



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROGRAMAS SOCIALES DE LA UNIÓN EUROPEA: LA SITUACIÓN DEL PUEBLO ROMANÍ DE 2005 A 2010

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

ILEANA LIZBETH MUÑOZ SOLIS

ASESORA DE TESIS:

MTRA. MAYRA LÓPEZ DÍAZ

CIUDAD DE MÉXICO, 2016.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Programas sociales de la Unión Europea: la situación del pueblo romaní de
2005 al 2010**

Índice

Contenido	Página
Introducción	3
1. Historia del pueblo romaní.	6
1.1 Un origen incierto.	6
1.2 De curiosos extraños a conocidos marginados.	19
1.3 Los romaníes europeos en la actualidad.	33
2. Política Social Europea.	43
2.1 La evolución de la Política Social en los Tratados de la Unión Europea: de Roma a Lisboa.	43
2.2 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otros instrumentos jurídicos.	60
2.3 Agenda de la Política Social de la Unión Europea (2006 – 2010).	67
2.4 La cohesión social en la Unión Europea.	71
3. Programas Sociales para el Pueblo Romaní.	83
3.1 Programa social de aplicación general: La Estrategia Relanzada de Lisboa (2005-2010) y su Programa Comunitario.	84
3.2 Programa social de aplicación específica: Década para la Inclusión Gitana (2005-2015).	91
3.3 Instrumentos auxiliares en la aplicación de los programas sociales para los romaníes.	100
3.3.1 La Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos.	101
3.3.2 Directivas y resoluciones.	107
3.3.3 Instrumentos financieros de la Unión Europea.	110
3.4 Cumbres Europeas sobre la Población Gitana.	122
3.4.1 Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Bruselas, Bélgica, 16 de septiembre de 2008).	122
3.4.2 Segunda Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Córdoba, España, 8 y 9 de abril de 2010).	124
3.4.3 Tercera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Bruselas, Bélgica, 4 de abril de 2014).	125
4. Análisis y evaluación de los programas sociales para los romaníes.	128
4.1 Estrategia Relanzada de Lisboa y su Programa Comunitario.	131
4.2 Década para la Inclusión Gitana.	140
4.3 Parámetros y propuestas para los programas de inclusión social de los romaníes.	152
Conclusión.	162
Fuentes de consulta.	167

Índice de Gráficos

Figura	Página
Mapa N° 1. Primera hipótesis sobre la ruta migratoria de los romaníes de India al este de Europa.	8
Mapa N° 2. Segunda hipótesis sobre la ruta migratoria de los romaníes de India al este de Europa.	9
Imagen N° 1. Estereotipo en la concepción del color de piel de los romaníes.	18
Imagen N° 2. Familia de músicos romaníes.	20
Imagen N° 3. Vestimenta romaní.	21
Imagen N° 4. Posibles niños romaníes en campo de concentración.	32
Esquema N° 1. Suministro de la protección social.	76
Tabla N° 1. Objetivos y acciones en materia social a seguir por los Estados miembros en el marco de la Estrategia de Lisboa.	88
Tabla N° 2. Objetivos y acciones en materia social a seguir por las instituciones comunitarias en el marco de la Estrategia de Lisboa.	89
Tabla N° 3. Resultados de las acciones gubernamentales en las 4 áreas prioritarias de la Década.	98
Esquema N° 2. Árbol del problema de la exclusión social de los romaníes.	130
Tabla N° 4. Índice de Empleo 2005 y 2010.	131
Tabla N° 5. Cobertura en provisión de servicios formales de cuidado infantil.	134
Tabla N° 6. Abandono escolar prematuro 2005, 2006 y 2010.	135
Tabla N° 7. Objetivos de la Década cumplidos en 2010 por los Estados participantes.	142
Tabla N° 8. Comparación de los parámetros para las políticas de inclusión social de los romaníes.	157

Programas Sociales de la Unión Europea: la Situación del Pueblo Romaní de 2005 al 2010

Introducción

La Unión Europea se ha proyectado desde su formación como un espacio de mayor desarrollo y crecimiento económico para los países de Europa Occidental, y como un oasis de nuevas oportunidades para el resto de los Estados europeos, no pertenecientes a dicha región.

En el primer capítulo de este trabajo, se aborda una breve descripción histórica de la etapa subsecuente a la desaparición del régimen comunista, el cual estuvo marcado en muchos sentidos por el establecimiento de fronteras físicas e ideológicas. Asimismo, las habilidades laborales de los habitantes de los países europeos que se encontraban regulados bajo este sistema súbitamente se vieron disminuidas frente a las de aquellas personas que ya tenían algún tiempo mostrando sus competencias en un entorno de economía de libre mercado, situación que los orilló a trasladarse hacia otras regiones del continente en busca de una mayor variedad de ofertas de empleo acordes a sus aptitudes.

En esa oleada migratoria de personas, con bajas cualificaciones comparativas, se encontraba un alto número de miembros de la comunidad romaní, cuya discriminación y segregación data de varios siglos atrás y que desde 1989 sólo ha logrado recrudecerse, a un grado tal que dicha condición ha pasado a ser parte de sus características permanentes.

En virtud de que Hungría y Rumania son los Estados con mayor población romaní, la adhesión de éstos a la Unión Europea en 2004 y 2007, respectivamente, así como de otros países de Europa del Este, favoreció a los romaníes en su diseminación por todo el territorio de la Unión Europea, a través del aprovechamiento del derecho a la libre circulación – si bien no todos los nuevos miembros gozaron de éste de inmediato -. Sin embargo, al mismo tiempo,

este problema se hizo más evidente al presentarse prácticamente a la vez en los 27 Estados miembros¹.

A partir de entonces, la exclusión social de los romaníes se convirtió en un problema cuya responsabilidad de combatirlo corresponde a los Estados que conforman la Unión Europea, tanto a nivel nacional como en los esfuerzos realizados a escala comunitaria.

En el capítulo dos, se explicará la vía jurídica a través de la cual la Unión Europea ha buscado influir en la esfera social de cada uno de sus miembros, sobre todo con la introducción paulatina de disposiciones regulatorias de aspectos de este corte en los Tratados de la Unión Europea, tales como el de Lisboa, siendo esta medida y la observancia obligatoria de la Carta de Derechos Fundamentales a partir de 2010, los más recientes y notables esfuerzos en ese sentido.

Y es que la exclusión social que afecta a miles de romaníes, atenta en todo momento contra la dignidad de los miembros de este grupo y vulnera en lo esencial precisamente sus derechos fundamentales. Sin embargo, la Unión Europea ha acertado en lo siguiente: ubicar esta cuestión como uno de los síntomas de la decadente cohesión social que impera a nivel comunitario e intentar poner freno a la exclusión precisamente desde el fomento de dicha cohesión.

Como parte de tal esfuerzo por dar mayor preponderancia al ámbito social, no sólo en el clásico discurso político, sino a través de instrumentos jurídicos comunitarios que enfatizaran su priorización, se dio lugar a la Agenda Social de la Unión Europea, que pese a la buena intención, se ha enfocado en resaltar la necesidad de acciones en el ámbito laboral y no tanto en lo referente al respeto de los derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de este trabajo, la condición particular de los romaníes requiere del diseño y ejecución de acciones distintas, o al menos mejor direccionadas que las que se implementan de forma general para los habitantes

¹ El 1 de julio de 2013 Croacia se convirtió en el Estado miembro número 28 de la Unión Europea. No obstante, considerando el periodo de estudio de este trabajo, a lo largo del mismo se hará referencia únicamente a los 27 Estados miembros que la conformaban hasta el 2010.

de la Unión Europea. Se necesita de programas sociales que hayan sido específicamente planeados para combatir justamente la exclusión social de los romaníes, sin desatender la fracción de responsabilidad que toca a cada ciudadano europeo en este tema.

En el tercer capítulo, se identificarán cuáles son los programas creados en el periodo que comprende el presente estudio y que, de manera general o específica, directa o indirecta, contienen elementos que benefician a los romaníes en su lucha por alcanzar un trato igualitario con respecto al que recibe el resto de los habitantes de la Unión Europea que no forman parte de dicho grupo social.

Asimismo, se explicará sucintamente la importancia de herramientas alternas a los programas mencionados, que coadyuvan en la satisfacción de las necesidades básicas de los romaníes – salud, vivienda y educación –, tales como los fondos financieros comunitarios, directivas y resoluciones, y la plataforma europea para la inclusión gitana.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo de esta tesis, a partir del citado trabajo de identificación de programas sociales, se realizará la evaluación correspondiente a éstos y una comparación entre un listado ideal (de elaboración propia) de elementos que se estima que deberían contemplarse a la hora de diseñar programas dirigidos a los romaníes, partiendo de la premisa de que al ser evidente la escasa mejora de sus condiciones de vida bajo la jurisdicción de los Estados miembros de la UE, son precisamente los programas sociales los que han sido erróneamente concebidos o implementados al no estar específicamente dirigidos a ellos o al avocarse a la atención de cuestiones muy particulares de su problema de exclusión.

1. Historia del pueblo romaní.

En tiempos actuales, el tema de la discriminación de los romaníes ha sido enormemente resaltado principalmente por los medios de comunicación, cuyas historias van desde un aparente caso aislado de racismo reflejado en la muerte de algún miembro de esta comunidad a manos de algún grupo de intolerantes, hasta la deportación en masa a raíz de una decisión tomada por el Jefe de Gobierno de algún Estado miembro de la Unión Europea.

Sin embargo, pese a la notoriedad que este tema ha adquirido recientemente, se trata de una cuestión que ha implicado un problema, para la mayoría de los romaníes, desde siglos atrás. En el presente capítulo, se realizará un recorrido a través de distintos momentos históricos en la existencia de este pueblo, comenzando con su salida del que se tiene conocimiento que es su territorio de origen, hasta llegar a la época contemporánea.

Se revisará cómo invariablemente, la discriminación y segregación se han mantenido vigentes en la vida de los romaníes, independientemente del espacio geográfico o temporal en que se desarrolle su historia.

1.1 Un origen incierto.

El pueblo Rom, a cuyos integrantes se les refiere comúnmente con la palabra “gitanos”, es tan solo uno de los múltiples grupos étnicos que habitan actualmente dentro de los márgenes de la Unión Europea (UE). Se calcula que llegaron a Europa Oriental y Central aproximadamente en el siglo XIII y que para el siglo XIV ya se habían diseminado prácticamente por todo el territorio europeo.² Sin embargo, todavía en el siglo XXI la respuesta a la pregunta ¿de dónde proviene el pueblo romaní? no ha podido ser satisfactoriamente resuelta.

A lo largo de los siglos desde la llegada del pueblo romaní a Europa los historiadores se han aventurado en la búsqueda de las raíces del mismo, tomando al factor lingüístico como el elemento base que habría de guiarlos hasta la

² Jackson Hall. *Gypsy Spirit: Journey of the Roma*. Mondavi Center, Estados Unidos, febrero 2004, p. 5.

respuesta correcta. Además de éste, los investigadores han partido también de factores como sus manifestaciones culturales, la ruta migratoria que tomaron para llegar a tierras europeas e incluso se han realizado estudios sobre la genética de los romaníes para averiguar el territorio del cual son originarios.

Las versiones acerca de la ruta que los romaníes³ siguieron hasta el continente europeo varían casi de investigador a investigador, no obstante, todas coinciden en el establecimiento del Subcontinente Indio como el punto de partida de su movimiento migratorio. En lo referente al momento en que este último ocurre, tampoco se ha llegado a un consenso, si bien se tiene el punto en común entre investigadores acerca de la llegada de este pueblo a Europa a mediados del siglo XIV⁴.

En general se considera que los ancestros de los romaníes partieron del norte de India, de la zona del Punjab⁵, pero la Organización No Gubernamental (ONG) española Unión Romaní, identifica además un movimiento migratorio interno, es decir, desde el norte hacia el oeste de India. En cuanto al camino que el pueblo romaní tomó tras haber salido de India, si bien los historiadores coinciden en su mayoría en cuanto a los territorios que atravesó, lo cierto es que sí se encuentran variaciones respecto a la zona por la cual ingresaron a Europa.

Sea que su punto de arranque haya sido el norte o el occidente de India, los historiadores presumen que el grupo de romaníes se dirigió rumbo al Imperio Bizantino atravesando Pakistán y Persia - hoy Irán -, sin embargo, Richard S. Charnock, en su artículo "On the Origin of the Gypsies", sugiere que los romaníes

³ La denominación que aquí se utiliza de "romaníes" para nombrar al grupo de personas que salieron de India para dirigirse a Europa, es de carácter práctico. No se pretende de ninguna forma afirmar que en ese momento histórico dicho grupo se autodenominaba como tal.

⁴ *The History and Origin of Roma*. Obtenido de <http://romove.radio.cz/en/article/18158> el 10 de diciembre de 2010; *Op. Cit., Gypsy Spirit: Journey of the Roma*, p.5. ; Hugo Alejandro Paternina y Juan Carlos Gambia. "Los Gitanos: Tras la Huella de un Pueblo Nomade". *Revista Nómadas*, Núm. 10, abril 1999, Universidad Central de Colombia, p. 158.

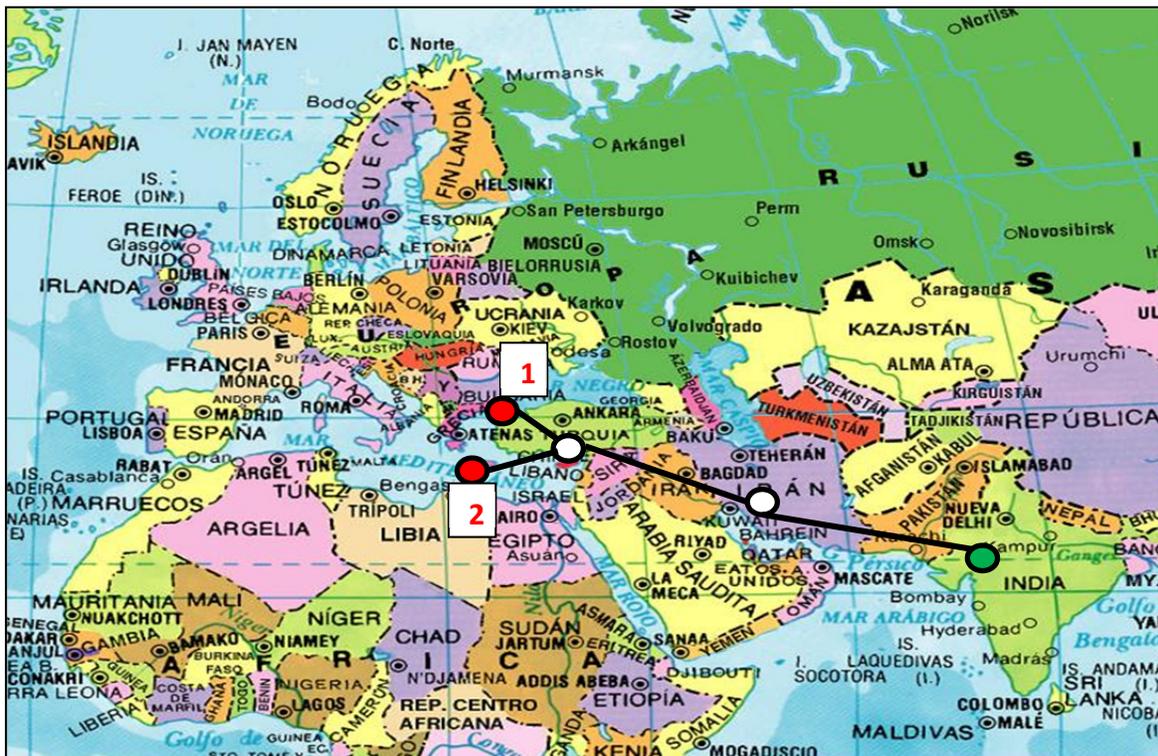
⁵ José María Aparicio Gervás. "Breve Recopilación sobre la Historia del Pueblo Gitano: Desde su salida del Punjab hasta la Constitución Española de 1978. Veinte Hitos de la "otra" historia de España". Universidad de Zaragoza, *Revista Universitaria de Formación de Profesorado*. Vol 20, Núm. 1, España, 2006, p. 142. Obtenido de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27411310008> el 25 de Enero del 2011.

manejan predominantemente dos territorios, cualquiera de los cuales pudo haber sido el primero del continente europeo al que arribaron los romaníes.

El primero de ellos pudo ser Bulgaria, ya que de acuerdo con Jesús María Aparicio, el pueblo romaní bordeó el Mar Negro y llegó a la zona este de Europa.⁹

El autor no precisa que haya sido Bulgaria el primer país europeo al que llegaron los romaníes, sin embargo, siguiendo la ruta por él señalada y tomando en cuenta otras investigaciones que indican que el camino recorrido por los romaníes se traza al sur del Mar Negro, la posibilidad de que haya sido Bulgaria ese puente hacia el continente europeo queda prácticamente acotada. Grecia¹⁰ es el segundo territorio que pudo servir a los romaníes como puerta de entrada y trampolín para posteriormente dirigirse hacia otras partes de Europa.

Mapa N° 2. Segunda hipótesis sobre la ruta migratoria de los Romaníes de India al Este de Europa.



Elaboración propia.

⁹ Jesús María Aparicio Gervás, *Op. Cit.*, p. 143.

¹⁰ *The History and Origin of Roma, Op. Cit.*

Esta versión sugiere que los romaníes abandonaron Turquía para dirigirse a la zona de los Balcanes, Grecia específicamente, dónde permanecieron por un tiempo para después diseminarse por Europa Central.

La versión anterior con sus respectivas variaciones es la que se maneja con mayor frecuencia en los textos para explicar la llegada de los romaníes a Europa, pero existen además otras hipótesis al respecto que, más allá de delinear su movimiento migratorio, se valen de distintas leyendas y anécdotas para lograr este cometido.

Un ejemplo es el que refiere a la forma en que los romaníes pudieron haber llegado a Constantinopla, siendo esclavizados primeramente por el gobernante musulmán Mahmud de Gazna cerca del año 1001¹¹, después de que sus tropas hubieron invadido la zona occidental de India, y gracias a que los oficios que tradicionalmente ejercían los romaníes, como la herrería y la forja, le resultaron útiles para continuar con la ocupación de territorios. Posteriormente, Mahmud de Gazna pudo haberlos enviado a Constantinopla, ya que de acuerdo con el texto de Jesús Aparicio¹², ésta se encontraba ya bajo influencia otomana desde antes de 1453.

Un segundo y último ejemplo se encuentra en la anécdota que sugiere una manera en que los romaníes pudieron llegar a Persia. Un historiador persa del siglo XI hace alusión a un grupo de doce mil músicos que le fueron regalados al gobernante del mismo origen Shah Bahram Gor por parte de un maharajá indio en el siglo V.¹³ Uno de los motivos por los que probablemente tal historiador haya relacionado a ese grupo de músicos con los romaníes sea que la música es y ha sido uno de sus oficios principales. Un elemento vinculante más reside en que la palabra de origen indio *Dom* de la cual deriva *Rom* – romaníes - ha sido relacionada con la de “músico” e “intocable”¹⁴, refiriéndose la segunda palabra al

¹¹ Jesús María Aparicio Gervás, *Op. Cit.*, p. 143.

¹² *Ibid.*, p. 144.

¹³ David Gresham, *et al.*, “Origins and divergence of the Roma (Gypsies)”, en *The American Journal of Human Genetics*, Vol. 69, Estados Unidos, marzo 2001, p. 1327.

¹⁴ José Carlos Arévalo. *Los Gitanos. A la busca de sus señas de identidad.* p. 33. Obtenido de <http://gredos2.usal.es/jspui/bitstream/10366/61448/1/RTXXIX~N616~P30-35.pdf> el 27 de enero del 2011.

nivel social que generalmente se considera que poseían los romaníes mientras habitaron en India.

A través de las hipótesis sobre la ruta migratoria que siguieron los romaníes así como por medio de las anécdotas que se ligan con este mismo tema, es posible notar la preponderancia que se ha otorgado a India como su punto de partida, misma que ha conducido al sostenimiento de otra hipótesis que argumenta el origen indio de este pueblo. Precisamente la hipótesis del origen indio es la más aceptada entre historiadores y gitanólogos y hasta la fecha no ha surgido otra lo suficientemente fundamentada que ponga en tela de juicio sus aseveraciones, a excepción de una tal vez de la cual se darán detalles párrafos abajo.

La materia de la cual se valen la mayoría de los investigadores que apoyan la hipótesis del origen indio es la lingüística. Otros autores recurren a otras características como su organización social, su apariencia y los oficios que desempeñan para fijar su lugar de origen; no obstante, la lengua romalés¹⁵ ha servido como el hilo conductor por excelencia que ha llevado a los expertos a determinar a India como el territorio con mayores probabilidades de que haya sido su primer hogar.

Las primeras investigaciones acerca del origen de los romaníes comenzaron a desarrollarse en la segunda mitad del siglo XVIII. Estas indagaciones se hicieron con base en análisis filológicos que partieron de la premisa de que el romalés era una lengua derivada del sánscrito¹⁶. Desde ese momento, la lengua de los romaníes sería constantemente asociada con las que se hablaban en territorio indio.

En un estudio llevado a cabo en 1763 por un estudiante de teología húngaro, se intentó responder a la pregunta ¿quiénes son los roma?¹⁷ Su conclusión fue que los romaníes tenían origen indio, gracias a que durante su estancia en Holanda mientras realizaba estudios de Medicina, notó varias

¹⁵ Es el nombre que se le da al idioma hablado por los romaníes.

¹⁶ *Human Rights for Gypsies*. Dzeno Association, 25 de mayo del 2009. Obtenido de http://www.dzeno.cz/?c_id=18381 el 5 de marzo del 2011.

¹⁷ *The History and Origin of Roma, Op. Cit.*

similitudes entre sus compañeros procedentes de India y los romaníes con quienes había tenido contacto en Hungría.

Una vez identificado el origen indio de los romaníes, cabe destacar que de la invasión de Mahmud de Ghazni y del éxito de su empresa, se derivan dos destinos distintos para los romaníes.

La primera afirma que al lograr la ocupación de la región de India en la que habitaban los ancestros de los romaníes, comenzó a esclavizar a los habitantes del lugar para venderlos en Iraq o en la entonces Persia¹⁸. En contraste, la segunda asevera que el pueblo romaní emprendió su viaje hacia el oeste debido a la invasión de los ejércitos de Mahmud de Ghazni, situación que solo agravaba su ya complicada condición provocada por el sistema de castas¹⁹. Estas dos versiones contribuyen al pensamiento de que los romaníes en India pertenecían a una de las castas más bajas o peor aún, a la clase de los “intocables”²⁰. Al respecto Richard S. Charnock dice: “[...] los gitanos emigraron de India [...] en su propio país pertenecían a una de las castas más bajas, que se refleja en su apariencia, hábitos y especialmente en su gusto por la carroña y otro tipo de comida no limpia.”²¹ Aunque la pertenencia de los romaníes a las castas bajas de India es únicamente una suposición, la idea ha sido alimentada por la situación de exclusión en que viven en la actualidad en el continente europeo.

Existe otra explicación a la migración de los romaníes, relacionada también con la ocupación del territorio que habitaban. Se trata de la invasión de ejércitos mongoles en el siglo XIII.²² Este hecho está ubicado cerca de doscientos años después de la invasión de Mahmud de Ghazni, no obstante, Jesús María Aparicio Gervás señala que esta ocupación necesariamente tuvo que desarrollarse después de la ocupación musulmana de Mahmud de Ghazni, de otra forma, la migración de los romaníes no habría sido posible si forzosamente debían abrirse

¹⁸ Avraham Sándor, *Op. Cit.*

¹⁹ Jesús María Aparicio Gervás, *Op. Cit.*, p. 142.

²⁰ Son personas que se consideran que su estatus social es tan inferior que ni siquiera alcanzan a situarse en la casta más baja.

²¹ Richard S. Charnock, *Op. Cit.*, p. 96.

²² Hugo Alejandro Paternina *et al.* *Los gitanos: tras la huella de un pueblo nómada*. Revista Nómadas (Universidad Central de Colombia), Colombia, N° 10, abril 1999, p. 158. Obtenido de redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=105114274013 el 13 de febrero del 2011.

paso entre territorios bajo influencia musulmana. Lo que los autores no dejan claro, es si la invasión por parte de los mongoles es considerada como la causa que impulsó al pueblo romaní a dejar atrás India o si es el motivo de una segunda ola migratoria posterior a la invasión de Mahmud de Ghazni.

La acepción de los romaníes como “intocables” en India es contradicha por otra idea que se refiere a este pueblo como pertenecientes a la clase de los guerreros. Primeramente es Ian Hancock quien asegura que los romaníes emigraron de India pero que pertenecían a la clase guerrera y que dicha migración tuvo lugar en el año 1015, tras derrotar a las fuerzas de Mahmud de Ghazni²³.

Por otro lado, el lingüista indio W. R. Rishi explica su hipótesis *rajput*. Establece que los romaníes pertenecían a esta clase de guerreros, originarios de la región norte de India. El rey Prithviraj Chauhan organizó una confederación de clanes Rajput para luchar contra el musulmán Muhammed Ghori, mas en 1192 los Rajput fueron vencidos y la confederación se dividió en tres grupos. El tercero de ellos se hacía llamar “*Romane Chave*” o “hijos de Rama” y tras la derrota se encaminaron hacia Europa a través de Afganistán, uniéndoseles durante su travesía otros grupos y pueblos que tenían relación con el ejército Rajput y cuyos oficios iban desde la música, la astrología y la herrería hasta cuidadores de osos y alfareros²⁴.

Hasta ahora se han expuesto las versiones que asumen que los romaníes surgieron y habitaron en India pero que tuvieron que dejar el territorio por diversos motivos. Mas como se explicó párrafos arriba, ha sido la lengua romaní el factor más importante con el cual se ha intentado rastrear su origen. En la siguiente hipótesis es el nombre con el que se denomina a este grupo el que algunos investigadores han encontrado útil para tal fin.

El lingüista y romanólogo irlandés John Sampson publicó en 1923 una obra en la que recopilaba los detalles acerca de las similitudes que hasta entonces se habían encontrado entre tres pueblos de tres países diferentes. En 1884,

²³ Donald Kenrick. “Gypsies: from India / From the Indus to the Mediterranean”. *Domi Journal of the Dom Research Center*, N° 1, enero 2000. Obtenido de <http://www.domresearchcenter.com/journal/11/kenrick11.html> el 7 de marzo del 2011.

²⁴ Donald Kenrick, *Op. Cit.*.

Augustus Pott publicó un trabajo sobre la lengua y a partir de una carta recibida daba a conocer la posibilidad de que los “Rom”²⁵ europeos fueran personas del mismo grupo de la tribu de los “Dom” en India, guiada esta suposición en primer lugar por el parecido entre los nombres con que se les llamaba y en segundo, por la coincidencia de que ambos grupos desempeñaban labores serviles.²⁶

También en esa época se descubrió la existencia de dos grupos más, los Dom en la región de Medio Oriente y los Lom en Armenia. Aparentemente y al igual que los Rom europeos, estos grupos se comunicaban con una lengua que contenía una gran cantidad de palabras indias. El elemento vinculante entre los tres fue que en cada uno de los países en que habitaban, a los Rom, Dom y Lom coloquialmente se les llamaba “Gitanos”, por lo que el resultado inmediato fue que se les tomara como un mismo grupo, proveniente de un territorio en común -India- pero diseminados a causa de su movimiento migratorio.

Una hipótesis más que vale la pena mencionar es la desarrollada por Donald Kenrick, la cual si bien apoya de igual forma el origen indio de los romaníes, contiene un giro completamente nuevo con respecto a las anteriormente mencionadas.

Este autor considera acertado pensar en que varios grupos de personas comenzaron una ola migratoria desde India hacia occidente, pero discrepa en denominar a esas personas como romaníes. De acuerdo con Donald Kenrick, dichos grupos llegaron en algún momento a Persia, donde se mezclaron con los persas y dieron origen a los que ahora se conocen como romaníes.²⁷ La conclusión que se tendría de esta explicación, es que los romaníes son de origen indio en un 50% o menos, si se considera que en su recorrido la mezcla interracial continuó sucediendo y, aunque en otros textos se menciona también la posibilidad

²⁵ Otra forma de denominar a los romaníes.

²⁶ Hancock, Ian. *We are the Romani People*. Centre de Recherches Tsiganes / University of Heartfordshire Press, Gran Bretaña, 2003, 187 p. 5 Obtenido de http://books.google.com/books?id=MG0ahVw-kdwC&pg=PA5&lpg=PA5&dq=john+sampson+dom+rom&source=bl&ots=PiXMVNlo_f&sig=s2HeBvd2rVVwUaWIFiDwokP82o&hl=es&ei=ISx4TeCLE4nUtQP8oq2yBA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=6&ved=0CDIQ6AEwBQ#v=onepage&q=john%20sampson%20dom%20rom&f=false el 9 de marzo del 2011.

²⁷ Donald Kenrick, *Op. Cit.*

del origen persa de los romaníes, esta hipótesis no ha tenido eco entre la comunidad de investigadores.

El principal problema con el que se ha enfrentado la hipótesis del origen indio es que no le ha sido posible vincular la lengua de los romaníes con alguna lengua india actual²⁸, y a pesar de que durante mucho tiempo se le ha procurado la mejor fundamentación posible a esta hipótesis, no se ha podido evitar que surgiera una opuesta a ella que pretende probar que los romaníes poseen en realidad un origen judío.

En la presente investigación se han encontrado referencias a tal hipótesis en tres textos diferentes, aunque es Avraham Sándor en su texto “El verdadero origen de los Gitanos (Rom y Sinti)”, apoyado por la Organización No Gubernamental *Kulanu - All of us* -, quien se ha avocado a explicar de manera más profunda el asunto. La cantidad y calidad de datos que ofrece Sándor es el motivo por el cual se ha considerado pertinente incluir dicha hipótesis en este trabajo.

