

Rediteia 49

REVISTA DE POLÍTICA SOCIAL | 2017



Comunidades Ciganas

Desafios de sempre,
estratégias urgentes

Título

Rediteia nº 49

Comunidades Ciganas: desafios de sempre, estratégias urgentes

Edição

EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza

Rua de Costa Cabral, 2368

4200-218 Porto

Tel. 225 420 800 | Fax. 225 403 250

E-mail. geral@eapn.pt

www.eapn.pt

Diretor

Pe. Jardim Moreira

Subdiretora

Sandra Araújo

Colaboraram neste número

Catarina Marcelino, Bruno Gonçalves, Isidro Rodríguez, José Manuel Fresno, Maria José Vicente, Marisa Horta, Nora Kiss, Pedro Calado, Sandra Araújo e Vanessa Matos

Coordenação Editorial de Redação e Distribuição

Armandina Heleno

Produção e paginação

Sersilito - Empresa Gráfica, Lda.

sersilito@sersilito.pt | www.sersilito.pt

Periodicidade

Anual

Tiragem

300 exemplares

Depósito legal

149010/00

ISSN

1646-0782

Apoio

Instituto da Segurança Social, I.P.

Nota Editorial	5
<i>Pe. Agostinho Jardim Moreira</i>	
Prefácio	7
<i>Catarina Marcelino</i>	
Las comunidades gitanas en la Unión Europea: ayer, hoy y mañana	13
<i>José Manuel Fresno</i>	
A integração das comunidades ciganas portuguesas: os ramos de uma fogueira cada vez maior	23
<i>Pedro Calado e Marisa Horta</i>	
Combater a discriminação das Comunidades Ciganas: uma responsabilização coletiva	33
<i>Maria José Vicente</i>	
Los desafíos de la intervención social con la comunidad gitana ..	47
<i>Isidro Rodríguez</i>	
Jovens Mulheres Ciganas: Igualdade e Empoderamento	61
<i>Nora Kiss</i>	
Ativismo no feminino: o direito à diferença numa luta pela igualdade	73
<i>Vanessa Matos</i>	
ROMED	85
<i>Bruno Gonçalves</i>	

Las comunidades gitanas en la Unión Europea: ayer, hoy y mañana

José Manuel Fresno*

Una larga historia de marginación

Originarios de la India, posiblemente de la Región del Panyab, las comunidades gitanas salieron en oleadas migratorias sucesivas hasta el oeste a partir del siglo X y se extendieron por todo el continente europeo llegando a la Península Ibérica en el siglo XV. Está comprobado que en 1498, Cristóbal Colón, en su tercer viaje, embarcó a cuatro gitanos que llegaron al nuevo mundo hacia el que en el siglo XIX hubo una oleada de migración gitana. Se sabe también que Inglaterra y Escocia enviaron remesas de gitanos a sus colonias americanas de Virginia y Lusiana en el siglo XVII. La práctica de la deportación a América fue seguida ese mismo siglo por muchos países entre ellos por Portugal.

Los gitanos hoy, en sus distintas ramas y grupos (kalos, sintis, manuches, romanichels, Kalderás, gypsy) se encuentran extendidos por todo el mundo, pero especialmente concentrados en Europa donde se calcula que hay más de 12 millones. En concreto en algunos países del viejo continente, como es el caso de Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, la República Checa o Hungría, hay altas concentraciones, llegando en algunos casos al diez por ciento de la población; eso sin olvidar países como Turquía, Macedonia y otros de Asia Central con gran número de gitanos. Esta tendencia demográfica, seguirá aumentando especialmente en el corto plazo, al menos mientras no mejoren sustancialmente los estándares de vida.

