic minorities; Minority rights; Gypsies; gypsy's rights.

Artículo recibido: octubre de 2006. **Aprobado:** noviembre de 2006

Harlan Koff : Profesor en la Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et Des Sciences de l'Education, L'Université de Luxembourg

Correo electrónico: harlan.koff@uni.lu

La protección de los grupos étnicos en Europa Occidental: el estado de la ley contra la competencia política

Harlan Koff*

Traducción de Carmen Maganda

Introducción

En muchas partes del mundo, incluyendo América Latina, el régimen europeo de derechos humanos ha sido contemplado como un modelo exitoso a emular, particularmente, respecto a los derechos de las minorías. Los grupos de gitanos europeos han tenido un lugar privilegiado en este sistema. Después de haber sido virtualmente ignorados por el régimen europeo de derechos humanos en el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial (la cual, por supuesto, incluyó genocidios de grupos de gitanos perpetrados por los Nazis), la actual situación precaria de los gitanos en los estados de Europa Central y Occidental ha recibido una atención significativa dentro del marco de la democratización de esta región. Académicamente, numerosos investigadores¹ han abordado las políticas sobre gitanos en trabajos orientados al desarrollo económico y a los conflictos étnicos de Europa Occidental. Políticamente, la discriminación anti-gitanos ha recibido atención tanto por las Ong, como por las agencias supranacionales como la Unión Europea (UE) y el Consejo de Europa (CE). Por ejemplo, los llamados criterios de Copenhague, que orientaron las

* El autor agradece a Carmen Maganda por la traducción y sus comentarios sobre el texto. También agradece al grupo Especialista en Gitanos/Roma del Consejo de Europa por permitir el acceso a sus archivos. Especiales agradecimientos a Corrado Marcetti y a Nicola Solimano, de la Fondazione Michelucci, por haber compartido los estudios hechos por la fundación sobre los gitanos en Florencia, por sus observaciones sobre las ideas aquí presentadas y, particularmente, por su amistad.

1 Véase: Zoltan Barany. *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*. Cambridge University Press, 2002.

negociaciones de la ampliación de la UE, incluyeron los derechos civiles y políticos, y además abordaron también lo concerniente al tratamiento de minorías étnicas en los nuevos países miembros, especialmente los Roma/gitanos,² que representan uno de los “perdedores” más identificables de la democratización. Según estos criterios:

La membresía [a la Unión Europea] requiere que el país candidato haya logrado la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los *derechos humanos y el respeto y protección de las minorías*; la existencia de un mercado económico funcional, así como la capacidad de enfrentarse con fuerzas competitivas de presión y mercado dentro de la Unión; y la habilidad de tomar las obligaciones de la asociación, incluyendo la adherencia a los objetivos de la unión política, económica y monetaria.³

Para promover los derechos de los gitanos en Europa Central y del Este, la UE patrocinó proyectos en los años noventa que apuntaron a la integración social y política a través del programa PHARE (Polonia y Hungría: Ayuda para la Reestructuración Económica), entre otras iniciativas. Estos programas incluyen una gran variedad de esferas dentro de la sociedad civil, tales como la educación, las manifestaciones culturales, la capacitación laboral, la organización política, la ayuda legal, los derechos de las mujeres y la sensibilización de los medios de comunicación. En cada uno de los nuevos estados miembros y de los actuales países candidatos, la UE ha invertido un promedio de 100.000 euros⁴ (aproximadamente 130.000 dólares americanos) por año en programas relacionados con grupos de gitanos. De 2001 a 2003, el programa de PHARE destinó una suma total de 67.000.000 euros a proyectos relacionados con gitanos.⁵

Como la literatura actual lo ilustra, se ha logrado mucho progreso en la protección de derechos gitanos en Europa Central y del Este, en parte debido a los

2 Roma se ha convertido en el término políticamente correcto adoptado por la mayoría de los académicos. También ha sido empleado en gran parte de los textos oficiales de gobierno y por múltiples movimientos (grupos, agrupaciones) gitanos. No obstante, algunos gitanos prefieren el término *Gypsy*, ya que para ellos el término Roma alude más bien a un subgrupo de una población más vasta y heterogénea en términos étnicos, lingüísticos y religiosos, entre otros. Por esta razón, el autor utiliza los términos gitano o Roma/gitano en este artículo.

3 *EU Support for Roma Communities in Central and Eastern Europe*. S.d., diciembre de 1999, p. 3.

4 *Ibid.*, p. 4.

5 European Commission. *The Situation of Roma in an Enlarged European Union*. Bruselas, Directorate General for Employment and Social Affairs Unit D3, 2004, p. 15.

recursos políticos y económicos de países miembros de UE. Mientras esta tendencia es generalmente positiva, muchos observadores han señalado numerosos desperfectos en el régimen europeo de derechos gitano. Por ejemplo, Bruno de Witte ha notado que estados miembros de UE parecen ver los derechos de las minorías como un bien para exportación. De hecho, las prácticas anti-gitanos en Europa Occidental reciben muy poca atención política y académica, a pesar de que en numerosos estados al oeste europeo hay grupos de gitanos en situaciones tan desesperadas como en algunos casos encontrados en Europa Central y del Este. Por ejemplo, durante una entrevista para este proyecto, un residente gitano de Pisa (Italia), indicó: “En Macedonia yo tuve una casa y un trabajo. Aquí nosotros no tenemos nada. Me gustaría echar a volar las campanas de la catedral [refiriéndose a ‘la torre inclinada’ de Pisa] para obtener apenas la atención de las autoridades. Quizá entonces ellos me escucharían”.⁶

El régimen europeo de derechos de las minorías (derecho/s minoritario/s) es frecuentemente considerado un modelo exitoso que debe ser exportado a otras regiones, como América Latina. La declaración anecdótica de Pisa citada anteriormente, ilustra el principal problema del régimen de derechos minoritarios de Europa: que se basa en un sistema democrático de naturaleza paternalista caracterizado, además, por una competencia en la política del poder. Aunque el tema de los gitanos prevalece en el centro de debates nacionales y supranacionales sobre derechos minoritarios, los puntos de acceso son restringidos y los gitanos en sí tienen muy pocas oportunidades para participar en dichos debates. Así, estas discusiones de derechos minoritarios excluyen los grupos sobre los que están enfocados. Este trabajo cuestiona la veracidad de los objetivos estructurales del régimen europeo de derechos minoritarios a través de una comparación horizontal dentro de los diferentes niveles de gobierno y una comparación vertical entre las esferas supranacional, nacional y subnacional. Además, el artículo explora los mecanismos institucionales que afectan la implementación de programas de derechos gitanos en Francia e Italia.

En el texto se discute también que la integración social debe ser creada a través de asociaciones de múltiples niveles entre diferentes actores y representantes gubernamentales de comunidades gitanas. Este punto es especialmente válido porque, como la evidencia más adelante lo indica, los estados al oeste europeo han emitido un llamado para implementar medidas políticas y sociales en Europa Central y del Este, donde todavía no existe una práctica al respecto. Más aún, los países miembros de UE han denunciado el mal trato a gitanos de Europa del Este, pero al

6 Entrevista personal. Julio de 2000.

mismo tiempo han creado tantas barreras como ha sido posible para obstruir la inmigración gitana a Europa Occidental.

Este artículo se enfoca en las discrepancias entre políticas de derechos gitanos adoptadas a nivel supranacional en Europa Occidental y la discriminación anti-gitanos que ocurre en las arenas nacionales y subnacionales. Discute que el enfoque funcionalista adoptado por el régimen europeo de derechos minoritarios es ineficaz debido a la realista naturaleza de la política étnica en Europa. Antes de forzar a los estados de Europa Central y del Este a adoptar las estrategias de integración de la UE, Europa Occidental debería avanzar “del fondo hacia arriba” en los esfuerzos de integración actualmente presentes en los anteriores países comunistas.

La presentación de este trabajo se divide en cuatro partes, además de esta introducción que se complementa con una breve revisión bibliográfica. La primera parte presenta el reciente incremento de la actividad europea sobre política gitana tanto en el CE como en la UE. La segunda parte discute el desarrollo de políticas gitanas en dos países miembros de la UE y del CE: Francia e Italia. Estos países fueron escogidos porque representan los casos más diferentes en términos del tratamiento legal y político de minorías étnicas. En Francia, la tradición republicana, que es la base de los sistemas legales y políticos del Estado, asegura que las políticas universales no son culturalmente específicas de las minorías étnicas, incluyendo gitanos, pero en cambio, se propone crear una noción holística de la ciudadanía que erradicaría la discriminación étnica. Opuestamente, la política étnica italiana está basada en el reconocimiento de las diferencias y se esfuerza por crear relaciones entre las diversas minorías regionales, los ciudadanos no-europeos, con las “mayorías” italianas. Además, los casos son diferentes porque la mayoría de los gitanos en Italia han adoptado el sedentarismo y viven en los campos que rodean las ciudades más grandes del país, mientras muchos gitanos en Francia mantienen un estilo de vida nómada. Si este factor es significativo, entonces los resultados respecto a la calidad de la vida de los gitanos en los dos países variarían apreciablemente. En respuesta, la tercera parte del artículo se enfoca en la política gitana subnacional en Toulouse (Francia) y Florencia (Italia) y examina el impacto de políticas gitanas en resultados sociales en casos representativos. Los resultados presentados indican una convergencia en situaciones sociales gitanas. Finalmente, la cuarta parte presenta las conclusiones teóricas.