Desde el inicio de su texto Sándor recalca un punto del cual se habló con suficiencia en la parte del origen indio: la lengua como la principal evidencia presentada por quienes apoyan esta hipótesis. De acuerdo con Avraham Sándor la lengua no es determinante para la identificación del origen de un pueblo, pues únicamente implica que los romaníes en este caso, pasaron mucho tiempo en India antes de mudarse a otras latitudes. La presencia de palabras de distintas raíces que se ha encontrado en el idioma romaní tampoco debe soslayarse, ya que bajo la suposición que hace este autor, dichos vocablos bien podrían guiar a una multiplicidad de hipótesis que sugirieran un origen distinto por cada tipo de palabras encontradas en su lengua. Por lo tanto, parece acertado que “El número de palabras extranjeras en romanés corresponde a la duración de sus estancia en varios países”²⁹. De este primer punto es que el autor se vale para cuestionar el origen indio, sin rechazar la idea de que alguna vez pudieron habitar en India.

²⁸ David Gresham, *et al.*, *Op. Cit.*, p. 1327.

²⁹ Citado en *The History and Origin of Roma* (sin autor)

La propuesta de Sándor es la generación de hipótesis con datos que vayan más allá de los lingüísticos así como una mayor indagación acerca de sus creencias religiosas y costumbres antes de dar por sentado que son originarios de algún lugar en particular. Recurriendo a este otro tipo de información, el autor expone la ausencia de las castas en la forma de organización social de los romaníes y la nula influencia del brahmanismo³⁰ en la espiritualidad de los romaníes como un par de pruebas más para refutar el origen indio.

El conocimiento de la Biblia y su contenido por parte de los romaníes es por el contrario una de las evidencias presentadas por el autor no únicamente para refutar en definitiva la posibilidad del origen indio, sino para comenzar a allanar el sendero hacia la demostración del origen judío. En el texto escrito por Sándor, se reconoce que los romaníes al llegar a Europa además de que poseían ya conocimientos vastos acerca de la Biblia, habían incluido también muchos de sus preceptos en las leyes de su comunidad y los habían incorporado a su vida cotidiana, al grado tal de que ellos mismos afirmaban que todas sus leyes estaban contenidas en la Biblia.

En la Europa del siglo XIV el sistema que imperaba aún era el feudal, en el que solo un círculo social muy selecto tenía acceso a los libros³¹, por no decir la Biblia. De cualquier forma, en el remoto caso en que alguna persona de las esferas bajas de la sociedad hubiera tenido la oportunidad de tener en sus manos cualquier tipo de texto, probablemente habría sido incapaz de descifrarlo dado que las clases bajas eran por completo iletradas.

Justamente en esta época es que coinciden la mayoría de los investigadores con respecto a la llegada de los romaníes al continente europeo. Como se explicará con mayor detenimiento en el siguiente apartado, se debe tomar en cuenta que tras siglos de viaje, los romaníes no fueron tomados a su llegada como individuos pertenecientes a una clase social alta; por tanto y al igual que los europeos de clase baja, tampoco podrían haber tenido acceso a los libros.

³⁰ Actualmente esta religión es mejor conocida como hinduismo, en la que la deidad superior es Brahma, de ahí la palabra "brahmanismo". El autor resalta esta religión en particular debido a que durante siglos ha sido la religión predominante en India y de la cual resulta también el sistema de organización por castas.

³¹ La invención de la imprenta moderna en el siglo XV es atribuida a Johannes Gutenberg. Sin embargo, antes de esta, existían libros copiados a mano, en su mayoría por frailes y monjes.

Es así, que Avraham Sándor afirma que “No hay posibilidad de que los gitanos conocieran la Biblia sino solamente en el caso que la historia bíblica estuviera profundamente radicada en su memoria colectiva”.³²

A partir del factor religioso Biblia, se relaciona a los romaníes con una de las 13 tribus de Canaán -lugar en el que se establecieron tras haber sido expulsados de Egipto-, cuya característica principal era la creencia en la unidad de Dios. Esta especificidad separó a esta tribu de las otras 12, constituyéndose como una especie de tribu sacerdotal que debía apegarse a reglas muy puntuales de pureza ritual. Con el paso del tiempo, 12 tribus optaron por la creencia en un ídolo como representación de su único Dios, si bien adoraban a otras deidades inferiores, por lo que las diferencias entre las 13 tribus se acentuaron aún más.

El autor menciona la invasión del país en que habitaban por parte de los asirios en el 722 a.C., quienes hicieron prisioneros a todas las personas del lugar excepto a campesinos y los llevaron a algún territorio ubicado en la alta Mesopotamia, donde las deidades que se adoraban eran las mismas que en India y el idioma que se hablaba era, de acuerdo con Sándor, muy parecido al romanés actual. Este segundo exilio, de acuerdo con ese Dios único, podría durar para siempre y ya no tendrían un nombre específico más que aquel de hombre o *Rom*, en egipcio. Finalmente Babilonia fue tomada por los persas quienes trasladaron a sus habitantes al Valle del Indo.

De este relato, los elementos que Sándor retoma son la creencia en un solo Dios y las leyes de pureza e impureza ritual³³, mismas que son también respetadas por los judíos. El exilio de Egipto y la observación de la Biblia son el toque final al conjunto de pruebas que ofrece para apoyar su tesis del origen judío.

Se han presentado hasta aquí dos hipótesis diferentes que se valen de diversos recursos para demostrar su viabilidad. Esta última da lugar para hacer mención de una tercera, la del origen egipcio, que aunque no ha sido trabajada a profundidad por ningún autor, suele aparecer en los textos que tratan del origen de los romaníes. El punto clave de esta hipótesis es la posible derivación de la

³² *Op. Cit.*, Avraham Sándor.

³³ Se refiere a la prohibición de que los romaníes se mezclen con personas ajenas a su comunidad.

palabra “romaní” de la egipcia “Rom” que significa hombre. El problema es que el pueblo en cuestión ha recibido diferentes nombres de acuerdo a los diferentes países en que habitan o hubieron habitado.

Es importante revisar las tesis que son apoyadas y sustentadas científicamente, mas sería una contradicción tratar el origen de un pueblo sin prestar atención a las creencias del mismo con respecto al tema de sus raíces. Los romaníes atribuyen su origen al “Padre creador de los Rom” y, mediante una leyenda, explican cómo éste quiso formar a personas a su imagen y semejanza con una mezcla de agua y arcilla.

En el primer intento moldeó a personas pequeñas y las metió en un horno, pero las figuras se le quemaron y así se dio origen a las personas negras. En el segundo, las sacó antes de tiempo y dio lugar a las personas blancas. Pero en el tercer intento, el Padre creador inventó el tiempo y pudo obtener a personas de un perfecto color dorado, los romaníes.³⁴

Imagen N° 1. Estereotipo en la concepción del color de piel de los romaníes³⁵.



³⁴ Hugo Alejandro Paternina, *et al.*, *Op. Cit.*, p. 158.

³⁵ *Extra-credit blog: stereotypes I defy.* Gypsyrepresent. Obtenido de <https://gypsyrepresent.wordpress.com/2013/01/21/extra-credit-blog-stereotypes-i-defy/> el 3 de junio de 2013.

Como es posible constatar, hasta la fecha no existe acuerdo alguno sobre el origen romaní debido a que ninguna de las hipótesis expuestas ha logrado demostrar su veracidad. El origen indio sin embargo, sigue siendo el más aceptado y el más investigado. La evidencia más fuerte de esta hipótesis se obtuvo recientemente, en el año 2004. En un estudio genético realizado por el profesor Luba Kalaydjieva y su equipo de la *University of Western Australia* y publicado en el *American Journal of Human Genetics* se tomó una muestra de 1100 romaníes europeos y se comparó con la de 6 personas de India. El análisis permitió identificar similitudes genéticas que sugerían que los romaníes eran los descendientes de un pequeño grupo indio de menos de mil personas.³⁶ Pese a este hallazgo y a las evidencias que ya se poseían, ni el origen indio ni ningún otro han podido confirmarse. No obstante ello, a lo largo de este trabajo será precisamente ése el que se defiende por ser el más aceptado y difundido entre la comunidad de investigadores.

Igualmente se hará notar el empleo de diferentes términos para nombrar a los romaníes como rom y gitano, e incluso en los textos aparecen otros como tsigâne, zigeuner, sinthi, etc. Para efectos de la presente investigación se utilizará “romaníes” para nombrar a las personas pertenecientes a este pueblo -como los kalé, lovári, manouche, etc.-, debido a que durante el Tercer Congreso Romaní Internacional, celebrado en 1981 en Göttingen, Alemania, decidieron autodenominarse así, y a que, a diferencia de la expresión “gitano”, dicha palabra se encuentra libre de acepciones peyorativas.

1.2 De curiosos extraños a conocidos marginados.

La dura travesía por la que los romaníes tuvieron que pasar durante siglos para llegar a suelo europeo pareció culminar con éxito en el siglo XV. Si durante los siglos que transcurrieron desde la salida de su lugar de origen hasta el arribo a Europa padecieron persecuciones y sometimiento, su sufrimiento había pagado

³⁶ Ana Salleh. “Romany Gypsies came out of India”. *ABC Science News*, septiembre de 2004. Obtenido de <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/1208776/posts> el 3 de marzo del 2011.

con creces la buena acogida que recibieron por parte de los nativos de dicho continente. Entre el tumulto y bullicio de las sociedades medievales europeas, su presencia no representaba ninguna alteración al orden establecido o, en otro caso, pudo pasar desapercibida.

Lo cierto es que dada la apariencia de los romaníes de esa época rara vez eran ignorados, pues en nada se asemejaban a la imagen del europeo promedio: su color de piel era varios tonos más oscuros al igual que su cabello, se caracterizaban por poseer color claro de ojos y en general por ostentar rasgos muy similares a los de los habitantes de India.

Imagen N° 2. Familia de músicos romaníes³⁷.



Su vestimenta, típicamente colorida e incluso descrita como extravagante, tampoco hacía mucho por disimular su extranjería y la llegada de familias romaníes enteras a países de Europa no podía considerarse en absoluto como un suceso común.

³⁷ El traje gitano. Nosotros los Gitanos. Obtenido de http://www.gitanos.org/documentos/madrid/paginas/sub_paginas/cultura/cultura_traje_gitano.html el 3 de junio de 2013.

Imagen N° 3. Vestimenta romaní³⁸.



Cualquiera que fuera el efecto ocasionado por su aspecto, éste no parece haberles valido la aversión de sus receptores. No obstante, ante la posibilidad de que la sociedad rechazara su estilo de vida itinerante, los romaníes justificaron esta práctica aduciendo que se trataba de una peregrinación. La suposición de que profesaban el cristianismo, religión dominante en Europa en esa época, bien pudo deberse a una manifestación expresa de su parte como afirma Francois de Vaux de Foletier en “De los países del Indo al mundo occidental”³⁹, o pudo resultar de una relación hecha por los europeos, ya que según el artículo “*The History and Origin of Roma*”⁴⁰, los hombres de la Europa medieval veían el peregrinaje dentro del contexto del cristianismo, es decir, en función de las penitencias impuestas por la comisión de un pecado.

³⁸ 27 October 2011. Toronto Sun Cover Review. Obtenido de <http://torontosuncoverreviews.blogspot.mx/2011/10/27-october-2011.html> el 3 de junio de 2013.

³⁹ François de Vaux de Foletier. “De los países del Indo al mundo occidental”. *Revista Correo de la UNESCO. Los Gitanos*, octubre 1984, p. 6. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000613/061392so.pdf#61392> el 16 de abril del 2011.

⁴⁰ *The History and Origin of Roma, Op. Cit.*

Una ventaja en cuestión de religión era que el cristianismo admitía con facilidad las conversiones⁴¹, por lo que los romaníes tenían la opción de integrarse a esta religión en cualquier momento. La oportunidad no fue desaprovechada por los recién llegados y en el caso del Imperio Germano, el emperador Segismundo les extendió cartas de protección a los romaníes conversos. A las anteriores se sumaron también cartas papales que les prodigaban una variedad de privilegios por el hecho de ser cristianos y extranjeros a la vez. Gracias a ambos documentos, los romaníes podían viajar y continuar su peregrinaje a través de todo el territorio europeo, sin prestar atención a fronteras o leyes de extranjería. Incluso establecían el deber de brindarles acogida y limosnas si era necesario⁴². Los ordenamientos contenidos en las cartas papales, al provenir de una autoridad máxima como lo era la Iglesia, eran respetados sin excepción ni oposición. Una vez arropados bajo el manto del cristianismo, su paso a través de territorios desconocidos se convertía en un campo abierto, libre de obstáculos y preocupaciones mayores.

Adicionales a los beneficios otorgados por las cartas papales y de protección, los oficios que dominaban los romaníes eran considerados de gran utilidad por las sociedades que los recibieron. La herrería, la carpintería, la alfarería, la venta de caballos, la música, la ganadería, etc., son y eran todas labores que sólo les permitían mantenerse durante un corto periodo de tiempo al ser trabajos temporales. Sin embargo, eran también oficios que se habían venido practicando dentro de la comunidad romaní por largo tiempo, transformándolos en personas verdaderamente hábiles dentro de su campo.

La combinación de su habilidad, principalmente en el trabajo de metales, la aportación a los europeos de nuevas técnicas sobre este oficio y el provecho que se podía obtener de los productos terminados, les daban la posibilidad de

⁴¹ Miklos Tomka. "De artesanos consumados a víctimas de la sociedad industrial". *Los Gitanos. El Correo de la UNESCO*, octubre 1984, p. 15. http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000613/061392so.pdf#61392_el 16 de abril del 2011.

⁴² Carmen Méndez López. *Por el camino de la participación. Una aproximación contrastada a los procesos de integración social y política de los gitanos y las gitanas*. Universidad Autónoma de Barcelona, 2005, p. 27.

convertirse en trabajadores del pueblo y más allá de ser bien recibidos eran vistos como insustituibles en Europa Central y Oriental⁴³. Para el profesor Miklos Tomka la imposibilidad de sustitución del trabajo de los romaníes se extiende hasta mediados del siglo XIX, sin embargo, existen estudios que sugieren que dicha condición pudo mantenerse solo hasta el siglo XV o que, por otro lado, en ningún momento la tuvieron. Empero, el profesor Tomka es certero cuando señala la recepción positiva que tuvieron los romaníes gracias a sus oficios. Los productos derivados de su trabajo de los metales, su oficio más apreciado, eran principalmente solicitados por las clases altas como la militar y la nobleza. Un estudio realizado por Adam Bartosz, apoya la afirmación del profesor Tomka cuando señala la posibilidad de que a principios del siglo XV hubieran existido en Polonia romaníes adinerados dedicados al comercio o pertenecientes a la nobleza⁴⁴.

Ian Hancock apunta que otra de las razones por las que los romaníes fueron bienvenidos en Europa fue la inexistencia de una clase trabajadora formalmente constituida⁴⁵. Por lo tanto, al no haber tampoco reglas sociales que determinaran la pertenencia a los diferentes estratos, los extranjeros podían integrarse laboralmente a las sociedades realizando los oficios que mejor desempeñaran y ganar su sustento a partir de tales actividades.

Más no hay que perder de vista el factor social: la integración que un determinado grupo llegue a lograr en otro numéricamente mayor se suele evaluar subjetivamente a través de percepciones. Frente a los recién llegados el temor a lo desconocido permanece latente y la adopción de una imagen y prácticas que encajen con las del grupo dominante se tornan una exigencia. Los esfuerzos de los primero, de los romaníes en este caso, debían darse en áreas que las sociedades europeas juzgaran como esenciales para avanzar en el camino correcto hacia su total aceptación, esto es, por el lado de lo laboral el proceso de

⁴³ Miklos Tomka, *Op. Cit.*

⁴⁴ Adam Bartosz. *Gypsies (Guidebook)*. Obtenido de http://www.muzeum.tarnow.pl/cyganie/przew_jang.htm el 26 de marzo del 2011.

⁴⁵ Ian Hancock. *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*. Karoma Publishers, Michigan, 1987. Obtenido de <http://www.reocities.com/~patrin/pariah-contents.htm> el 15 de mayo del 2011.

integración marchaba adecuadamente, más en el aspecto cultural e incluso de apariencia física, este proceso social tenía sus bemoles.

Entre los siglos XIV y XV, época en que llegan los romaníes a Europa, este continente recién había librado batallas encarnizadas en contra de pueblos como el musulmán, judío, mongol y en general de todos aquellos considerados como infieles por el cristianismo europeo y habían atravesado por una serie de invasiones tártaras. Además, en el siglo XV la caída del imperio bizantino era inminente y en conjunto con los hechos anteriores, el resultado fue la propagación de un intenso sentimiento anti-islámico entre los europeos⁴⁶.

Cuando los romaníes aparecieron en Europa con su ropa extravagante y su aspecto particular, los europeos los asociaron con los tártaros y, fundamentalmente, con el enemigo que los había invadido y al que habían combatido. Aunado a ello, su cultura y la forma de vida a la que se aferraban -principalmente su negativa a la sedentarización- aparecían amenazadoras ante sus receptores. El nivel de adaptación solicitado a los romaníes no era ya el de la integración sino el de la asimilación, que implicaba el despojarse precisamente de todo aquello que los distinguiera y diferenciara de la sociedad a la que habían llegado.

En el siglo XVI dejan de surtir efecto las cartas papales que les habían proporcionado la protección y autoridad necesarias para transitar por todo el continente sin ser molestados. Sin el respaldo de la Iglesia y liberados de su posición de peregrinos, la actitud bondadosa que se había creado en torno a los romaníes se pierde por completo y en su lugar, nace otra que los percibe como simples vagos y mendigos.

Además, de acuerdo con José Cabanés, “El sedentario es esencialmente productivo [...] y recela de cualquier visitante con movilidad. Son dos actitudes mentales y dos tipos de economía que necesariamente están abocados al enfrentamiento.”⁴⁷ La maestría con la que dominaban sus oficios así como la posibilidad de tener una estancia permanente en algún pueblo europeo, eran

⁴⁶ *Op. Cit.* Ian Hancock.

⁴⁷ José Cabanés Hernández, *et al. Gitanos: Historia de una Migración*. p. 88. Obtenido de http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5829/1/ALT_04_06.pdf el 24 de Marzo del 2011.

contrarrestadas por su necesidad de movimiento constante y la preocupación de los habitantes acerca de la manera en que podrían garantizarse el sustento si no se asentaban el tiempo suficiente como para generar los medios. Desde esta época tan temprana se pensaba que sin sedentarización la integración (o asimilación) no podría completarse.

El sentimiento anti-romaní así conformado, da paso a la creación de leyes con el mismo carácter en prácticamente todos los países europeos. Los primeros edictos publicados en contra de los romaníes fueron los del imperio germano a principios del siglo XVI⁴⁸ bajo el dominio de Maximiliano I, quien ordenó la salida de los romaníes de territorio germano para abril de 1501, fecha tras la que serían considerados “fuera de la ley”, permitiendo a cualquier ciudadano privarlos de la vida sin que ninguna sanción le fuera aplicada. Años más tarde en Sajonia, en 1577, se añade otra ley consistente en la confiscación de los pasaportes a los romaníes.

En Francia, Países Bajos, España y Reino Unido, por decir algunos, también se aplicaron leyes con el mismo grado de severidad. Ya desde 1504 en Francia se expulsó a los romaníes de este territorio, so pena de castigos corporales si decidían reingresar. Para 1682 Luis XIV intensifica las leyes ya existentes y sin necesidad de que mediara alguna acusación por delito en contra de los romaníes, los hombres eran enviados de por vida a las galeras, las mujeres eran rapadas y los niños eran enviados a casas de pobres bajo el título de criminales⁴⁹. Mientras los romaníes eran amenazados también con tortura, marcación o destierro si no abandonaban su vida “de vagabundos”, a los miembros de la nobleza que les otorgaban su ayuda, les confiscarían sus pertenencias y privilegios; de esta forma, se aseguraba la aplicación cabal de las leyes establecidas.

En las siete provincias de los Países Bajos se aplicaron también leyes anti-romaníes, aunque éstas no se intensificaron en intención y ejecución sino hasta

⁴⁸ François de Vaux de Foletier, *Op. Cit.*

⁴⁹ Miriam Nicoli, *et al. Pour empêcher la mendicité et l'oisiveté comme les sources de tous les désordres. (Edit de 1656): la lutte contre la pauvreté en France à l'âge classique.* Marzo 2003, p. 17. Obtenido de http://www.unil.ch/webdav/site/hist/shared/docutile/seminaire_pauvrete.pdf el 30 de mayo del 2011.

que las provincias centralizaron el poder. En Inglaterra, en el siglo XVII, había leyes que sancionaban incluso a las personas que tuvieran contacto de cualquier tipo con miembros del pueblo romaní.⁵⁰

El caso de España debe ser matizado pese a que también se enfocó en la persecución de los romaníes, ya que en este país, tal práctica tenía el propósito de asimilar a este pueblo a su sociedad. Desgraciadamente, ello no impidió que las leyes que los castigaban, sin ser culpables, se aplicaran al pie de la letra.

De igual forma a lo que se estipuló en Francia, en 1539 Carlos I ordenó el traslado de los romaníes a las galeras reales. Felipe II amplió la lista de sanciones y ordenó a todos los “egipcianos”⁵¹ dejar el país y la muerte a todos los que optaran por permanecer con él, a menos que se asimilaran. Entre las estrategias para lograr la modificación de su estilo de vida, se les prohibió hablar su lengua y practicar sus costumbres; la sanción en caso de su incumplimiento iba desde el envío a las galeras reales, hasta los azotes y el destierro⁵².

En los principados de Valaquia y Moldavia –actualmente Rumania– el sometimiento de los romaníes excedió por mucho al ejercido por cualquier otro país del continente, pasando por leyes persecutorias y la supresión del derecho a ejercer su cultura hasta llegar a un sistema esclavista con una estructura y jerarquía bien definidas, así como con una estipulación clara sobre las obligaciones que correspondían a los diferentes tipos de esclavos distribuidos en al menos dos categorías distintas.

En este país parece ser que los romaníes llegaron en el momento preciso para ser esclavizados, pues de acuerdo con Ian Hancock se cuentan cinco siglos de tratos serviles hacia ellos, desde el siglo XIV hasta el siglo XIX. Es verdad que en su obra *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*⁵³ también indica que a su arribo fueron bienvenidos gracias a las ventajas que sus oficios proporcionaban a las comunidades europeas; sin embargo, como se

⁵⁰ Miklos Tomka, *Op. Cit.*

⁵¹ Debido a que se tenía la creencia de que los romaníes provenían de Egipto es que en algún momento llegó a denominárseles “egipcianos” o “aegyptians”, término del cual se deriva el actual y tan empleado “gitanos”.

⁵² Samer Helmut. *16th – 18th Century*. Rombase, Austria, Noviembre 2003. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 11 de abril del 2011.

⁵³ Ian Hancock, *Op. Cit.*

menciona en el primer apartado del presente trabajo, los romaníes llegaron a Europa aproximadamente en el siglo XIV, lo que significa que solamente durante menos de un siglo pudieron vivir dignamente en los territorios comprendidos por los dos principados. Por tanto, se trata de la región que además de haber subyugado de forma institucionalizada durante mayor tiempo a este pueblo, fue también en la que la esclavitud romaní tuvo un inicio temprano.

Los romaníes esclavos estaban clasificados en dos niveles: *tsigani de casatsi* (esclavos de casa) y *tsigani de ogor* (esclavos de campo), cada uno con sus correspondientes subcategorías. En el primer caso se encontraban los romaníes que servían a la Corona o Estado y eran ubicados dependiendo del estamento al cual estuvieran subordinados. De igual forma, en esta primera categoría se les tenían a los que eran empleados por la Iglesia. En el caso de los esclavos de campo, se trataba de las personas sujetas a la voluntad de los terratenientes o de cualquier propietario de tierra. El resto que no se hallaran bajo el mando de ninguna de estas autoridades, era considerado propiedad del príncipe.

Un punto curioso al respecto de esta clasificación es el nombre con que se denominó a las ramas principales. La palabra *tsigani* traducida en la obra de Hancock como “esclavo”, es en realidad el término actual que se utiliza en Rumania para llamar al “gitano”. Desde el siglo XIV los romaníes han estado asociados a la marginación no solo por su cultura y su apariencia, sino también por el nombre con el que se les ha conocido. Si se traslada el término *tsigani* a la Rumania o a la Europa de hoy, se puede apreciar que en la mayoría de los casos, lo único que ha cambiado es el significado real de la palabra más no el trasfondo de ésta. Como se verá en el tercer apartado de este capítulo, pareciera ser que en la memoria de la sociedad europea no se ha logrado separar por completo el hecho de que “gitano” (romaní) no es igual a “esclavo” y que, por ende, no es natural ni socialmente aceptable que sean segregados.

Los esclavos de campo, al estar bajo la jurisdicción exclusiva de los terratenientes, eran los que recibían los tratos y los castigos más crueles y, aunque la única ley que debían acatar era la de no matar a sus esclavos, nada les

impedía torturarlos hasta la muerte. Entre las penas aplicadas como sanciones a los comportamientos que los terratenientes consideraban inadecuados estaban los azotes en las plantas de los pies hasta dejarlos en carne viva y la colocación de una banda de metal en el cuello rodeada por puntas filosas para evitar que bajo ninguna circunstancia experimentaran comodidad.

Irónicamente una de las justificaciones más utilizadas ante la esclavitud de los romaníes era que éstos solicitaban serlo al preferir el trato casi paternalista de sus amos a la libertad. Otra excusa similar era que, dado que eran conscientes de que no se encontraban al nivel de un ser humano común, optaban voluntariamente por subordinarse al mando de un tercero, logrando de ésta manera escalar un peldaño en la tabla jerárquica para alcanzar el nivel de animales de carga y, aproximarse así, al grado de seres humanos⁵⁴.

Como consecuencia del sistema esclavista aparecen un par de elementos que indican la búsqueda, intencionada o no, de la asimilación de los romaníes aunque sin dejar de transmitir la alegada superioridad de los rumanos sobre ellos. El primero es el vinculado con la música como componente esencial de su cultura y su cotidianeidad. En el caso de los esclavos de la Corona, la prohibición de la música era tajante a menos que se tratara del entretenimiento del Rey⁵⁵; el desobedecer era motivo suficiente para ser golpeado. La privación de la manifestación típica cultural del romaní podría considerarse como un primer paso hacia la desaparición de la identidad de este pueblo.

El segundo elemento atiende a la posibilidad de reproducción de los romaníes y es en el cual la combinación sometimiento-asimilación se aprecia con mayor claridad. Primeramente se prohibieron el matrimonio y las relaciones sexuales entre hombres y mujeres romaníes. Posteriormente, de acuerdo al Código de Basil el Lobo, Amo de Moldavia de mediados del siglo XVII⁵⁶, secciones 28 y 39 se especificó lo siguiente: el esclavo que viole a una mujer, será condenado a ser quemado vivo; sin embargo, el hombre libre que, con la intención

⁵⁴ Michael Teichmann. *History of the Vlach-Roma*. Rombase, Austria, Noviembre 2001. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 12 de abril del 2011.

⁵⁵ Ian Hancock, *Op. Cit.*

⁵⁶ Ian Hancock, *Op. Cit.*

de amarla, tome a una mujer, no recibirá ningún castigo. Dicho de otra manera, los hombres romaníes representan una amenaza para las mujeres no romaníes, mientras que los hombres moldavos, pueden incluso cometer violaciones sin ser sancionados y esto debido a que las intencionalidades difícilmente pueden ser negadas o comprobadas. Los hijos de las relaciones entre un hombre libre y una mujer romaní eran esclavos desde su nacimiento. Así se sentaron las bases para la paulatina desaparición de los romaníes al mismo tiempo que se garantizaba la existencia de los esclavos suficientes para realizar las labores encomendadas por la corona, clero o terratenientes.

Con el fin de la Edad Media, con una Europa enfilada hacia un nuevo modo de producción –el capitalismo- y fundamentalmente con la modificación en la forma de producción ocasionada por la Revolución Industrial del siglo XVIII, los elementos culturales en contra de la aceptación social de los romaníes no hacen más que sumarse al que sería el factor desencadenante de la condición marginal de este pueblo y la cual experimentarían a través de varios siglos y en prácticamente todos los rincones de Europa.

La introducción de los avances tecnológicos a partir de la Revolución Industrial, específicamente de la máquina de vapor, afectaron por completo la eficacia con la que los romaníes, fuera de los principados de Valaquia y Moldavia, podían mantenerse a través de sus oficios. El esquema de trabajo y producción se transforman y esta vez se da lugar formalmente a una clase trabajadora, el proletariado.

Establecidas las nuevas normas de trabajo, los romaníes quedaron atrapados en un limbo sistemático y por ende laboral: el sistema feudal había quedado completamente en el pasado; no obstante, continuaban desempeñando inevitablemente sus oficios medievales en una época post-feudal, ya que habían sido lanzados brutalmente a una sociedad dentro de la cual carecían de los conocimientos necesarios para desenvolverse ella y lograr su supervivencia. De cualquier modo, los intentos de los romaníes por hacerse de una vida digna por medio de su trabajo resultaban en vano toda vez que los trabajadores locales los

tomaban como una competencia amenazante de la cual debían deshacerse rápidamente, provocando así su migración hacia otros países.

La respuesta que los romaníes encontraron ante tal situación fue el aislamiento dentro de su propia comunidad y un hermetismo que hizo aún más improbable su deseo de integrarse o asimilarse. Paralelamente se popularizaron los edictos y decretos reales en contra de ellos, específicamente aquellos que los obligaban a marcharse de los países en que se encontraban. Sin oportunidades de trabajo y sin aceptación social, iban sumergiéndose cada vez más en la marginación y pobreza.

En 1855 en Valaquia y Moldavia, se generaron las condiciones para la liberación de los romaníes. Una convención ruso-turca⁵⁷ instala a Grigore Ghica como Príncipe de Moldavia quien, ante una Asamblea General, expresa su inconformidad de seguir apoyando la esclavitud que, para ese entonces, era practicada únicamente en esta región. Sus palabras tuvieron eco y por unanimidad se abolió este sistema el 23 de diciembre de 1855 en Moldavia y en 1856 en Valaquia, aunque fue hasta 1864 con el golpe de Estado de Mihail Koglniceanu que la servidumbre se torna ilegal y se permite la redistribución de la tierra para los campesinos⁵⁸.