La historia de los gitanos es sin duda una historia de diáspora, sufrimiento y persecución. Todos los indicios apuntan a que su salida de la India estuvo relacionada con persecuciones; en la práctica totalidad de los países europeos durante siglos

* José Manuel Fresno es Director de Fresno, *the right link* una consultora que ofrece servicios de asesoramiento estratégico y operativo en retos sociales y Unión Europea. Cuenta con una larga experiencia trabajando en temas europeos, políticas sociales y Tercer Sector en el ámbito español e internacional. En el ámbito internacional asesora a la Comisión Europea, el Consejo de Europa y varias agencias de Naciones Unidas, entre otras. En el ámbito nacional asesora al Gobierno Español y a distintas comunidades autónomas y entidades locales en temas relacionados con políticas de inclusión social, población gitana, reforma de los servicios sociales y sistemas de protección social. También asesora a múltiples ONG entre las que destacan Cruz Roja, Fundación ONCE, Caritas Española, Plataforma de ONG de Acción Social, Asociación Española de Fundaciones, Plataforma del Voluntariado de España, EAPN, etc.

Anteriormente fue Director de la Fundación Luis Vives y de la Fundación Secretariado Gitano, de la que fue promotor. Además, fue uno de los promotores de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y ha participado activamente en el apoyo a distintas redes y plataformas tanto nacionales como europeas.

Ha coordinado y asesorado numerosos estudios e investigaciones sobre políticas sociales, Tercer Sector y Unión Europea en español y en inglés, que se pueden consultar en:

http://www.fresnoconsulting.es/publicaciones/jose_manuel_fresno_1.html

se aplicaron medidas coercitivas, bien de expulsión, forzándoles a emigrar, bien de inclusión forzándoles a renegar de su propia lengua, costumbres y tradiciones. La máxima expresión de la persecución es sin duda el genocidio gitano durante la época Nazi, cuando Himmler ordenó su internamiento y finalmente su ejecución en masa. Este proceso de exterminio denominado porraimos “la destrucción” es poco conocido en Europa, pero llegó probablemente a medio millón de gitanos hace tan solo ochenta años.

El tema de los gitanos ha sido irrelevante en la Unión Europea durante décadas. Con la caída del Muro de Berlín en 1989, el fin de los gobiernos comunistas de la Europa Central y del Este, la subsiguiente crisis económica y, especialmente, a partir de la Guerra de Yugoslavia comienza otra gran diáspora gitana. La apertura de fronteras en el proceso de adhesión a la Unión Europea, y sobre todo el deterioro de las condiciones de vida en estos países, junto con la falta de derechos, favorece la movilidad de los gitanos a la Europa comunitaria.

La cuestión gitana en la agenda política

La cuestión gitana salta a la arena política y es agitada en el mundo mediático, no precisamente por la voluntad de dignificar sus condiciones de vida, sino por los conflictos institucionales que genera; ejemplos de los mismos son las tensiones entre Francia y Alemania por los gitanos asentados en torno al puente que une las ciudades de Estrasburgo y Kehl que serán devueltos de un lugar a otro, los conflictos entre Reino Unido y Francia en torno al paso entre Calé y Dover, o los controles de Reino Unido en el aeropuerto de Praga y la reimposición de la Visa para viajar de la República Checa en pleno proceso de adhesión.

A finales del siglo pasado e inicios de este y coincidiendo con los años previos de la ampliación de la Unión Europea, de 15 a 25 y luego a 27 estados, se incluyó el tema de los gitanos en la revisión del dossier social y el cumplimiento de los criterios de Copenhague. En aquellos años estuve implicado en muchas misiones de asesoramiento y supervisión en varios países de Europa Central, en las que los países candidatos formulaban grandes estrategias para cumplir el expediente, mientras las condiciones de vida de los gitanos se deterioraban y el rechazo social aumentaba. Casi dos décadas después he podido comprobar cómo aquellas estrategias eran papel mojado en el que nadie creía.

Con el tiempo *“la cuestión gitana”* paso de ser un problema en los países del este a convertirse en un problema en el conjunto de la Unión Europea, debido al flujo migratorio. Las instituciones Europeas tomaron por primera vez conciencia de que los gitanos son la mayor minoría étnica de Europa, la más marginada sin duda y también la más rechazada de acuerdo a los propios datos de Eurostat. Esta toma de conciencia fue favorecida por la influencia de los organismos internacionales y de las propias asociaciones cívicas incluidas las del movimiento Roma.