Ahora bien, una revisión bibliográfica de las políticas europeas sobre los gitanos debe empezar por la salvedad de que ahora, más frecuentemente que nunca, la atención académica a los asuntos populares sigue el marco político en el que estos asuntos son discutidos. Éste es el caso en la política gitana europea. Como se mostrará, la atención europea a la exclusión gitana y discriminación anti-gitanos se

enfoca mayoritariamente en Europa Central y del Este. Las leyes y las políticas que pertenecen a Europa Occidental son envueltas en la capa de medidas generales de anti discriminación o se enfocan en campos de políticas específicas, notablemente sobre educación, vivienda y salud. Asimismo, la literatura creciente sobre la política gitana se enfoca casi totalmente en Europa Central y del Este. En parte, esto puede ser explicado por realidades demográficas, pues más de 60% de los estimados siete a nueve millones de gitanos que viven actualmente en Europa, habita los estados del centro y este europeo.⁷

La mayoría de los libros publicados sobre gitanos recuentan su historia,⁸ documentan el genocidio realizado por los Nazis⁹ o, más comúnmente, tratan de demostrar “quiénes son ellos y cómo viven” a través de estricta investigación cualitativa.¹⁰ El análisis político más completo sobre la política gitana es el libro de Zoltan Barany, *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics (Los gitanos de Europa del Este: el cambio del régimen, marginalidad y etnopolítica)*.¹¹ Este volumen revisa el tratamiento de gitanos bajo regímenes autoritarios en Europa del Este y compara esta realidad con sus situaciones en las democracias emergentes en esta región. Barany retoma las discusiones de la movilización de Roma/gitanos, la política del Estado, los cambios de la política y los resultados socioeconómicos. De igual manera, el libro reciente, *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle (Roma en una Europa expansiva: rompiendo el ciclo de la pobreza)*¹² examina comparativamente las bases sociales y políticas de la pobreza entre gitanos en Eslovaquia, Rumania y Hungría. Este trabajo es una ambiciosa combinación de análisis cuantitativo de entrevistas en hogares y estudios sociológicos cualitativos, y

7 Dena Ringold, Mitchell A. Orenstein y Erika Wilkens. *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington D.C., World Bank Publications, 2004, pp. 3, 4.

8 Angus Fraser. *Gypsies (People of Europe)*. 2 edición, Blackwell Publishing, 1995; David M. Crowe. *A History of the Gypsies in Eastern Europe and Russia*. Palgrave Macmillan, 1996.

9 Gilad Margalit. *Germany and Its Gypsies: A Post-Auschwitz Ordeal*. University of Wisconsin Press, 2002; Otto Rosenberg (editor). *A Gypsy in Auschwitz*. Allison & Busby LTD, 1999.

10 Isabel Fonseca. *Bury Me Standing: The Gypsies and their Journey*. Vintage, 1996; Walter O. Weyrauch. *Gypsy Law: Romani Legal Traditions and Culture*. University of California Press, 2001; Ian Hancock. *We Are the Romani People*. University Of Hertfordshire Press, 2003.

11 Zoltan Barany. *Op. cit.*

12 Dena Ringold, Mitchell A. Orenstein y Erika Wilkens. *Op. cit.*

otros artículos se han enfocado similarmente en la movilización étnica y las políticas de identidad en Estados post-comunistas.¹³

La literatura de gitanos en Europa Occidental, así como la respuesta política a la exclusión gitana, son *sector-specific*: término en inglés utilizado en ciencias políticas para referirse a estrategias políticas con objetivos limitados y escasa visión integral. El sociólogo francés Jean-Pierre Liegeois ha escrito un artículo informativo titulado “Las organizaciones internacionales y los gitanos”, sin embargo, la mayor parte de su trabajo se enfoca específicamente en gitanos y educación. De hecho, este es el campo que domina una literatura cuya mayoría de artículos discuten la educación como un vehículo para la integración¹⁴ o abordan los aspectos culturales de la exclusión gitana de los sistemas escolares y la necesidad para la mediación en este aspecto.¹⁵ Además, un grupo separado de autores ha trabajado sobre la segregación geográfica de gitanos y su impacto en la marginalización social y el crimen.¹⁶

Mientras han surgido muchos y variados subtemas en torno al tema de los gitanos, ninguno de estos estudios sistémicos ha sido completado como los que se enfocan en Europa Central y del Este. Este artículo busca introducir dicho análisis sistémico en las discusiones de la política gitana en Europa Occidental, y examina la marginalización gitana bajo la óptica de los procesos políticos, en vez de la eficacia política.

13 Peter Vermeersch. “Ethnic minority identity and movement politics: The Case of the Roma in the Czech Republic and Slovakia”. *Ethnic and Racial Studies*, 26 (5), 2003, pp. 897-901.

14 Jean-Pierre Liegeois *et al.* “Les Organisations internationales et les Tsiganes”. *Recherche Sociale*, 155, 2000, pp. 43-53; Stephanie Legoff. “L’insertion économique des Gens du voyage: Lutte contre des discriminations raciales: le role de la formation”. *Actualité de la formation permanente*, 194, 2005, pp. 61-66.

15 Nuria Llevot Calvet. “Actitud de los docentes respecto al mediador y la necesidad de formación intercultural”. *Revista Complutense de Educación*, 14 (1), 2003, pp. 197-210; Luc Colle *et al.* “L’enseignement du français aux tsiganes en Belgique”. *Travaux de didactique du français langue étrangère*, 50, 2003, pp. 109-124; Teresa Carabellese. “Gli Zingari e noi: Informazione e pregiudizio nella stampa quotidiana Italiana”. *LARES*, 68 (4), 2002, pp. 643-674; María José Sotelo. “Prejudice against Gypsies among Spanish Adolescents”. *Patterns of Prejudice*, 36 (2), 2002, pp. 28-43.

16 Corrado Marcetti *et al.* *Gli Zingari in Italia*. Florencia, Angelo Pontecorboli editore, 1998; Lamia Missaoui *et al.* “Gitans et jeunes de ‘bonnes familles’ dans les trafics de drogues”. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 18 (3), 2002, pp. 77-92; Leonardo Piasere. *Popoli delle discariche*. Roma, CISU, 2005; Martine Girault *et al.* “Des lieux et des Tsiganes; Ou pour une véritable politique de l’accueil”. *Recherche Sociale*, 155, 2000, pp. 27-36.

1. La política europea contemporánea: la arena supranacional

Desde 1949, la atención a los derechos minoritarios ha crecido constantemente en Europa. En ese año, el CE fue establecido como el garante principal de derechos humanos y cooperación social en el continente. Aunque sus estatutos incluyen todas las áreas de gobierno menos la defensa militar, sus actividades se han enfocado en la protección de derechos, la cultura y la erradicación del conflicto político y social, y su logro más grande ha sido la creación de un sistema legal aplicable de derechos humanos, basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Convención Europea de Derechos Humanos fue aprobada en 1950 y ratificada por cada uno de los países miembros de la organización. Este documento llevó a la creación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (European Court for Human Rights), que representa la más efectiva autoridad judicial e internacional que existe en este campo. Además, el CE ha creado un sistema de grupos de especialistas y más de cien comités intergubernamentales que controlan asuntos específicos tales como los derechos de los refugiados, la erradicación del racismo, la igualdad entre hombres y mujeres, etc. El CE tiene también un banco de desarrollo que utiliza la ayuda al extranjero como un medio para promover sus metas políticas en países en desarrollo.

Por su parte, la UE, fundada en 1951 como la Comunidad Europea de Carbón y Acero, ha enfocado su atención en la cooperación económica para crear la interdependencia, y sólo ha abordado los derechos humanos concernientes hace poco tiempo —no había incluido explícitamente el tema de los derechos humanos en sus instituciones políticas y legales hasta el Tratado de la Unión Europea en 1992. Este tratado establece que la UE deberá: “respetar los derechos fundamentales, como se ha acordado en la Convención Europea para la Protección de Derechos humanos y Libertades Fundamentales [...] y aquellos que resulten de las tradiciones constitucionales comunes a los países miembros, como los principios generales de la Ley de la Comunidad”.¹⁷ El Tratado de Amsterdam de 1998 extendió esta atención e incluso le dio al Tribunal de Justicia Europeo (ECJ) en Luxemburgo la jurisdicción en el campo de derechos humanos. Ahí se establece que: “La Unión [UE] es fundada en los principios de la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, y el estado de derecho, los principios que son comunes a los países miembros”.¹⁸ Siguiendo inmediatamente la promulgación del Tratado de

17 Michael Spencer. *States of Injustice*. Padstow (Inglaterra), Pluto Press, 1995, p. 39.

18 Dien Spielman. “Human Rights Case Law in the Strasbourg and the Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities”. En: Philip Alston (editor). *The EU and Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 760.

Amsterdam, en 1999 la UE pasó su propia Declaración de Derechos Fundamentales, aunque no tuvo carácter legal debido a objeciones inglesas e irlandesas que le proporcionarían una forma de ratificación en la Convención Europea de Derechos Humanos “por la puerta de atrás”. Los expertos en la UE concuerdan en que si la organización continúa desarrollándose y convirtiéndose en un actor principal de la política de Europa y del mundo, su participación en actividades de derechos humanos debe aumentar para legitimizar esta instancia como una institución democrática y vencer su actual problema de déficit democrático.

Después de la caída del comunismo en Europa Central y del Este, el CE y la UE enfocaron especialmente su atención en las carencias de los gitanos en los nuevos estados democráticos. En los quince años más recientes, los gitanos se han beneficiado de esta creciente atención internacional a la protección de derechos minoritarios tanto como cualquier otro grupo étnico. En el período inicial del régimen europeo de derechos humanos, después de la Segunda Guerra Mundial hasta 1993, varias organizaciones supranacionales generaron e implementaron 89 medidas específicas para proteger los derechos de los gitanos en Europa Oriental y Occidental. De 1994 a 2000, el mismo número de textos ha sido adoptado, lo cual duplica el número total en menos de una década.¹⁹ De manera pasiva los gitanos han llegado a ser bastante importantes para muchas y diferentes cuestiones en la política europea. Como se indicó previamente, ellos fueron mencionados en las negociaciones de ampliación de la UE; sus problemáticas situaciones recibieron atención particularmente durante los recientes conflictos en Kosovo y Macedonia; además, los gitanos fueron uno de los grupos más discutidos durante la reciente Conferencia Internacional sobre el Racismo, realizada en Sudáfrica. Después de haber sido ignorados durante años, y a pesar de haber sido víctimas del genocidio Nazi, los gitanos finalmente están recibiendo atención específica dentro del marco de discusiones internacionales de derechos humanos y de las minorías.

Desde 1994 el CE ha puesto especial atención en los asuntos de gitanos. Aun cuando durante muchos años la política gitana se ha orientado dentro del marco de políticas de migración, el Comité del Consejo de Ministros ha recomendado el establecimiento de un organismo separado para tratar específicamente cuestiones con Roma/gitanos. En 1995, el Grupo Especialista en Gitanos de Roma (MG-S-ROM por sus siglas en inglés) empezó oficialmente sus actividades. Este grupo tiene once miembros permanentes, pero todos los países miembros del CE pueden enviar a sus

¹⁹ *Roma/Gypsies: Texts Issued by International Organizations*. Hertfordshire (Inglaterra), University of Hertfordshire Press, 2001, p. 7.

expertos nacionales a las reuniones del grupo. Adicionalmente, el grupo recibe representantes de la Comisión Europea, del Centro Europeo de Monitoreo contra el Racismo, de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI por sus siglas en inglés), y de la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OCSE).