Con la abolición de la esclavitud se desató una ola migratoria hacia Europa Occidental, símbolo de la libertad recién adquirida de los romaníes de Rumania⁵⁹ y la cual, en teoría, debía garantizarles el acceso a una vida digna y sin discriminación. La prueba por excelencia de que esto no sucedió así es el holocausto, o *Porrajmos* como lo llaman los romaníes, a cargo del partido alemán Nacionalsocialista – Nazis- durante la Segunda Guerra Mundial.

Desde la aparición de los primeros romaníes en Europa Occidental, el imperio germano se distinguió por hacerlos acreedores de penas severas por el único hecho de pertenecer en específico al grupo romaní. Los nazis, por otro lado,

⁵⁷ En 1848 un grupo de estudiantes radicales colocan en el poder a un gobernante provisional que abolió la esclavitud, pero a finales del mismo año, los rusos y turcos toman el gobierno y reinstituyen el sistema esclavista.

⁵⁸ Ian Hancock, *Op. Cit.*

⁵⁹ Los principados de Valaquia y Moldavia se unieron en 1861 con el Príncipe Alexandru Couza, dando lugar a la formación del actual Estado de Rumania.

se aseguraron de contar con un sustento teórico que les permitiera justificar ante la sociedad internacional su forma de proceder con la comunidad romaní. La obra de Joseph Arthur de Gobineau de 1855, *Essai sur l'inégalité des races humaines*⁶⁰, explicaba la superioridad de la raza aria sobre el resto de los grupos humanos gracias a su actitud dominante e imperial sobre blancos y mestizos por igual, entre o cerca de los cuales había vivido. En *L'Uomo Delinquente* de Cesare Lombroso⁶¹, se detallaban los rasgos fenotípicos que caracterizaban a las personas propensas a la comisión de delitos y dentro de los cuales quedaban enmarcados los romaníes. Los nazis interpretaron obras como éstas de la manera que más conviniera a la realización de sus fines.

Además de las persecuciones que se llevaban a cabo en el resto de los países europeos, en Alemania empezaron a surgir diversas instituciones anti-romaníes, desde 1899 con la creación de una Sección Especial de Cuestiones Gitanas en Baviera, pasando por la creación de un registro de romaníes –que serviría posteriormente como una base de datos a partir de la cual se identificaron y persiguieron a los miembros de este pueblo que residían en territorio alemán–, hasta llegar al reforzamiento del sentimiento anti-romaní propagado con el establecimiento de un Centro Internacional para la Lucha contra la Amenaza Gitana por la Interpol en 1936⁶².

Al igual que los judíos, los romaníes eran clasificados de acuerdo a su nivel de pureza racial; no obstante los parámetros para unos y otros diferían considerablemente. Mientras que una persona era etiquetada como judía si su pertenencia a este grupo retrocedía dos generaciones, es decir, que tuviera al menos un abuelo judío, otra persona era romaní si en su árbol genealógico se encontraban dos bisabuelos de esa comunidad.

⁶⁰ Arthur de Gobineau. *Essai sur l'inégalité des races humaines (1853-1855)*. Livres 5 et 6 de 6. Ediciones Pierre Belfond, Paris, 1967, p.205. Obtenido de http://classiques.ugac.ca/classiques/gobineau/essai_inegalite_races/essai_inegalite_races_2.pdf el 1 de junio del 2011.

⁶¹ Cesare Lombroso. *L'Uomo Delinquente*. Editorial Torino Fratelli Bocca, quinta edición, 1896. Obtenido de [http://www.archiviodistoria.psicologia1.uniroma1.it/opere%20in%20pdf/Lombroso,%20C.%20\(1896\).%20L'uomo%20delinquente.%20Torino.%20Bocca.%20Vol.I-II.pdf](http://www.archiviodistoria.psicologia1.uniroma1.it/opere%20in%20pdf/Lombroso,%20C.%20(1896).%20L'uomo%20delinquente.%20Torino.%20Bocca.%20Vol.I-II.pdf) el 28 de febrero de 2016.

⁶² Ian Hancock, *Op. Cit.*

Imagen N° 4. Posibles niños romaníes en campo de concentración.



Además de la supuesta inferioridad racial y su “explícita” actitud antisocial, a los romaníes se les adjudicaba cualquier tipo de delito, a fin de tener un sustento legal que justificara las penas que se les aplicaban, culminando con el soporte teórico de un racismo biológico que expresaba el carácter hereditario del comportamiento antisocial y criminal de los romaníes, así como el de los psiquiatras Karl Binding y Alfred Hoche⁶³ que señalaban la existencia de lastres sociales, como los romaníes, que debían ser eliminados.

A partir de la década de 1930, los romaníes fueron capturados y trasladados a diferentes campos de trabajo, donde se intentó su desaparición total de Alemania a través de esterilizaciones, deportaciones o asesinatos. El Holocausto nazi cobró la vida de aproximadamente 500⁶⁴ mil romaníes –contando únicamente a los que se hallaban recluidos en los campos-, crimen por el cual

⁶³ Helmut Samer. *Racism and Anti-Gypsyism*. Rombase, Austria, febrero 2002. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 11 de abril del 2011.

⁶⁴ Myriam Novitch. “El Exterminio Planificado por los Nazis”. *Revista El Correo de la UNESCO, Los Gitanos*, España, octubre 1984, p. 24. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000613/061392so.pdf#61392> el 16 de abril de 2011.

esta comunidad no recibió compensación de ningún tipo. Ciertamente es que durante ese trágico lapso, la cantidad de judíos asesinados excedió en cantidad a la de romaníes; empero, proporcionalmente hablando, el impacto en la demografía de ambos pueblos es por demás comparable al haberse eliminado más de la mitad de la comunidad romaní que en ese entonces habitaba en Europa⁶⁵.

1.3 Los romaníes europeos en la actualidad.

Con los estragos y atrocidades del Holocausto todavía en la memoria de los europeos, durante la etapa de gobiernos comunistas en Europa se suscitó una transformación en el comportamiento de las sociedades con respecto a los romaníes en la mayoría de los Estados europeos. La forma de dirigirse hacia el pueblo romaní adoptó tratos más respetuosos, tanto por parte de la esfera gubernamental como por parte de la sociedad misma. Ya fuera por temor a que a las personas se les considerara racistas o porque la nueva organización socioeconómica así lo demandara, los romaníes recibieron aparentemente mejores tratos y gozaron un mejor nivel de vida comparado con el que habían mantenido en épocas anteriores.

Gracias a que el comunismo buscaba la desaparición de las diferencias entre los individuos en prácticamente todos los sentidos, los romaníes obtuvieron algunos beneficios sociales y económicos principalmente, tal es el caso de los servicios de salud, formación educativa y el derecho a una vivienda que el Estado garantizaba a todos sus ciudadanos sin distinción. Por otro lado y a diferencia de los derechos que se otorgaban, el trabajo se tornó obligatorio y fue sin duda uno de los aspectos que mayores ventajas les reportó.

Como se describió en el primer apartado del presente capítulo, los romaníes han tenido constantemente problemas en el ámbito laboral, desde la percepción del desempeño de sus actividades como competencia para los trabajadores de las localidades en las que se instalaban en la Edad Media hasta la modernización en esta esfera con la Revolución Industrial y el concomitante

⁶⁵ Adam Bartosz, *Op. Cit.*

desplazo de sus oficios tradicionales por nuevas técnicas más útiles y eficientes. Por ende, el hecho de que en este periodo se les obligara a trabajar implicaba la recepción de ingresos seguros a través de un empleo estable y permanente, lo que a su vez les permitía el sostenimiento de estándares de vida aceptables.

Por todo lo anterior podría inferirse que los métodos de integración de romaníes implementados por los gobiernos comunistas iban en la línea correcta rumbo a dicho fin. Sin embargo, es bien sabido que el comunismo, a pesar de sus objetivos pretendientes de la igualdad y el bienestar común, tuvo sus fallas al igual que cualquier otro sistema.

En el caso del pueblo romaní y en lo que se refiere a la supresión de la propiedad privada, sus carretas y caballos fueron confiscados y aunque por un lado se trataba de objetos tradicionales que representaban su pertenencia a un determinado grupo étnico por otro, para el comunismo no eran más que bienes materiales que precisamente cumplían una función diferenciadora que debía ser eliminada.

Si con la confiscación de sus bienes no queda explícitamente manifestada su intención asimilatoria, ésta queda bien expuesta con las medidas que se les dirigieron específicamente. A pesar de que en un plano general la idea era lograr la desaparición de las diferencias, no se evitó que las desventajas derivadas de las siguientes políticas afectaran mayormente a los romaníes.

Aunque el propósito real no consistía en anteponer un grupo social sobre otro, tal como ocurrió casi inmediatamente después de la llegada de los romaníes a Europa, los pasos que se siguieron terminaron por retomar esas viejas prácticas prohibicionistas además de otras que ya habían sido implementadas, como la sedentarización obligatoria. Su lengua, sus costumbres y en general todas sus manifestaciones culturales fueron suprimidas en pos de una sociedad igualitaria que finalmente exigió tantos sacrificios como las autoridades medievales, pues una vez más el acceso a los beneficios sociales ofrecidos por el Estado estaban condicionados por la asimilación de los romaníes al grueso de la sociedad. Es así que aunque ciertamente el periodo de gobiernos comunistas en Europa constituyó un parteaguas en la manera de aproximarse a los romaníes, pese a los aspectos

negativos que también conllevaba, el precio para continuar disfrutando de tales beneficios seguía siendo muy alto.

La caída del comunismo a partir de 1989 y el paso al más agresivo libre mercado, fue el momento determinante de la condición social y económica deplorable que hasta el presente año arrastra el pueblo romaní. Por segunda ocasión en Europa, los romaníes fueron empujados a un ambiente dentro del que la subsistencia se ganaba por medio de herramientas que no les habían sido concedidas.

El Estado que había sido el garante de su protección y el abastecedor de los artículos básicos para su supervivencia ya no existía como tal. La planificación centralizada de la economía dio paso a la regulación de la misma a partir de la relación entre oferta y demanda y el Estado ya no se encontraba en la posición de disponer sobre los puestos laborales hasta entonces asegurados a sus ciudadanos. Los salarios, precios y necesidades de producción tampoco eran ya parte de su competencia.

La primera reacción de la comunidad romaní fue una ola migratoria hacia Europa Occidental, lejos de los países que en los últimos años habían sido causantes de su represión cultural y lo más próximos a aquéllos en los que imperaba ese amable espejismo llamado democracia. Mas el libre mercado también estaba presente en esa región y ese sistema de gobierno ni impedía la polarización de la sociedad ni facilitaba la adaptación a la nueva economía.

Al respecto de este obstáculo con el que se toparon los romaníes, la Federación Europea de las Organizaciones Nacionales que Trabajan con las Personas sin Hogar (FEANTSA) señala que bajo los gobiernos comunistas “[...] la realidad es que muchos Roma tenían trabajos precarios y de baja cualificación, sus condiciones de vivienda eran mucho peores comparadas con las del resto de la población, el nivel de educación permanecía muy bajo y el nivel de discriminación de los Roma estaba casi institucionalizado. Por lo tanto no es ninguna sorpresa que los Roma fueran los más afectados por la transición a la

democracia y a las economías de libre mercado.”⁶⁶ A excepción de la discriminación institucionalizada, la situación de segregación y exclusión social de los romaníes no ha sufrido cambios significativos al año 2010.

Desde los tiempos de la Comunidad Económica Europea (CEE) surgió la preocupación por mejorar la calidad de vida de los romaníes y por reivindicar su imagen frente a los ojos de sus ciudadanos. Sin embargo, ésta se profundizó con las ampliaciones de la Unión Europea (UE) del 2004 y 2007, con las que un total de doce países del centro y este de Europa se adhirieron a los quince más que ya formaban parte de esta integración y en cuyo seno, albergaban en conjunto, a la mayoría de la población romaní en el continente europeo.

En 2005 se contaban en la UE aproximadamente 9 millones de romaníes⁶⁷; tan solo cinco años después, en el 2010, la cifra ascendía a cerca de 12 millones⁶⁸ y la cantidad sigue aumentando. La problemática multidimensional que implica la exclusión social sumada a los millones de miembros europeos de este grupo que la sufren, da por resultado la enorme necesidad de incluir este tema como prioritario en la Agenda de Política Social de la UE. El problema se agrava aún más con cada nacimiento, ya que la discriminación, segregación y pobreza estructural que los rodean son transferidas de una generación a otra.

Las ampliaciones antes mencionadas de la UE dieron pie al desplazamiento de los romaníes por todo su territorio, gracias al derecho de libre circulación con el que son investidos sus ciudadanos. A partir de esa dispersión el “problema gitano”, como muchos medios se empeñan en denominarle, se hizo más evidente al tener como escenario a Estados miembros clave de la UE, como Francia y

⁶⁶ FEANTSA. *Are Roma Vulnerable to Homelessness? Origins and causes of severe exclusion experienced by Roma in Europe*. Marzo 2005, p. 5. Obtenido de www.feantsa.org/files/RomaFINAL.doc el 10 de Junio del 2011, traducción libre.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁸ Parlamento Europeo. *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Situación de la Población Romaní y la Libre Circulación en la Unión Europea*. 2010. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0493&language=ES> el 6 de Julio del 2011.

Alemania, aunque los romaníes se enfrentan en su cotidianeidad a situaciones complicadas independientemente del territorio en que habiten.

Entre 2007 y 2008, se suscitó en Italia una oleada de ataques racistas en contra de los romaníes, desencadenados por la acusación que los medios italianos hicieron sobre uno de origen rumano⁶⁹ acerca de haber atropellado y asesinado a cuatro ciudadanos italianos y, por otro lado, la imputación de intento de secuestro de un bebé por parte de una joven de dicho grupo. Las agresiones fueron desde el aspecto psicológico, principalmente mediante amenazas de causarles daño físico, hasta la materialización de las mismas por mano de los propios ciudadanos. Pero más allá de la inaceptabilidad de estos actos, fue reprobable la falta de respuesta de las autoridades italianas correspondientes para sancionar a los autores de estos crímenes.

En la República de Francia, a finales del mes de agosto de 2010, el gobierno determinó la deportación a Rumania y Bulgaria de romaníes que no cumplieran con los requisitos necesarios para continuar residiendo en el país⁷⁰, además de que se inició el desmantelamiento de al menos 300⁷¹ de sus campamentos ubicados a lo largo del territorio francés.

Con esta medida se intentaba reducir el nivel de delincuencia e inseguridad en el país y cuyo aumento se atribuía a delitos cometidos por nacionales rumanos y búlgaros. Mas en los cerca de 8 mil⁷² deportados, muchos de ellos provenientes de algunos de los campamentos ya disgregados, se contaban también nacionales franceses, niños particularmente. Aunado a lo anterior, el hecho de que las personas expulsadas pertenecían a la etnia romaní, provocó las críticas de la

⁶⁹ Posteriormente se rectificó la nacionalidad italiana del romaní acusado y un juez conminó a los medios corregir la información; sin embargo, la población siguió considerando al individuo como rumano.

⁷⁰ El principal requisito solicitado por el gobierno francés a estos romaníes rumanos y búlgaros para evitar su expulsión era contar con un contrato de trabajo, a través del cual podrían adquirir los medios necesarios para su subsistencia (y así tener derecho a residir en territorio francés por un periodo mayor a 3 meses) y una tarjeta de residencia.

⁷¹ Ana Teruel. "Francia inicia la polémica expulsión de 700 Gitanos". El País, París, 18 de agosto del 2010. Obtenido de http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Francia/inicia/polemica/expulsion/700/gitanos/elpepisoc/20100818elpepisoc_2/Tes el 23 de Junio del 2011.

⁷² "Francia expulsa a otros 300 gitanos romanís" (sic). El País, Madrid, 26 de agosto del 2010. Obtenido de http://www.elpais.com/articulo/internacional/Francia/expulsa/otros/300/gitanos/romanis/elpepuint/20100826elpepuint_7/Tes el 7 de julio del 2011.

Comisión Europea y de la Comisaria de Justicia, Viviane Reding, por recurrir el Presidente francés, Nicolas Sarkozy, a medidas discriminatorias y la demanda de la suspensión de la expulsión por parte del Parlamento Europeo.

En contra de toda crítica, el gobierno francés defendió la legalidad de su decisión al señalar que las personas sujetas a expulsión no cubrían los requisitos para permanecer en el país por tiempo superior a tres meses, el cual ya habían agotado. Por otro lado, se expresó que la mayoría de los deportados lo habían hecho de forma voluntaria a través del programa de “Retorno Voluntario” que consistía en el pago del boleto de avión al individuo en cuestión, 300 euros por cada adulto y 100 por cada niño⁷³.

El matiz discriminatorio e incongruente queda de manifiesto con el dato de que varios de los campamentos se habían establecido desde hacía al menos 10 años con autorización de gobiernos locales. Ni la moratoria impuesta a rumanos y búlgaros en cuanto al derecho de libre circulación ni el argumento del aumento de la inseguridad excluyen el hecho de que la mayoría, si no todos los expulsados, eran miembros de la etnia romaní y que Francia había marcado como prioritarias las expulsiones de esos romaníes rumanos; es decir, se trató de una medida que amparada en recursos políticos y legales previamente adquiridos, como el caso de la moratoria, afectó exclusivamente a un sector ya de por sí segregado de la sociedad europea y refrendó su papel de chivos expiatorios de los problemas en Europa.

Otras formas de discriminación en contra de los romaníes aparecen frecuentemente en países miembros del centro y este de Europa: la colocación de niños de este origen en clases para alumnos con discapacidades mentales, la construcción o el establecimiento de sus viviendas en la periferia de las ciudades donde los servicios básicos escasean, cuando no son nulos, el rechazo a contratarlos por motivo del grupo étnico al que pertenecen, impunidad en la comisión de delitos en su contra, entre otros.

Con la crisis financiera mundial de 2008, se amplió la zanja que dividía a romaníes del resto de la sociedad, las diferencias sociales y económicas se

⁷³ Ana Teruel, *Op. Cit.*

hicieron más pronunciadas y los discursos en su contra resurgieron con fuerza alimentados por prejuicios ya predominantes entre la población europea.

Una encuesta⁷⁴ realizada en 2009 por la Agencia para los Derechos Fundamentales de la UE (FRA, por sus siglas en inglés) en siete países del centro y este europeo (República Checa, Hungría, Grecia, Bulgaria, Rumania, Polonia y Eslovaquia) reportó altos niveles de discriminación hacia los romaníes. No obstante, la mayoría de los afectados no reportó los actos discriminatorios primeramente, porque señalaron que su denuncia en nada cambiaría su situación y en segundo lugar, porque no sabían cómo hacerlo, mas es el tercer motivo el que atrae la atención.

Es preocupante que la escasez de denuncias con respecto a delitos sobre discriminación se deba a que, dentro de la comunidad romaní, éstos se conciben como eventos cotidianos normales. El primer elemento señalado influye directamente en esta visión, pues si las autoridades hacen caso omiso de las pocas o muchas denuncias levantadas, la población romaní eventualmente considerará que la falta de reacción a su favor se relaciona con el hecho de que los actos cometidos en su contra sencillamente no se encuadran en la categoría de los delictivos.

Todavía con posterioridad a 2010, continúan suscitándose en diversos países de la UE, tales como Hungría, Rumania, Reino Unido y Francia, eventos discriminatorios hacia los romaníes.

En diciembre de ese año en Rumania, autoridades desalojaron las viviendas de cerca de 300 romaníes, quienes de acuerdo a sus testimonios, habían vivido por generaciones en esos departamentos desde hacía varios años, pagando renta y servicios como cualquier ciudadano y sin ocasionar conflictos de ningún tipo. Estas personas fueron realojadas en el basurero de Pata-Rât, ubicado en los márgenes de la ciudad de Cluj Napoca, localidad que no cumplía

⁷⁴ *Data in Focus Report, The Roma*. European Union Agency for Fundamental Rights, Budapest, 2009. Obtenido de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=813&langId=es&moreDocuments=yes> el 8 de julio del 2011.

con los estándares mínimos de vivienda conforme a lo establecido por las leyes rumanas⁷⁵.

En 2013 en ese mismo Estado, un grupo de extrema derecha propuso el pago de 300 euros a toda mujer romaní que aceptara ser esterilizada, idea que adquirió fuerza y aceptación en el país gracias a las declaraciones de apoyo a dicha moción en redes sociales del líder de la sección juvenil del Partido Nacional Liberal⁷⁶.

Por otra parte, de acuerdo al documento *“Accelerating Patterns of Anti-Roma Violence in Hungary”*⁷⁷, elaborado por el Centro Francois-Xavier Bagnoud para la Salud y Derechos Humanos de la Universidad de Harvard, en Hungría se han continuado creando grupos extremistas en contra de romaníes y otros grupos minoritarios, quienes con base en un entrenamiento similar al que son sometidos los miembros del ejército, tienen en su agenda la comisión de delitos de odio y discriminación y difunden propaganda racista y de exclusión.

Aunque en 2013 los ataques en contra de romaníes declinaron, éstos fueron sustituidos por políticas y legislación de derecha. Por ejemplo, una de las reformas efectuadas a la Constitución de Hungría en abril de 2011, consistió en introducir la imposición de multas por arriba de los \$650 dólares americanos o una sentencia de prisión de 60 días por pernoctar continuamente en vía pública.

Con la entrada en vigor de esta disposición el 15 de octubre de 2013, podría afirmarse que Hungría oficializó la criminalización de la mendicidad y falta de hogar, sin proponer alguna alternativa de solución en cuestión de vivienda para estas personas. Lo anterior ocasiona perjuicios a la población romaní en virtud de que los campamentos en los cuales suelen establecerse, no son considerados como residencias legales.⁷⁸

⁷⁵ *Romanian Court Victory – Force Eviction of Roma to Pata-Rât was Illegal*. Europeans Roma Rights Centre, 7 de enero de 2014. Obtenido de <http://www.errc.org/article/romanian-court-victory-%E2%80%93-forced-eviction-of-roma-to-pata-r%C3%A2t-was-illegal/4239> el 20 de Febrero de 2014.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Accelerating Patterns of Anti-Roma Violence in Hungary*. Francois-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard School of Public Health and Harvard University, Boston, febrero de 2014.

⁷⁸ Francois-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard School of Public Health and Harvard University, *Op. Cit.*, p. 22.

Esta situación se repite igualmente en la región occidental de la UE. En 2012 en distintas ciudades de Francia, se revivió la escena de demolición de campamentos romaníes, que si bien en esta ocasión no culminó con una expulsión en masa, como los medios lo llamaron en 2010, o en una repatriación voluntaria, como el gobierno francés manifestó en aquel entonces, igualmente dejó sin hogar a miles de personas de este grupo, sin que se cumpliera la promesa electoral de Francois Hollande acerca de no realizar desalojos de esta clase sin proporcionar alojamiento alternativo⁷⁹.

Igualmente en 2013 en Londres, Reino Unido, autoridades británicas solicitaron a romaníes que se retiraran del espacio que ocupaban en la zona del *Marble Arch*, atendiendo a las quejas por mendicidad y comportamiento antisociales realizadas por residentes cercanos⁸⁰.

Debido a la práctica frecuente de acciones discriminatorias y de exclusión, aún en la actualidad, es que se considera que la UE como integración tiene la obligación de intervenir, con el fin de que con la actuación constante y bien dirigida de las autoridades correspondientes, la toma de consciencia sobre el caso romaní tenga cabida no únicamente en las esferas más altas de gobierno, sino en cada individuo de la sociedad.

Actualmente, los casos de discriminación siguen haciendo acto de presencia, por lo que es imposible decir que el trabajo necesario para la integración romaní esté concluido o cerca de estarlo.

La reiterada práctica discriminatoria hacia los romaníes, casi hecha costumbre para la sociedad europea a lo largo de los siglos, no puede ser adoptada como justificación para que las acciones bien realizadas por un puñado de Estados se admitan como válidas respecto a todos los miembros de la UE, del mismo modo que las intervenciones tibias de cada uno de los Estados no deben ser apreciadas como verdaderos esfuerzos.

⁷⁹ "Gypsies Trapped in Misery as France Demolishes Camps", 15 de Agosto de 2012. Obtenido de <http://www.foxnews.com/world/2012/08/15/gypsies-trapped-in-misery-as-france-demolishes-camps/> el 22 de febrero de 2014.

⁸⁰ "Homeless Roma Gypsies Urged to Leave London". *BBC News London*, 19 de julio de 2013. Obtenido de <http://www.bbc.com/news/uk-england-london-23379922> el 26 de febrero de 2014.

Gradualmente la UE ha aumentado el nivel de consciencia con respecto a la situación romaní y ciertamente el resto de los países de la UE no han pasado por alto las necesidades de esta población, por lo que se han esforzado por acordar diversos instrumentos sociales encaminados a la mitigación de los efectos de la exclusión.

El primer paso en ese sentido, ha sido la incorporación a la legislación europea de cada vez mayores disposiciones sociales que sirvan como fundamento jurídico a las 27 naciones de la UE. Por ello, el siguiente capítulo está dedicado a hacer una revisión de la forma en que este proceso ha ido ocurriendo, de cómo los tratados de la UE han apostado cada vez más por un viraje hacia lo social y cómo esto ha funcionado como sostén para prestar una creciente atención al tema de la “cohesión social” que tanto puede beneficiar a los romaníes en su inclusión.

Finalmente, en el último capítulo de este trabajo se llevará a cabo el análisis pertinente de algunos programas europeos encaminados a dar vuelta a la página de la historia de la “situación romaní”, ya que aunque es verdad que ha habido progresos al respecto, la atmósfera de segregación y rechazo en la que están envueltos, parece no disiparse.

2. Política social europea.

En los apartados que se presentan como parte de este capítulo, se abordarán las distintas piezas que, como fundamento o como herramienta, procuran permitir a la Unión Europea implementar una política social en su territorio que sea particularmente favorable a los romaníes.

Para efectos de este trabajo, se adoptará la visión de “política social” de Isabel Ortiz en su estudio *Social Policy*⁸¹, en el cual menciona que “La política social frecuentemente se define como servicios sociales, tales como educación, salud, empleo y seguridad social.” y señala además que “[...] la política social implica redistribución, protección y justicia social [...] se trata de colocar a las personas en el centro de la creación de políticas, no proporcionándoles bienestar residual, sino priorizando sus necesidades [...] generando estabilidad y cohesión social”.⁸²

Se podrá apreciar cómo la preponderancia de un crecimiento económico durante la época de la Comunidad Económica Europea cede un poco de espacio al desarrollo del ámbito social con la Unión Europea, lo cual a su vez sienta las bases necesarias para posibilitar el acceso de los romaníes y otros grupos en situación de exclusión a los beneficios derivados de dicho crecimiento.

No obstante también se notará que esa posibilidad de los romaníes para allegarse de mayores ventajas, requiere del funcionamiento adecuado y preciso de distintos órdenes gubernamentales para volverse una realidad y cómo el fallo en cualquiera de ellos impide el alcance pleno del objetivo de la política social.

2.1 La evolución de la política social en los tratados de la Unión Europea: de Roma a Lisboa.

Las medidas adoptadas y las decisiones tomadas en la actualidad tanto por los gobiernos de los Estados miembros como por algunas de las instituciones europeas en el ámbito de la política social, tienen como fundamento primario al

⁸¹ Isabel Ortiz. *Social Policy*. United Nations, Department for Economic and Social Affairs, Nueva York, 2007.

⁸² *Ibid.* P. 6., traducción libre.

conjunto de tratados que han dado vida a la UE y que se han encargado de renovarla constantemente con el fin de mantenerla eficiente, esencialmente en lo que se refiere a sus metas de carácter económico.

La evolución de la UE en términos económicos es fácilmente rastreable: el paso de una Comunidad Económica con una moneda diferente por cada país que la integraba a una moneda única que fue primero el “Ecu” y finalmente el “Euro”, un mercado interior con libre circulación de mercancía, servicios, capitales y personas, enfocado esto último particularmente a los trabajadores y finalmente la construcción de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) de un Banco Central Europeo a cargo de la política monetaria de los países que han adoptado el euro. El progreso en la legislación social difiere de la económica.

Identificar el progreso que las leyes sociales han tenido desde el Tratado de Roma de 1957 hasta el Tratado de Lisboa firmado en 2007 no resulta una tarea sencilla. Mientras que los apartados económicos de los tratados se han ampliado o profundizado, las leyes sociales han tenido una escasa aparición y difícilmente han sufrido transformaciones; cuando lo han hecho, en la mayoría de los casos, los cambios son muy sutiles.

La respuesta acerca de por qué las leyes y políticas de uno y otro ámbito han recorrido caminos tan distintos y de que la legislación social pueda apreciarse con cierto atraso con respecto a la económica, se encuentra en el momento de la constitución de la Comunidad Económica Europea, precisamente en su Tratado Constitutivo o Tratado de Roma. Con el transcurso de los años, los objetivos que los seis países fundadores se plantearon a finales de la década de los 50 se han multiplicado, han ido adquiriendo concreción y han ido recurriendo a una variedad de instrumentos, adicionales a los iniciales, con el fin de alcanzar la línea de meta.

Precisamente la política social ha desempeñado un papel de instrumento más que de fin en el desarrollo de la hoy UE y solo hasta hace algunos años, se ha procurado un poco más el fomento del pensamiento de la ésta como un fin y no como un medio. Este rol secundario se nota claramente en los tratados de esta integración europea y, por tanto, explica la divergencia en los rumbos de las políticas económica y social, que aunque su avance ha debido ser forzosamente

en la misma dirección, el progreso de las primeras al ser el objetivo, no puede compararse con el de las segundas, que han servido de herramienta de apoyo.

En la delimitación temporal del presente trabajo, se hace referencia únicamente a los años comprendidos entre 2005 y 2010 y por lo tanto, sólo se alude a la integración de los 27 países en su fase de “Unión Europea”. Sin embargo, comenzar este breve análisis respecto a cómo se ha ido generando una política social a partir de los tratados de la UE sólo desde del Tratado de Lisboa – tratado que al haber sido firmado en el 2007 queda comprendido en el período a estudiar -no nos daría ninguna luz acerca de la manera en que ha evolucionado la política social a nivel europeo.