En el año 2011 la Comisión Europea aprobó por primera vez un *“Marco Europeo para la Integración de los gitanos hasta 2020”*. Todos los países han tenido que elaborar sus *“Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos”*. A partir de entonces, y especialmente desde la Recomendación de 2013, todos los países tienen que reportar anualmente sobre los progresos y medidas tomadas. Los Reglamentos de los Fondos Estructurales 2014 – 2020, también han establecido una prioridad de inversión específica para que se puedan usar fondos europeos para la integración de los gitanos.

Los Documentos de la Comisión Europea identifican claramente las claves de la integración de los gitanos y aquellas áreas en las que hay que poner los esfuerzos: 1. La educación, para cortar la brecha de transmisión generacional de la pobreza y propiciar un cambio en el futuro; 2. la formación y el empleo para que las personas consigan los ingresos adecuados para vivir y sean independientes; 3. la vivienda, para eliminar la segregación espacial y propiciar mejores condiciones de vida. 4. la salud que tiene que ser accesible para todas las personas gitanas y reducir las diferencias en esperanza de vida y las altas tasas de morbilidad. Todo ello completado con políticas de lucha contra la discriminación, apoyo a la participación y fomento y respeto a la identidad cultural.

Este esfuerzo político e institucional ha tenido sus repercusiones en la toma de conciencia política y en la agenda de las administraciones públicas nacionales y ha traído consigo iniciativas interesantes en distintos países, así como mayor implicación de las comunidades gitanas en los procesos de gobernanza. Los informes anuales de la Comisión Europea intentan ver el lado positivo y destacan las experiencias y acciones que se están poniendo en marcha.

Escasos resultados en la práctica

La opinión general de los expertos y activistas es que el Marco Europeo y las Estrategias Nacionales no han supuesto un impulso efectivo a las políticas de integración de los gitanos, ni han contribuido a movilizar recursos que contribuyan a un cambio efectivo de sus condiciones de vida. Mientras algunos grupos de gitanos mejoran, la gran mayoría, en casi todos los países, sigue en la marginación extrema, sufre de modo cotidiano discriminación, e incluso se han deteriorado más sus condiciones de vida con la crisis. Las estrategias políticas por lo tanto no han llegado al terreno.

¿Cuáles son las causas para que estas políticas no funcionen? En el plano europeo los mecanismos que se han puesto en marcha han sido muy débiles. Para que una política europea sea efectiva es necesario que funcionen a la vez tres instrumentos: los jurídicos, los políticos y los económicos. En el plano nacional no ha habido una voluntad efectiva de llevar a cabo las estrategias y de integrar a los gitanos y sobre todo los documentos programáticos nacionales, no se han concretado en el terreno.

Los instrumentos jurídicos no se han aplicado de modo efectivo y la Comisión Europea ha sido muy débil en la vigilancia y exigencia en el cumplimiento de las Directivas contra la discriminación; el reciente estudio de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales demuestra que la discriminación a los gitanos no ha disminuido, en muchos casos es institucional y se produce en el ámbito de lo público y quien discrimina sigue impune.

Los instrumentos políticos han sido muy débiles; la mayoría de las estrategias nacionales de gitanos carecen de objetivos cuantificados, de medidas concretas y de presupuestos; no hay en los mismos compromisos específicos y la Comisión Europea no ha sido rigurosa en la revisión de las mismas. Por otra parte, en las políticas europeas de pobreza, infancia, empleo juvenil, etc., el tema de los gitanos no ha ocupado el lugar que debería.

Los instrumentos económicos y en concreto los Fondos Estructurales y de Inversión han señalado a los gitanos como uno de los colectivos target; sin embargo, muy pocos países han utilizado esta oportunidad para la educación, la formación, la inclusión de los gitanos o para emprender medidas de vivienda que les permitan salir de la segregación.