El plan de trabajo a largo plazo, establecido por el grupo y aprobado por el Comité del Consejo de Ministros, identifica varios temas para ser examinados por la secretaría permanente del grupo y discutidos por los representantes nacionales en las reuniones efectuadas dos veces al año. Los temas seleccionados entran en la agenda de trabajo general sobre la protección de derechos humanos del CE. Entre ellos se incluyen: el desarrollo y el empleo económicos, las violaciones a los derechos humanos y la discriminación (especialmente relacionadas con la policía), la vivienda y los sitios de caravanas, el papel de los medios en la promoción de la violencia y la intolerancia, el acceso a la educación y la promoción de la cultura, la asistencia médica y la educación sanitaria, los asuntos de mujeres y las relaciones al interior de la comunidad. La mayor parte de las actividades del CE en estos temas están dirigidas a los países de Europa del Este, donde la caída del comunismo ha llevado a un renacimiento de la xenofobia nacionalista y el establecimiento del capitalismo ha contribuido a la adicional exclusión socioeconómica de los gitanos.²⁰ Además de sus metas a largo plazo, el grupo de especialistas también aborda discusiones de asuntos urgentes pero de corto término. Por ejemplo, ha informado al mundo y ha generado un reporte sobre la matanza de gitanos en Bosnia Herzegovina en 1996 y en Kosovo en 1998. Además, ha estudiado graves problemas de vivienda en Rumania, Bulgaria y España.²¹

El trabajo actual del CE está guiado por el “Proyecto de Roma/gitanos en Europa”, cuyos objetivos son: a) que los países miembros ayuden a establecer buenas relaciones entre comunidades de Roma/gitanos y la población mayoritaria; b) fomentar la integración de las poblaciones de Roma/gitanos con base en la igualdad de derechos y oportunidades, y el respeto de sus identidades, y c) hacer una contribución internacional a proyectos concernientes a los Roma/gitanos que ya estén en desarrollo en los países miembros. Estas actividades son implementadas y seguidas a través de asociaciones con ministerios nacionales, Ong y organizaciones de Roma/gitanos. Esta es realmente la contribución más grande que el grupo de especialistas hace a la política gitana. El canal de comunicación que apenas se abre

20 *Activities of the Council of Europe concerning Roma/Gypsies and Travellers.* Strasbourg, Council of Europe, 2000, p. 14.

21 *Ibid.*, p. 15.

entre gitanos y actores de Estado, todavía no está completamente desarrollado. Sin embargo, ha contribuido a la creación de empresarios políticos gitanos a nivel europeo. Con el desarrollo de una clase de actores políticos, los gitanos, especialmente los de Europa del Este, comienzan a incursionar en la arena competitiva de la política europea. El CE ha fomentado iniciativas semejantes también en los niveles nacionales y subnacionales en Europa del Este. En cambio, en Europa Occidental, las actividades del CE no han hecho siquiera un impacto. La tercera parte de este artículo mostrará que este enfoque comprensivo no ha sido aplicado en Francia e Italia, donde las respuestas de Estado a asuntos sobre gitanos todavía permanecen *sector-specific*.

El CE no tiene poder legislativo, por ello la influencia de su grupo de especialistas es limitada. Durante una entrevista, un representante de la secretaría permanente reconoció que el monitoreo realizado por el grupo en Europa Oriental y Occidental ha tenido éxito limitado en prevenir el patrocinio estatal de violencia anti-gitanos. El grupo ha hecho un pequeño progreso en alcanzar algunas de sus metas a largo plazo, que a menudo son saboteadas por los propios países miembros. Por ejemplo, los gobiernos nacionales escogen a sus representantes ante el grupo de especialistas y, por ello, frecuentemente reemplazan a los funcionarios que son muy críticos de sus propios líderes y de sus acciones de gobierno durante las reuniones. Recientemente, los gobiernos de Hungría, República Checa y Eslovenia han efectuado tales reemplazos. Durante una entrevista reciente, el representante de un estado de Europa del Este expresó la expectativa de ser reemplazado por su propio gobierno debido a sus observaciones críticas.

La única arma real que cualquiera de los grupos de especialistas del CE tiene para asegurar la aplicación de sus propuestas es la amenaza de expulsión. Esta no es realmente una opción, sin embargo, si un Estado-nación es expulsado del CE, entonces el tratamiento de sus minorías, incluyendo gitanos, sólo puede empeorar. Como resultado, el tratamiento de gitanos en Europa, especialmente en áreas rurales, no ha cambiado dramáticamente como resultado de numerosas actividades del CE.

La UE ha sido mucho menos activa en la promoción de derechos gitanos. Esto se puede explicar, en parte, por el enfoque inicial de esta organización en aspectos macroeconómicos y de comercio. Sin embargo, hay también una razón estructural para esta falta de atención a la política étnica. Debemos recordar que la UE es una entidad caracterizada por la competencia interna entre sus propias instituciones. En los quince años más recientes, el Parlamento ha incrementado su atención a la política gitana publicando más de setenta textos relacionados con asuntos de gitanos. Estos textos oscilan en un amplio rango temático, desde la condenación de la expulsión de

gitanos de Alemania a Rumania en 1992, hasta cuestiones relacionadas con el perfil racial, la violencia anti-gitanos, la vivienda emergente y el acceso a la educación para niños gitanos, etc. Sin embargo, el Parlamento es el órgano menos influyente en el cuerpo que gobierna la UE, por ello sus acciones en asuntos de gitanos han tenido un mínimo impacto en el comportamiento de los países miembros.

Los otros órganos más influyentes de la UE, Comisión y CE, han ignorado históricamente las cuestiones gitanas. Por su parte, la Comisión ha publicado sólo siete textos que se enfocan únicamente en cuestiones de acceso a la educación y de educación intercultural. Siguiendo el ejemplo establecido por la Comisión, el CE ha pasado sólo tres textos respecto a gitanos y los tres abordan únicamente el campo de la educación. La respuesta del CE refleja las estrategias *sector-specific* adoptadas por la mayoría de los estados del oeste europeo, tales como Francia e Italia, sobre las que se ahondará más adelante.

El desinterés de esta organización puede ser explicado por la indiferencia de los líderes europeos para criticar a sus colegas en asuntos generalmente considerados “domésticos”. Por ejemplo, Alemania, Italia, España, Grecia, Austria y el Reino Unido no han sido forzados a responder preguntas sobre sus políticas discriminatorias hacia gitanos, generalmente consideradas peores que las encontradas en Europa Central y del Este. La integración regional es usualmente construida paulatina e incrementalmente a través de la negociación, y la enajenación de un Estado-nación en asuntos de derechos minoritarios podría dañar el movimiento hacia la unificación en arenas más “europeas”, tales como la unión económica y monetaria.

La Comisión Europea y el CE se han enfocado en la educación porque es, en muchos sentidos, un asunto importante dentro del entramado general de la integración gitana. A menudo, a los niños gitanos se les prohíbe injustamente matricularse en las escuelas del oeste europeo. En otros casos, niños gitanos dejan la escuela a una edad prematura para cuidar a sus hermanos más jóvenes, o para mendigar para vivir. Un problema específico es el relacionado con chicas gitanas que a menudo son forzadas a salir de la escuela cuando alcanzan la edad para casarse (alrededor de los 13 años). Sin suficiente instrucción, los niños gitanos encuentran difícil conseguir empleo cuando llegan a una edad mayor. Esta situación frecuentemente contribuye a la elevada participación de gitanos en actividades criminales.

Enfocando toda su atención en la educación intercultural, la UE apenas ha contribuido a la resolución de formas sistémicas graves de la conducta anti-gitanos en Europa Occidental. En los cinco años más recientes, la UE ha comenzado a poner más atención en las iniciativas de derechos humanos; desde entonces han incluido grupos

de gitanos en programas generalmente orientados a erradicar el racismo dentro de los países miembros (por ejemplo Ordenanza 2000/43/EC “implementar el principio de igualdad de trato entre personas sin tomar en consideración el origen racial o étnico”).²² El Centro Europeo de Monitoreo contra el Racismo, establecido por la Comisión y radicado en Viena, ha señalado a los gitanos como uno de los grupos más susceptible al racismo y la xenofobia. Sin embargo, no ha instituido medidas específicas sobre gitanos, tal como ocurrió con el CE. Además, al contribuir en programas de educación que proporcionan servicios separados, específicos para gitanos, la UE acepta tácitamente el deseo de muchos gitanos de seguir una estrategia “separada pero igual”, en la que estos grupos obtienen un servicio sin participar en el resto de la sociedad civil. Además de esto, la UE no ha promovido la actividad política de comunidades gitanas.

1.1 El Consejo de Europa (CE) y la Unión Europea (UE). Relaciones institucionales en asuntos de gitanos

Durante más de cuarenta años, el CE y la UE coexistieron en relativa armonía debido a las diferencias fundamentales en sus misiones y carácter. Después de su concepción, el CE rápidamente se especializó en los campos de derechos humanos y política social. En su asamblea parlamentaria se discuten numerosos asuntos, pero la mayor parte del trabajo del CE se lleva a cabo en los comités de especialistas descritos. De carácter inclusivo, esta institución fue establecida en 1949 con 10 países miembros, cantidad que posteriormente se incrementó hasta 42. Contrariamente, la UE, que empezó con 6 países miembros, ha sido relativamente exclusiva a lo largo de su existencia y se ha enfocado en la cooperación en ámbitos económicos.

Debido a la reciente ampliación de la UE a 27 países miembros, y a su creciente atención a los temas de derechos humanos, muchos autores²³ han discutido que se ha creado un régimen comprensivo de derechos humanos en Europa. En algunos casos, estos estudios se han enfocado en relaciones específicas entre organizaciones supranacionales y estados europeos,²⁴ y otros discuten la movilización transnacional y los cambios normativos que han forzado a los estados europeos a alcanzar políticas más liberales.²⁵ Si éste fuera el caso, entonces el CE y la UE presumiblemente

22 European Commission. *Op. cit.*, p. 11.

23 Ralph Beddard. *Human Rights and Europe*. 3 edición. Cambridge University Press, 1995; Janne Haaland Matlary. *Intervention for Human Rights in Europe*. Palgrave Macmillan, 2002.

24 Tove H. Malloy. *National Minority Rights in Europe*. Oxford University Press, 2005.

25 Stephen Roach. *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*. Ashgate Publishing, 2005; Christian Joppke. *Challenging the Nation-State*. Oxford University Press, 1998.

colaborarían en sus esfuerzos por garantizar los derechos humanos y de las minorías en el mismo continente.