Ciertamente la UE, que comenzó siendo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se creó con la intención de evitar que, tras la Segunda Guerra Mundial, un conflicto bélico de proporciones similares o mayores se desatara en épocas posteriores. El ámbito económico surgió entonces como el indicado para cobijar la serie de acuerdos que nacieron inicialmente entre Alemania y Francia. La decisión de colocar la industria del carbón y el acero de ambos países, dos recursos vitales en los enfrentamientos bélicos y claves en las economías alemana y francesa, bajo una Alta Autoridad conjunta y a la cual podían sumarse el resto de los países de Europa que así lo desearan, fue el primer paso dado en el sentido de una integración europea de carácter marcadamente económico.

Aunque existió un Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero firmado en 1951, fue con el Tratado de Roma o Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 con el que se sientan las bases para el establecimiento de una integración europea cuyos miembros fundadores – Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo e Italia - comenzarían a coordinar ciertos aspectos económicos, como la desaparición de las fronteras interiores en materia de actividad comercial, a fin de fortalecer simultáneamente sus respectivas economías a través de la creación de un mercado común.

De esta manera, y según quedó establecido en el artículo 2 del Tratado en cuestión, se daba cabida al desempeño de actividades económicas bajo un

esquema de relaciones pacíficas y armoniosas entre los Estados participantes, permitiendo así la estabilidad económica necesaria al interior de cada uno de ellos para aumentar el nivel de vida de su población. Quedaba entonces manifestada la subordinación del resto de las esferas, incluida la social, a las decisiones que se tomaran en materia económica. Por tal motivo, las variaciones en la legislación social son menos claras que en el ámbito económico o institucional.

En el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (de aquí en adelante Tratado de Roma) la legislación en materia social es incipiente. El primer momento en que se hace referencia a aspectos sociales es en el artículo 3 en el que se establece el alcance de la Comunidad. No obstante la prontitud con la que lo social aparece en este tratado, debe especificarse que es hasta el inciso “i” en donde se menciona la construcción de un Fondo Social Europeo. Además de éste, ningún otro inciso hace referencia a la participación de la Comunidad en aspectos sociales. Evidentemente los primeros puntos de dicho artículo, se centran en la creación de un mercado común sin barreras arancelarias así como una política comercial común y la coordinación de las legislaciones nacionales para permitir el funcionamiento del mercado común.

En este momento histórico el Fondo Social Europeo (FSE) estaba destinado ciertamente a la procuración de una vida de calidad a la población de la Comunidad Económica Europea (CEE) aunque con miras al establecimiento del mercado común del que ya se ha hecho mención (artículo 123). Empero, no puede dejar de aplaudirse la introducción de un instrumento financiero a favor de los asuntos sociales comunitarios. Las mejoras en este respecto provendrían de las facilidades que la CEE proporcionaría a sus ciudadanos en la adquisición de un empleo, incluso en el caso de que tuvieran que salir de sus países de origen para laborar en otro Estado miembro. El beneficio de un salario garantizado resulta entonces una ventaja colateral a la utilidad que reportaba a la CEE en su objetivo de instalar un mercado sin barreras, aunque no por ello menos socialmente útil.

La lucha contra la discriminación (párrafo 2, artículo 48, capítulo 1, Título III) surge a la par del aumento en el requerimiento de mano de obra. Con el término de la segunda guerra mundial y con la disminución demográfica que ésta acarreó,

los Estados miembros de la CEE tenían entre sus prioridades la de llenar los huecos laborales. La libre circulación de personas otorgada también por el artículo 48, permitía que cualquier persona con nacionalidad de alguno de los seis países fundadores, trabajara indistintamente en Francia, Alemania, Italia o cualquiera de los países del Benelux⁸³. El paso siguiente obligatorio era impedir que las personas fueran rechazadas en la adquisición de un puesto de trabajo por motivos como su origen étnico o religión, ya que lo importante era la reorganización y reactivación de la economía sin considerar las características de quienes la estaban poniendo en marcha (artículo 39, párrafo 2).

El título que se incluye sobre Política Social, en su capítulo sobre Disposiciones Sociales, se enfoca más en cuestiones de protección y seguridad social de los trabajadores, por lo que además de ser breve, no es posible encontrar en él más asuntos que los que tratan el salario de los trabajadores, derecho a sindicalización y derecho al trabajo. No obstante, en el artículo 117 se señala la equiparación de trabajo y condiciones de vida a raíz del funcionamiento del mercado común, es decir, la búsqueda de la desaparición de las diferencias socioeconómicas en principio. Este artículo daría pie a la ampliación de las facultades de la Comunidad en el futuro.

Después de la mínima importancia que se otorgó a lo social con el Tratado de Roma, tuvo que esperarse hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1992 para comprobar si el tiempo transcurrido había jugado en favor de la colocación de la esfera social al mismo nivel que el de la económica.

El principal elemento que resaltaba con respecto al tratado anterior, era la inclusión de propósitos sociales en el considerando; en el tercero, aparece la primera contribución destacable a la legislación social europea, que expresa el apego de la CEE a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Tras 35 años desde el primer fundamento legal de la CEE se da un paso por demás relevante aunque lógico dado el carácter político que invadió el espíritu del Tratado. Manifestar la adopción, pero principalmente, la existencia de derechos humanos por parte de los 12 países más la República Democrática Alemana

⁸³ Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

reunificada bajo la dirección de la República Federal Alemana, y plasmarla en uno de los tratados de la CEE, supone un gran progreso frente a una integración de 6 países que, sin matices, consideraba lo social solo en función de lo económico.

En contraste, el séptimo considerando pareciera contradecir los avances expresados por el tercero, pues se propone promover la cohesión económica y social siempre a favor del mercado interior, es decir, el mantenimiento del bienestar de la sociedad en un grado suficiente como para sostener el crecimiento y desarrollo económico. Como se detallará en el apartado posterior, difícilmente puede criticarse la cantidad de derechos humanos concedidos a los ciudadanos por parte de su Estado, sobre todo si se toma en cuenta su clasificación por generaciones⁸⁴; no así la coherencia de otorgarlos o no frente a los objetivos específicos que el Estado mismo se ha impuesto, siendo uno de éstos, la cohesión social en el caso de la UE. La declaración sobre la subordinación de lo social a lo económico hecha en el considerando se repite y reafirma a lo largo del cuerpo del tratado.

En lo que se refiere a las modificaciones del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (modificado a Comunidad Europea por el Artículo G del presente Tratado), en el Título VIII se incluye la política social, educación, formación profesional y juventud. No obstante, el único tema al que realmente se le dedican algunos párrafos es a la educación. La sección que se refiere a la política social sólo se encarga de recordar la existencia de un Fondo Social Europeo al servicio del fomento del empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores - Artículo 109 M, inciso 32, sobre la sustitución del Título III en la tercera parte - , es decir, que no aporta nada nuevo con respecto al tratado predecesor.

⁸⁴ Generalmente los derechos humanos son clasificados en tres generaciones. La primera corresponde a los derechos civiles y políticos (que son los Derechos Fundamentales del ser humano) y son los únicos tipos de derechos humanos que el Estado está obligado a respetar. Los de segunda y tercera generación, los económicos, sociales y culturales y los de solidaridad, respectivamente, se proporcionan dependiendo de las capacidades económicas que el Estado posea para garantizarlos. Magdalena Aguilar Cuevas. *Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos*. P. 93. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf> el 1 de Noviembre del 2011.

Tanto la educación como la formación a nivel profesional son puestas en manos del Estado cuya acción, será solamente complementada por la UE – aplicación del principio de subsidiariedad-. En el caso de la educación –artículo 126, capítulo 3, del agregado Título VIII -, los esfuerzos se centran en aumentar la eficiencia de la impartición de la educación, sin considerar factores como la inclusión de grupos marginados, como el caso de los romaníes o los beneficios y propósitos de tener una formación educacional adecuada.

A diferencia del tema de la educación, los artículos que tratan la formación profesional propiamente –artículo 127, capítulo 3, del agregado Título VIII– brindan mayores detalles acerca de las metas que se pretenden alcanzar vía la formación profesional, como el aumento en el nivel de vida a través de la inserción o reinserción al campo laboral y la transferencia de conocimientos de los nuevos profesionistas a las generaciones venideras.

El desarrollo del tema de la cohesión social se presenta como una innovación respecto del tratado de 1957, dedicándosele en el de Maastricht el Título XIV, Cohesión Económica y Social.

El concepto de cohesión social continúa moldeándose hasta la fecha. En ese momento se mencionaba con la intención de reducir las diferencias socioeconómicas entre los grupos sociales. No obstante y a pesar de que esta política de cohesión ya contaba con un Fondo Social, no involucraba variables más allá de las indispensables para el cumplimiento del objetivo urgente del mercado común.

Dentro de los cinco artículos que la componen, tan solo dos dan luz sobre asuntos sociales. El primero y más importante es el artículo 130 A que promueve la cohesión social y económica mediante la reducción de la diferencia en el desarrollo de las regiones, así como a través de la disminución del retraso en el desarrollo de las menos favorecidas.

Cierto es que los asuntos sociales deben manejarse como un todo interrelacionado y que el tema de la educación del artículo 126, es igual de importante que el de la reducción en la diferencia del desarrollo. Mas el artículo 130 A tiene la cualidad de ser el primero en resaltar la existencia de diferencias en

cuanto al progreso social entre regiones, así como el primero en proponer una modificación en las formas en que se había dirigido la política social, esto con el fin evidente de fortalecer la cohesión social a la par que la económica. Para ello el segundo artículo, el 130 C, establece la creación de un Fondo Regional de Desarrollo (FEDER).

El FEDER es el encargado de realizar los ajustes necesarios a las regiones menos desarrolladas y de reimpulsar las de carácter industrial en las que dicho progreso se haya detenido o se haya visto obstaculizado. El fin último de este instrumento financiero consiste en la promoción y mantenimiento de empleos estables, por lo que cualquier inversión realizada sobre ámbitos como educación o salud, tienen el propósito de activar o reactivar la economía de la localidad en cuestión.

En el artículo B del Tratado se proporciona igualdad de importancia a la esfera económica y a la social, e incluso proyecta la idea de que el progreso de uno no es posible sin el desarrollo del otro. Es aquí donde los conceptos de cohesión social y económica entran en escena para desempeñar un importante rol en el mantenimiento del desarrollo equilibrado de todas las regiones de la ya UE.

El Tratado firmado en Maastricht no obstante, inyecta dos elementos contrarios entre sí que no deben pasarse por alto a la hora de analizar la inclusión del factor social en la agenda europea. El primero de ellos, proporcionado por el neofuncionalismo de Ernst B. Haas en *The Uniting of Europe*, es la noción del *spillover* o desbordamiento⁸⁵. La inminente ampliación de facultades de la UE hacia otras áreas además de la económica, como la social o la política, anticipaba el camino ascendente de la política social como un asunto prioritario del qué hacer comunitario.

Este “efecto de derrame” no solo indicaba que el avance natural de la UE como integración económica era la asimilación de otras áreas a dicho proceso, sino que además sugería la imperiosa necesidad de extender sus raíces so pena

⁸⁵ “[...] *spillover* referred to the way in which the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further economic integration within and beyond that sector, and greater authoritative capacity at the European level.” Ben Rosamond. *Theories of European Integration*. Editorial Palgrave, Nueva York, 2000, p. 60.

de ver truncada la evolución de metas como la Unión Monetaria. La insinuación clara era que la política social debía ser tratada a la par que cualquier otro tema puesto en ese entonces sobre la mesa, pues constituía un eslabón insustituible en la cadena tanto de herramientas como de objetivos comunitarios.

El segundo elemento y que resulta por demás perjudicial al desarrollo de la política social en la UE así como contrario a la idea del *spillover*, es el principio de subsidiariedad instituido en el artículo 3B y que dice textual:

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.⁸⁶

Además de las limitaciones que impone el artículo 3B, el Acuerdo sobre Política Social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (en adelante Acuerdo sobre Política Social), especifica también, en su artículo 2, punto 1, que la UE únicamente complementaría la acción de los Estados miembros en la toma de decisiones sobre temas sociales como: mejora del ambiente laboral, protección de la salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta a trabajadores, igualdad de oportunidades en el mercado laboral, igualdad de trato de mujeres y hombres en el espacio de trabajo y la integración de personas excluidas al mercado laboral.

Las decisiones en las que la Unión puede tomar parte, a través de la institución del Consejo, son aquellas en las que pueda haber diferencias entre el patrón y los trabajadores: protección de los trabajadores, protección de los mismos en caso de rescisión del contrato laboral, representación y defensa colectiva de intereses de los trabajadores y empresarios, condiciones y requisitos para laborar

⁸⁶ Artículo 3B (añadido en el Tratado de Maastricht). *Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> el 20 de septiembre del 2011.*

para nacionales de terceros países que residan en territorio de la Unión y fomento y creación de empleo⁸⁷.

Si ya de inicio la política social se enfoca exclusivamente en el ámbito laboral y el Acuerdo sobre Política Social da preferencia al Estado miembro para decidir sobre puntos nodales en cuanto a la regulación de los aspectos sociales en el área del trabajo, el principio de subsidiariedad es la coronación de un proyecto comunitario en el que la política social es marginada tanto en su capacidad de incluir una variedad más amplia de situaciones a tratar y de escenarios en los que actuar, así como en su oportunidad de impactar por igual y de manera significativa en cada rincón del territorio de la UE.

Un punto más que queda inserto en el Artículo B es la creación de la ciudadanía de la Unión. A partir de aquí se considerará ciudadanos de la Unión a todas aquellas personas que sean nacionales de cualquiera de los Estados miembros. Este es un elemento relevante dado que se hace extensible el reconocimiento de los derechos y libertades estipulados en el presente tratado, a todos los nacionales de los Estados miembros, ciudadanos europeos, a la vez que restringe la concesión de los mismos única y exclusivamente a dichos ciudadanos.

Respecto al Acuerdo sobre Política Social, no es en absoluto laudable que los aspectos específicos que en él se tratan y que debían haber sido incluidos en el cuerpo principal del tratado dada su relevancia y como mínimo, por su apoyo y aportación a la construcción de la integración económica, hayan sido relegados una vez más a una posición secundaria al margen del máximo instrumento jurídico de la UE. No obstante, la integración de tal Acuerdo en los anexos indudablemente merece el reconocimiento de haber sido fruto del acuerdo entre 11 de los 12 países miembros⁸⁸ y de permitirle a la Unión ampliar un poco más su participación a lo social.

El Acuerdo sobre Política Social enumeraba una serie de objetivos sociales, algunos de los cuales estaban dirigidos a la elevación del nivel de vida de los

⁸⁷ Artículo 2, punto 3, del Acuerdo sobre Política Social, anexo al Tratado de Maastricht de 1992.

⁸⁸ Fue Reino Unido el que optó por no adoptar el Acuerdo sobre Política Social, por lo que en el Protocolo sobre la Política Social se establece que lo estipulado por los artículos contenidos dentro de dicho Acuerdo, no son aplicables al Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

ciudadanos europeos. Aunque la mayoría de ellos se refería aún a los beneficios económicos que resultaban del progreso social proporcionado por medidas como el fomento del empleo, protección social adecuada, mejora de condiciones de trabajo y desarrollo de recursos humanos para conseguir un empleo adecuado y duradero –Artículo 1 del Acuerdo sobre Política Social-, se incorporó uno nuevo, también en el artículo primero, que solicitaba urgentemente una actualizada consciencia sobre las nuevas necesidades de la sociedad.

Se trataba de la lucha contra las exclusiones. Al no entrar en detalle acerca del tipo de exclusión a la que hace alusión, puede inferirse que se trata de la lucha contra la exclusión social. Definir concretamente este concepto resulta bastante complejo debido a los numerosos elementos que la componen. Saül Karsz indica que “La exclusión concierne a la segregación, la eliminación, la expulsión, el apartamiento, el despido, la revocación, el destierro, el exilio”.⁸⁹

Esta nueva tarea en la que la UE se ve parcialmente involucrada –artículo 2, punto 1-, abre el campo visión de los Estados miembros hacia nuevos sujetos que anteriormente sólo habían sido el centro de atención por parte de políticas aisladas. Grupos marginados social y económicamente, incluidas minorías como los romaníes, tendrían que ir ocupando cada vez más espacio en la legislación europea o como mínimo, en las políticas y programas derivados de los derechos contenidos en ésta.

La ventaja añadida es entonces que la UE asume la responsabilidad de complementar las acciones emprendidas por los Estados miembros en este campo. El Consejo, de acuerdo al artículo 2, punto 2, en caso de considerar no satisfechas las necesidades de los grupos excluidos, procedería mediante directivas que establecieran los estándares mínimos a cubrir acerca del tópico en cuestión⁹⁰.

Con el Tratado firmado en Ámsterdam en 1997, los Tratados de la UE y de la Comunidad Europea permanecen prácticamente inalterados. Mas una de las primeras modificaciones en hacer su aparición y que mantiene coherencia con el

⁸⁹ Saül Karsz (Comp.). *La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices*. Editorial Gedisa, Barcelona, 2004, p. 142.

⁹⁰ Tales directivas se dirigirían particularmente a los Estados miembros que lo requirieran, considerando las normas de sus cuerpos legislativos para evitar invalidaciones de las mismas por causas de índole técnico-jurídicas.

asunto de los excluidos en el Protocolo sobre Política Social, es la adición de un considerando en el que se hace aún más explícita la voluntad de respetar y regirse bajo los derechos fundamentales y que, de forma más específica, reafirma el apego de la UE a los derechos fundamentales contenidos en la Carta Social Europea de Turín del 1961, firmada por los integrantes del Consejo de Europa y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, firmada por los miembros de la CEE en 1989.

Se ha de recordar no obstante, que en el Tratado de Maastricht también se incorporó el deseo de respetar los derechos humanos. La diferencia en el Tratado de 1997 es que en la sustitución del apartado 1 del artículo 6 se reitera dicha voluntad, sin sujetarla esta vez a ningún aspecto económico.

En línea con lo anterior, los derechos humanos y las libertades fundamentales ascienden un nivel en la escala de importancia al ser incluidos como uno de los cuatro principios, señalados en la sustitución del párrafo 1 del artículo F, que habrían de ser los constituyentes de la base de la actuación de la UE, junto con la libertad, democracia y el Estado de Derecho.

En cuanto a temas que no fueron manejados en el Tratado de la Unión y que se integran al de Ámsterdam se encuentra la facultad conferida a la UE para crear y aplicar medidas dirigidas a la lucha en contra de las discriminaciones, ya sea por causas de género, grupo étnico, orientación sexual, creencias religiosas o discapacidad –Artículo 6 A-. Este artículo es medular en el mejoramiento de las condiciones de vida de los romaníes, ya que mientras por un lado atrae la atención hacia su situación particular así como hacia otros grupos en un estado similar, por otro, extiende la protección de la UE hacia las personas o grupos victimizados por actos de discriminación racial.

En este tenor, el último artículo que introduce un contenido social es el modificado 117 y posee una notable importancia al ser el responsable de que por vez primera se inserte el concepto de “exclusión” en uno de los Tratados de la Comunidad Europea, al mencionar que “La Comunidad y los Estados miembros, [...] tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una

protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.”

La Comunidad tiene el objetivo de fomentar el empleo y mejorar las condiciones de vida y trabajo mediante la equiparación del progreso, protección y diálogo sociales que permitan combatir la lucha contra las exclusiones y obtener empleos duraderos.

Resalta aquí el ascenso del aspecto social al colocarse el combate a la exclusión a la par de una de los asuntos que se ha consolidado como una de las máximas y principales preocupaciones de la UE, es decir, la cuestión del empleo.

En ese sentido, comienza a abrirse paso un nuevo enfoque en el que lo social se supedita cada vez menos a lo económico. La equiparación de dos aspectos ubicados en dos límites opuestos de la esfera social, del empleo por un lado, punto forzosamente relacionado con lo económico, y de la exclusión por otro, asunto completamente vinculado con los derechos fundamentales, transmite la idea de que el trabajo realizado a favor de uno será a su vez en beneficio del otro, dentro del cual quedarán comprendidos los temas intermedios entre los dos puntos límites.

Finalmente en la sección de anexos de este Tratado⁹¹, el Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad cobra relevancia para el tema del presente trabajo, ya que en éste se aclaran sucintamente los requerimientos para la aplicación de la subsidiariedad, esto es, para la ampliación de la injerencia de la UE en otros temas no previstos en el cuerpo del Tratado.

En el inciso 5 del protocolo se enlistan los tres requisitos necesarios para ejercer el principio de subsidiariedad sobre un tema en particular: 1) que se trate de un asunto de carácter transnacional cuya resolución no sea satisfactoria con la sola actuación del Estado, 2) que la participación de la UE no contravenga al Tratado o afecte a Estados miembros y 3) que el control del tema por parte de la UE brinde

⁹¹ El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte no es parte de ninguno de los Protocolos o Acuerdos ubicados en la sección de anexos del Tratado de Ámsterdam.

mayores ventajas debido a su escala en comparación con la actuación a nivel nacional.

El primer requisito del caso romaní es cumplido a cabalidad, ya que se trata de un fenómeno social no privativo de un solo país, por el contrario, en él se ven envueltos todos los Estados miembros de la UE e incluso varios de sus países vecinos. Es por ello un tema que debe ser trabajado y solucionado conjuntamente.

El segundo requerimiento impide que la acción de la UE entre en conflicto con los Tratados que la regulan o afecte a sus integrantes. Dado que los romaníes se encuentran en condición de exclusión social, fenómeno que se genera por el cúmulo de distintos factores y problemas sociales como son la discriminación en diversos ámbitos, pobreza extrema, dificultad en la consecución de empleo, entre otros, y puesto que en el presente Tratado se propone la lucha en contra de las discriminaciones y la equiparación del progreso vía el empleo, queda demostrado que la UE estaría cumpliendo en todo caso con el contenido de este Tratado. Aunado a ello, la “cuestión romaní” se presenta como una situación inconveniente para los Estados miembros, lo que significa que de ninguna manera la UE actuaría en perjuicio de sus intereses.

La tercer y última exigencia solicita mayores ventajas de la acción comunitaria en comparación con la de los Estados. Ciertamente no puede minimizarse la búsqueda de solución de un Estado miembro hacia el problema de los romaníes, ya que esto implicaría la reducción del número de personas en condición de exclusión. Sin embargo, al ser la exclusión una cuestión que se presenta prácticamente con la misma intensidad en todos los Estados miembros, debe darse un tratamiento general del problema, con el objetivo de que el progreso obtenido a partir de las medidas aplicadas se presente de forma homogénea en todo el territorio comunitario.

En caso de que los esfuerzos se concentraran en una zona delimitada, se correría el riesgo de una ola de migración hacia la región que ofrece mayores beneficios que el resto, lo que eventualmente frenaría el buen funcionamiento del programa o política en ejecución, esencialmente por falta de los recursos humanos necesarios para atender las necesidades de un número creciente de afectados. En

conclusión, el caso romaní es susceptible de ser tratado bajo el principio de subsidiariedad y por ende, de ser integrado a la política social comunitaria, aunque hasta el momento esto aún no ha sido posible.

Gracias a este principio es que la UE ha creado diversos programas dirigidos a la comunidad romaní con el propósito de mejorar sus condiciones de vida. Con todo, la intervención de la UE es limitada. El inciso 6 del mismo Protocolo estipula que ésta debe ser lo más reducida posible, estableciendo objetivos comunes pero dando a los Estados miembros la libertad para elegir el proceso por el cual los materializarán, por lo que aún quedan algunos cabos sueltos en el tema de los fundamentos jurídicos sociales.

Habiéndose planteado ya hasta el Tratado de Ámsterdam un buen número de temas de corte social, el Tratado de Niza de 2001 no produjo cambios significativos al respecto. Tan solo es uno el artículo que introduce una nueva propuesta, esto debido a que el principal objetivo del tratado era la adaptación de las instituciones europeas a los cambios que se gestarían con la adhesión de nuevos Estados miembros en los años posteriores.⁹²

Precisamente es de carácter institucional la alteración presentada por el presente Tratado y es recogida por la sustitución del artículo 144, en el que se señala la creación de un Comité de Protección Social de carácter consultivo y cuya función sería la de monitorear el progreso de los programas de protección social. Este artículo ni ningún otro se encargan de dar más detalles acerca de las funciones de dicho Comité y en la sección de anexos tampoco se añaden cuestiones sociales relevantes.

Finalmente, la última reforma al Tratado de la UE es el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. De entre todos, es el tratado en el que es más notoria la gran preeminencia que dio a cuestiones sociales. Pese a que en cantidad las variaciones no superan a la de algunos instrumentos jurídicos anteriores, el tipo de cambios con los que se vio impregnado son esenciales para una porción de la sociedad europea que, con

⁹² Nuria González Martín. *Tratado de Niza*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, p. 736. Obtenido de <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex107/BMD10711.pdf> el 7 de Noviembre del 2011.

mayor frecuencia, urge a los gobiernos e instituciones comunitarias a proyectarse sobre diversos asuntos sociales que se han visto descuidados.

En el nuevo artículo 1 bis se menciona un concepto que no había sido manejado con anterioridad: las minorías. Se refrendan aquí algunos de los valores señalados en el Tratado de la UE, como la democracia y la libertad y se agregan dos que serán fundamentales en el sostenimiento de la necesidad de atender el caso romaní. En primer lugar aparece el respeto a la dignidad humana, un concepto que se relaciona con el derecho que tienen los seres humanos por el hecho de serlo, por naturaleza, de desarrollarse en todos los órdenes de su persona y que constituye la base de los derechos humanos. La segunda referencia es precisamente la del “[...] respeto a los derechos humanos, incluidos los de las minorías.”⁹³

La especificación acerca de las minorías como sujetos de derechos humanos no significa que hasta entonces se les apreciara como desprovistos de tales atributos, pero sí que no se había reparado en la importancia o necesidad de plasmarlos formalmente en un documento con la envergadura de un Tratado. Las ampliaciones de la UE de 2004 y de 2007 fueron determinantes en la profundización de la dimensión social de la integración con el nuevo Tratado, principalmente en lo relativo al respeto de los derechos humanos y fundamentales, dadas las numerosas minorías que albergaban y que llegaron a formar parte de la sociedad europea.

El paso siguiente era la dotación de un carácter obligatorio a estos derechos fundamentales sin que la UE adquiriera mayores facultades de las que le proporcionaba el mismo Tratado y sin que se crearan problemas entre su jurisdicción y la de los Estados miembros. De ahí que el artículo 6 se sustituyera con el reconocimiento de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del 7 de diciembre del 2000 como un documento con contenido vinculante y con igual valor jurídico que los tratados.

⁹³ Párrafo primero, punto 3, artículo 2 sustituido del Tratado de Lisboa.

Aunque en la teoría dicha Carta impone modificaciones esenciales al Derecho Comunitario, más adelante se verá que la ejecución cabal de la misma se mantiene aún rezagada con respecto a lo que se enuncia en el Tratado.

La reafirmación del creciente interés de la UE por las cuestiones sociales se presenta a lo largo del resto del tratado. En el primer párrafo, punto 3 del artículo 2, se consolidan después de tanto tiempo las metas del mercado con el progreso social, optando por adoptar una economía social de mercado en la que no priman los intereses económicos sobre los sociales; por el contrario, se reúnen en un sólo concepto que permite que su desarrollo simultáneo.

El combate de la exclusión, adquiere con este tratado el apellido que antaño solo podía inferirse. El mismo artículo 2, en el segundo párrafo del punto 3, señala el combate a la exclusión “social” y a las discriminaciones y el tercer párrafo, reitera el fomento de la cohesión social y económica. Otros artículos reiterativos de algunas partes del contenido del tratado anterior son el artículo 5 bis y el 5 ter, los cuales se refieren a la promoción del empleo con protección social adecuada, así como con base en la lucha de la exclusión social y la lucha contra las discriminaciones por motivos de raza, religión, orientación sexual, género o discapacidad, respectivamente.

Por otra parte, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, cuya denominación es sustituida por la de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 2C, párrafo 2, aclara ya los ámbitos de acción compartida entre la UE y los Estados miembros, colocando a la política social y a la cohesión económica y social entre ellos. En el caso de la primera sin embargo, el tratado la delimita únicamente a los aspectos que él mismo señala, de tal manera que la UE no actúe en las áreas que no le competen. En el apartado del presente trabajo correspondiente a la cohesión social, se dará más luz sobre las dificultades que dicha delimitación reporta a la creación de una política social común a todos los Estados miembros, y cómo el principio de subsidiariedad pone, de igual manera, contribuye a tal fin.

El Tratado de Lisboa, a pesar de sus cabos sueltos, termina por dar coherencia a la intencionalidad demostrada por los Estados miembros para dar

mayor valor a lo social dentro de los tratados y que, hasta el 2007, fue posible concretar a través de recursos como el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Si bien la UE deberá seguir renovándose y actualizándose en todos sus campos de acción, el entorno teórico sobre política social queda momentáneamente concluido. Sentadas las directrices de esta política, es ahora necesario dar espacio a otros instrumentos jurídicos responsables de ejecutar el Derecho Comunitario en esta materia.

2.2 Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otros instrumentos jurídicos.

El proyecto de creación de una Europa integrada bajo diversas instituciones, algunas de ellas con carácter supranacional, era en sí mismo una novedad en 1952 y prácticamente una hipótesis a punto de ser puesta a prueba para determinar su funcionalidad. Es justificable que para ese entonces ni siquiera pasara por la mente de hombres de la talla de Jean Monnet o Robert Schuman hacer referencias sobre aspectos sociales y menos aún sobre derechos fundamentales en su plan de una integración europea.

Ciertamente la tarea de poner en marcha esta integración y mantenerla a flote a partir únicamente del ámbito económico requería de toda la concentración y esfuerzo de sus autores. Pero en definitiva, no puede utilizarse como pretexto que tal sector haya acaparado los reflectores durante casi 50 años impidiendo desarrollar otras áreas con igualdad de importancia.

Antes de la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el 7 de diciembre de 2000, hubo intentos por dotar a la Comunidad Europea de un listado consolidado y específico de los derechos que ésta protegería. Tal es el caso de una de las resoluciones del Parlamento Europeo en 1975, en la que señalaba la necesidad de crear un documento sobre los derechos fundamentales de la CEE.