¿Por qué no hay una voluntad efectiva de integrar a los gitanos? Durante muchos años de mi vida he tenido que trabajar con políticos y responsables de administraciones en España y en otros países europeos asesorándoles en las políticas a llevar a cabo para conseguir la integración de los gitanos; también lo he hecho con muchos alcaldes en el marco de iniciativas promovidas por el Consejo de Europa. Siempre he intentado hacerlo desde la experiencia de trabajo y a partir de los proyectos que pusimos en marcha con la Fundación Secretariado Gitano, que contribuí a crear y que dirigí. En muchas ocasiones (en la mayoría de ellas) pude constatar que los responsables políticos y las instituciones viven el tema gitano como un problema, que no tienen expectativas en que los gitanos se puedan integrar y que cuando toman medidas lo hacen porque entienden que algo tienen que hacer, o porque se les hace un seguimiento desde las instituciones internacionales, pero que no hay una voluntad efectiva de resolver la marginación. Un argumento socorrido es que los gitanos no se quieren integrar y en consecuencia son en buena medida ellos mismos responsables de su marginación. Es más, muchos entienden que emprender medidas de realojo de viviendas para que los gitanos vivan mezclados en barrios normales con el resto de los ciudadanos, o acciones específicas que compensen las desventajas, les restará votos y les traerá problemas.

¿Cuáles son las claves de éxito en la integración de los gitanos? Me permitiré aquí comentar una experiencia personal; mi primera aproximación a los gitanos fue haciendo trabajo voluntario en el año 1983 en la ciudad de León. Una de las primeras tareas era alfabetizar a un grupo de mocitas gitanas que no tenían más de trece años y que habían abandonado la escuela sin saber leer ni escribir. Todas ellas llevaron a sus hijos a la guardería cuando estos tuvieron tres años y hoy en día, que ya son todas abuelas, alguna de sus hijas tiene una carrera universitaria. El cambio por lo tanto es posible y el impacto de nuestras acciones será en muchas ocasiones en las generaciones futuras.

Existen muchos estudios e informes que explican cuáles son las estrategias a seguir para la integración de los gitanos. La Fundación Secretariado Gitano tiene muchas publicaciones en las que describe sus buenas prácticas; la Comisión Europea tradujo en vario idiomas el libro "What Works for the Roma inclusión in the EU" que yo escribí; el Consejo de Europa recopila buenas prácticas; la Agencia europea de Derechos Fundamentales también identifica claves de éxito.

Desde el punto de vista estratégico hay tres elementos esenciales que tienen que desarrollarse de modo simultáneo:

1. Un marco legal adecuado que proteja a los gitanos y les garantice los derechos de modo efectivo, pues los derechos formalmente reconocidos, no alcanzan su realización práctica en el caso de muchos gitanos.

2. Un enfoque inclusivo de los servicios y medidas de protección social: educación inclusiva, empleo inclusivo, vivienda inclusiva, etc.; enfoque inclusivo significa que las políticas fundamentales de protección social tienen que llegar también a los gitanos y, aún más importante, tienen que compensar las desventajas que estos tienen. Por ejemplo, un programa de vivienda social no puede excluir a los gitanos, sino que tiene que beneficiarles preferentemente; es decir, tiene que llegar comparativamente más a los gitanos, no porque sean gitanos sino porque están en mayor situación de desventaja. La escuela tiene que llegar a los gitanos y hacer los esfuerzos necesarios adaptándose a las necesidades de los mismos. Las políticas activas de empleo tienen que adaptarse para llegar a los gitanos, puesto que es uno de los grupos con mayores tasas de desempleo.

3. Una compensación adecuada de las desventajas mediante programas target específicamente dirigidos a las necesidades de la población gitana que no excluyan por supuesto a otros grupos; es lo que la Comisión europea ha definido como “explicit but not exclusive”. Siempre que hay un grupo de población con desventajas específicas o carencias especiales, es necesario poner en marcha medidas específicas de acción positiva que compensen las mismas.