Hasta ahora, esta cooperación no ha ocurrido. En entrevistas, muchos funcionarios del CE fueron muy críticos de la Declaración de Derechos Fundamentales de la UE como una medida simbólica que hace muy poco para mejorar el sistema vigente. Además, aun cuando los países miembros de UE, que también son miembros del CE, han ratificado la Convención Europea de Derechos Humanos, la UE como organización no lo ha hecho. Ésta ha preferido incorporar los asuntos de derechos humanos en su propio sistema legal, por ello algunos expertos como Dien Spielman, han notado que esto podría crear en el futuro la competencia entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia Europeo.

En el campo de la política gitana, es evidente la tensión existente entre el CE y la UE en materia de derechos humanos. Entre 2000 y 2002 asistí como observador a varias reuniones del Grupo de Especialistas en Roma/gitanos del CE, en las cuales el representante de la UE con frecuencia recibía críticas muy puntuales sobre la escasa intervención de su organización en asuntos sociales con respecto a gitanos. Generalmente, se puede establecer que el CE y la UE no cooperan en asuntos gitanos y sus actividades en esta materia apenas pueden ser consideradas un tema en común.

De hecho, la relación del CE y la UE en la política gitana europea demuestra que cada organización sigue estrategias que se ajustan a sus propios intereses institucionales, tanto como a su deseo por erradicar el prejuicio y la discriminación anti-gitanos. Mientras que muchos funcionarios del CE han reaccionado defensivamente a actividades de la UE en lo que ellos han considerado previamente “su territorio político”, algunos representantes de la UE han sido criticados por preocuparse demasiado en dirigir el déficit democrático de la organización, en vez de crear programas significativos en el campo de los derechos minoritarios. Esta competencia ha causado enojo a muchos representantes gitanos y no-gitanos que colaboran con estas organizaciones. En entrevistas con ocho representantes de la MG-S-ROM, una crítica común al CE y a la UE fue la falta de apertura a la participación de líderes gitanos en sus respectivos programas sociales. De hecho, un pequeño grupo de gitanos que forma parte del comité de especialistas, solicitó formalmente la creación de un comité paralelo de gitanos dentro del marco del CE, con el fin de remediar este problema. Este grupo fue aún más crítico sobre el limitado acceso institucional a las estructuras de derechos humanos de la UE. En general, los funcionarios de derechos humanos se han frustrado menos por las respuestas legales supranacionales a políticas y prácticas anti-gitanos, que por el comportamiento institucional informal de la UE y del CE. Sin embargo, legalmente, las estructuras referidas han comenzado a abordar los asuntos

gitanos a través de medidas comprensivas. El Centro Europeo de Derechos de los Roma/gitanos (European Roma Rights Center) ha presentado varios casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo cual ha forzado a los Estados ofensivos a pagar daños y perjuicios a gitanos que han sufrido diferentes formas de la discriminación (se pueden citar, por ejemplo, los casos de: Balogh vs. Hungría, Connors vs. el Reino Unido, Nachova vs. Bulgaria, Velikova vs. Bulgaria, Conka vs. Bélgica). Políticamente el CE y la UE con frecuencia intentan defender sus propios intereses institucionales utilizando el nombre de los gitanos, mientras paralelamente los excluyen del proceso de toma de decisiones. Esto indica la falta de una genuina voluntad política en asuntos gitanos. De acuerdo con Max van den Stoel, responsable de la Comisión de OCSE para Asuntos Nacionales de las Minorías (National Minority Affairs):

El problema de los ataques motivados racialmente contra Roma/gitanos y sus propiedades [...] no es de naturaleza puramente legal. Ciertamente es necesario un marco legal apropiado para proteger a las personas contra ataques racialmente motivados, pero en la mayoría de los casos este marco básico ya existe. Ahí se debe tener también clara voluntad política desde el más alto hasta el más bajo nivel del Estado para combatir la violencia racial.²⁶

Los comentarios del comisionado van den Stoel también dejan ver otro asunto que se extiende sobre la política gitana europea: la falta de la cooperación vertical entre organizaciones supranacionales y sus países miembros. Como se ha indicado, la UE ha aumentado recientemente sus actividades en el campo de los derechos minoritarios. Sin embargo, esta organización ha dudado en criticar públicamente a sus estados miembros por infracciones a los principios de derechos humanos. Por ejemplo, en 1997, la Comisión de la UE publicó en *Agenda 2000* —reporte de la UE para evaluar países candidatos— una evaluación de la conformidad de cada país candidato con los aspectos de derechos humanos de acuerdo con los criterios de Copenhague. Según el informe: “la integración de minorías en las sociedades de los países solicitantes fue, en general, satisfactorio, excepto por la situación de la minoría de Roma/gitanos en varios países solicitantes, lo cual es todavía una causa de preocupación”.²⁷ El precario tratamiento a los gitanos fue específicamente citado en las opiniones publicadas en los reportes en Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania y Eslovaquia. El informe se enfocó en preguntas sobre

26 Citado en: Jean-Pierre Liegois. “Geopolitics and Sociopolitics: New Prospects for the Rom”. *International Expert Symposium on Roma Questions*, Cluj-Napoca (Romania), enero 28 y 29 de 2001, p. 25.

27 *Ibid.*, p. 3.

discriminación y conflicto social en estos países. Las mismas críticas se repitieron en subsecuentes reportes de la Comisión. El CE, sin embargo, dejó pasar estos asuntos durante el acto final de la ampliación de la UE, especialmente a causa de una discriminación significativa contra gitanos en muchos de los previos quince países miembros, y ante la amenaza resultante de aparecer públicamente para tratar a los nuevos miembros de la UE como ciudadanos de segunda clase. Para describir este enfoque, Bruno de Witte escribe, “Para la Unión Europea, lo relacionado con las minorías es principalmente un producto de exportación y no uno para consumo doméstico”.²⁸

Un estudio reciente de políticas gitanas y mecanismos institucionales para la integración, presentado en el Simposio Internacional de Expertos en cuestiones de Roma/gitanos, realizado en Cluj-Napoca (Rumania), ilustra este punto. Con excepción de España y Finlandia, donde se han establecido consejos consultivos de Roma/gitanos, todas las medidas encontradas en los países participantes de Europa del Este apuntan al apoyo político, la capacitación laboral, la acción afirmativa/positiva contra la discriminación, etc. En los estados del oeste europeo, tales como Francia e Italia, los programas de la integración fueron *sector-specific* y limitados a tres arenas de políticas públicas: vivienda, salud y educación.

Esta discrepancia en las prácticas de la UE ha contribuido a la tensión entre el CE y la UE. Mientras que el comité de especialistas del CE es igualmente crítico de los países miembros que ofenden o discriminan a grupos de gitanos en Europa Oriental y Occidental, ha sido condenado por funcionarios de UE por su incapacidad de impactar en las políticas públicas a nivel nacional. Contrariamente, funcionarios del CE discuten que la UE se resiste a denunciar públicamente a sus miembros, a pesar de la presencia de mecanismos institucionales que pueden forzar a los estados a alterar sus políticas discriminatorias relacionadas con gitanos. El resultado político de esta competencia entre las dos organizaciones ha sido la falta de conformidad y consenso de los países miembros en Europa Occidental. Tema que se aborda en la segunda parte.

2. El nivel nacional: los derechos gitanos en Francia e Italia

Mientras el CE y la UE han llamado la atención sobre la precaria situación de los gitanos en Europa del Este, este artículo discute que ha habido poca actividad en la política gitana en estados de Europa Occidental, aun cuando las ordenanzas de estas

28 Bruno de Witte. “Politics versus law in the EU’s approach to ethnic minorities”. Working Paper, Florencia, European University Institute, 2000, p. 3.

organizaciones son aplicables también a estos países. A nivel supranacional, estas dos organizaciones han impulsado objetivos, programas sociales e iniciativas políticas dirigidas a la integración gitana. Sin embargo, debido a las limitantes institucionales descritas, los países miembros no han sido forzados a aplicar estas acciones. Esta sección analiza las políticas gitanas en Francia e Italia, e investiga hasta qué punto las ordenanzas del CE y la UE han afectado las políticas relacionadas con gitanos en estos países. Como se ha indicado en la introducción, los casos fueron escogidos por sus diferentes enfoques, legales e institucionales, hacia los derechos de las minorías y las diferencias demográficas en sus poblaciones gitanas.

2.1 Francia

El Diccionario Permanente de los Derechos de los Extranjeros establece: “Conforme a la larga tradición legal que se ha derivado de la Revolución de 1789, la ley francesa, en ‘su interpretación legal de la ciudadanía’ ignora toda especificidad y los reclamos [y los derechos] ‘culturales de las minorías’”.²⁹ Esta tradición es la base de las respuestas legales a la presencia de gitanos en Francia. Dos factores específicos caracterizan las leyes gitanas francesas. El primero: los grupos de gitanos, así como todas las otras minorías, son cubiertos bajo políticas generales tales como las de no-discriminación y discursos anti-odio, a falta de una legislación específica que les respete y otorgue sus derechos. El segundo: los asuntos relacionados con los 250.000 gitanos del país, así como los que conciernen a todos los inmigrantes y minorías étnicas, son generalmente reducidos a cuestiones de materia socioeconómica porque la legislación francesa no reconoce formalmente las diferencias culturales. Este enfoque ha creado numerosas dificultades para la mediación social de la integración y el conflicto.

Durante gran parte del siglo XX, los funcionarios franceses han tratado a los gitanos como un problema de seguridad pública. La ley de 1912, que reguló la posición legal de los gitanos hasta la posguerra, se enfoca en las políticas de Estado para el control y la asimilación. Jean-Baptiste Humeau escribe: “las autoridades políticas trataron simplemente de contener la visible expansión de poblaciones nómadas”.³⁰ De hecho, las respuestas francesas a asuntos relacionados con gitanos son marcadas por una escasez en la legislación, de tal modo que pocos actos han pasado a lo largo de muchos años. Este enfoque basado en la seguridad permaneció sin cambios hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las discusiones sobre derechos comenzaron a aparecer en la agenda pública. Durante los

29 “Tsiganes”. *Dictionnaire Permanent Droit des Etrangers*. Abril 1 de 1995, p. 3.

30 Jean Baptiste Humeau. *Tsiganes en France*. París, l'Harmattan, 1995, p. 329.

años sesenta, los debates públicos comenzaron a cambiar y Francia reconoció las necesidades de los gitanos dentro del marco del modelo republicano. La asimilación cultural fue reemplazada por “inclusión” y los gitanos comenzaron a recibir los derechos socioeconómicos que fueran coherentes con su estilo de vida nómada.