La materialización de dicha Carta no obstante, no adquirió importancia sino hasta el 1 de diciembre de 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando ésta se tornó vinculante para todos los Estados miembros – excepto Reino

Unido y Polonia - y adquirió el mismo valor jurídico que el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Pese a lo anterior, como se verá más adelante, aún deben hacerse varios ajustes en cuanto a la aplicación de la Carta.

Una de las críticas que podrían hacerse a la Carta, es la insinuación que hace al referir que su contenido incluye únicamente “derechos fundamentales”, entendidos éstos como derechos individuales de carácter civil y político. Mas este documento incluye además derechos económicos, sociales y de solidaridad.

Los derechos civiles y políticos, que en la Carta se enlistan en los primeros tres capítulos y en el capítulo cinco, podrían considerarse como derechos humanos básicos sin los cuales, la dignidad que pretenden proteger se vería vulnerada, de ahí su denominación como fundamentales. Adquirieron sentido e importancia con la Revolución Francesa de 1789 y hasta la fecha, se toman como derechos que por naturaleza y sin necesidad de un derecho positivo, corresponden a los seres humanos.

Bajo esta perspectiva, las instituciones de los Estados tienen el deber de vigilar sus acciones con el fin de salvaguardar y garantizar tales derechos. Es distinto el caso de los derechos sociales, culturales y económicos, que de acuerdo con varios filósofos, no son verdaderos derechos humanos y mucho menos podrían ser fundamentales. De ahí que la decisión sobre los derechos de este tipo que deben proporcionarse sea en la actualidad prerrogativa de cada Estado, es decir, que no se les puede obligar a garantizarlos, pues esto depende de la disponibilidad de recursos y capacidades de cada uno.

Maurice Cranston explica que los derechos sociales y económicos no son verdaderos derechos humanos porque carecen del carácter de universalidad, esto es, que la mayoría de ellos se enfocan en sólo un sector de la sociedad. Jack Donnelly rebate esta aseveración al señalar que la universalidad no se relaciona con las circunstancias experimentadas por un grupo en particular que, en determinado momento, lo sitúen como candidato para la aplicación de estos

derechos, sino que implica que éstos pueden ser aplicables a todos los individuos.⁹⁴

Si en la Carta los derechos sociales y económicos (Capítulo IV) se incluyen como fundamentales, deberíamos preguntarnos si los signatarios de este documento asumen que los Estados deben garantizarlos tal y como hacen con los derechos civiles y políticos. Y aunque es muy improbable que esa haya sido la intención, su clasificación en ese sentido permite suponer que son derechos considerados, si no indispensables, si medulares en la actualidad para proteger la dignidad humana y particularmente esenciales como cimiento de los programas sociales que se dirijan a los romaníes.

Por desgracia y pese a los beneficios que pueda aportar a la sociedad europea, la misma Carta de Derechos Fundamentales contiene un artículo que impide su aplicación obligatoria de modo claro e inmediato. Se trata del artículo 51 que determina su ámbito de aplicación: la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se dirige a las instituciones y órganos de la misma, y a los Estados únicamente cuando apliquen Derecho de la Unión y en cuanto a la UE, dicha Carta no amplía sus competencias.

Con el Tratado de Lisboa este artículo no sufrió ninguna modificación, lo que demuestra que existe todavía resistencia por parte de los Estados miembros para fijar un verdadero compromiso con los derechos fundamentales de la Carta, toda vez que ésta sí obliga a los Estados miembros a cumplirla pero sólo en ciertos casos: en adaptaciones de directivas a legislación nacional y en la aplicación de normas de la UE por parte de autoridades nacionales, siempre y cuando en ambas situaciones, los derechos fundamentales queden en desventaja. De forma que, con todo y que dicho instrumento jurídico sea ahora de cumplimiento obligatorio y no únicamente un listado público de derechos, la UE sigue teniendo capacidades limitadas para hacer que los Estados miembros la acaten.

Un punto a favor de la acción de la UE con respecto a su obligatoriedad, es su Estrategia para la Aplicación Efectiva de la Carta de los Derechos

⁹⁴ Jack Donnelly. *Derechos Humanos Universales*. Editorial Gernika, México, 1994, p. 56.

Fundamentales por la Unión Europea, que fue una Comunicación de la Comisión del 19 de octubre del 2010⁹⁵. En ésta se menciona el recurso por incumplimiento que la Comisión Europea puede interponer ante el Tribunal de Justicia Europeo, mismo que, en caso de corroborar el incumplimiento de alguna norma de Derecho Europeo, dictaría una sanción al Estado miembro en cuestión; la cual, de no cumplirse, se convertiría en una multa imputable al Estado.

Con respecto a este recurso de incumplimiento, vale la pena destacar que debido a las acciones emprendidas por el Gobierno francés en contra de los romaníes en 2010 (mencionadas en el último apartado del primer capítulo), la Comisión Europea manifestó en ese año la posibilidad de iniciar un recurso de este tipo en contra de Francia, sin que lo anterior condujera a repercusiones reales para tal país.⁹⁶

En 2013 la Comisión reiteró su advertencia de sanción a Francia por comentarios discriminatorios en contra de los romaníes vertidos por el Ministro del Interior francés, Manuel Valls, sin que una vez más se concretaran las acciones anunciadas por las autoridades comunitarias.⁹⁷

Para abril de 2014, a pesar de que la Unión Europea hizo manifiesto el conocimiento que tenía de la forma en que Francia estaba tratando a los romaníes bajo su jurisdicción, aún era posible encontrar denuncias como la realizada por la Organización No Gubernamental “Amnistía Internacional” al respecto de la tibia reacción de la Unión Europea ante los abusos cometidos hacia los integrantes de dicho grupo minoritario por países como Francia y República Checa⁹⁸, lo que

⁹⁵ Comisión Europea. *Estrategia para la Aplicación Efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea*. Bruselas, 19 de octubre del 2010, p. 11. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:ES:PDF> el 29 de noviembre del 2011.

⁹⁶ *Gitanos: Bruselas Pide por Fin Explicaciones a París*. Universitat de València, Fundació General, Centre de Documentació Europea, 15 de septiembre de 2010. Obtenido de <http://cde.uv.es/agenda/jornadas/itemlist/tag/Comisi%C3%B3n%20Europea.html?start=90> el 20 de abril de 2014.

⁹⁷ *UE Pide a Francia que Respete Derechos Fundamentales de los Gitanos So Pena de Sanciones*, 25 de septiembre de 2013. Obtenido de <http://noticias.terra.com.mx/mundo/ue-pide-a-francia-que-respete-derechos-fundamentales-de-los-gitanos-so-pena-de-sanciones,a12ba6dc1c551410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html> el 20 de abril de 2014.

⁹⁸ Juan Peces. *Amnistía Denuncia que Europa Sigue sin Sancionar los Abusos contra los Gitanos*. El País, París, 8 de abril de 2014. Obtenido de

permite afirmar que el citado recurso por incumplimiento se trata de un elemento más añadido a la lista de buenos deseos más que de una realidad.

Con anterioridad se habían puesto sobre la mesa otro tipo de procedimientos que obligaran a los Estados en su deber de cumplir y garantizar los derechos fundamentales. En el artículo 4 apartado 4 del Proyecto Spinelli de 1984, así como en el artículo 44 del mismo, se proponía la suspensión de derechos contenidos en los Tratados Comunitarios al Estado miembro que se hubiese encontrado responsable de violar derechos fundamentales. A pesar de que este proyecto no fue aprobado por los Estados miembros, recurrir a sanciones de esta naturaleza simplemente habrían alejado más al Estado sancionado del campo de acción comunitario.

En definitiva, el recurso por incumplimiento es el medio más poderoso que posee hoy la UE para hacer cumplir la Carta, y aun así, quedan fuera de su jurisdicción los actos contrarios a los derechos fundamentales que los Estados miembros realicen y que no se ligen con el Derecho Europeo.

El que este espacio haya quedado fuera de la competencia de las instituciones europeas no es gratuito. Tiene su explicación en la posibilidad de que la Carta, bajo su nuevo carácter, concediera mayor poder a la UE frente a los Estados miembros. Recordemos que hasta el momento, el sector económico es el único en el que se ha logrado una verdadera integración, aunque siguen habiendo fuertes intentos por lograrlo en el político.

La soberanía estatal, bajo la que continuamente se refugian los Estados como justificación para evitar el escrutinio de algunas instituciones, es la respuesta a la falta de progreso en la integración europea en el ámbito que nos ocupa y sigue siendo una barrera difícil de franquear. Desde el punto del Derecho Internacional y de acuerdo con Matthias Herdegen, “[...] la soberanía [...] contempla la competencia exclusiva para desarrollar funciones estatales en el

territorio estatal e incluye [...] el derecho de disponer del territorio.”⁹⁹ Fundamentalmente, y como coinciden Herdegen y Max Sorensen, la soberanía no es la supremacía de un Estado sobre otro, sino que alude más bien a la independencia entre ellos.

En el caso específico de los miembros de la UE, la soberanía se relaciona con la capacidad que tienen las instituciones comunitarias para intervenir o afectar de cualquier manera aspectos que son considerados competencia exclusiva de los Estados. Los derechos fundamentales han sido, tradicionalmente, un tema regulado sólo por los Estados, tanto en su aplicación como en la elección de derechos a proteger y, por la naturaleza de los mismos, es un asunto que impacta esencialmente al sector político.

El punto clave en la relación Carta de Derechos Fundamentales – Estados miembros, no radica en la carga que pueda significar el contraer nuevas responsabilidades para con sus ciudadanos, ya que en mayor o menor medida, los últimos se han encargado de cubrir la protección de los derechos fundamentales (civiles y políticos) y de algunos otros derechos vinculados con aspectos educativos y de salud, y la adopción de nuevos derechos prácticamente no supone problema alguno. El conflicto real es que esta vez se trata de un compromiso cuyas promesas no descansarán únicamente en el documento que firmaron, sino que habrá ahora instituciones encargadas de monitorear el cumplimiento de tales compromisos, esto es, de intervenir en el qué hacer nacional de cada Estado signatario de la Carta.

Es aquí cuando los estandartes de la soberanía estatal se elevan al máximo y renace la cuestión sobre la supranacionalidad de la ahora UE. Al respecto de este último asunto podría desarrollarse todo un trabajo, pero lo que interesa y a lo que habrá que dar seguimiento, es a los cambios en las formas de aplicar la Carta de Derechos Fundamentales, pues todavía dos años antes de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, la manera más rigurosa de las instituciones europeas para

⁹⁹ Matthias Herdegen. *Derecho Internacional Público*. Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, México, 2005, .p. 183.

hacerla cumplir, había sido mediante directivas y resoluciones¹⁰⁰, actos no vinculantes del Derecho de la UE, a diferencia de los reglamentos y decisiones, y a través de los criterios de Copenhague a los países candidatos de adhesión.

Notable es, sin embargo, la Decisión Marco Relativa a la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia, adoptada por el Consejo en el 2008. A través de ésta se penalizan actos como la incitación pública a la violencia u odio hacia un grupo en particular o hacia un miembro del mismo, por motivos de raza, color, religión, ascendencia y origen étnico o nacional, la difusión de contenido racista o xenófobo mediante cualquier medio e incluso, la negación o trivialización pública de crímenes de genocidio, contra la humanidad o de guerra que puedan desencadenar en actos de odio hacia algún grupo o un miembro de éste.

La determinación de la sanción corresponde a los Estados miembros, siempre y cuando tenga en cuenta que, tal y como determina el Consejo, la pena debe ser de entre uno a tres años de prisión para el nacional del país responsable, para el nacional de terceros países que cometa el delito en territorio de la UE o para las personas morales con sede en territorio comunitario.

Esta decisión constituye en sí misma un acto que eleva la coherencia entre los objetivos de Lisboa y el qué hacer institucional comunitario. Uno de los aspectos que más destacan, es la posibilidad de iniciar investigaciones sobre el delito sin que medie la denuncia de la víctima.

Con esta medida, se impide que una gran cantidad de actos queden impunes, pues como se mencionó en el capítulo primero de este trabajo, muchas de las víctimas de estos crímenes se rehúsan a denunciar a sus agresores por miedo o por falta de confianza en las autoridades. Al mismo tiempo, queda manifestado el hecho de que el alto o bajo número de denuncias, no es proporcional a la profundidad del problema.

¹⁰⁰ Como ejemplo pueden mencionarse la Directiva del Consejo 2000/43/EC de 2000 en contra de la discriminación, la directiva 2004/38/EC sobre el derecho de libre circulación y residencia, la Resolución sobre la Situación de la Población Romaní en la Unión Europea del 28 de abril de 2005 y la Resolución sobre la situación de las mujeres romaníes en la Unión Europea del 1 de junio de 2006.

Queda claro que mientras cada vez sean más las ideas ilustradas y revolucionadas las que logren escabullirse y filtrarse en los Tratados de la UE, los Estados tendrán que ir dejando atrás otras tantas que en su momento fueron útiles y que ahora son inservibles, o sencillamente tendrán que modificar sus bases para actualizarlas.

Como en todos los tiempos, mucho del progreso se debe a la renovación alternante del mundo del deber ser jurídico y el entorno tangible y material de las realidades nacionales. Por ahora, el papel de los Estados ha llegado a un intermedio y toca el turno a ese ámbito jurídico, representado por el Derecho de la UE y los Derechos nacionales ajustarse entre sí para llegar a un acuerdo acerca de cómo habrá de respetarse cabalmente el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales para, posteriormente, dar paso una vez más a la actuación de los Estados en su cumplimiento.

2.3 Agenda de la Política Social de la Unión Europea (2006-2010)

En apartados anteriores se trataron asuntos como la legislación social europea y su constante lucha por subir en importancia al nivel de la económica, así como la manera en que su evolución dio por resultado una Carta de Derechos Fundamentales en el año 2000. Estos temas mantienen una estrecha relación pero por años se han manejado por separado.

La Agenda de la Política Social de la UE, específicamente la revisión hecha para el periodo 2006- 2010, plantea una nueva visión con respecto a los asuntos económicos y sociales comunitarios. Esta agenda resulta del acuerdo político del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 en el que se fijaba el objetivo de “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo”¹⁰¹, lo cual implicaba una mayor atención al sector educativo y laboral, esencialmente en la cuestión de empleos.

¹⁰¹ *Agenda de Política Social (2000-2005)*. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10115_es.htm el 15 de noviembre del 2011.

La Agenda 2006-2010 apuesta por una economía social de mercado competitiva, con pleno empleo y progreso social; por un mercado cuyo buen funcionamiento no vaya en detrimento de aspectos como los derechos fundamentales. A diferencia de la agenda 2000-2005 en la que se plantearon las metas generales para lograr el acoplamiento de la política social y la económica, en su sucesora, se aprecia una estrategia más clara y precisa y se hace más evidente el esfuerzo por concentrarse en los aspectos sociales del crecimiento económico.

Con este documento finalmente se entiende que las consecuencias de la política económica afectan directamente al sector social y que, por tanto, la planeación de las primeras requiere pensar también en la paliación de los efectos negativos que se deriven en el segundo o de la conservación y potenciación de los positivos.

En primer lugar, la Agenda 2006-2010 se encarga de subrayar la necesidad de contar con una política social, con conocimientos claros y sustentados de lo que se requiere hacer y los recursos e instrumentos que se tienen para comenzar a actuar. Ese es el gran cambio que imprime la Agenda. No basta con tener unas cuantas leyes o programas aislados que no recurran unos a otros en busca de ayuda o referencia sobre los temas que se están trabajando o que hacen falta desarrollar. La Agenda atrae los asuntos más urgentes y los consolida en un solo objetivo y en una misma estrategia.

La modernización de los sistemas de protección social nacionales destaca en ambas agendas como una tarea fundamental para evitar el aumento de la pobreza y el desempleo, y con ello, de la exclusión social. Para tales fines, la UE proporciona instrumentos financieros de ayuda como el Fondo Social Europeo (FSE), a los cuales pueden acceder los Estados miembros, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y en general asociaciones cuyas actividades se relacionen con el empleo y la inclusión social.

La Agenda de 2005-2010 contiene dos estrategias para el desarrollo de dos cuestiones en particular: el pleno empleo y la modernización de la protección social. De las dos estrategias que se mencionan en la Agenda únicamente la

primera podría denominarse así, mientras que la segunda parece enunciar más bien algunos de los objetivos de la Agenda.

La primera estrategia se refiere a la necesidad de elevar la confianza de los ciudadanos para lograr un cambio. Dicho así, este punto parece no mostrar en su totalidad la importancia que guarda, cuando en realidad, la cuestión de que todos los ciudadanos, víctimas o no de problemas sociales, sean contemplados dentro de estrategias en contra de problemas sociales, es fundamental para disminuir la cifra de personas socialmente vulnerables y la brecha que existe entre los grupos sociales. Lo cierto es que más que hablar del aumento de confianza, lo que se requiere es precisamente la integración y compromiso del total de la sociedad.

La segunda estrategia pretendía más empleo, igualdad de oportunidades e inclusión para el periodo 2005-2009. Los progresos en inclusión, en cualquiera de sus formas, y en la igualdad de oportunidades, dependían en parte del éxito obtenido en el aumento de empleo.

De acuerdo con Armando García¹⁰², la Comisión Europea en 2003 reconoció aspectos clave a considerar en materia de inclusión social, tales como la integración en el mercado laboral, la educación y conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, servicios sanitarios y sociales, entorno social y cultural y finalmente, nacionalidad ciudadanía cívica y respeto a la diversidad.

En ese sentido, aunque la inclusión necesita mejorarse en sectores como salud y educación, se encuentran otros como el acceso a viviendas, servicios y trabajo estable cuya mejora se deriva justamente de la posibilidad de colocarse en el campo laboral. Caso similar es el de la igualdad de oportunidades. Por tanto, se puede suponer que si la cuestión de los empleos se optimizaba, las probabilidades de que los siguientes dos ámbitos reportaran mejoras serían mayores.

Se trata de estrategias que aunque se enfocarán en unas cuantas tareas, pretendían solucionar o disminuir una mayor cantidad de problemas. Los eventos que durante el lapso mencionado se suscitaron a nivel internacional, alteraron fuertemente los resultados favorables previstos. Los obstáculos que se

¹⁰² Armando García García. "Migración e inclusión social: un tema pendiente en la agenda comunitaria", en Ileana Cid Capetillo, *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, México, D.F., 2008, pp. 267-268.

presentaron para cumplir los objetivos mencionados en la segunda estrategia, ocasionaron no solo que no se alcanzara un repunte en la confianza de los ciudadanos, sino una disminución en la misma.

Desde 1997 con la Estrategia Europea de Empleo, se pretendía la reducción del nivel de desempleo a partir de medidas fijadas por los Estados miembros, con supervisión de la UE, y de la transmisión de las experiencias fructíferas que pudieran ser útiles a otros Estados miembros.

La disminución del desempleo para el 2005 fue un fracaso y aún había incertidumbre sobre las alteraciones que habría con la ampliación de la UE de 15 a 27 miembros entre el 2004 y 2007, siendo la mayoría de los países pertenecientes a la región oriental de Europa.

La tasa de desempleo corría el riesgo de aumentar tras el ingreso de países con menor desarrollo económico y evidentemente, con un nivel mayor de desempleo comparado con el de los Estados de la UE-15. No obstante, dicho indicador observó un decremento nada despreciable del 9.1% en 2004 a 7.2% en el 2007¹⁰³, pero para 2008 la situación experimentó un imprevisible revés.

A finales de 2007 se desencadenó en Estados Unidos una crisis financiera que, al siguiente año, había alcanzado ya y con serias consecuencias a diversas economías, la de la UE incluida. La política de austeridad con recortes en el gasto público y los rescates por parte de los gobiernos y de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), estaban a la orden del día.

Los Estados miembros con las economías más fuertes como Francia y Alemania, comenzaron a ver hacia adentro y a priorizar la solución de sus propios asuntos. Por ende, los Estados con economías más frágiles se debilitaron aún más. En este escenario, la disminución del desempleo más que difícil era imposible, por lo que la tasa de desempleo aumentó tan vertiginosamente como había descendido, llegando nuevamente a 9% en el 2009¹⁰⁴.

¹⁰³ Eurostat. *Unemployment Statistics*. 30 de noviembre del 2011. Obtenido de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics el 2 de enero del 2012.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

No hubo un momento de respiro, pues inmediatamente se presentó una nueva circunstancia que ponía a prueba la capacidad de reacción de la UE: la crisis de la deuda griega en 2010. Ésta obligó a tomar medidas preventivas a países como España, Portugal e Irlanda y a manejar con cautela sus finanzas públicas. Nuevamente, el alcance del objetivo del aumento del empleo se vio frustrado y el desempleo alcanzó 9.6%¹⁰⁵ para ese año.

Cabe mencionar que a 2013, la oleada de los efectos de la recesión financiera continuaba haciendo mella en el sector laboral, logrando el aumento del desempleo en la Unión Europea en más de un punto porcentual, alcanzando así una tasa de 10.8%¹⁰⁶.

Debido a desastrosas coyunturas financieras internacionales, ninguna de las estrategias propuestas por la Agenda tuvo resultados satisfactorios. En una evaluación general, la planeación de la Agenda de Política Social puede describirse como bien realizada aunque su puesta en práctica se haya topado con más de un impedimento.

El espíritu social impreso en Lisboa tendrá que mantenerse vivo en las nuevas revisiones que se hagan a esta Agenda, y en proyectos sucesivos, deberán plantearse el reto de anticiparse a situaciones similares que puedan implicar tropiezos en la consecución de sus fines, de manera que, bajo condiciones caóticas, las cuestiones sociales no sean las primeras en sufrir el desplazo en la lista de prioridades.

2.4 La cohesión social en la Unión Europea.

En el ánimo de hacer una revisión de los elementos clave que componen los programas sociales de la UE, es menester señalar que la cohesión social es el factor que constituye la piedra angular de las mismas. Si con anterioridad hemos

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Unemployment Rate by Sex. Eurostat. Obtenido de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec450&plugin=1> el 22 de abril de 2014.

explicado cuáles son las bases que soportan estos programas, el concepto que nos ocupa es el que determina el rumbo que este ámbito ha de seguir.

El adjetivo “social” hace evidente la relación entre política social y cohesión social. Sin embargo y con el fin de no dejar cabos sueltos, habremos de definir el concepto de cohesión que nos atañe, así como exponer la forma en que estos dos elementos se vinculan.

De acuerdo con el Consejo de Europa, “Cohesión social expresa ‘[...] la capacidad que tiene una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar sus disparidades y evitar su polarización¹⁰⁷”. Esto implica un compromiso con temas como la igualdad de oportunidades, la lucha contra todo tipo de discriminación, acceso de todos a la atención sanitaria y a la educación, calidad de vida y de empleo, por mencionar algunos. Cabe resaltar que, a pesar de que la UE identifica claramente la necesidad de fomentar la cohesión social a nivel comunitario, se trata aún de un concepto que carece de una definición concreta y formalmente reconocida por sus Estados miembros.

Por otra parte, retomando la definición de “política social” de Isabel Ortiz, ésta se refiere a los principios por los que un gobierno busca afectar la distribución de ingreso, la protección y la justicia social.

En relación con lo anterior, la cohesión se refiere al mismo tiempo, a un mecanismo al servicio de la política social y a una idea mayor que engloba el propósito buscado por ésta. Es precisamente aquí donde ambos conceptos encuentran su lazo, ya que mientras la política social se refiere a alterar contextos sociales, la noción de cohesión social se encarga de proporcionar sentido a dicha modificación, implicando que las alteraciones que se pretenden llevar a cabo deben derivar en la reducción de disparidades entre los grupos sociales.

Un término más que ha de ser mencionado en este marco social, es el de cohesión económica que igualmente, se refiere a una disminución de las desigualdades, sólo que esta vez de índole económica. Después de haber recorrido un largo camino en el que constantemente lo económico y lo social se

¹⁰⁷ Juan Carlos Bossio Rotondo. “Los Indicadores de la Cohesión Social en la Unión Europea. Resultados Contradictorios, Perspectivas Inquietantes”. *Revista Contribuciones a la Economía*, octubre 2008, p. 4. Obtenido de <http://www.eumed.net/ce/2008b/jcbr.htm> el 12 de febrero del 2012.

entrelazan y retroalimentan, desatender la cohesión económica a estas alturas, más que un capricho habría sido un completo error. Y es que la característica distintiva de la cohesión social es precisamente su dinamismo y flexibilidad para adaptarse a los desbalances ocasionados por el desarrollo económico¹⁰⁸.

Específicamente para el periodo 2007-2013, los objetivos de la política de cohesión se centraron en reforzar su propia dimensión estratégica y en garantizar una mejor adaptación de ésta en los niveles locales.

Idealmente, la importancia de la cohesión social en la UE sería alcanzar la erradicación de la pobreza a través del paulatino decremento en las diferencias entre grupos sociales, con el único fin de mejorar el desarrollo humano. Una visión más realista eliminaría el aspecto del perfeccionamiento en el desarrollo humano. Sin embargo, la realidad actual apunta que la UE concibe a dicho concepto como relevante, en tanto que funciona como factor productivo de la política económica y laboral.

El tema de la lucha contra la pobreza es finalmente una consecuencia de trabajar con miras a esa mayor homogeneidad social. Lo desconcertante, aunque ya típico es que, en un entorno en el que los derechos fundamentales, promotores del bienestar social, son ensalzados como directriz fundamental al interior de la UE, y como estandarte aleccionador al exterior de ésta, la cohesión “social” debe la atención recibida a las necesidades de encontrar nuevos combustibles que potencialicen la economía o en todo caso, que estabilicen su andar.

En el supuesto de que la promoción de la cohesión social se pensara en términos puramente de desarrollo de los grupos, es probable que esta empresa no generara eco de ningún tipo, pero si nos adentramos en la lógica de los Estados miembros y de la esencia de la UE, en la que lo económico mueve casi siempre al resto de los ramos, ésta adquiere entonces una notabilidad considerable, en la que sin importar que el motor fuera económico, los beneficios terminarían siendo sociales.

¹⁰⁸ Cfr. Jan Robert Suesser. *La Cohesión Social en Europa: Consideraciones de Introducción al Seminario*. Francia, mayo del 2006, p.5. Obtenido de http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071218_171215_La_cohesion_social_en_Europa_-_Consideraciones_Introductorias_desde_la_perspectiva_francesa.pdf el 23 de enero del 2012.

Al partir del conocimiento de que es la economía la que impulsa a la UE a considerar, cada vez más, imprescindible la búsqueda de la cohesión social, y de que es el desarrollo y crecimiento económicos los motivos que gatillan la atención hacia este tema, nos enfocaremos ahora en detallar la manera en que la misma beneficia a la economía y paralelamente al aspecto social mismo.

Inevitablemente, el rol de la protección social en la UE, es fundamental para estar en sintonía con los objetivos propios de cohesión; sin ésta, los sectores sociales más bajos, no contarían con ninguna posibilidad de impulsar su propio desarrollo y, por el contrario, la situación de privación en la que se encuentran continuaría agravándose.

Sin embargo, dicha protección se trata de un aspecto que tradicionalmente se ha volcado sobre los trabajadores, aun cuando sus beneficios están pensados para toda la sociedad y cuando uno de sus propósitos primordiales consiste en ser un apoyo para aquellas personas que no pueden obtener, por sus propios medios, servicios básicos que garanticen su subsistencia. Este elemento se convierte entonces en el mejor ejemplo para explicar la importancia que tiene la cohesión social para la UE, específicamente para sus sectores laboral y económico.

Consideremos pues el caso de dos grupos, trabajadores y desempleados, a los cuales puede o no proporcionárseles el servicio de protección social y la manera en que este factor afecta directamente al sector económico (ver Esquema 1). La forma en que el mapa mental expone las ventajas de mejorar la cohesión, con el único fin de disparar el crecimiento económico, puede transmitir un alejamiento de la pretensión que tiene este trabajo de destacar la importancia del ámbito social en la UE. No obstante, se ha logrado demostrar que es factible alcanzar metas en esta esfera con todo y una visión económica de la protección y, en su caso de la cohesión, aunado al hecho de que también aporta positivamente al ámbito económico.

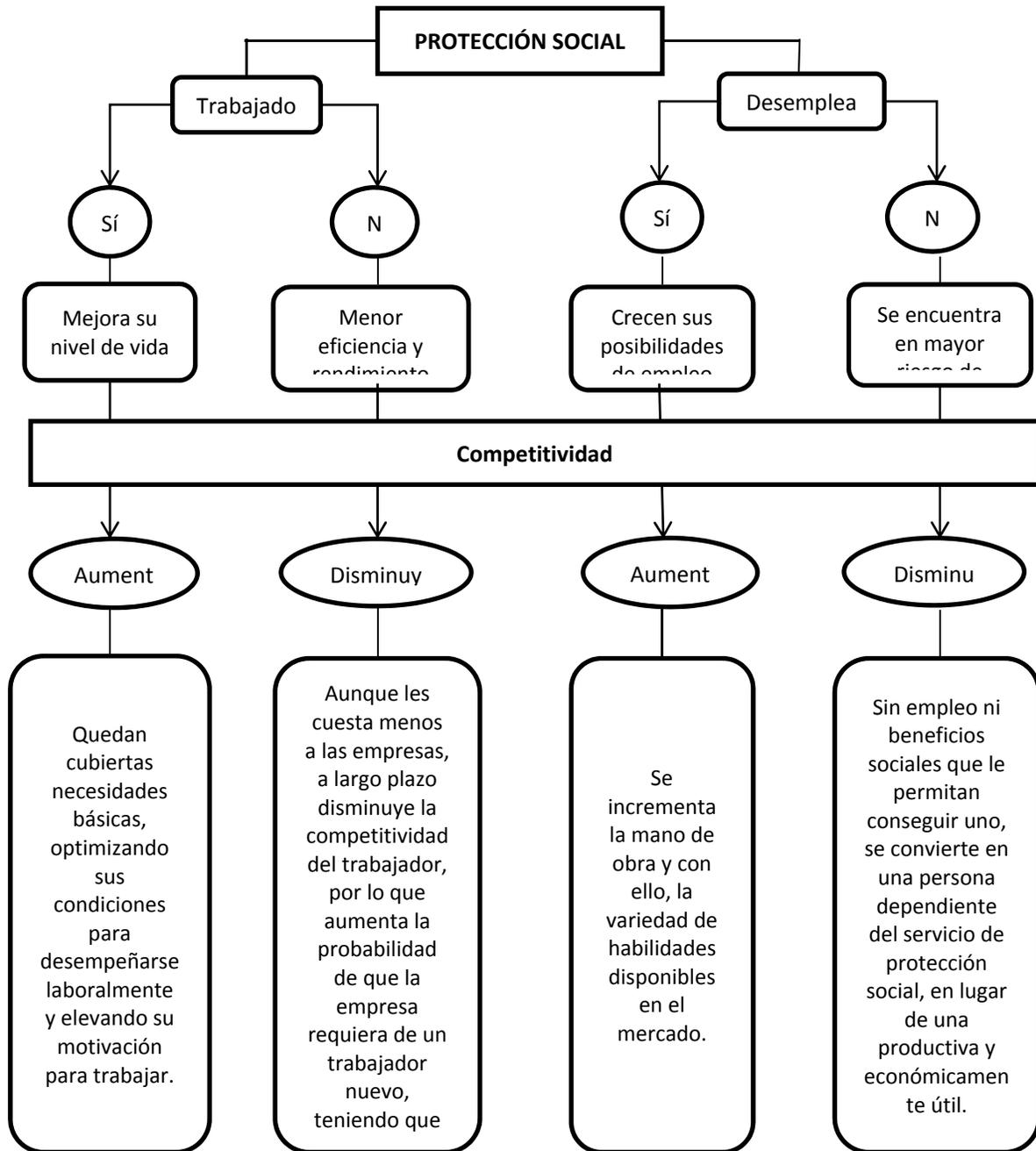
Una vez justificada la relevancia de la cohesión social, vía los servicios de protección, resta por agregar la necesidad de identificar en la UE, las regiones más atrasadas con respecto a las que poseen un desarrollo socioeconómico

promedio, así como las más atrasadas de un país con respecto a otras dentro del mismo.