Los tres elementos que he descrito previamente están en la esencia del modelo de bienestar europeo que ha de ser inclusivo y redistributivo: garantía efectiva de los derechos formales, servicios universales que han que ser suficientes, eficientes, accesibles y adaptados a las necesidades de la población (también a los gitanos) y compensación de las desventajas favoreciendo la igualdad de las oportunidades y redistribuyendo los recursos de acuerdo a las necesidades.

Desde el punto de vista operativo las claves de éxito se han definido en muchos sitios: medidas a largo plazo, enfoques integrados entre distintos servicios y niveles administrativos, implicación activa de la iniciativa social y de los propios gitanos, dotación de recursos suficientes, experiencia y especialización y sobre todo continuidad en las actuaciones y alto grado de compromiso.

Sin embargo, a pesar de que los criterios de actuación son claros y las estrategias a seguir también, y a pesar de que podemos encontrar muchas experiencias de trabajo exitosas, lo cierto es que se ha avanzado poco en la integración de los gitanos. ¿Qué es lo que está fallando? Me he referido previamente a la falta de compromiso político que se traduce en la falta de acciones decididas y de continuidad en las mismas. En otros casos en realidad, simplemente se sigue considerando a los gitanos como ciudadanos de segunda categoría, lo cual se traduce en acciones marginales para personas marginadas; es lo que podríamos denominar como falta de expectativas. En otras ocasiones es falta de experiencia, de implicación activa de los propios gitanos, de continuidad a lo largo del tiempo. En multitud de ocasiones he visto poner en marcha iniciativas de trabajo con gitanos que está sobradamente demostrado que no funcionarán; sin embargo se siguen repitiendo y malgastando los escasos recursos.

La escasez de recursos y la buena integración y coordinación de estos suele ser un problema común. Quien piense que los procesos de integración de los gitanos se pueden hacer a través de acciones simbólicas y puntuales está equivocado. Todo lo contrario, se requiere intervenciones intensas, continuadas y costosas y cuyos resultados se conseguirán en el medio plazo. Eso sí, no intervenir o no resolver el problema tiene mayores costes políticos, sociales y también económicos a la larga.

Pasar de las palabras a los hechos

Uno de los riesgos fundamentales que existe actualmente es que el tema de los gitanos quede totalmente relegado en la agenda política europea en los próximos años. Desde la perspectiva social la postcrisis no ha supuesto una salida de la crisis; más bien al contrario, en las sociedades europeas hoy han aumentado las desigualdades, aparecen nuevas formas de exclusión social que afectan a más grupos de población y los cambios del mercado laboral introducen nuevas prioridades en la agenda. Los cambios demográficos, así como los fenómenos geoestratégicos, han hecho que nuevos temas como es el caso de los refugiados y crecientemente la migración, salten a la arena política.

El riesgo por tanto es que el tiempo de los gitanos se pase en las políticas europeas después de 2020 y que el discurso, forzado por las tendencias sociales, sea en el futuro que los gitanos ya han tenido su oportunidad. Oportunidad

no aprovechada podrían decir otros, culpabilizando así a los propios gitanos y reiterando la frase tan socorrida de que “es que los gitanos no quieren cambiar”. Lo cierto es que por el momento no hay ningún estudio que evidencie ni a nivel europeo ni a nivel de cada uno de los países los esfuerzos efectivos y las inversiones económicas que se han hecho para la integración de los gitanos. Todo lo contrario, cuando se aportan cifras, estas son casi irrisorias comparadas con las necesidades y con la atención que se dedica a otros grupos sociales; poca actuación efectiva en resumen.