En 1969, el gobierno finalmente abolió la caduca ley de 1912 con el reemplazo de una nueva. La innovación de esta medida legal fue simplemente para que el Estado otorgara reconocimiento legítimo del estilo de vida nómada de muchos gitanos franceses. Pero, ni los derechos culturales ni el reconocimiento étnico fueron otorgados porque el Estado francés trataba —y trata todavía— este asunto en términos socioeconómicos. Específicamente, esta ley garantizó el derecho de circular en Francia, y reguló los sitios de caravana, así como el comercio gitano. Los permisos fueron dados a mercaderes ambulatorios basados en afiliaciones departamentales. Sin embargo, aunque esta ley no incluye ninguna mención específica a los gitanos, con el reconocimiento del estilo de vida nómada el gobierno francés había hecho ya una verdadera declaración cultural implícita.

El proceso de transformación de la opresión al reconocimiento social se completó en 1990 con la llegada de la llamada ley Besson. Esta polémica pieza legislativa, que se refería a los gitanos por su nombre, estableció que todas las administraciones *communes* de localidades con más de 5.000 habitantes, estaban obligadas a construir un sitio para caravanas. Muchos municipios se rebelaron y prefirieron pagar las multas asociadas con la desobediencia a esta ley, antes que dar la bienvenida a gitanos en su territorio. Otras autoridades locales aceptaron la ley pero construyeron los sitios para caravanas en áreas peligrosas, muy lejos de los centros urbanos. Muchos estudios sobre la implementación de esta legislación se refieren a estos lugares como “tierra de nadie”.

En Francia, la implementación de cada ley es local y por ello no hay uniformidad en su aplicación, a pesar del tradicional carácter centralizado de la administración pública en este país. Así, el impacto de la ley Besson no fue tan positivo. Por ejemplo, desde su concepción, casi veinte *départements* (departamentos/condados) todavía no habían aprobado los planes territoriales para su implementación.³¹ Sin estos planes, los gobiernos de las ciudades y de los pueblos localizados dentro de estos departamentos no tienen un marco legal para orientarlos en sus programas. Por esta razón, el espíritu de la ley es tan importante como la ley misma. En algunos municipios existen campos para gitanos que incluyen infraestructura de educación y salud, contruidos “de buena fe”. En otras administraciones locales, la ley fue utilizada para prevenir a los gitanos de asentarse en cualquier área localizada fuera de esas demarcadas por las autoridades. Por esta razón, muchos gitanos se encontraron a sí

31 Agnes de Fleurieu. “Avant et Apres 1990”. *Territoires*, 381, octubre de 1997, p. 21.

mismos víctimas de una legislación bien intencionada. Agnes de Fleurieu escribe: “los viajeros permanecen, a menudo, subordinados a un régimen de tolerancia que no facilita la educación de los niños, ni la cobertura de necesidades sociales, ni el acceso a la ciudadanía [definida como participación democrática] en las áreas donde ellos han decidido declararse a sí mismos residentes”.³²

Este enfoque de la política gitana ha sido, sobre todo, contraproducente en términos de relaciones sociales con habitantes locales. Esta respuesta política francesa se enfoca únicamente en la provisión de sitios de caravana con muy poca mediación pública, definida como comunicación institucionalizada, entre gitanos y residentes de la zona. Esto ha llevado, ocasionalmente, al incremento de la tensión y el conflicto entre residentes y gitanos. Según Jean-Baptiste Humeau, “En Francia, la reflexión sobre el lugar que ocupan los gitanos en las ciudades es generalmente limitada [...] a un análisis de la colocación de las caravanas de viajeros, percibido esencialmente como una molestia para sus vecinos [locales]”.³³

El desarrollo de las políticas francesas hacia gitanos demuestra una respuesta plana, y *sector-specific* a asuntos sociales y de integración política. De alguna manera, la legislación nacional ha mejorado desde la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado francés siguió las iniciativas políticas orientadas a la seguridad pública y el control social. En esta consideración, el progreso en el discurso de derechos a nivel europeo ha tenido un impacto en el ámbito nacional. Sin embargo, las políticas francesas claramente no abarcan esas arenas públicas tales como la representación política, el acceso a la educación y a los servicios de sanidad, etc., en los cuales las ordenanzas del CE y la UE están trabajando para el cambio significativo. Las estrategias francesas de integración, claramente no siguen el enfoque holístico ordenado a nivel supranacional. Esta falta de implementación a nivel nacional demuestra tanto la exitosa indiferencia por el incremento de actividades relacionadas con los derechos de las minorías en la arena supranacional, como la debilidad de mecanismos de implementación en el sistema europeo de derechos humanos. La falta de estos mecanismos en Francia no es una situación excepcional en Europa. El análisis de la política gitana italiana ilustra características de políticas análogas.

2.2 Italia

Las políticas italianas de integración respecto a gitanos son no sólo *sector-specific* y graduales, como las encontradas en Francia, sino que frecuentemente

³² *Ibid.*

³³ Jean-Baptiste Humeau. “Place des Tsiganes dans la ville”. *Territoires*, 381, octubre de 1997, p. 7.

son incoherentes y contradictorias. Esta situación jurídica existe porque sólo una pieza formal de la legislación nacional, la ley de educación, ha pasado desde la Segunda Guerra Mundial. Esta ley de la educación, adoptada en los años setenta, establece clases separadas para niños gitanos, pero fue abolida en los tempranos años ochenta, razón por la cual la educación de menores quedó a la discreción de los funcionarios locales de educación. Esto ha llevado a la desigual integración de niños gitanos, ya que cada funcionario local ha reaccionado de distinta forma a esta cuestión. En algunas ciudades, como es el caso de Bolonia, entrenados mediadores culturales trabajan con gitanos, con los administradores y con los maestros para nutrir y facilitar la integración. En la mayor parte del país, sin embargo, los gitanos han sido presionados a retirar a sus niños de las escuelas y, en muchos casos, ellos mismos se desalientan de enviarlos. Así, podemos observar que no se ha institucionalizado ninguna respuesta nacional a cuestiones relacionadas con gitanos en materia de educación.

Desde los años ochenta, la política gitana se ha desarrollado a través de ordenanzas ministeriales basadas en dos enfoques paralelos. Por un lado, los asuntos gitanos han sido regulados por el Ministerio del Interior para abordar “las amenazas de la seguridad pública”. Por otro lado, otros ministerios, tales como el de educación, se han enfocado en la especificidad de la cultura gitana. Según la Comisión para la Integración de Inmigrantes, “el hecho de que la política escolar ha constituido la única medida nacional instituida en Italia para los gitanos Roma y Sinti, puede ser entendida como la razón más grande para su fracaso”.³⁴

Aparte de las tres ordenanzas publicadas por el Ministerio de la Educación en 1989, 1990 y 1994, orientadas a mejorar la matrícula gitana en escuelas italianas y a implementar programas interculturales de educación, el Ministerio del Interior ha sido el actor más significativo en la política gitana nacional. La respuesta de este ministerio ha sido típica dentro de la política social en Italia. Antes que seguir algún plan de largo plazo hacia metas de integración, las ordenanzas del ministerio a menudo se han contradicho a sí mismas en el corto plazo.

En 1973, el ministerio ordenó a los alcaldes italianos que quitaran todas las restricciones que impidieran el asentamiento de campamentos gitanos dentro de los límites de sus ciudades. Esto fue seguido en 1985 por una medida progresiva dirigida a las administraciones locales para “garantizar el trato igualitario a los gitanos como a todos los otros ciudadanos, especialmente en vista del hecho de que muchos de ellos son ciudadanos de facto”.³⁵ Además, la ordenanza ministerial ordenaba a las

34 *Ibid.*, p. 693.

35 Aproximadamente un 60% de los gitanos que viven en Italia son ciudadanos italianos.

comunas a adoptar “respuestas adecuadas a las necesidades primarias de la población nómada, que significa al mismo tiempo, respeto a las culturas y tradiciones de los diferentes grupos étnicos que componen la población nómada general”. Sin embargo, el más reciente documento ministerial titulado “Vigilancia y control”, de 1991, contradice la lógica de las medidas previas. Allí se plasma una “abierto hostilidad” hacia la población gitana y se enfoca en señalar crímenes contra la propiedad privada, supuestamente cometidos por gitanos, además del abierto comercio y uso de sustancias ilícitas dentro de estos grupos. También es importante notar que en 1999 el *Romani* fue excluido de la lista de idiomas reconocidos por la ley concerniente a la protección de idiomas minoritarios en Italia.

Uno de los fracasos más grandes del ministerio ha sido sus repetidas tentativas para coordinar un concilio interministerial en asuntos gitanos. En 1973, el ministerio organizó el primero de estos comités, que falló inevitablemente debido a la competencia ideológica y estratégica entre los ministerios, y fue disuelto después de sólo unas pocas semanas de su aparición. Desde entonces, numerosas tentativas para revivir el comité han tenido el mismo destino; la última ocurrió en 1994. Con esta consideración, observamos que la estructura burocrática italiana refleja muchos de los defectos institucionales encontrados en el nivel supranacional. En ambos casos, los asuntos de gitanos no son gobernados ni por una sola legislación ni por una sola autoridad. La dispersión de poderes en la toma de decisiones ha contribuido a la competencia basada en poder e intereses institucionales. Se necesita crear un mecanismo de implementación para consolidar a todos los diferentes actores implicados en la elaboración de la política relacionada con gitanos, lo cual, obviamente, todavía falta por hacerse. A pesar de las carencias de los estados del este europeo en esta materia, muchos países, tales como República Checa, Eslovaquia, Hungría y Rumania, tienen comités nacionales para asuntos gitanos y *Ombudsmen* (personas o grupos defensores de derechos humanos) encargados de supervisar la protección de los derechos humanos individuales. En esta consideración, sus burocracias se desarrollan mejor que la de la mayoría de los países del oeste europeo, especialmente Italia.