Lo que se busca con ello es evitar que los programas sociales se concentren en una zona determinada y desatiendan otras. Esto por dos motivos: primero porque no se estaría actuando bajo una lógica cohesionadora, debido a que mientras un sector de la UE aumentaría su desarrollo gracias a la intensificación de dichos programas, en otros se mantendría al mismo nivel ocasionando el ensanchamiento de la brecha de diferencias. Y en segundo lugar, porque la implementación de acciones en esa forma, únicamente generaría problemas de distinto tipo, como la migración de la población de un país con menor desarrollo hacia otro con mayores prestaciones.

Ya a finales de la década de los 80 y principios de los 90, Jacques Delors mencionaba la importancia que tenía la cohesión social como elemento necesario para continuar sin problemas la integración económica, lo cual coincide con la adición de dicho concepto en el Tratado de Maastricht de 1992; pero fue hasta 8 años más tarde que su preminencia fue notada y que comenzó a ser tratada de forma más acertada.

Esquema N° 1. Suministro de la protección social



Elaboración propia.

Con la Cumbre de Lisboa del mes de marzo de 2000 se dio a conocer una Estrategia para el periodo comprendido entre el 2000 y el 2010, en la cual se fijaron 3 objetivos, entre los que figuraba la cohesión social, además de que se estableció el compromiso de erradicar la pobreza y combatir la exclusión para el 2010.

Para diciembre del mismo año, en el Consejo Europeo de Niza, se reforzó el acuerdo de hacer frente a la exclusión y emplear desde entonces, como medida de solución, el término “inclusión social”. Este concepto se encuentra intrínsecamente relacionado con el objetivo de cohesión, pues implica brindar atención a un sector poblacional que carece de las herramientas necesarias para tener una participación plena en la sociedad.

Aún más reciente es el objetivo de la política de cohesión establecido para el periodo 2007-2013, en el que se busca la reducción de disparidades entre los Estados de la UE y sus regiones, aportando mayores recursos a las zonas menos desarrolladas.¹⁰⁹

En menos de diez años, la agenda de política social creció como nunca antes en la historia de la Unión y la Comunidad Europeas y a pesar de que gran parte de su contenido seguía dando prioridad a los trabajadores, es innegable que el tema de la cohesión en conjunto con el de la exclusión o inclusión, lograron permear y re-direccionar las tareas en esa esfera.

En línea con ello, resulta imprescindible apuntar que si la UE persigue seriamente el objetivo de la cohesión social, la inclusión de los romaníes es obligatoria, además de que enfocarse en la situación particular de este grupo, brindaría una especie de indicador que permitiría a los Estados miembros saber qué tanto están progresando en el tema de la cohesión de su sociedades, ya que este caso es paradigmático en lo que a exclusión se refiere.

La deficiente o inexistente formación educativa que caracteriza a los romaníes, tampoco les permiten abrirse puertas para hacerse de un empleo. Pero

¹⁰⁹ Cfr. *Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social*. Comunicado de la Comisión Europea, mayo 2007, p. XV. Obtenido de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_es.pdf el 15 de febrero del 2012.

en definitiva, la discriminación hacia esta etnia, a raíz de los estereotipos que se tienen de ella, ha dificultado enormemente su acceso al campo laboral, sin detenerse a reflexionar, que estas personas podrían contribuir significativamente con la economía de la UE y el bienestar social de todos sus ciudadanos, en la manera que a continuación se expone.

Si se considera el panorama demográfico que los Estados de la UE han experimentado desde hace unos años a la fecha, se notará el crecimiento exponencial del grupo poblacional con 50 años o más. En la última década y sin exceptuar ningún año, este indicador ha registrado aumento en cada miembro. Tomando en cuenta que las probabilidades de que este grupo poblacional continúe añadiendo a sus filas más personas que cualquier otro y que para 2010 el porcentaje correspondiente a las personas con 50 o más edad era de 36.5%¹¹⁰ del total de la población, en unos cuantos años más, la población mayoritaria de la UE serían personas de la tercera edad.

Otro factor de importancia es el empleo. Las cifras dadas por Eurostat en relación a la tasa de empleo, reportan una disminución de la misma a partir de 2008, y aún más significativo, es el aumento en la tasa de desempleo de la UE, la cual pasó de 9% en 2005, a 7.1% en 2008 y a 9.7% para 2010.¹¹¹

La consecuencia de la suma de ambos elementos, el aumento en la tasa de desempleo y del grupo poblacional de personas de 50 años o más, proyectada al año 2017, de acuerdo con el Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la Comisión Europea, podría generar un estancamiento económico y una disminución del nivel absoluto de empleo.

Precisamente en este punto es en donde la población romaní hace su aparición. Una de las principales características de la etnia romaní es su alta tasa de natalidad, frente a una UE con cada vez menor tasa de fertilidad, responsable a su vez del aumento en el grupo de personas mayores de 50 años de edad. Aunada a la alta tasa de natalidad romaní, se tiene el hecho de que esta

¹¹⁰ Porcentaje obtenido con datos de Eurostat.

¹¹¹ *Unemployment rate by gender.* Eurostat. Obtenido de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem110&plugin=1> el 20 de marzo del 2012.

comunidad está compuesta mayoritariamente por personas jóvenes, contrastante también con la prospectiva que hace el informe de la Comisión Europea para 2017.

El gran problema en el caso de la población romaní es su escasa calificación, producto de su también escaso, cuando no nulo, acceso a la educación. Este aspecto constituye uno de los impedimentos para los romaníes en su adquisición de un empleo primeramente y que además sea estable y les permita la generación de ingresos asegurados. Partiendo de la visión comunitaria de que el empleo es la clave para comenzar a mejorar su situación socioeconómica, con el acceso a la educación se resolvería en gran medida el asunto del caso romaní.

En el supuesto de que se superara el problema educativo y de que los romaníes contaran con la preparación necesaria para desenvolverse en el campo laboral, podrían ser de gran ayuda en la solución del estancamiento económico por desequilibrios demográficos.

En una sociedad en la que hay cada vez más personas de la tercera edad y menos jóvenes, el sostenimiento de sistemas como el de las pensiones, que garantizan el bienestar de quienes que ya no son económicamente activos, corre el riesgo de derrumbarse. Los jóvenes romaníes, muchos de los cuales actualmente carecen de las herramientas que los hagan elegibles por parte de los empleadores, favorecerían el engrosamiento de las filas de trabajadores jóvenes que requiere la UE para seguir haciendo funcional su sistema de jubilaciones.

Paralela a la aportación del ingreso de más personas en edad activa al ámbito laboral, se tiene otra, relacionada por completo con el objetivo de cohesión social. El echar mano de los romaníes desempleados para ajustar los desbalances ocasionados por los cambios demográficos, permitiría igualmente que personas sin calificación pudieran acceder a un salario o a uno más alto, lo que en términos de cohesión social implicaría el estrechamiento de la brecha social y por ende, mejoras en la inclusión social, y el aumento de empleo demandado por la UE.

La anterior, es tan sólo una de las posibles formas en que podría incluirse socialmente a los romaníes. Lamentablemente, por la vía de las estrategias

planteadas en 2000, no se ha llegado a resultados satisfactorios. De tales estrategias, ninguna cumplió sus objetivos para 2010; ni la protección social registró aumento, ni la pobreza, decremento.

Uno de las fallas radica en la ya mencionada coyuntura económica que se desencadenó a finales de 2007 en Estados Unidos, y cuyas repercusiones tuvieron dimensiones internacionales. De igual manera, se señaló que la política social y sus correspondientes programas fueron los primeros en sufrir las consecuencias de dicho suceso, afectando por tanto a cualquier plan o estrategia en materia de cohesión social.

La segunda, que influye contundentemente en la ejecución de los programas sociales y que en gran medida ocasiona la descripción de la historia de la Política Social en Europa como “una de buenas intenciones, altos principios y poca acción”¹¹², es el traslape entre los programas de este carácter creados por la UE propiamente y los resultantes de las veintisiete políticas sociales nacionales, conjugadas con el principio de subsidiariedad que demarca los asuntos en los que cada autoridad tiene competencia.

El tema de la cohesión social ha sido encomendado a los Estados miembros. La UE se ha dado a la tarea de promoverla en su territorio y elevar conciencia sobre su importancia para mantener un desarrollo sostenible. Mas la responsabilidad real de crear y aplicar los mecanismos necesarios para comenzar a andar en la dirección correcta, es de los Estados.

El acrecentamiento del interés comunitario por tener mayor injerencia en temas de política social se ha quedado corto frente a las acciones llevadas a cabo a nivel de la UE. No obstante, debe aclararse que no se critica aquí la efectividad de sus programas sociales, sino la escasa capacidad con la que ha contado para tener participación en una mayor variedad de éstos.

A través de sus instituciones, la UE ha buscado los canales por los cuales atraer hacia sí un mayor número de asuntos sociales, con el fin de que éstos permanezcan en el radio de injerencia comunitario. En este sentido, la Comisión

¹¹² Cita obtenida de Mark Kleinmann. *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Editorial Palgrave, Nueva York, 2002, p. 83.

Europea y el Tribunal de Justicia Europeo son las instancias más activas en temas sociales, aunque el Parlamento Europeo también ha incrementado su actividad social a partir de la introducción del proceso de toma de decisión por “codecisión” con el Consejo Europeo.

De las instituciones mencionadas, es la Comisión la que posee mayores atribuciones para extender el alcance social de la UE, lo que la ha convertido en el principal actor en lo que se refiere a los programas sociales europeos. En cuanto al Tribunal, su acción relevante han sido las más de 300 decisiones sobre coordinación de programas sociales.

Justamente es la Comisión Europea la encargada de recibir las solicitudes de financiación para proyectos relativos al Fondo de Cohesión con el que cuenta la UE, instrumento creado en 1994. Dicho fondo se advoca a los Estados miembros cuyo Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita no sobrepase el 90% del PNB promedio comunitario, esto es, su propósito es proporcionar apoyo a los Estados con mayor atraso, de manera que pueda darse una reducción de diferencias. Este Fondo en particular se destina a proyectos sobre transporte, medio ambiente, redes transeuropeas, competencia y contratos públicos. En el siguiente capítulo se darán más detalles sobre otros, como el Fondo Social Europeo, cuya inversión es completamente en política social.

Al margen de los esfuerzos que la UE ha impreso y seguirá realizando en el tema de la cohesión social, el aspecto que debe quedar claro es que “Ninguna sociedad es totalmente cohesiva. La cohesión social es un ideal por el cual es necesario luchar, más que un objetivo susceptible de ser alcanzado plenamente.”¹¹³

Es prácticamente imposible alcanzar el estado de una sociedad indiferenciada, pero es un hecho que esas diferencias sí pueden ser minimizadas. La UE ha logrado ciertos avances en este aspecto; muestra de ello es la introducción en sus tratados de más elementos sociales y la referencia en el de Lisboa a la Carta de Derechos Fundamentales. El contenido de esta última es medular en la reducción de inequidades sociales y la comunidad romaní es un

¹¹³ Juan Carlos Bossio Rotondo, *Op. Cit.*, p. 4.

excelente indicador con el cual se puede medir la efectividad de los programas dirigidos a mejorar la cohesión.

En el siguiente capítulo se examinarán los programas sociales que se han generado en el marco de la UE o con algo de su apoyo precisamente para resolver la problemática que experimenta la etnia romaní a nivel comunitario. Finalmente, en el último capítulo se evaluará la efectividad de tales programas y el éxito de los mismas a partir de si cumplieron o no y en qué medida, con las metas que se impusieron al momento de ser elaboradas.

3. Programas sociales para el pueblo romaní.

El presente capítulo está dedicado a la exposición de los programas de carácter social que la UE ha implementado con el objetivo tanto de producir una mejora en las condiciones de vida de las comunidades romaníes, como en la interacción de sus miembros con el resto de los ciudadanos europeos.

En el ámbito comunitario existen no únicamente programas cuya iniciativa surge de instituciones de la UE, sino que también es posible hallar proyectos que si bien son apoyados por instrumentos financieros comunitarios, el planteamiento e idea originales provienen de otros cuerpos, como Estados miembros, pero principalmente de ONG involucradas en temas relacionados con los romaníes.

Precisamente el criterio que se utilizó en este trabajo para seleccionar los programas objeto de estudio, además del espacio temporal, fue que hubieran nacido como propuesta o iniciativa de la UE como integración, siendo la excepción a este criterio la Década para la Inclusión Gitana; los motivos para incluirla en esta tesis, se explicarán en el apartado correspondiente a dicho proyecto.

Es importante notar la diferenciación propia que se hace entre programas de aplicación general y de aplicación específica. Prácticamente ninguno de los programas sociales comunitarios contiene en su título el término “romaní” o “gitano” en su defecto. Por el contrario, la UE dirige sus programas a todos los ciudadanos europeos enfatizando, en el caso de aquél que se estudiará en este capítulo, la necesidad de llevar a cabo acciones de mayor contundencia que cómo resultado podrían favorecer el progreso de los romaníes.

En lo que se refiere a los instrumentos auxiliares, se encontrarán en dicho apartado elementos como plataformas, cumbres y resoluciones que por sí solas no pueden enmarcarse en la categoría de programas, aunque resultan esenciales en la apertura de espacios para difundir ejemplos de buenas prácticas o para discutir los mejores pasos a seguir en la superación de algún obstáculo.

3.1 Programa social de aplicación general: la Estrategia Relanzada de Lisboa (2005 – 2010) y su Programa Comunitario.

El programa que a continuación será expuesto no tiene un blanco específico, esto es, está diseñado para beneficiar a todos los ciudadanos europeos sin distinción e incluso a nacionales de países ajenos a los Estados miembros. Ciertamente esta manera de planear se apega al principio de no discriminación que la UE promueve y mantiene el sentido de ese “Estado de Bienestar”, que bajo distintos modelos permeó fuertemente en el qué hacer político de los gobiernos europeos, procurando así afectar positivamente a la mayor cantidad de personas posibles que se encuentren en su seno.

De modo tal que la inclusión de los romaníes no se trata aquí como una cuestión aparte, sino que de manera no focalizada presta atención a este grupo dentro de los programas de la UE para mejorar su situación económica, de salud, oportunidades de empleo, entendimiento cultural y educación¹¹⁴.

La opción que la UE ha escogido como la mejor alternativa para compensar esa generalización, ha sido pues la de hacer notar en el texto de este programa, la presencia en su territorio de grupos cuya situación y entorno socioeconómicos les impiden superarse en cualquier ámbito de sus vidas y que continuamente les complican su subsistencia, siendo este hecho de particular interés si se toma en cuenta que la intensidad con que se refiere la importancia de la optimización de la vida de personas como los romaníes, no corresponde con las laxas medidas de acción que se adoptan desde momentos clave como el nombramiento y direccionamiento de los programas.

Aunque es verdad que, tal como indica el título del apartado, el siguiente programa es aplicable a cualquier ciudadano europeo, procederemos a dar más luz sobre sus objetivos y funcionamiento, a fin de estar en la posibilidad de, en el capítulo de evaluación de programas, dilucidar qué tan efectivo ha resultado en la resolución de la problemática de un grupo en especial -los romaníes- sin olvidar

¹¹⁴ Cfr. *The ESF and the Roma*. Obtenido de <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=en#opt1> el 4 de mayo de 2012.

que ni su circunstancia, costumbres ni pasado, son siquiera similares a los de otros grupos europeos con los cuales pretende dársele tratamiento.

La Estrategia de Lisboa original surge en el año 2000, con el claro propósito de convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.¹¹⁵ Se trataba de una política global basada en la necesidad de la realización de reformas políticas en diversos rubros de la vida comunitaria, a fin de impulsar el crecimiento económico manteniendo una estabilidad en el aspecto social.

Lo anterior significaba que los objetivos de esta Estrategia girarían en torno a diversas esferas: económica, comercial, educativa, desarrollo e investigación, laboral, migratoria, protección social, combate a la exclusión social, entre otras, y no obstante la multiplicidad de temas que pretendía atender, quedaba de manifiesto que lo social había logrado obtener su lugar en ella, si bien no como el fin último, sí como el asunto que no debía seguir recibiendo un trato tangencial.

Se preveía que los objetivos planteados tendrían resultados efectivos para el año 2010, para lo cual los Estados miembros serían monitoreados anualmente a través de Programas Nacionales de Reforma -reportes elaborados por cada Estado miembro sobre el cumplimiento alcanzado en los objetivos establecidos-. El espacio temporal fijado era de una amplitud considerable y suficiente para reconocer que verdaderamente se había comprendido que los efectos duraderos de cualquier programa de esa talla no podían generarse a partir de una mentalidad cortoplacista. Pero diez años de actividad requerían de un corte para analizar los alcances de la Estrategia, siendo el 2005 el año elegido para ello.

Como parte de esta revisión intermedia, en el informe de 2004 del Grupo de Alto Nivel¹¹⁶, encargado de velar por el establecimiento de medidas para el cumplimiento de los objetivos de la estrategia, denominado “Hacer frente al desafío: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”, se determinaban

¹¹⁵ Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia. Obtenido de http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm el 20 de noviembre de 2011.

¹¹⁶ Creado por sugerencia del Consejo Europeo a la Comisión Europea durante una reunión en marzo de 2004.

los efectos logrados hasta ese momento, los cuales ya permitían entrever la transición de las metas inicialmente propuestas, de unas más ambiciosas a otras más pragmáticas y pensadas en función de la coyuntura suscitada.

En términos generales, los cuatro primeros años de funcionamiento de la estrategia, no arrojaron los resultados esperados; la falta de compromiso y voluntad política por parte de Estados miembros y las instituciones comunitarias, combinada con afecciones económicas provocadas por la recesión estadounidense a raíz de los sucesos del 11 de septiembre del 2001, sentaron las condiciones de dificultad que impedirían aplicar las medidas dispuestas por la estrategia, entre las cuales se encuentran la realización de la libre circulación de mercancías y con ello la finalización de la construcción del mercado interior europeo, mayor inversión en recursos humanos para mejorar su cualificación, aumentar la tasa de empleo, lucha contra la exclusión social, etc.

Ante el panorama de un clima económico inestable y con altibajos en el intercambio comercial externo, la UE decidió en 2005 que la Estrategia de Lisboa debía re-delinearse y encaminarse hacia la ya bien conocida senda de la primacía económica, decantándose por objetivos en el marco económico y laboral, de modo que estuviera en condiciones de cumplimentar los de carácter social.

El nuevo blanco de la estrategia relanzada sería un crecimiento económico más fuerte y duradero, y más y mejores trabajos. Se buscaba modernizar la economía en el sentido de asegurar el particular modelo social europeo, frente a los crecientes mercados globales, cambios tecnológicos, presiones ambientales y el envejecimiento demográfico de la población.¹¹⁷

No obstante, la principal modificación que sufrió dicha estrategia, fue la creación de una nueva estructura: el Programa Comunitario de Lisboa (PCL). Este nuevo proyecto nace con la finalidad de resaltar y demarcar los campos de acción en que tiene competencia exclusiva o mayoritaria la UE, de manera que las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias sirviera para complementar las de los Estados miembros. Por lo tanto, a estos últimos actores tendrían que

¹¹⁷ *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*. Bruselas, 20 de Julio de 2005, p. 2. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:en:PDF> el 19 de agosto de 2012.

apegarse también a las metas de la estrategia relanzada y sus resultados se reportarían al modo de los Programas Nacionales de Reforma.

A partir de este punto, dado que la estrategia es un plan de gran amplitud que lo mismo aborda cuestiones de innovación y desarrollo, crecimiento económico y sostenible y mejoramiento de la cohesión social, en el presente trabajo nos enfocaremos en este último aspecto, aunque sin perder de vista que el factor económico ha sido planteado por el Consejo y Comisión Europeos como indispensable para el éxito general de la misma.

Para lograr uno de los objetivos principales de la estrategia, “más y mejores empleos y con mayor cohesión social”, Estados e instituciones comunitarias recibieron encomiendas diferenciadas y acordes a sus esferas de competencia. Los primeros, debían adoptar las acciones indicadas en la tabla N° 1, mientras que las determinadas para las instituciones europeas fueron las señaladas en la tabla N° 2. La revisión del avance alcanzado en el cumplimiento de los objetivos anteriores, se realizaría al término de la Estrategia de Lisboa en 2010.

Posteriormente, la UE lanzó su política “Europa 2020”, que prevé metas alcanzables a ese año. De acuerdo con dicha estrategia, la manera de avanzar hacia la cohesión social es priorizando un sector económico inteligente, sostenible e integrador. Asimismo, la integración social es uno de los objetivos de que se compone Europa 2020, en la cual cada Estado miembro establece sus propias acciones a seguir, apoyados por medidas establecidas por la UE.

La meta en particular con respecto a la cuestión social es “reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social” y proporcionar empleo al 75% de la población de edades comprendidas entre 20 y 64 años¹¹⁸. De acuerdo con datos obtenidos de Eurostat, en 2010 las personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE eran 118 085, en 2011 la cifra fue de 121 543 y en 2012 el total ascendió a 124 232¹¹⁹.

¹¹⁸ *Objetivos Europa 2020*. Obtenido de http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_es.htm el 16 de mayo de 2014.

¹¹⁹ Eurostat. *Europe 2020 Indicators*. Obtenido de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators el 16 de mayo de 2014.

Tabla N° 1. Objetivos y acciones en materia social a seguir por los Estados miembros en el marco de la Estrategia de Lisboa.

Objetivo Establecido en 2005	Objetivo Revisado en 2007
Configurar un mercado de trabajo integrador en aras de una mayor cohesión social	Invertir en capital humano y modernizar el mercado laboral
Acciones ¹²⁰	Acciones ¹²¹
Incrementar al 2010 el índice de empleo total a un 70%, el femenino a más de un 60% y el de trabajadores de mayor edad a un 50%.	Definir itinerarios nacionales en los Programas Nacionales de Reformas.
Definir un programa plurianual que contemplara la capacidad de adaptación de trabajadores a través del aprendizaje permanente.	Mejorar los servicios de atención a la infancia.
Eliminar los obstáculos a la participación de las mujeres en la población económicamente activa, mediante el fomento de la igualdad de oportunidades.	Luchar contra el abandono escolar prematuro y por mejorar las competencias básicas de lectura.
Adoptar el modelo social europeo a la transformación para la economía y la sociedad del conocimiento, vía la facilitación de la seguridad social en los desplazamientos transfronterizos de ciudadanos, la adopción de agencias de trabajo temporal (2003), el aseguramiento de la sostenibilidad de los regímenes de pensiones y la introducción del Método Abierto de Coordinación en el ámbito de la protección social.	Aumentar intercambios internacionales.
Erradicar la pobreza acordando un programa de inclusión social, integrando el fomento de la inclusión en las políticas nacionales y europeas y abordando cuestiones relativas a grupos destinatarios específicos.	Elaborar para el 2010, marcos nacionales de cualificaciones alineadas con el marco europeo.

Elaboración propia con datos del Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok de noviembre de 2004 y el Informe estratégico sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: ciclo 2008-2010.

¹²⁰ *Hacer frente al desafío: La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok. Noviembre 2004, p. 36. Obtenido de http://www.asturias.es/RecursosWeb/trabajastur/Otra_Documentacion/Informe%20wim%20Kok%20-%202004.pdf el 15 de marzo de 2013.*

¹²¹ *Informe estratégico sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: ciclo 2008-2010. Consejo de Europa, 11 de diciembre de 2007. Obtenida de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c11806_es.htm el 14 de mayo de 2013.*

Tabla N° 2. Objetivos y acciones en materia social a seguir por las instituciones comunitarias en el marco de la Estrategia de Lisboa.

Objetivo Establecido en 2005	Objetivos Revisados en 2007
Crear más empleo y de mejor calidad	1) Invertir en capital humano y modernizar el mercado laboral. 2) La Comisión presentará propuestas para una política común de inmigración en 2008.
Acciones ¹²²	Acciones Objetivo 1 ¹²³
Atraer a más personas al mercado de trabajo y retenerlas.	La Comisión propondrá una Agenda Social renovada para mediados de 2008.
Aumentar la oferta de mano de obra.	Invertir más en educación y cualificación.
Modernizar los sistemas de protección social.	Suprimir las barreras reglamentarias que obstaculizan el desarrollo de un mercado laboral único, como el reconocimiento insuficiente de cualificaciones.
Aumentar la adaptabilidad de trabajadores y empresas (flexibilidad).	Acciones Objetivo 2 ¹²⁴
Invertir más en capital humano mejorando la enseñanza y la cualificaciones.	Desarrollar una política común de inmigración.
Crear un fondo para ayudar a personas y regiones afectadas por el proceso de reestructuración económica.	
Eliminar obstáculos para la movilidad laboral	
Promover la adopción de la Directiva sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales.	
Crear un marco común de gestión de la migración económica de la UE.	

Elaboración propia con datos del Programa Comunitario de Lisboa y su propuesta para 2008-2010.

¹²² El Programa Comunitario sobre la Estrategia de Lisboa. Comisión Europea, 20 de julio de 2005. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c10528_es.htm el 16 de mayo de 2012.

¹²³ El Programa Comunitario de Lisboa: Propuesta para 2008 - 2010. Comisión Europea, 11 de diciembre de 2007. Obtenida de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c11804_es.htm el 14 de mayo de 2013.

¹²⁴ *Ibidem*.

Del objetivo de crecimiento integrador se desprenden 2 de 7 iniciativas emblemáticas:

1. Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos.
2. Plataforma europea contra la pobreza

La primera iniciativa, está dirigida a apoyar directamente el objetivo de proporcionar empleo a 75% de las personas en edad activa, aunque con ello también contribuya indirectamente a cumplir el objetivo relativo a las personas en riesgo de pobreza. En particular, las acciones previstas giran en torno a brindar seguridad, flexibilidad y calidad a las ofertas del mercado laboral, otorgado a su vez a los competidores en él mayores cualificaciones correspondientes a los puestos de trabajo presentes y futuros.

En cuanto a la segunda iniciativa, la plataforma fue creada en 2010 con una duración prevista de 10 años. Su objetivo es ayudar a los países a cumplir la reducción de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social en 20 millones. Su acción se centra en cinco campos: 1) tomar medidas acerca del mercado de trabajo, educación, vivienda, sanidad, renta mínima y acceso a cuentas bancarias básicas, 2) mejor uso de los fondos de la UE para apoyar la inclusión social, 3) trabajar con base en pruebas de las medidas que funcionan y las que no, 4) colaborar con la sociedad civil y 5) coordinar esfuerzos de los Estados miembros y de la UE.

Una comparación entre Europa 2020 y el PCL, resalta las mejoras en el planteamiento de las acciones destinadas fortalecer la cohesión social y a apoyar las acciones en el marco del combate a la pobreza y exclusión. Mientras que en el PCL las metas se apreciaban planteadas principalmente a título indicativo, en la estrategia Europa 2020, si bien los objetivos son similares a los de su antecesora, existe una mayor organización y claridad en el seguimiento que se desea dar a las acciones de la UE como y sus Estados miembros, además de que se manifiesta expresamente la generación de advertencias y sanciones en caso del incumplimiento de sus pautas.

Específicamente en el caso de la Plataforma, existe una supervisión constante por parte de la Comisión Europea del progreso de los Estados miembros en sus propias metas y en los estándares mínimos sobre pobreza sentados por tal institución comunitaria.

Por último, es de resaltar que aunque no se identifican alusiones explícitas al grupo romaní, medidas como la propuesta de una recomendación para combatir y prevenir la pobreza y la propuesta de programas para evitar el abandono escolar en edad temprana, dan cuenta del trabajo de la Unión Europea en el sentido de resolver problemas que sin ser exclusivos de los romaníes, si representan obstáculos esenciales para saltar la línea de marginación social que los constriñe.

El esfuerzo de la Unión Europea por finalmente abrir su espectro de acciones políticas para abarcar simultáneamente y en igual proporción diversas cuestiones sociales, tales como educación, empleo, vivienda, salud e incluso elementos culturales no contemplados tan claramente en estrategias anteriores, son la cereza del pastel que coloca a todas las partes integrantes de la Unión Europea en una etapa de mayor concientización al respecto de lo social, incluso en momentos en que una difícil situación económica, continúa ubicando a este ámbito como la punta de flecha del qué hacer comunitario.

3.2 Programa social de aplicación específica: Década para la Inclusión Gitana (2005-2015).

En el apartado anterior, se revisó el programa de aplicación general que, aunque mínimamente, ha procurado atender algunos aspectos de la compleja problemática del pueblo romaní. En esta sección, se abordará un programa que fue pensado y diseñado para surtir sus efectos específicamente en las personas pertenecientes a este grupo.