El falta de compromiso político y de acciones efectivas se suele legitimar en la falta de eficacia “hemos gastado mucho dinero y no hay resultados” o en la falta de voluntad de los propios gitanos, “no quieren integrarse”. No encuentro ninguna razón consistente para dicha afirmación. En mi experiencia los gitanos no son seres especiales que no aprecien el progreso y bienestar social. Como todo el mundo, aspiran a una vida mejor, quieren el progreso para ellos y para sus familias y están dispuestos a cambiar si se les dan oportunidades: Eso sí, no se aprecia lo que no se conoce y es difícil cambiar si no hay apoyos adecuados; tampoco esperemos que cambien de un día para otro una cultura forjada en la desconfianza y la resistencia de cientos de años.

Hoy en día nos encontramos en todos los países europeos gitanos totalmente integrados en la sociedad. Son personas que han entendido lo que significa ser gitanos en el siglo XXI, que han hecho esfuerzos personales, han cambiado y no por ello son menos gitanos, a pesar de que los payos les llamemos desclasados; viven su identidad, o más bien sus múltiples identidades de manera abierta. Otros muchos gitanos están en condiciones de dar ese paso hacia la integración definitiva. Todas las culturas cambian y desde luego ninguna es monolítica. Lo importante es que la sociedad les abra las puertas para que ellos también se abran y tengan expectativas positivas hacia el cambio. Los gitanos necesitan también creer en ellos mismos y en sus posibilidades, pero esto será más fácil si se les ofrecen oportunidades.

Está en la esencia de la construcción europea aspirar a un modelo de bienestar social que protege a las personas, corrige las desigualdades y actúa con solidaridad. Somos el 7% de la población mundial, pero invertimos el 50% del gasto de bienestar que se hace en el mundo; estamos orgullosos de ello. La integración de los gitanos es un test para la credibilidad del modelo social europeo, para la

aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales y para el desarrollo del Pilar de los Derechos Sociales. Es más, es una obligación y una responsabilidad ineludible por múltiples razones: porque no podemos seguir condenando a las comunidades gitanas a una marginación y discriminación secular. Porque la alarmante marginación de los gitanos pone a prueba la credibilidad de nuestras instituciones, nuestra capacidad para promover la igualdad y la solidaridad; porque además muchos países no alcanzarán los objetivos de reducción de la pobreza, tasas de empleo y educación de la Estrategia 2020 si no actúan decididamente con las comunidades gitanas. Y también porque estamos perdiendo un capital humano increíble, desde la perspectiva de los costes esa exclusión tendrá en el medio plazo. El gasto social que se haga en la comunidad gitana y especialmente el educativo, será una buena inversión social por sus retornos en el futuro. La no inversión ahora limitará la capacidad productiva de los recursos humanos en el futuro.

Muchas personas me han preguntado por qué dedico personalmente tantos esfuerzos a la integración de los gitanos y porqué creo en esta causa. Mi respuesta es sencilla ¿Cuáles son las razones para no hacerlo? Es una cuestión de principios, de justicia y de solidaridad. No hay que pedir para los gitanos ni más ni menos que para el resto de los ciudadanos: oportunidades para que puedan tener como personas una vida digna, una esperanza en el futuro de sus hijos y un desarrollo que les permita, contribuir y recibir de la sociedad solidariamente. Además, hay una razón que es muy poderosa que son las evidencias: muchos gitanos hacen esfuerzos por ser ciudadanos de pleno derecho cada día, las nuevas generaciones están cambiando, desean un futuro mejor y si les apoyamos lo conseguirán de modo más rápido; los padres analfabetos podrán ver a sus hijos en la universidad.

No revertiremos esta historia interminable de discriminación y marginación, si no creemos que es posible conseguirlo; necesitamos una voluntad firme y decidida, un compromiso de todos, por supuesto también de los propios gitanos, que se traduzca en la próxima década en políticas más activas y que pase de las palabras a los hechos. No podremos descansar con la conciencia tranquila como europeos, mientras no resolvamos esta marginación secular que pone a prueba los valores sobre los que construimos nuestra Unión y los cimientos de nuestro modelo social.