El elemento final que contribuye a la incoherencia de políticas gitanas italianas está relacionado con la noción poco clara de la descentralización en Italia. Muchos aspectos de la política gitana son dejados a los poderes regulatorios de los gobiernos regionales. Cabe hacer notar que las diferencias regionales en Italia han llevado a una heterogeneidad en el proceso de elaboración de las políticas en numerosos campos de la política social, como por ejemplo vivienda, salud e inmigración, debido a la importancia de las culturas regionales y a las diferencias marcadas en el

desempeño gubernamental a nivel sub-nacional.³⁶ Algunas regiones del centro con tradiciones izquierdistas dominantes, tales como Emilia Romagna, Toscana y Lazio, han reconocido el estatus cultural de los gitanos e instituido algunos programas sociales para apoyarlos. En muchas regiones del norte, como Friuli Venezia Giulia, Lombardía, etc., la legislación gitana se ha enfocado únicamente en la especificidad cultural del nomadismo. En el sur, el asunto no ha sido abordado desde hace mucho tiempo debido, en gran parte, a la naturaleza generalmente insensible de las autoridades regionales, además, algunos municipios están más dispuestos que otros a implementar leyes regionales, esto crea todavía más incoherencia y confusión en las políticas gitanas italianas.

Estas incoherentes y superficiales estrategias respecto a la integración de gitanos han llevado casi a una segregación total. Menos del 30% de los 100.000 gitanos en Italia tienen un estilo de vida nómada. La mayor parte de ellos reside permanentemente en condiciones insalubres en campamentos localizados en las afueras de ciudades mayores. Estos campamentos han sido escenarios de numerosas redadas de policía, ataques violentos por jóvenes locales, así como espacios en los que se presenta el crimen y la dependencia de droga entre los mismos gitanos. Según la conclusión del informe del Centro Europeo de Derechos de Roma/gitanos, se reporta que en Italia:

La separación física de Roma/gitanos de los no-Roma en Italia es tan drástica que en muchos sentidos oscurece todos los otros asuntos. Muchos de los otros asuntos de derechos humanos que los Roma/gitanos enfrentan en Italia, tendrían otra dimensión totalmente diferente si los Roma no fueran marginados en campamentos autorizados ni completamente excluidos de una forma decente de vida.³⁷

Mientras que la legislación francesa relacionada con gitanos puede ser considerada inadecuada dentro del marco del CE y las medidas de la UE, la situación en Italia es considerada como alarmante por la mayoría de los activistas. De acuerdo con el Grupo de Especialistas en asuntos Roma/gitanos del CE, el estado de los gitanos en Italia puede ser mejor descrito como una “negación de los derechos”. Un miembro de la secretaría permanente del grupo ha indicado: “La situación en Italia es tan mala, si no peor, que aquellas situaciones encontradas en Europa del Este”.³⁸ De hecho, Italia es uno de sólo tres países miembros de la UE (con Grecia y Austria), a los que el Centro Europeo de Derechos de Roma ha dedicado un informe especial. Entre las

36 Sondra Koff y Stephen P. Koff. *Italy: From First to Second Republic*. Routledge, 2000.

37 European Roma Rights Center. “Campland: Racial Segregation of Roma in Italy”. *Country Report Series*, 9, Budapest, ERRC, 2000, p. 87.

38 Entrevista personal. Junio 2002.

críticas a Italia se incluye: la discriminación en el acceso a la vivienda y el empleo, la violencia e intimidación, la conducta poco profesional de la policía, el papel de los medios en difundir estereotipos negativos y la falta de apoyo para los derechos humanos en el sistema italiano de justicia. Además, la obtención de la ciudadanía es un problema para muchos gitanos que han emigrado de Estados tales como la ex Yugoslavia, que ya no existe. Estas personas se encuentran en el limbo legal porque Italia no les ha otorgado permisos de residencia como refugiados, pero además ya no cuentan con pasaportes ni otro documento de identidad válido en sus países de origen. Generalmente, estos gitanos son tratados como inmigrantes clandestinos, aun cuando éste no era su caso cuando entraron al país.³⁹

La falta de acción del gobierno italiano en el área de política gitana refleja e impacta en la actitud pública nacional hacia los gitanos. Ellos son, sin duda, el grupo étnico más excluido en ese país. En un sondeo reciente, sólo el 11% de italianos los juzgó favorablemente.⁴⁰ Los gitanos a menudo son culpados por el público de cualquier anomalía social. Según la Comisión Italiana para la Integración de Emigrantes, la mayoría de los discursos públicos atribuyen los problemas sociales asociados con gitanos a la incompatibilidad cultural, lo que conlleva a la falta de educación y la exclusión económica. La escasez de oportunidades económicas accesibles, debido a la falta de habilidades para competir en el mercado laboral, empuja aún más a los gitanos a la exclusión. Estos resultados sociales son el tema central de la próxima parte, donde se analiza la política gitana en comunidades locales.

3. El ámbito local: ¿hacen alguna diferencia los programas de defensa de derechos?

Los programas e iniciativas supranacionales de derechos humanos han tenido un impacto limitado en la vida cotidiana de muchos gitanos europeos. A pesar del incremento de conocimiento político a nivel supranacional de la discriminación anti-gitanos, no se perciben mejoras en las condiciones de vida de estos grupos en Europa Occidental, especialmente en Francia e Italia. Se puede encontrar evidencia adicional de este fenómeno estudiando las políticas gitanas a nivel local, donde gitanos y no-gitanos interactúan diariamente. Las ciudades de Toulouse (Francia) y Florencia (Italia) son dos excelentes laboratorios. Estas áreas metropolitanas fueron

39 Nando Sigona. "How can a 'nomad' be a refugee? Kosovo Roma and labelling policy in Italy". *Sociology*, 37 (1), 2003, pp. 69-79.

40 "Rom e Sinti: Un Integrazione Possibile". En: Giovanna Zincone (editora). *Secondo Rapporto Sull'Integrazione in Italia*. Bologna, Il Mulino, 2001, p. 688.

escogidas por sus características demográficas y políticas. En primer lugar, son dos ciudades de tamaño medio (ciudades medias) con aproximadamente 600.000 habitantes en cada área metropolitana. Socioeconómicamente, ambas ciudades son relativamente ricas, con sectores económicos diversificados y especializados. También, en cada ciudad uno encuentra una cantidad significativa de marginalización social, así como tasas de desempleo que fluctúan entre 8 y 12%. Adicionalmente, ambas ciudades tienen significativas poblaciones gitanas con largas tradiciones locales.

Algunas diferencias significativas nos permiten examinar la eficiencia de políticas relacionadas con gitanos bajo varias condiciones. Primero, la población gitana de Toulouse tiene una tradición más nómada que la comunidad encontrada en Florencia. Segundo, la comunidad gitana en Florencia tiene mayor diversidad étnica, religiosa, lingüística que aquella de Toulouse; esto se debe a la reciente influencia de los gitanos de los Balcanes, que ha cambiado apreciablemente a la población gitana local en los quince años más recientes. Finalmente, cada ciudad es representante de su modelo nacional de integración. Las estrategias de integración de Toulouse enfatizan el acceso a la vivienda y la no discriminación, mientras que las empleadas en Florencia son más específicas para los gitanos y se enfocan en el multiculturalismo y la salud.

3.1 Toulouse

Según Jean-Baptiste Humeau, “Desde los años cincuenta, la evolución de los sitios de caravana para familias gitanas en el territorio del municipio de Toulouse, está directamente ligada al desarrollo del tejido urbano de la ciudad”.⁴¹ Toulouse, localizada al sureste de Francia, es una ciudad que hasta el siglo XX comenzó a desarrollarse demográfica y económicamente. La ciudad tuvo la suerte de no ser devastada por ninguna guerra mundial, por lo que llegó a ser un sitio central de Francia y posteriormente el nicho de la industria aeroespacial de Europa. Por esta razón, esta versatilidad ha propiciado, igualmente, el desarrollo de dos comunidades casi paralelas. Por un lado, el gobierno de la ciudad ha trabajado en desarrollar la base económica local y Toulouse es ahora sede de la tercera concentración de profesionales más fuerte de Francia. Opuestamente, existe un fuerte desempleo, sobre todo entre minorías étnicas, que están aisladas en vecindarios específicos. Recientemente ha surgido cierta tensión debido a la incapacidad de la administración local o, como algunos dicen, el desinterés, para resolver estos problemas. Esto ha llevado a una violencia étnica cuyas manifestaciones más prominentes han sido los disturbios (*riots*) que ocurrieron en 1998 y 2005.

41 Jean-Baptiste Humeau. *Tsiganes en France*. *Op. cit.*, p. 165.

El enfoque de la administración de esta ciudad a la política gitana, es consecuente con la previa descripción general. Toulouse es conocida como una ciudad tolerante donde existe poca animosidad hacia los gitanos en el área metropolitana. Sin embargo, a pesar de no registrarse una declarada xenofobia social, la población gitana local ha sido cada vez más marginada desde los años cincuenta. Durante este período, los gitanos locales residieron al norte de la ciudad sobre los bancos del río Garonne. Posteriormente fueron desalojados de esta área y por algún tiempo vivieron en su mayor parte como *squatters* (asentamientos humanos irregulares) en terrenos baldíos. En los años setenta, siguiendo la promulgación de la ley de 1969, esta situación cambió en cuanto los funcionarios locales movieron nuevamente a los gitanos de estas tierras a dos grandes sitios para caravanas proporcionados por la ciudad. No obstante, estos sitios carecían de muchos servicios básicos y la mayor parte de los habitantes vivía en la pobreza. De hecho, la Ong más antigua y activa en la política gitana local, *l'Association Tsiganes Solidarite* (la Asociación para la Solidaridad Gitana) tiene su origen en 1969 a causa de que un médico se ofendió por las condiciones socio-sanitarias en lo que él describió como pueblos de *bidonvilles* o fabelas. Estas medidas de 1969 fueron recibidas también con hostilidad por la población gitana local, que se sentía objeto de un medio de control social. A partir de 1980, llegó a ser ilegal para los gitanos locales vivir en caravanas en cualquier otra área que no fueran los sitios específicos designados por la administración local.

Después de la promulgación de la ley de Besson en 1990, la ciudad modernizó su infraestructura para caravanas gitanas. En la gran área metropolitana de Toulouse, que comprende 41 municipios, la conformidad con esta ley ha sido alta. Para 1999, más del 60% de los municipios seleccionados para construir sitios de caravanas habían cumplido con su mandato, lo que indica una falta de abierta hostilidad institucional hacia los gitanos. En comparación, la media nacional para la conformidad con la ley Besson es sólo del 25% y muchos alcaldes han declarado su resistencia a esta ley en declaraciones políticas sumamente simbólicas.