En párrafos anteriores, se mencionó que el criterio para elegir los programas a estudiar en este trabajo era que fueran producto de la iniciativa comunitaria, es decir, que la propuesta original proviniera de las instituciones europeas. En lo que se refiere a la Década para la Inclusión Gitana, que es el

programa que se expondrá a continuación, éste nace como iniciativa de varios Estados por lo que claramente no se ajusta al criterio referido.

Empero, debido a que se trata de un programa con objetivos, alcances y características únicas dentro del entramado de los que se han generado en territorio europeo, se ha considerado pertinente incluirlo en este trabajo.

Y es que tal como se explica en la introducción del apartado que antecede, son los programas generalizados los que predominan en el periodo 2005-2010, siendo imposible encontrar dentro de este espacio temporal alguno que provenga directamente de las instituciones europeas y cuyo objetivo sea exclusivamente la mejora de la vida de los romaníes.

Aunque es comprensible la postura adoptada por la UE de proporcionar en sus programas los mismos beneficios a todos sus ciudadanos, es necesario tomar en cuenta que los aspectos de la vida de los romaníes que se requieren satisfacer para ir cerrando la brecha de desigualdad entre ellos y el resto de la población, tal vez no sea realizable aportando a un grupo en desventaja los mismos elementos y en la misma proporción que a un grupo en “condiciones normales”, por lo que en este caso en particular, sería justificable el uso de la discriminación positiva, empleada en alguna medida por la Década de la Inclusión Gitana.

Esta iniciativa surge como propuesta de distintos gobiernos europeos – no todos pertenecientes a la UE - con el objetivo de acelerar el paso hacia la mejora del bienestar de los romaníes, mediante su inclusión en los procesos de toma de decisión de la Década para la Inclusión Gitana (en adelante la Década) y la revisión transparente y cuantificable de los progresos obtenidos.

La idea de llevar a cabo un proyecto único en su tipo a un nivel tan alto en el que gobiernos, organizaciones intergubernamentales, sociedad civil y romaníes convergieran para mejorar visiblemente la vida de los romaníes, nació durante la Conferencia Regional de Alto Nivel “*Roma in Expanding Europe: Challenges for the Future*”, celebrada en 2003 en Budapest, Hungría, y se concretó en Sofía, Bulgaria, el 2 de febrero de 2005, con la firma de la Declaración de la Década para la Inclusión Gitana por parte de los primeros 8 gobiernos participantes¹²⁵.

¹²⁵ Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia y Eslovaquia.

En esa Declaración, se establecía que los gobiernos participantes trabajarían para eliminar la discriminación y cerrar las inaceptables brechas entre romaníes y el resto de la sociedad. Asimismo, los gobiernos se comprometieron a, del 2005 al 2015, dar su total apoyo a la comunidad romaní para lograr los objetivos fijados por la Década e hicieron extensiva la invitación de sumarse a la misma a todos los Estados que desearan hacerlo.

Actualmente son 12 los gobiernos que intervienen en la Década: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Hungría, Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia, Eslovaquia y España, además de Eslovenia y Estados Unidos bajo el estatus de observadores.

Para que un programa de inclusión romaní sea exitoso, debe dirigirse simultáneamente a todas las esferas de su vida. Es por ello que la Década concentra su atención en 4 áreas prioritarias: educación, vivienda, empleo y salud, así como en el combate a la discriminación, el fomento de la equidad de género y la reducción de la pobreza en cada una de ellas.

A lo largo del tiempo y en diversas ocasiones, se ha concebido la situación romaní de formas distintas. Sólo recientemente se le ha comenzado a visualizar de forma correcta, como un todo indivisible que no puede ser tratado por partes. Sin embargo, esta visión integral ha perdido forma cada vez que se le ha intentado trasladar por escrito a aquéllos documentos de programas en los que se busca alcanzar el objetivo de una mejor vida para los romaníes.

La unicidad del proyecto de la que se hizo referencia anteriormente, se debe justamente al gran mérito que implica el haber reflejado acertada y claramente no sólo un asunto tan complejo como el de la exclusión social de los romaníes en el continente europeo, sino en que a su vez y en concordancia con las necesidades de los romaníes, apuesta por la vía de las soluciones integrales con la asesoría de miembros del pueblo romaní.

A cada una de las partes participantes (Estados, Sociedad Civil y romaníes) se le encomendaron tareas específicas a seguir para cumplir el objetivo determinado en la Declaración de la Década. La satisfacción de las siguientes metas generales se indicó como necesaria para llegar al objetivo principal:

1. Lanzar iniciativas para fortalecer a los romaníes como prioridad en la agenda política europea y de cada país: si bien los romaníes tienen un lugar más bien implícito en la agenda europea, lo cierto es que su aparición no tiene una trascendencia real y contundente en los programas sociales de la UE.
2. Aprender a intercambiar experiencias: es necesario que exista una constante comunicación entre los Estados para que lo que resulte benéfico en alguno de ellos, sirva de experiencia para el resto de los gobiernos.
3. Involucrar significativamente a los romaníes en toda creación de políticas relativas a ellos: este objetivo se traduce en la frase “*nothing about us without us*”, la cual convoca a la presencia de representantes romaníes en la planeación de las políticas y programas que se generen en su favor. Al haber diferencias marcadas entre los romaníes y el resto de quienes residen en la UE, se hace indispensable la orientación de aquellos que por su característica de membresía del grupo romaní, puedan aportar una perspectiva desde el interior de la parte afectada, a fin de conocer con mayor precisión cuáles son los problemas más acuciantes y cómo es que los viven, de manera que se planteen soluciones bien informadas.
4. Integrar experiencia internacional para ayudar al progreso en asuntos difíciles.
5. Crear consciencia pública de la situación de los romaníes mediante comunicaciones activas: los medios de comunicación han tenido un rol importante en la generación de la imagen estereotipada que la sociedad tiene de los romaníes. No obstante, también puede ser de gran ayuda para eliminar esos prejuicios y fomentar consciencia y comprensión acerca de las dificultades que enfrentan diariamente. De este modo se hace partícipe a la ciudadanía europea de un problema que demanda su intervención para ser superado.¹²⁶

Los gobiernos de los Estados participantes, al ser el medio a través del cual se implementarían las acciones de la Década, debían comprometerse a un mayor

¹²⁶ *Decade of Roma Inclusion (2005-2015), Terms of Reference, Cfr., p. 3.*

número de aspectos que cualquier otro participante. El compromiso inicial consistía en la creación de un Plan de Acción Nacional por parte de cada uno de los 12 países, en el cual debían establecerse las medidas internas a adoptarse para cumplir el objetivo de la Década, brindándoseles a los Estados, la libertad de elegir el camino considerado como el más conveniente para dicho fin.

Los aspectos de observancia general para los Estados en el marco de la Década son:

1. Asegurar el financiamiento para implementar los Planes de Acción Nacional de forma puntual y eficiente: dado que la Década no surge como iniciativa de las instituciones europeas, sino que es de tipo gubernamental, son precisamente los gobiernos quienes tienen que destinar los recursos que se requieran para poner en marcha la implementación de la Década. No obstante, es posible utilizar los fondos de la UE para llevar a cabo actividades que busquen apoyar la inclusión romaní.

Cabe aquí hacer mención del intergubernamentalismo como la teoría que mejor explica la manera en que los temas sociales han sido abordados al interior de la Unión Europea, ejemplificada no únicamente por el carácter con que se crea la Década, sino también por la participación secundaria que las instituciones comunitarias tienen en la definición e implementación de medidas de política social.

2. Garantizar la participación efectiva de la Sociedad Civil Romaní, así como su rol como supervisores de los Planes de Acción Nacionales de la Década: sólo el sector afectado se encuentra en la posibilidad de indicar si las medidas aplicadas para beneficiarlo están realmente cumpliendo su propósito, o de lo contrario, qué aspectos están faltos de atención.
3. Establecer un mecanismo efectivo de monitoreo que incluya formas de medir el progreso de los Planes de Acción Nacionales de la Década: el seguimiento en la evolución de cualquier proyecto, es indispensable para asegurar que los recursos destinados y los esfuerzos realizados están dando los resultados esperados. De no ser así, se corre el riesgo de que dichos recursos estén siendo mal empleados, además de que transmite la

idea de que no existe un interés real porque el proyecto en cuestión sea funcional.

4. Proporcionar datos desagregados de conformidad con los estándares internacionales de recolección y protección de información: esto nuevamente con la finalidad de contar con los valores necesarios que permitan cuantificar el progreso en el cumplimiento de los objetivos de la Década.
5. Asegurar la transparencia y que se comparta la información de la Década con la Sociedad Civil y el público en general: esta es otra manera de ejercer presión con respecto a los compromisos de los gobiernos hacia los romaníes. El erario de cualquier gobierno forzosamente se constituye con las contribuciones de sus ciudadanos. La Década se financia con presupuesto gubernamental. Por lo tanto, los ciudadanos tienen el derecho de conocer en qué se está invirtiendo su dinero, así como de reclamar a quien corresponda cuando la inversión realizada no esté surtiendo los efectos proyectados.
6. Asegurar la coherencia y continuidad en la implementación de los Planes de Acción Nacionales: esto con el objetivo de impedir que los compromisos sean asumidos únicamente por la administración de gobierno durante la cual fueron adquiridos.
7. Llevar la presidencia de la Década al menos una vez en los 10 años de su duración: la presidencia rota anualmente cada primero de julio¹²⁷. El Secretariado de la Década se ubica en la ciudad de Budapest, Hungría.
8. Informar en las reuniones del Comité Directivo Internacional (ISC, por su acrónimo en inglés, *International Steering Committee*) sobre el progreso en la implementación del Plan de Acción Nacional: como una forma de rendición de cuentas ante el máximo órgano coordinador de la Década.

El ISC es el más alto tomador de decisiones y se compone por representantes de todas las partes participantes en la Década. Además de que

¹²⁷ Los países que han sido presidentes de la Década de 2006 a 2010 son: Rumania (2006), Bulgaria (2007), Hungría (2008), Serbia (2009) y Eslovaquia (2010).

lógicamente cuenta con la presencia de los 6 Estados miembros de la UE involucrados en este proyecto –y Eslovenia-, la Comisión Europea toma parte como observador en este mecanismo y en otras reuniones importantes de la Década. Si bien la adhesión de otros Estados de la UE es altamente deseable para promover la inclusión romaní en todo el territorio comunitario, la intervención de la institución encargada de lo social en la UE, aunque en calidad de observadora, es un paso en esa dirección.

Por su parte a la comunidad romaní, aunque es la razón de ser de la Década, se le han asignado también tareas específicas con cuya contribución marca la diferencia entre este proyecto y cualesquiera otros que se le parezcan, además de que favorece la obtención de logros superiores comparativamente con estos últimos.

La manera en que se requiere que los romaníes participen es la siguiente:

1. Intervenir activamente en el proceso de la Década: Frecuentemente los romaníes son relegados a una posición pasiva en donde su única función es la de recibir los muchos o pocos beneficios derivados de los programas nacionales. No obstante, la Década trata de integrarlos como actores y generadores de dichos beneficios más que como sólo receptores.
2. Contribuir a la efectiva implementación de los Planes de Acción Nacionales de la Década, iniciando diálogo entre las autoridades locales y las comunidades romaníes locales: no sólo la representación de los romaníes en el ISC es fundamental para el buen andar de la Década, sino también el involucramiento del resto de esta comunidad, de las autoridades más cercanas a ellos y de la población con la que se encuentran en constante contacto. En la Década, aun cuando el compromiso ha sido establecido a un nivel superior de Gobierno, son las autoridades locales quienes funcionan de vehículo para la aplicación de las medidas de este proyecto. El acercamiento de éstas con los representantes del grupo en cuestión que se localizan en su circunscripción, además de mejorar el entendimiento entre ambas partes, serviría de retroalimentación para conocer los aspectos

que están siendo descuidados y para informar a los romaníes acerca de las nuevas ventajas que su país está construyendo para ellos.

3. Ofrecer su pericia en la implementación y monitoreo de los Planes de Acción Nacionales de la Década: su perspectiva ayudaría a complementar el enfoque gubernamental, para que en conjunto, sea posible tener una visión integral del problema de la exclusión social de los romaníes y de las vías factibles de mejora de las condiciones de vida de este grupo.

En el Informe de la Década de 2009¹²⁸ sobre los avances alcanzados hasta ese año, se encontró que los países con los mejores resultados obtenidos fueron Albania y España; mientras que aquéllos con resultados mayoritariamente negativos, corresponden a Eslovaquia, Hungría y República Checa, pertenecientes todos ellos a la Unión Europea.

Asimismo, de dicho Informe se obtuvieron datos específicos sobre los mejores y peores resultados de las evaluaciones de los países:

*Tabla 3. Resultados de las Acciones Gubernamentales en las 4 Áreas Prioritarias de la Década.*¹²⁹

Sector	Mejores Resultados		Peores Resultados	
Educación	Rumania, Serbia y Bosnia y Herzegovina		Eslovaquia, Bulgaria y España	
Vivienda	Bosnia, República Checa y Albania		Bulgaria, Eslovaquia y Hungría	
Empleo	Serbia, Macedonia y Albania		Bulgaria, Eslovaquia y Hungría	
Salud	Macedonia, Rumania y España		Eslovaquia, República Checa y Montenegro	
Total	UE	No UE	UE	No UE
	4	8	11	1

*Los países resaltados en negritas son Estados miembros de la Unión Europea. Elaboración propia con datos del Decade Watch. Results of the 2009 Survey*¹³⁰.

¹²⁸ *Decade Watch. Results of the 2009 Survey.* Budapest, 2010. Este estudio se basa en 300 entrevistas realizadas a expertos de la integración romaní.

¹²⁹ Los países resaltados en negritas son los pertenecientes a la Unión Europea.

Se tiene conocimiento de que la UE ha procurado prestar cada vez mayor atención a la situación que enfrentan los romaníes, tanto en sus programas como en los fondos de financiamiento que pone a disposición de los aspectos de su vida mayormente afectados y los recursos que los Gobiernos destinan para el mejoramiento de los mismos. Con todo lo anterior, los Estados miembros de la UE han sobresalido por su deficiente desempeño en el marco de la Década, a diferencia de los países de los Balcanes que obtuvieron mejores resultados que ellos. Ninguno de los 12 países participantes en la Década ha logrado implementar programas exitosos para cada una de las cuatro áreas prioritarias, es decir, sus logros han sido sólo en alguna(s) de ellas.

Cabe destacar que pese a que los resultados arrojados por el Informe son sintomáticos de la situación que se desarrolla con respecto a los romaníes al interior de cada país, no existe información sobre indicadores comunes relativos a este grupo en los países participantes, lo que impide medir el impacto real de los cambios implementados a su favor. Por ello, es necesario que se incrementen los esfuerzos por crear y homologar el tipo de información con base en la cual se realizan las evaluaciones, de modo que los resultados que se extraigan de ellos sean lo más objetivos posibles.

Aun si se considera que la Década no cuenta con la información suficiente para llevar a cabo estudios óptimos que permitan elaborar programas más exactos que satisfagan mejor las necesidades de los romaníes, es hasta el momento el proyecto de mejora de su calidad de vida más ambicioso que existe dentro del territorio europeo, tanto por la cantidad de áreas a las que se extiende, como por la flexibilidad en la recepción de nuevos participantes.

De cualquier modo y a pesar de que este programa no corresponde a una iniciativa de las instituciones comunitarias, la evaluación correspondiente al mismo se presentará en el último capítulo de este trabajo.

¹³⁰ Considerando el año al que corresponden estos resultados, es posible que existan ligeras variaciones con respecto a los presentados para el mismo programa en el último apartado de este trabajo.

3.3 Instrumentos auxiliares en la aplicación de las políticas sociales para los romaníes.

Cada uno de los programas expuestos contiene un objetivo principal, algunos o varios objetivos secundarios y una serie de acciones y medidas a adoptar para alcanzar las metas que se han propuesto. Sin embargo, de forma similar a como funciona la complementariedad entre el Derecho Sustantivo y el Adjetivo, en la que el primero no puede materializarse sin las herramientas que ofrece el segundo, funcionan también los programas sociales con otros elementos ajenos a ellas, pero que les son de gran utilidad.

Por lo que se refiere a los instrumentos que auxilian a los programas sociales de la UE hacia los romaníes, éstos consisten principalmente en fondos de financiamiento y en foros de discusión dirigidos por lo general a los tomadores de decisiones de cada Estado miembro, en los que se abordan cuestiones específicas de los problemas que rodean la vida romaní.

Este tipo de herramientas pese a que no constituyen los medios principales con los cuales los programas mencionados se conducen, es decir, que no surgen con el fin específico de servir a éstas, sí funcionan en repetidas ocasiones como instrumentos que los auxilian en la implementación de las acciones que han previsto o en la coordinación de éstos entre los Estados miembros.

Del mismo modo que con las políticas aludidas, la característica en común entre estos instrumentos auxiliares es que todos tienen su origen en el seno de las instituciones comunitarias, lo cual implica que se encuentran disponibles para cualquier Estado de la UE que desee acceder a sus beneficios. Asimismo, tales instrumentos se han sumado al esfuerzo de mejorar el entorno de los romaníes dirigiendo acciones explícitamente a este grupo.

A continuación se dará una breve explicación de algunos de estos instrumentos, enfatizando su papel de colaboradores de los programas ya descritos en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos que éstos se han planteado.

3.3.1 La Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos.

La idea de crear esta plataforma surgió durante la Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana en 2008, a petición del Consejo de Asuntos Generales de la UE, con el fin de que se generara un intercambio de experiencias vinculadas con las acciones implementadas en favor de los romaníes entre Estados miembros y otros actores.

El objetivo de la plataforma es ayudar a coordinar y desarrollar programas para la integración de los romaníes y para estimular los intercambios entre los Estados miembros de la UE, las organizaciones internacionales y la sociedad civil romaní, de modo que los procesos políticos existentes sean más coherentes y se faciliten las sinergias.¹³¹

Dentro del marco del presente trabajo, la importancia de esta plataforma es que nace justamente como propuesta comunitaria. Considerando la limitación jurídica que tiene la UE para adentrarse profundamente en asuntos de carácter social a los cuales pertenecen principalmente los problemas de los romaníes, este es el mayor ejemplo de la adquisición de un rol más activo por parte de la UE en las cuestiones que les conciernen.

Aún cuando la UE se encuentra jurídicamente impedida, debido a lo establecido por los tratados que la rigen, para rebasar las fronteras estatales en estos temas, la creación de la plataforma demuestra que la UE está agotando todos los recursos con los que cuenta para lograr una mejora en la vida de la población romaní, lo cual hasta 2008 no parecía haber llevado a cabo.

Aunado a los beneficios del objetivo que en sí mismo posee la plataforma, ha de agregarse el seguimiento por parte de la Comisión y Consejo Europeos de la evolución de los compromisos que se generen en el seno de ese espacio sobre la integración de los romaníes en cada uno de los Estados miembros.

Dos veces al año se ha reunido esta Plataforma. La primera reunión tuvo lugar el 24 de abril de 2009, en la ciudad de Praga, República Checa y el producto

¹³¹ *Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos: Preguntas Frecuentes*. Unión Romaní, 5 de diciembre de 2011. Obtenido de www.unionromani.org/notis/2011/noti2011-12-05.htm el 21 de agosto de 2012.

más grande que se obtuvo de ella fue un listado de “Diez Principios Comunes Básicos para la Inclusión de los Gitanos”, el cual se dio a conocer como los cimientos sobre los cuales se recomendaba edificar cualquier programa a favor de los romaníes. Los diez principios mencionados se presentan a continuación¹³²:

- 1. Políticas constructivas, pragmáticas y no discriminatorias.** Es necesario tener conocimiento de primera mano acerca de la situación que impera dentro de la comunidad romaní, a fin de plantear políticas y programas completamente basados en la realidad y no en suposiciones. Asimismo, éstos deben respetar los derechos y libertades fundamentales contemplados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, principalmente por lo que se refiere a evitar actitudes discriminatorias.
- 2. Centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos.** Se trata de un enfoque mediante el cual la atención se centra en los romaníes sin dejar fuera a otros grupos que vivan en condiciones similares a la de los anteriores. Por otro lado, aunque este principio no se plantea en esos términos, esta apertura permite dirigirse también al resto de la sociedad, promoviendo así una mayor consciencia en dicho sector, al mismo tiempo que se trabaja directamente en la población afectada.
- 3. Enfoque intercultural.** Implica el suministro de herramientas, tanto a los romaníes como a la población mayoritaria, con las cuales logren un mayor acercamiento y comprensión de la vida y cultura del otro. De esta manera, se apuesta por la inclusión de los romaníes y otros grupos bajo condiciones no asimilatorias.
- 4. Apuntar a la integración total del colectivo gitano en la sociedad.** Un proceso de este tipo requiere de una visión y adopción de medidas a largo plazo, poniendo especial cuidado en que la aplicación de acciones que mejoren el entorno romaní, no devengan en prácticas segregacionistas, esto es, evitar implementar medidas únicamente para aparentar que se está trabajando en solucionar el problema, sin considerar que una mala

¹³² *Vademécum. Los Diez Principios Básicos Comunes para la Inclusión de los Gitanos.* Iniciativa de la Unión Europea.

planeación de dichas medidas puede ocasionar aún mayores conflictos de los que se intenta reparar.

5. **Consciencia de la dimensión de género.** Las mujeres romaníes tienden a experimentar con mayor frecuencia una doble discriminación, por su género y por su origen étnico. La promoción de su creciente participación en los grupos de toma de decisión aportaría un enfoque “desde dentro” de la situación en que se ven inmersas y por ende, brindaría una base sólida de la cual partir para mejorarla.
6. **Transmisión de políticas basadas en pruebas.** Este aspecto mantiene relación con el primero, pues se trata de la difusión hacia otros Estados miembros y representantes del pueblo romaní, de las políticas y programas que han resultado exitosos en un Estado o región determinada, no importando si éstos pertenecen o no a la UE. Lo importante es allegarse de todos los ejemplos empíricos existentes, a fin de emularlos sobre el mismo grupo étnico pero en distintas zonas, realizando los ajustes que se requieran para que la fórmula sea también efectiva en esa muestra.
7. **Uso de instrumentos comunitarios.** No hay pretextos. La UE ofrece a sus Estados miembros toda clase de facilidades financieras y de herramientas políticas para apoyarlos en la inserción de los romaníes a sus sociedades. Este principio pretende que los Estados echen mano de los fondos financieros que la UE pone a su disposición, como el Fondo Social Europeo, para costear los mecanismos que se diseñen a favor de los romaníes.

Del mismo modo, hace publicidad a distintas directivas y decisiones que se han expedido para combatir la discriminación y eliminar la desigualdad, las cuales tienen la cualidad de ser fundamento comunitario de corte legislativo para que los Estados adopten las medidas necesarias para hacerlas efectivas en su territorio.

Finalmente, considerando que la inclusión de los romaníes dependerá del esfuerzo conjunto que los Estados miembros realicen, este principio hace un llamado a éstos para que, a través del Método Abierto de Coordinación,

los Estados compartan sus ejemplos de éxito y las vías a mediante las cuáles lograron ese resultado, así como que lleven a cabo evaluaciones entre sí, a fin de que los primeros sirvan de guía a sus homólogos que se encuentren enfrentando dificultades similares y las segundas, corroboren que las soluciones generadas son las adecuadas. Este principio concentra los recursos que la UE, como bloque comunitario, puede ofrecer a sus miembros para mejorar la situación romaní.

- 8. Participación de las administraciones locales y regionales.** Tal y como se ha dicho con anterioridad, son estas las autoridades más cercanas a los romaníes y en general a todas las personas. Son ellas también las primeras responsables en detectar los problemas enfrentados por sus comunidades y en aplicar las soluciones que correspondan. El octavo principio destaca pues la importancia de estos niveles gubernamentales en el mantenimiento de sociedades más igualitarias, así como la necesidad de que se les brinde la capacidad adecuada para cumplir óptimamente con sus funciones.
- 9. Participación de la sociedad civil.** El involucramiento de este sector es esencial en la inclusión de los romaníes, como fuente de información basada en evidencias reales y como medio de difusión de los aspectos que conforman los programas para integrar a los romaníes al resto de la sociedad.
- 10. Participación activa de los gitanos.** La integración efectiva de los romaníes debe comenzar por considerarlos al momento de diseñar los programas que se les dirigirán. Los miembros de este grupo no pueden ni deben permanecer únicamente como receptores de los beneficios, sino también como fabricantes de estos mismos, aportando en todo momento la visión interna del problema para garantizar que las medidas que se tomen se ajusten a sus necesidades.

Este decálogo de buenas prácticas conforma la perspectiva comunitaria de los elementos básicos a considerar por los Estados miembros en la planeación, aplicación y diseño de cualquier política y/o programa que se destine a la inclusión

de los romaníes, siendo su única desventaja la falta de carácter coercitivo sobre los gobiernos nacionales de los países de la UE.

La segunda reunión de la plataforma (28 de septiembre de 2009) y la cuarta (13 de diciembre de 2010), ambas celebradas en Bruselas, Bélgica, tuvieron como tema central la educación de los romaníes, enfocándose la cuarta reunión en la educación temprana de los niños y niñas como forma de alcanzar un desarrollo educativo normalizado.

La tercera reunión por su parte (17 de junio de 2010, Bruselas, Bélgica) tuvo como cometido el establecimiento de una ruta a mediano plazo para la plataforma, dirigida a avanzar en el objetivo principal que da sustento a dicho foro. Sin embargo, de acuerdo con afirmaciones de representantes de la Fundación Secretariado Gitano durante la cuarta reunión, para finales de 2010 la Plataforma se había enfocado en atender cuestiones específicas del problema de los romaníes, dejando de lado temas más generales en los cuales se inscriben los particulares y por lo tanto, igual de importantes, como el caso de la política de cohesión social.

Posterior a 2010, se han llevado a cabo 4 reuniones más al 2014. La quinta reunión de la Plataforma se celebró el 7 y 8 de abril de 2011, en Budapest, Hungría, bajo la Presidencia de la UE por parte de ese país. En dicho encuentro, la Comisión sugirió la creación de un marco europeo para la inclusión de la población gitana, con base en el cual los Estados miembros desarrollarían estrategias nacionales a largo plazo enfocadas en los sectores de salud, vivienda, educación y empleo. Esto se acompañaría del mejoramiento en el acceso de los romaníes a los derechos fundamentales, fórmula que se pretendía que generara un cambio verdadero en la vida de esta población.¹³³

La sexta reunión de la plataforma se celebró el 17 y 18 de noviembre de 2011, en Bruselas, Bélgica, en la cual el tema abordado más relevante fueron las posibles formas en que los Fondos Estructurales podrían contribuir para auxiliar en

¹³³ EUroma. *La Comisión Europea presenta el Marco de la UE para las estrategias nacionales para la inclusión de la población gitana*, 6 de abril de 2011. Obtenido de http://www.euromanet.eu/newsroom/archive/la_comision_europea_presenta_el_marco_de_la_ue_para_las_estrategias_nacionales_para_la_inclusion_de_la_poblacion_gitana_.html el 24 de abril de 2014.

el desarrollo e implementación de las estrategias nacionales para la integración de la población gitana (sic), seguido de la importancia de un verdadero involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de inclusión de los romaníes. Sin embargo, es de destacar la asunción a partir de ese momento por parte de la Comisión Europea, de la realización de las futuras reuniones de la plataforma, cuya organización anteriormente corría a cargo de la Presidencia de la UE en turno,¹³⁴ fomentando así la continuidad del trabajo de los asuntos pendientes en el marco de la plataforma.

La séptima reunión tuvo lugar el 22 de marzo de 2012, también en Bruselas Bélgica, con la particularidad de haber sido convocada con carácter de extraordinaria y cuyo único objetivo fue impulsar la implementación de las Estrategias Nacionales presentadas por los entonces 27 Estados miembros, a partir de las siguientes tres prioridades: 1) cómo llevar a la práctica lo planteado por escrito y las funciones a desempeñar por los Puntos de Contacto Nacional, 2) lograr la participación activa de administraciones locales, regionales y sociedad civil, y 3) cómo financiar la implementación de las Estrategias y la importancia de la inclusión de los romaníes en una época de crisis económica. El tema que pese a su relevancia no fue discutido en esta reunión, fue la del seguimiento y evaluación de las Estrategias una vez puestas en marcha.¹³⁵

La octava y última reunión celebrada por la Plataforma Europea, se llevó a cabo el 27 de junio de 2013 nuevamente en Bruselas, Bélgica. Se centró en la urgencia de apoyar la inclusión social de niños y jóvenes romaníes, sectores que, además de las mujeres, son los más vulnerables incluso al interior de los grupos romaníes. Se trataron aspectos tales como la transición de los jóvenes entre el

¹³⁴ European Commission. *6th Meeting of the European Platform for Roma Inclusion, 17th-18th November, 2011, Brussels*. Obtenido de <http://ec.europa.eu/justice/events/roma-platform/> el 16 de junio de 2014.

¹³⁵ EURoma. *EURoma participa en la reunión extraordinaria de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana*. Obtenido de http://www.euromanet.eu/newsroom/archive/euroma_participa_en_la_reunion_extraordinaria_de_la_plataforma_europea_para_la_inclusion_de_la_poblacion_gitana.html el 24 abril de 2014.

término de sus estudios y la obtención de un empleo y mejorar la salud y educación obligatoria de los niños.¹³⁶

Aunque debe considerarse que la plataforma se reúne muy pocos días al año y que de ese modo, es imposible abarcar siquiera la totalidad del espectro de un asunto específico, las observaciones resaltadas por la crítica de la Fundación Secretariado Gitano no deben dejar de tomarse en cuenta, ya sea para extender el número de días al año que debe reunirse la plataforma o para incorporar actividades adicionales en el marco de ésta a través de talleres o de reuniones interresionales; lo anterior siempre con el fin de hacer más efectivos los trabajos que se desarrollan al amparo de este foro. Sin embargo, en ausencia de un mecanismo de discusión y adopción de acuerdos más desarrollado, la plataforma es un buen instrumento auxiliar inicial para que todos los Estados miembros se sientan comprometidos a contribuir en la inclusión de los romaníes.