El área metropolitana de Toulouse se caracteriza por contar con 19 sitios de caravanas con una capacidad de 232 lugares para familias. Dentro del perímetro urbano hay espacio para 81 familias y otros 151 lugares más se encuentran en la periferia. Estas unidades albergan adecuadamente a los 3.000 miembros de la población gitana de la ciudad.⁴² Además, los sitios más nuevos han sido totalmente equipados con estructuras permanentes, servicios e, incluso, centros médicos para asegurar un nivel de vida digno. Los dos sitios más viejos también han sido restaurados para mejorar apreciablemente las condiciones de vida.

42 Estadísticas oficiales del gobierno de la ciudad.

Este enfoque de la política gitana es muy típico del modelo nacional francés. Los asuntos de gitanos son tratados en términos de vivienda, condiciones de vida e integración socioeconómica. La integración social o los temas culturales no son incluidos en esta estrategia. Además, la situación de la ciudad también refleja las debilidades del sistema francés.

Existen significativos problemas en la administración de estos centros. Los líderes locales son, de alguna manera, responsables de la población gitana y visitan los centros por lo menos una vez por mes. Sin embargo, generalmente a los directores de las áreas de caravanas se les deja enfrentar solos a las familias que procuran “negociar” los precios y los términos de su permanencia. El hecho de que estas decisiones sean dejadas a individuos que no son apoyados por la administración local, genera desigualdades en la administración de los sitios de caravanas. Una vez que se esparce la voz entre la comunidad gitana local de que ha existido una diferencia con respecto a precios y privilegios, otras familias procuran negociar con sus directores respectivos. Esto crea un conjunto heterogéneo de reglas, tantas como las veces que los directores han sido forzados a interpretar varias situaciones de vivienda.

A pesar de la calidad de la infraestructura de vivienda proporcionada por la administración local, los gitanos en Toulouse no pueden ser considerados como socialmente integrados. Por ejemplo, los niños gitanos han sido aceptados en escuelas locales sólo recientemente, después de una considerable e histórica resistencia, y los funcionarios locales del sector no gubernamental continúan denunciando la falta de programas de educación disponibles para los gitanos del área. Además, debido al aislamiento geográfico de sus sitios de vivienda, ellos tienen muy poca interacción social con la población local.

Esta situación puede ser atribuida también a una falta de organización y unidad en la población gitana local. Los gitanos locales no han sido activos en la política porque una porción significativa de su población continúa nómada (Toulouse está localizado cerca de la frontera francesa con España). Aun después de establecer conexiones con actores específicos, algunos gitanos a menudo se marchan antes de alcanzar un trabajo significativo en el ámbito político. Además, en los centros se han encontrado estructuras sociales basadas en la familia (la organización social de los gitanos —conocida como el KRIS— es patriarcal), a causa de las cuales no hay posibilidad de escoger a un solo mediador que puede comunicarse con los administradores de los campamentos locales, funcionarios públicos u Ong. Esto es emblemático de la complejidad de la política gitana, que explica porqué organizaciones supranacionales, especialmente el CE, llaman a esfuerzos holísticos para la movilización gitana. Sin embargo, las estrategias de integración en Toulouse

reflejan mejor el *sector-specific* de las respuestas administrativas creadas por el gobierno francés a nivel nacional.

3.2 Florencia

La situación en Florencia es típica de la respuesta italiana a la política gitana, como Toulouse lo es del caso francés. Tradicionalmente, los gitanos han sido una minoría visible en la ciudad, a pesar de que vivieran en caravanas en las afueras. En 1987, funcionarios florentinos construyeron dos campamentos para gitanos en la periferia, con capacidad para cerca de doscientas personas. Esta medida proporcionó temporalmente vivienda adecuada, hasta el estallido de la guerra de los Balcanes a comienzos de los años noventa. Entre 1995 y 1998, Florencia fue uno de los principales destinos para gitanos provenientes de los Balcanes que huían hacia Italia. Actualmente, hay más de mil gitanos viviendo en ocho campamentos dentro de Florencia y en territorios adyacentes. El hacinamiento en el que viven ha causado importantes tragedias en estos campamentos. Por ejemplo, en 2001 una niña murió en un incendio que rápidamente destruyó su hogar. A causa de los estrechos pasillos, los bomberos no pudieron llegar a tiempo a la morada de la pequeña.

A diferencia de la respuesta nacional dada por Francia e Italia en políticas gitanas caracterizadas por una escasez de legislación, la región Toscana y la ciudad de Florencia han promulgado numerosas iniciativas en este ámbito, desde que recibieron la autoridad burocrática en esta materia a fines de la década del ochenta. La situación actual de Florencia es especialmente significativa dado que la región Toscana ha promulgado algunas de las leyes regionales en asuntos gitanos más progresistas de Italia. La primera de estas medidas fue decretada en 1988. Al igual que la ley de Besson utilizada más tarde en Francia, esta primera medida estuvo orientada a ampliar el acceso y a mejorar las condiciones socio-sanitarias de ciertos campamentos gitanos localizados fuera de las principales ciudades de la región Toscana, incluida Florencia, la capital regional. Esta ley no duró mucho tiempo, pues fue reemplazada en 1993 por otra que cuestionó la noción de “campamentos” y, así, abolió este término de la legislación. Esta ley estuvo también orientada a garantizar el acceso a escuelas públicas, además de preservar el respeto general por los estilos de vida nómadas. Esto se tornó problemático a mediados de los años noventa, cuando numerosos gitanos de los Balcanes emigraron a la zona durante la desintegración de la exYugoslavia. La mayoría de los inmigrantes que llegaron a estos campamentos nunca habían llevado estilos de vida nómada en sus países de origen. En este contexto, la región promulgó una nueva ley en 1998 que consideró cinco elementos esenciales: a) la provisión de vivienda y regulación de su calidad; b) el acceso a escuelas públicas y desarrollo de programas educativos orientados hacia la comprensión intercultural;

c) la capacitación laboral; d) el acceso al sistema de salud, y e) el respeto por el pueblo gitano y por otras culturas nómadas.

Si bien es cierto los objetivos de esta legislación son admirables, cabe mencionar que ha habido muchos problemas en su implementación. Los diferentes programas se han visto entorpecidos por numerosos obstáculos, tales como la xenofobia entre funcionarios de la ciudad encargados de la aplicación de las leyes, la escasa planificación de largo plazo y la falta de recursos económicos. Por otra parte, funcionarios locales, incluido el gobierno de la ciudad de Florencia, han estado enfocados en resolver problemas urgentes. Debido al horizonte temporal corto placista de los funcionarios elegidos, no se ha desarrollado ningún enfoque de integración coherente a largo plazo. Aun cuando estos representantes realizan su trabajo de buena voluntad, los gobiernos locales han derrochado millones de euros al no aplicar los programas adecuados. Por ejemplo, en entrevistas realizadas para este trabajo, algunos directores de escuela se quejaron de que los programas multiculturales de educación para gitanos fueron súbitamente suspendidos a causa de obstáculos burocráticos relacionados con la creación de programas extracurriculares. De la misma manera, la legislación orientada a la creación de vivienda pública fuera de los campamentos fue a menudo reducida al mejoramiento de hogares dentro de los campamentos, debido a la resistencia pública ocasionada por la presencia de gitanos en sus vecindarios. Todos estos problemas han contribuido considerablemente al fracaso de las estrategias de integración lanzadas por el gobierno local.

De hecho, la actual situación en Florencia es una de las más publicitadas y dramáticas de Italia. A pesar de la atención legal recibida por los gitanos a nivel regional, la mayor parte de ellos vive en campamentos que encarnan los peores estereotipos de Europa, carentes de agua potable y de servicios de saneamiento adecuado. De los ocho campamentos mencionados, uno es una estructura permanente, dos son considerados asentamientos temporales y cinco son tomas de terreno irregular invadidas por: *squatters*. Un estudio realizado por la *Fondazione Michelucci* para el gobierno regional toscano, demuestra la precariedad en la que viven los habitantes de estos campamentos. Sus reportes anuales categorizan el mantenimiento como “bueno” en uno de los campamentos, “mediocre” en otro, y “malo” en los seis restantes. En términos de vivienda, sólo un campamento posee estructuras amuralladas permanentes, mientras que el resto está compuesto de una combinación de campistas, caravanas y casetas temporales. En siete de estos campamentos, han sido los gitanos quienes han proporcionado estas estructuras de vivienda. La mayor parte de los sitios carecen de servicios sanitarios apropiados: cinco carecen completamente de servicios higiénicos, cuatro están limitados en términos de electricidad, cuatro carecen de agua potable, cinco necesitan duchas y

cinco no tienen sanitarios.⁴³ Estas estadísticas demuestran la limitada implementación de la ley regional toscana de 1998 en la ciudad de Florencia.

En términos sociales, la situación de la población gitana local es igualmente dramática. Se observa un alto nivel de pobreza, dado que gran parte de los gitanos se encuentra desempleado. Aquellos que trabajan, por lo general, encuentran oficios mal remunerados. Los principales sectores de empleo para gitanos en Florencia son: “trabajo precario” (42%), “vendedores de flores” (35%) y “trabajo en cooperativas sociales” (18%).⁴⁴ En lo que respecta a la educación, los niños gitanos son a menudo retirados de las escuelas locales debido a las razones discutidas anteriormente en la sección acerca de Italia. De los 104 niños en edad de jardín infantil, 46 no asisten a la escuela. Esta cifra aumenta progresivamente con la edad. En el nivel elemental, 44 de 152 niños no asisten al colegio. A nivel de secundaria, las estadísticas nos muestran que tan sólo 36 de 65 asisten a la escuela, y en preparatoria lo hacen 58 de 59.⁴⁵

En el contexto italiano, la pobreza está relacionada con el crimen, y éste es el foco central de la agenda política de Florencia respecto a gitanos. El abuso de drogas es un problema mayor en los campamentos y el número de arrestos de gitanos es el doble de cualquier otro grupo étnico de la ciudad. Esta asociación con el crimen ha molestado a muchos florentinos. Una de las primeras disposiciones del actual alcalde, Leonardo Domenici, fue arrestar a los padres de los niños gitanos que fueran capturados robando. Los tribunales italianos consideraron esta práctica como una violación a los derechos de los padres. Sin embargo, este acto fue simbólico para la campaña electoral de Domenici como alcalde. Desde 1990 se observan periódicos actos de violencia entre gitanos y florentinos, ya sean individuales, familiares o al interior de los campamentos. En 1998, funcionarios locales intentaron mudar a cinco familias gitanas a departamentos de vivienda social localizados en la ciudad. Esta medida molestó a tal punto a los residentes de la zona, que en forma de protesta atacaron a autoridades locales (consejeros comunales) durante reuniones y organizaron movimientos sociales de amenaza.

En términos de representación, los gitanos no forman parte de la política local, a pesar de los esfuerzos realizados por funcionarios locales y provinciales. La provincia de Florencia ha establecido un cuerpo consultivo en asuntos gitanos y el gobierno de la ciudad ha capacitado a mediadores culturales que actúan como representantes políticos. No obstante, los gitanos locales no colaboran sistemáticamente

43 Fondazione Michellucci. *Osservatorio Sociale* 1999.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

con estas instituciones. En la mayoría de los casos, ellos desconfían de los líderes locales, que a menudo han cooptado su causa en el pasado por algún otro interés político. Por ejemplo, el sector voluntario local está dominado por asociaciones de tradición católica y comunista que abogan por los gitanos. Estas organizaciones tienen ordenanzas claras de integración social y entre ellas existe una cierta competencia en esta área, dadas sus diferentes tradiciones políticas. Dentro de este contexto, a los gitanos raramente se les ha dado la palabra para expresarse en estos programas de integración local. Algunos líderes de la asociación, incluso han declarado en entrevistas realizadas para este trabajo: “Ellos no saben qué es mejor. Por esta razón nosotros tenemos que defenderlos”.⁴⁶ Dado que el sector no gubernamental es abiertamente paternalista, los gitanos han sido disuadidos de participar en las estructuras democráticas que ellos deben dominar por medio de su representación. Este problema se ve exacerbado por la dificultad de los gitanos locales para organizar sus propias comunidades debido a rivalidades internas. Estos dos problemas han creado obstáculos estructurales a la participación democrática, a pesar de que los gitanos en Florencia no son nómadas, y de que la comunidad local es estable y está permanentemente presente en el área.

De hecho, la movilidad no pareciera afectar los niveles de integración de los gitanos en Europa Occidental. Tanto Florencia como Toulouse han intentado responder a emergencias sociales relacionadas con poblaciones gitanas locales dentro de contextos demográficos diferentes. En ambos casos, la vivienda digna ha sido el principal problema y, consecuentemente, el foco central de las iniciativas locales. Esta sección de respuestas subnacionales a demandas gitanas ilumina tres ideas fundamentales respecto a las políticas gitanas europeas. Primero, las ordenanzas supranacionales parecieran tener un impacto limitado en las comunidades gitanas a las que se dirigen debido a la intransigencia del contexto nacional de las políticas gitanas en Europa Occidental. Segundo, las iniciativas de la UE parecieran estar equivocadas ya que se concentran principalmente en educación y no en vivienda. Basado en la evidencia presentada acerca de las prioridades locales, el tema de la vivienda parece ser una necesidad más urgente para las comunidades gitanas en Europa. Tercero, dada la falta de mediadores y puntos institucionales de acceso que excluye a los gitanos del proceso de toma de decisiones, y que crea una clase de sujetos antes que ciudadanos, las políticas gitanas de integración necesitan ser nutridas en los niveles locales, nacionales y supranacionales. Además, las escasas políticas relacionadas con gitanos no están lo suficientemente integradas en una estrategia holística de comunicación e integración inter-étnica. En su último informe

46 Entrevista personal. Octubre de 1998.

sobre la situación de gitanos en Europa, la Comisión Europea se enfoca significativamente en la complejidad de asuntos de integración:

[...] numerosas evaluaciones de la situación de Roma/gitanos en países miembros nuevos y viejos ilustran claramente que miembros de estas comunidades continúan experimentando una marcada discriminación y exclusión social, además de enfrentar dificultades para ganar acceso libre e igualitario al empleo, la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria, vivienda, otros servicios públicos y justicia. Las evaluaciones muestran también que muchas comunidades *Romani* son expuestas extraordinariamente a las fuerzas de la exclusión social.⁴⁷

Los programas *sector-specific* no pueden abordar suficientemente estos amplios asuntos.

4. Conclusión

El sistema latinoamericano de derechos humanos sufre de serios problemas históricos y contemporáneos. A pesar de las iniciativas para mejorar la seguridad humana en la región a través de la integración supranacional representada por organizaciones tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), que incluye tanto a la Comisión como al Tribunal Inter-Americanos de Derechos humanos; la Comunidad Andina y el MERCOSUR, todavía ha sido lento el proceso de desarrollo de un sistema continental efectivo para la protección de los derechos humanos. A causa de la falta de la protección legal para grupos étnicos y para los derechos humanos en general en América Latina, muchos observadores, como Schiff y Winters, han discutido que se debe desarrollar todavía más, en su totalidad, la integración regional en orden de mejorar el sistema actual de protección de derechos. El modelo en que este argumento general se basa es, de hecho, el sistema europeo de derechos humanos.

La pregunta que se debe hacer, sin embargo, es “¿la integración regional provoca realmente un cambio en la naturaleza del poder en la política de derechos humanos?”. Por supuesto, Europa Occidental goza de un nivel de vida más alto y de mejor estabilidad política que la mayoría de los países de América Latina. Estas variables han contribuido a la creación de un régimen legal de derechos humanos, sólido y bien articulado, que incluye la protección de minorías étnicas. A pesar de este hecho, la evidencia presentada en este artículo indica que esto no garantiza la aplicación uniforme de este sistema legal. Esto sugeriría que esa política étnica en Europa se queda de naturaleza competitiva, y el poder político permanece como una

⁴⁷ European Commission. *Op. cit.*, p. 6.

característica central del sistema de derechos étnicos. Así, no sólo los grupos étnicos deben estar protegidos, además debe garantizarse la protección de los medios para protegerlos.

Siguiendo la ampliación de la UE (Rumania y Bulgaria), en 2007 los gitanos llegarán a ser una de las minorías étnicas más grandes en la UE. De hecho, el 80% de gitanos de Europa reside en los nuevos países miembros de la UE.⁴⁸ Por esta razón, la política gitana no puede seguir siendo considerada un asunto de la política exterior, sino que necesita, además, ser incluida dentro de los debates internos de la UE sobre derechos de las minorías.

Hasta ahora, estas discusiones se han enfocado en la creación de un régimen de derechos humanos en el nivel supranacional. Mientras que existe algún progreso hacia la protección de estos derechos, la comparación vertical que ofrece este artículo sobre el trato a los gitanos en los niveles supranacional, nacional y subnacional demuestra claramente que los países miembros de UE no han adoptado las medidas que se han creado en el sector supranacional. Más aún, la creciente atención a los derechos gitanos no ha tenido un impacto significativo en las condiciones sociales en las que estos grupos viven. Como se ha mostrado en el apartado anterior, las comunidades gitanas permanecen marginadas en las ciudades europeas. Así, se puede concluir que el enfoque funcionalista “de arriba a abajo” que se ha adoptado a nivel supranacional en orden de impulsar a futuro la creación de un régimen minoritario de derechos en Europa Occidental, tiene limitaciones significativas. Estos límites deben ser reconocidos antes de importar cualquier aspecto del modelo a América Latina u otras partes del mundo.

Paradójicamente, la ampliación de la UE representa una importante oportunidad para abordar las limitantes del régimen de derechos minoritarios de Europa. Desde la caída del comunismo en Europa Central y del Este, la recesión económica y la inestabilidad política han llevado a un resurgimiento del nacionalismo étnico y a un aumento en la discriminación formal e informal anti-gitano. En respuesta a estas tendencias, la UE y el CE fomentaron asociaciones con las organizaciones gitanas que se han movilizado para la protección de derechos étnicos y civiles. El más famoso de estos grupos, el *European Roma Rights Center* (ERRC por sus siglas en inglés) con sede en Hungría, ha contribuido a la creación política de una identidad de Roma/gitanos que ha sido la base para la construcción de una red transnacional de Ong y movimientos a nivel local en Europa Central y del Este. A diferencia de sus contrapartes en Europa Occidental, estos grupos ya han ganado un acceso

48 Dena Ringold, Mitchell A. Orenstein y Erika Wilkens. *Op. cit.*, p. 4.

significativo a la representación política. Algunas organizaciones, tales como el ERRC, han utilizado los sistemas judiciales para combatir las políticas discriminatorias y garantizar los derechos civiles. Otros han movilizado localmente las comunidades gitanas para ganar posiciones en el ayuntamiento y otros espacios políticos a nivel local.

El sistema paternalista de derechos que han adoptado los estados al oeste europeo, excluye a los gitanos de la competencia política y los relega así a la ciudadanía de segunda clase. Además, el progreso en materia legal que se ha hecho a nivel europeo no ha cosechado las recompensas políticas dentro de los países miembros de la UE debido a la falta de voluntad política para implementar las medidas supranacionales. En orden de mejorar la responsabilidad y legitimidad de este sistema, es importante que la UE y el CE reconozcan mejor la naturaleza competitiva de la política étnica en Europa.

Las estrategias de la integración con respecto a las minorías, tales como los gitanos, necesitan enfocarse en la participación social en el sistema político, tanto como en la producción de la política. Los grupos de gitanos se han quedado marginados porque son divididos entre ellos mismos por una variedad de razones, pero además porque no se comprometen apreciablemente en los debates políticos a niveles locales ni nacionales. La clave para la integración de minorías étnicas es la creación de una clase de empresarios políticos, tal como la que ahora existe en los estados de Europa Central y del Este, que puedan trabajar dentro de sistemas democráticos para influenciar la política local y nacional. Al adoptar un enfoque bidimensional que fomente las estrategias de “autoayuda” mientras continúa el apoyo en la legislación de derechos minoritarios en el nivel supranacional, las organizaciones europeas, tales como el CE y la UE podrían lograr una significativa apertura de la ciudadanía política en comunidades étnicas como los gitanos.

Ésta es, de hecho, la estrategia que la UE y el CE han adoptado en Europa Central y del Este durante varios años. Así, la ampliación proporciona realmente una oportunidad para que estas organizaciones “expandan” sus actividades hacia adentro. Además, la actual clase de empresarios políticos gitanos en anteriores Estados comunistas, podría proporcionar la guía a nuevas élites de gitanos en países al oeste europeo. La ampliación de la UE no sólo debe beneficiar a gitanos que viven en los nuevos países miembros a través de la exportación de leyes y normas de derechos humanos; las estrategias de integración al oeste europeo también deben mejorarse a través de un incremento en la concientización de los propios gitanos y su movilización política. Las lecciones políticas aprendidas de la fusión de estas dos estrategias de integración podrán ser útiles para otras partes del mundo, como América Latina, en cuanto ellos se adelanten a revisar sus propios regímenes de derechos étnicos.