3.3.2 Directivas y resoluciones.

El Derecho Comunitario, a diferencia de la forma en que se componen los sistemas jurídicos nacionales, posee diversas fuentes cuya particularidad radica en que no todas son de carácter vinculante para los Estados miembros de la UE y no todas se aplican siempre a todos los Estados por igual.

Sin embargo, aun cuando los instrumentos vinculantes son de mayor ayuda para obligar a los Estados a comprometerse a adoptar los objetivos de los programas sobre los romaníes y a introducir medidas tendentes a cumplirlos, los no vinculantes son una buena herramienta para dar a conocer los temas que la UE considera prioritarios o importantes.

La base del Derecho Comunitario lo conforman los tratados que se abordaron en el capítulo anterior; los reglamentos, las directivas, las decisiones y las resoluciones son las vías a través de las cuales los primeros alcanzan su aplicación. De los anteriores, sólo se han expedido directivas y resoluciones para

¹³⁶ EURoma. *Plataforma Europea de Inclusión de la Población Gitana: La Comisión Europea reitera su compromiso con la inclusión de la población gitana*. Obtenido de http://www.euromanet.eu/newsroom/archive/plataforma_europea_de_inclusion_de_la_poblacion_gitana_la_comision_europea_reitera_su_compromiso_con_la_inclusion_de_la_poblacion_gitana.html el 20 de junio de 2014.

tratar el problema en el que se encuentran inmersos los romaníes, sólo la primera de las cuáles tiene carácter vinculante.

Las directivas son actos legislativos que establecen un objetivo que todos los países de la UE deben cumplir, dejándole a cada Estado miembro, la libertad para decidir la forma en que desea hacerlo.¹³⁷ De este modo, cualquier camino elegido tendría que culminar inevitablemente en la satisfacción de la meta planteada.

Al 2010, las Directivas promulgadas relacionadas con la eliminación de la exclusión social de los romaníes, aunque no específicamente dirigidas a ellos, eran:

- Directiva del Consejo 2000/43/EC sobre antidiscriminación, del 29 de junio de 2000.
- Directiva del Consejo 2000/78/EC sobre trato igualitario en empleo y ocupación, del 27 de noviembre de 2000.
- Directiva del Parlamento y del Consejo 2006/54/EC sobre trato igualitario entre hombres y mujeres en materia de empleo y ocupación, del 5 de julio de 2006.
- Directiva del Consejo 2004/38/EC sobre el derecho de libre circulación y residencia, del 15 de noviembre de 2007.
- Directiva del Consejo 43/2000/CE sobre igualdad racial.

La naturaleza coercitiva de estos actos legislativos, se lo otorga el “recurso por incumplimiento” que puede ser interpuesto ante el Tribunal de Justicia Europeo por la Comisión Europea o por un Estado miembro, en caso de la inobservancia por algún país de alguna de las directivas, es decir, cuando no se han adoptado medidas claras para cumplir con lo estipulado con alguna de ellas.

Con este procedimiento, el Tribunal debe identificar si el incumplimiento por el cual se interpuso el recurso realmente existe y, de ser así, formula recomendaciones al Estado miembro en cuestión, mediante las cuales le indica las medidas a adoptar para dar pronto cumplimiento a la directiva de que se trate.

¹³⁷ *Reglamentos, directivas y otros actos legislativos*. Obtenido de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index_es.htm el 4 de abril de 2013.

Si pese a lo anterior, el Estado continúa haciendo caso omiso de las obligaciones que le corresponden, puede recurrirse una segunda vez a este recurso. En caso de que el Tribunal corroborara nuevamente que el incumplimiento persiste, entonces el Estado revisado se haría acreedor a una multa¹³⁸.

A diferencia de las directivas, las resoluciones no se encuentran sujetas a ningún medio similar al recurso por incumplimiento, de modo que solamente son “la expresión de la voluntad política común”¹³⁹ de todos los Estados miembros, por lo que si bien no obligan a acatar medidas, sí contribuyen a la generación de una postura única y sólida de todos los países de la UE al respecto de algún asunto en particular.

Las resoluciones que tratan tópicos referentes a la vida de los romaníes, al 2010, son las siguientes:

- Resolución del Consejo y los ministros de educación sobre la escolarización de los niños gitanos e itinerantes, del 22 de mayo de 1989.
- Resolución sobre la Situación de la Población Romaní en la Unión Europea, 28 de abril de 2005.
- Resolución sobre la situación de las mujeres romaníes en la Unión Europea, 1 de junio de 2006.

La falta de obligatoriedad se transforma en una cuestión desafortunada cuando se nota que las resoluciones despliegan un contenido mayormente sustancial de aspectos relacionados con la lucha contra la exclusión social de los romaníes, en comparación con las directivas. No obstante, esta situación se explica sola al identificar que dichas resoluciones abordan temas que son competencia exclusiva de los Estados miembros, en los cuales la UE no tiene capacidad de intervención.

Aun así, la manifestación de una posición indivisible sobre la exclusión e inclusión romaní, contribuye a que los Estados mantengan una dirección concreta

¹³⁸ *El recurso por incumplimiento.* Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14550_es.htm el 4 de abril de 2013.

¹³⁹ Klaus-Dieter Borchardt. *El ABC del Derecho Comunitario*. Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, 2000, pp. 71-72.

y un ritmo estable en esta materia, pues frente a la ausencia de la ya mencionada obligatoriedad, las resoluciones indican en todo momento lo considerado como políticamente deseable.

3.3.3 Instrumentos financieros de la Unión Europea.

El diseño, la planeación y la implementación de las medidas pensadas como las más adecuadas para hacer frente a un problema como el de la exclusión social de los romaníes, implica la erogación de sumas considerables de los presupuestos gubernamentales nacionales de cada Estado miembro de la UE.

Aunque podría considerarse que países económicamente fuertes en la UE, como Alemania, Francia o Gran Bretaña no requieren de ayuda financiera externa para aplicar programas sociales eficientes en favor de los romaníes, lo cierto es que después de la crisis de 2007 surgida en Estados Unidos, el mantenimiento y continuidad de los programas sociales nacionales y comunitarios no pueden confiarse al azar.

Es por ello que sin distinguir entre países europeos del este u occidente, norte o sur, “ricos” o “pobres”, la ayuda que brindan los instrumentos financieros de la UE es susceptible de ser solicitada por cualquiera de sus Estados miembros, siempre y cuando el rubro para el cual se requieran, coincida con los objetivos que persigue el instrumento de que se trate.

Cabe destacar que el porcentaje de población romaní que cada Estado miembro posee, determina en gran medida el si los recursos proporcionados por los instrumentos financieros se destinan a la implementación de programas exclusivamente para los romaníes o si se opta por la puesta en marcha de programas con una visión transversal.

Para el asunto materia de esta tesis, los romaníes, el Fondo Social Europeo (FSE) es el que se enfoca mayormente en el mejoramiento de factores que contribuyen a la generación de una existencia plena de este grupo, fundamentalmente a través de la concentración de su apoyo en el sector laboral.

Fue creado por el Tratado de Roma y es la pieza maestra de la política social común. Su objetivo durante el periodo comprendido entre 2007 y 2013, ha

sido el de coadyuvar al fortalecimiento de la cohesión social y económica mediante la reducción de las diferencias en el nivel de vida entre las distintas regiones y Estados miembros de la UE. Para ello, se enfoca en puntos esenciales como el aumento del empleo, la adaptabilidad de los trabajadores a los repentinos cambios del entorno económico y la promoción de la inclusión social de personas en desventaja como los romaníes¹⁴⁰.

El FSE es en realidad un instrumento de cofinanciación, ya que el alcance de su apoyo económico puede oscilar entre el 50% y el 85%, siendo estrictamente necesario que el porcentaje restante sea cubierto por el sector público o privado del Estado miembro al que se le destinará la ayuda. Algunos ejemplos de programas que han beneficiado a población romaní y que han recibido financiamiento del FSE son:

- ACCEDER (España). Lucha contra la discriminación y empleo.
- Recursos Humanos de Eslovaquia. Creación de un nuevo programa curricular para Estudios Gitanos.
- Proyecto *Horsemen* (Irlanda). Cursos sobre el cuidado de los caballos para nómadas y romaníes, a fin de facilitar su incorporación a la industria equina¹⁴¹.

Un análisis del destino de los recursos proporcionados por el FSE concluyó que un número significativo de los proyectos gestionados e implementados gracias a dicho fondo financiero se dirigen a la población romaní; sin embargo, el que algunos Estados no cataloguen a los romaníes como minoría, impide que el apoyo se les haga llegar por su condición de miembros de este grupo, aunque aún pueden recibirlo en virtud de sus evidentes desventajas sociales y económicas¹⁴².

El FSE es el único de los instrumentos financieros de la UE que se ha impuesto como claro objetivo la inclusión de los romaníes a la sociedad y al mercado de trabajo comunitario, rasgo que le confiere la más alta importancia en su ramo como instrumento auxiliar en beneficio de la comunidad romaní.

¹⁴⁰ *El Fondo Social Europeo y la Población Gitana*. Comisión Europea, Bélgica, 2010, p. 2.

¹⁴¹ *Ibid*, pp. 8 – 10.

¹⁴² *Cfr.* *El Fondo Social Europeo y la Población Gitana*, p. 4.

Además del FSE, existen otros instrumentos como el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el cual si bien también pretende el reforzamiento de la cohesión económica y social, centra su apoyo al mejoramiento de la infraestructura y en inversiones que permitan crear empleos duraderos.

Dado que la infraestructura a la que se hizo mención puede enmarcarse en las esferas sanitarias, sociales, de transporte y educación, este fondo es útil en la construcción de viviendas con condiciones higiénicas y conectadas por redes de transporte eficaces para los romaníes, así como de clínicas, hospitales y escuelas cercanas a las zonas en que dichos complejos habitacionales sean creados.

En virtud de que uno de los problemas actuales que experimentan los romaníes es precisamente la generación de viviendas en las regiones periféricas de las ciudades, en combinación con la carencia de medios de transporte que vinculen sus zonas de residencia con sus lugares de trabajo, la creación del escenario referido en el párrafo anterior, facilitaría el alcance del objetivo referente a la creación de empleos estables y duraderos.

Pero el FSE y el FEDER requieren de la ayuda de los Estados miembros y de las ONG que generalmente aplican los programas cofinanciados para materializar las metas específicas que dichos fondos se han impuesto. De otro modo, sin la ayuda de los actores señalados, lo anterior no sería posible y tampoco lo sería la identificación de la población romaní como uno de los grupos sociales en mayor desventaja a los cuales debe destinárseles una fracción considerable de los recursos que esos instrumentos financieros facilitan.

Además de los instrumentos mencionados, los Estados miembros han echado mano del PROGRESS o Programa de la UE para el Empleo y la Solidaridad Social, planeado para desarrollarse de 2007 a 2013, como un instrumento financiero comunitario, cuyo objetivo primordial es brindar apoyo a los Estados miembros en su esfuerzo y compromiso por acatar y aplicar las leyes y programas de la UE, de manera que ello contribuya a la realización de las metas de la Agenda Social, relativas a “la creación de más y mejores empleos” y a la construcción de una sociedad con mayor cohesión.

Una de las pretensiones de este programa, es poder influir benéficamente y en un alto grado en la manera en que se diseñan y ejecutan los programas a nivel comunitario y de los Estados miembros, dentro de los 5 ámbitos de acción previstos en la Decisión No. 1672/2006/CE por la cual se creó el mencionado programa: 1) empleo, 2) protección e inclusión social (en adelante SPSI¹⁴³, por su acrónimo en inglés), 3) condiciones de trabajo, 4) no discriminación y 5) equidad de género. Por lo anterior, sus principales objetivos son la creación de programas y la toma de decisiones.

Si bien es cierto que ya desde mitad del siglo XX existía el Fondo Social Europeo (FSE) también con el objetivo de promover la cohesión social comunitaria, debe destacarse que en el momento de la creación de PROGRESS, las instituciones europeas tuvieron presente la necesidad de no duplicar ni traslapar funciones entre sus propios mecanismos. Es así, que mientras ambos instrumentos tienen en la mira la disminución de las desigualdades sociales, el FSE se enfoca exclusivamente en la mejora de las capacidades de empleo; en el caso de los romaníes lo hace mediante inversiones en educación y desarrollo de habilidades. Mientras tanto PROGRESS, busca satisfacer sus propósitos mediante el apoyo a la generación de programas en los 5 ámbitos de acción referidos – su trabajo en relación a al grupo romaní se centra en la generación de consciencia para evitar que sean discriminados.

Dentro del marco estratégico de este programa, se establecieron 3 objetivos principales a cubrir al término del periodo de desarrollo del mismo (resultados intermedios) y 5 más de cumplimiento “inmediato”, los cuales constituyen pasos previos necesarios para el alcance de esos objetivos fundamentales. Las tres metas nodales son: 1) cumplimiento en los Estados miembros de la legislación comunitaria, 2) entendimiento compartido y apropiación de las metas de la UE y 3) asociaciones efectivas con participantes nacionales y paneuropeos.

De esos tres objetivos, el que más atención recibe por parte de este programa, es el relacionado con la aplicación de la legislación, políticas y principios comunitarios en los Estados miembros. La Comisión Europea, al ser la

¹⁴³ *Social Protection and Social Inclusion.*

responsable de demostrar los logros de PROGRESS, realiza un análisis sobre la situación imperante en el sector social y de empleo, con base en el cual puede brindar asesoramiento a los Estados miembros sobre sus asuntos pendientes para el alcance del objetivo planteado. A partir de ese momento, los resultados que se deriven de dicho estudio, posibilitan a la Comisión el seguimiento de la aplicación de las disposiciones comunitarias y una visualización más completa y acertada sobre las necesidades de asistencia técnica de los Estados miembros, así como de la creación o modificación de legislación y/o políticas comunitarias.

Por lo que hace al objetivo de entendimiento compartido y apropiación de las metas de la UE, de acuerdo con el Informe Anual de Monitoreo de Cumplimiento de 2010 de PROGRESS (en adelante, Informe de 2010), en ese año se financiaron 39 debates políticos, la mayoría en asuntos de empleo y protección social, y se realizaron diversos eventos de aprendizaje mutuo e intercambio de buenas prácticas, con el fin de que los tomadores de decisiones y creadores de políticas nacionales de los Estados miembros, empataran sus actividades con los objetivos comunitarios.

Asimismo, debido a que la UE no tiene competencia jurídica para influir en asuntos sobre exclusión social, PROGRESS apoya la implementación del Método Abierto de Coordinación (MAC), a través del cual los Estados miembros se comprometieron a intercambiar buenas prácticas para cumplir con la meta del aumento de la cohesión social para el año 2010.

Dentro de esos eventos, PROGRESS financió algunos de alta importancia en el desarrollo de los temas prioritarios para los romaníes a escala europea, como la Segunda Cumbre Europea sobre la Población Gitana y reuniones de la Plataforma Europea para la Integración de los Gitanos.

Aunado a lo anterior, se pusieron en marcha revisiones de pares sobre SPSI, es decir procesos en los que los mismos Estados miembros fungen como expertos evaluadores de un tercero, en cuanto a su evolución en ese tema en particular. Este tipo de ejercicios, requieren de un gran sentido de compromiso por parte de los Estados evaluados, de modo que las recomendaciones que les son

dadas a conocer al final de su proceso de examen, sean adoptadas y convertidas en políticas públicas efectivas en la materia en cuestión.

De las 50 revisiones realizadas entre 2005 y 2010 únicamente una estuvo dedicada a los romaníes: en 2009 Grecia fue evaluada por Finlandia, Francia, Alemania, Hungría y España, al respecto del funcionamiento de su “Programa Integrado para la Inclusión Social de los Roma”.

En el marco del Programa de Aprendizaje Mutuo, también se desarrollaron revisiones de pares, uno de cuyos principales asuntos a abordar en 2010 era la integración al mercado laboral de la comunidad Romaní. Del mismo modo que con el caso anterior, solamente un Estado miembro, la República Checa, fue evaluada en este ámbito.

El hecho de que en el marco de dos temas distintos y de un programa de financiamiento totalmente dirigido a lo social, sólo se hayan practicado dos evaluaciones relativas a los romaníes, es de llamar la atención, toda vez que por buenos y útiles que sean los resultados en Grecia y República Checa, éstos no tendrán repercusiones significativas en el resto de la UE.

Con referencia al tercer objetivo intermedio de PROGRESS, este programa apoyó la generación de espacios y el establecimiento de asociaciones entre los tomadores de decisiones y creadores de políticas de los Estados miembros y por parte de las instituciones comunitarias, permitiendo la inclusión en estas asociaciones, de otros participantes como Organizaciones No Gubernamentales y de aquéllos que generalmente son excluidos de los procesos de toma de decisión, como los grupos étnicos, lo anterior con el propósito de que, al estrechar el contacto entre las partes involucradas en el qué hacer social comunitario, se lograran acuerdos no sólo más sólidos y comprometidos, sino también más visibles ante la sociedad europea.

Dada la complejidad de estas tres metas, y que su cumplimiento no puede alcanzarse fácilmente sin antes determinar el camino a seguir, se fijaron los siguientes objetivos de satisfacción inmediata: 1) intercambio efectivo de la información y aprendizaje, 2) políticas y legislación europeas basadas en

evidencia, 3) debate político participativo y de alta calidad, 4) mayor capacidad de las redes y 5) integración de asuntos transversales y mayor consistencia.

Con respecto al primer objetivo, el punto esencial es la disseminación efectiva de la información, lo cual implica como primer paso, la transmisión de ésta por conducto de la Comisión Europea y la recepción y comprensión de su contenido por parte de sus destinatarios (funcionarios de instituciones gubernamentales nacionales, regionales o locales, empleados y voluntarios en ONG's y público en general), y en segundo lugar, la retroalimentación hacia la Comisión, de manera tal que ésta tenga la posibilidad de aprender acerca de la situación y necesidades particulares de cada Estado miembro en los distintos sectores apoyados por PROGRESS.

Los siguientes dos requisitos que deben cumplirse a efecto de completar este primer objetivo, son que la información que se aporte (estudios, análisis e información estadística actualizada referente a aspectos sociales) sea relevante para los Estados miembros, es decir, que verse sobre temas prioritarios para ellos, y que sea realmente utilizada para generar nuevos programas.

Para 2010, como resultado de las actividades informativas financiadas por este programa, de acuerdo a la Encuesta Anual de PROGRESS¹⁴⁴, entre el 60% y el 80% de los encuestados, respondieron que tales actividades atendieron a sus necesidades y fueron de utilidad para la creación de programas, considerándose los eventos de comunicación y establecimiento de redes los más importantes en ese sentido, y los de organización de campañas en medios, los de menor relevancia.

Los números anteriores resultan significativos, si se toma en cuenta que en el Informe de Monitoreo de Cumplimiento Anual de 2008 (en adelante, Informe de 2008), se destacaba como uno de los obstáculos a sortear, el que las iniciativas de comunicación de información respondieran mejor a las necesidades y expectativas de los distintos participantes del programa.

¹⁴⁴ PROGRESS Annual Performance Monitoring Report 2008. *The Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013)*. European Commission, p. 29. Obtenido de <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDYQFjAC&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D3652%26langId%3Den&ei=MryNUNeSO4mi2gXh2YHoCw&usg=AFQjCNHUNZyhgwo24MmLvnF3naCtCRGsua> el 28 de octubre de 2012.

El aprendizaje compartido sienta las condiciones para comprender mejor los objetivos y programas comunitarios relacionados con los romaníes, debido a que la Comisión Europea cuenta con información de primera mano sobre el tipo de programas que se requieren implementar para mejorar sus oportunidades en empleo, SPSI, lucha contra la discriminación y equidad de género. De esta forma se contribuye al cumplimiento del objetivo que pretende la comprensión y apropiación de los objetivos comunitarios y se avanza hacia el siguiente de naturaleza inmediata: la creación de políticas programas y leyes de la UE basadas en evidencia.

Tras el primer año de funcionamiento de PROGRESS, se notó que fundamentalmente en el área de SPSI, hacía falta desarrollar programas más acordes con las necesidades y expectativas de los Estados miembros¹⁴⁵, esto es, basarlos en evidencias que comprendieran los siguientes elementos: datos duros, razonamiento analítico para contextualizar esos datos y la opinión de los participantes o actores financiados. Ciertamente es que todas las políticas y programas se basan en pruebas, pero lo que PROGRESS busca es que la evidencia que resulte pueda ser empleada para formular proyectos de alta calidad.

Si esos proyectos parten de un análisis de la realidad del momento y cumplen con su cometido de dar soluciones a las situaciones problemáticas para las cuales fueron planeados, cubriendo las necesidades y expectativas de los Estados miembros, entonces puede hablarse de la satisfacción de este segundo objetivo inmediato.

En 2008, aproximadamente 64% de los entrevistados mediante la Encuesta Anual de PROGRESS, respondieron que los programas de la UE, para el área de SPSI, estaban basadas en análisis rigurosos, mientras que para la sección de no discriminación, el porcentaje fue de 61%. El mismo indicador en 2010, para SPSI obtuvo cerca del 70% de respuestas favorables, obteniendo el sector de no discriminación un resultado de poco más del 80% en el mismo sentido. El promedio de respuestas favorables para ese parámetro, aplicado a las cinco secciones del programa, en 2008 fue de 69 % y en 2010 de casi 80%.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 10.

Los números anteriores coinciden con la mejora que se aprecia de las cifras arrojadas por los encuestados que declaran hacer uso de la asesoría, investigación y análisis proporcionados por la Comisión Europea, ya que mientras en 2008 las respuestas afirmativas fueron de entre 70 y 80% del total, en 2010 éstas constituyeron entre 80 y 90%.

Las dos secciones mencionadas concentran la mayor parte de las actividades desplegadas en torno a la mejora de las condiciones de vida de los romaníes. Por un lado, la correspondiente a SPSI, apoya la aplicación del Método Abierto de Coordinación (MAC) en este ámbito, mejorando la comprensión de las cuestiones relativas a la exclusión social, pobreza y a los programas de protección e inclusión social; por otro, la sección de no discriminación, se encarga de fomentar este principio en todas las políticas comunitarias, sin restringirse únicamente a las financiadas por PROGRESS.

No obstante, pese a la buena evolución del programa y a que desde su inicio las secciones de SPSI y no discriminación han recibido las mayores partidas presupuestarias¹⁴⁶, esencialmente la sección de SPSI, si bien ha manifestado avances de 2008 a 2010, su progreso no ha logrado superar al del resto de las secciones. En 2010, en referencia a qué tanto responden los programas comunitarios a las condiciones, necesidades y expectativas de los Estados miembros, esta sección obtuvo el resultado más bajo comparativamente con las otras cuatro áreas, ya que tan solo el 60% de los encuestados respondió de forma positiva, frente a casi un 80% registrado por “equidad de género”. El porcentaje de 2008 para este parámetro, fue de cerca de 45%, frente a 75% obtenido por “condiciones de trabajo”.

¹⁴⁶ El presupuesto total para todo el periodo del programa es de 683, 250, 000 millones de euros. De ello, el 30% corresponde a protección e inclusión social, 23% a empleo, 23% a no discriminación, 12% a igualdad y género y 10% a condiciones de trabajo. En 2010, la primera sección recibió 32, 844 millones de euros, seguida del área de no discriminación con 23, 932 millones de euros y de la de empleo, con 23, 419 millones de euros. Información de *Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social – PROGRESS (2007-2013)*, obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/c11332_es.htm y de *PROGRESS Annual Performance Monitoring Report 2010. The Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013)*, obtenido de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6007&type=2&furtherPubs=no>

Por lo que hace a la sección de debate político participativo y de alta calidad, éste promueve la discusión, a nivel nacional y comunitario, de temas relevantes para los participantes de PROGRESS, cuyas conclusiones puedan ser empleadas en la generación de leyes y programas comunitarios.

Al mismo tiempo, busca el involucramiento y empoderamiento de grupos que carecen de la fuerza y visibilidad necesarias para ejercer un alto nivel de influencia en la toma de decisiones y en la planeación de políticas, tales como los grupos étnicos y quienes se encuentran en condición de pobreza – los romaníes bien pueden incluirse en cualquiera de estos dos ejemplos-. Con la presencia de un mayor número de actores financiados por PROGRESS, se busca también el afianzamiento de los compromisos que se desprendan de los debates.

Esta sección proporciona grandes ventajas para abordar el problema de los romaníes, toda vez que genera los espacios necesarios para discutir extensivamente un asunto de dimensiones transnacionales, como lo es la búsqueda de su inclusión social, y para acordar los objetivos comunes entre las distintas partes involucradas en el tema. El mayor logro en relación a esto, fue la realización de la Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (16 de septiembre de 2008, Bruselas, Bélgica), producto de debates a largo plazo sobre igualdad de oportunidades y no discriminación, la cual dio lugar al establecimiento de un compromiso para desarrollar estándares europeos comunes para la inclusión romaní.

Las cuestiones discutidas en el marco de estos debates políticos, han de estar debidamente documentadas y contar con una base empírica sólida, misma que es aportada en gran medida, para el tema que atañe a este trabajo, por las redes de la sociedad civil y ONG, a nivel nacional y comunitario, que se encuentran activamente involucradas en asuntos relativos a los romaníes -tales como la defensa de sus derechos y la lucha en contra de su exclusión social- y cuyo principal objetivo es influir positivamente en la toma de decisiones, implementación de programas y en la adopción de una perspectiva transversal de las necesidades de grupos sociales como los romaníes, a fin de alcanzar las metas de política social establecidas en la Agenda Social de la UE.

Además del impulso propio que la sociedad civil busca brindar a ciertos temas con el propósito de tornarlos en transversales (como la equidad de género, la no discriminación, la inclusión social y el combate a la pobreza), PROGRESS a través de estudios y actividades que reúnen a dichos temas en un espacio común, busca en un primer momento, integrar todos ellos en las distintas secciones políticas que conforman el instrumento, siendo la meta principal su previsión en las políticas y legislación de la UE.

El éxito de esta propuesta, implicaría una enorme ventaja para asuntos como el de la inclusión social, ya que sería inevitablemente abordado desde todos los frentes que se le vinculan, fomentando finalmente el combate a este problema de la forma integral debida y garantizando que tanto los grupos sociales objetos de esa inclusión, como el grueso de la sociedad europea, estén cubiertos en materias básicas que impidan que sus condiciones de vida se deterioren al grado de ubicarse en una posición real o potencial de exclusión social.

Sin embargo, de acuerdo con los Informes de 2008 y 2010, PROGRESS se ha enfocado en promover una mayor integración al cuerpo de las leyes y políticas comunitarias, de los temas de equidad de género y no discriminación, relegando a un porcentaje más bien moderado la incorporación de los temas de la inclusión social y el combate a la pobreza.

Por lo que hace a los cinco sectores que conforman el Programa, cada uno se centra en apoyar aspectos distintos de la vida comunitaria, mejorando la comprensión de los mismos y promoviendo el intercambio de buenas prácticas. Particularmente la sección de SPSI privilegia la aplicación del MAC¹⁴⁷ para guiar las acciones entre los Estados miembros en esa esfera y la sección antidiscriminación busca la aplicación transversal efectiva de este principio.

La manera en que PROGRESS se encuentra estructurado, permite apreciar de forma más clara la interrelación que existe en los temas de la esfera social, al mismo tiempo que promueve la realización de un trabajo conjunto de los Estados

¹⁴⁷ La relación entre la sección de SPSI y el MAC, tiene su antecedente desde el Consejo Europeo de Niza (7 a 9 de diciembre de 2000), donde se acordó que las políticas para combatir la exclusión social debían estar basadas en el MAC.

miembros y la sociedad civil, para generar mejoras en las cinco secciones que comprenden el programa e incrementar la calidad y efectividad de los programas sociales de la UE.

Se trata pues de una labor que por el alto grado de coordinación que requieren sus objetivos, necesariamente debe trasladarse a la escala comunitaria y tener como eje rector a las instituciones europeas. Así se hace presente una vez más el principio de subsidiariedad, permitiendo a la UE una capacidad de influencia en lo social que no podría ejercer si no fuera por el desarrollo de una visión real, y ya no sólo teórica, de que efectivamente las esferas sociales de los veintisiete Estados miembros pueden verse afectadas entre sí, y que por lo tanto, también es necesario unir esfuerzos para garantizar la estabilidad de las mismas.

De acuerdo con el Informe Anual 2010 de PROGRESS, el programa completó las siguientes metas: a) ayudó a los Estados miembros a identificar y establecer objetivos y prioridades mediante la aportación de información y evidencia, b) proporcionó una plataforma a los Estados miembros para debatir asuntos comunes, c) apoyó el desarrollo, prueba y diseminación de soluciones innovadoras a retos comunes europeos, d) promovió la creación de capacidad y el involucramiento de todas las partes relevantes en la creación de políticas, entre ellos los romaníes, y e) contribuyó a seguir fortaleciendo la asociación entre los Estados miembros entre sí y entre éstos y la Comisión Europea.

Sin embargo, si bien el apoyo financiero que ofrecen los instrumentos mencionados fomenta la implementación de programas sociales por parte de los Estados miembros, los cuales resultan ventajosos para optimizar el bienestar de los romaníes, no debe perderse de vista que tales fondos, al poseer objetivos tan amplios y generales por sí solos no son capaces de surtir efectos contundentes.

Por ende, es menester que se mantenga en consideración la funcionalidad de tales instrumentos únicamente como herramientas auxiliares al qué hacer de los Estados miembros de la UE y no como la solución a todos los problemas de exclusión de los romaníes.

3.4 Cumbres Europeas sobre la Población Gitana.

Los encuentros celebrados en el marco de estas cumbres son las primeras manifestaciones visibles de que la Unión Europea tiene el interés de trasladar a la realidad todas aquellas disposiciones, proyectos e ideas que por años y años se han expresado acerca de los romaníes y que se han mantenido prisioneros en algún documento sin aproximarse siquiera a la posibilidad de su materialización.

Aunque la constancia de estas reuniones se ha debilitado con el paso del tiempo, la característica de que se llevan a cabo con cierta frecuencia, las dota con una importancia mayor que la de ser simples foros de discusión y les brinda la factibilidad de constituirse como el primer mecanismo de coordinación comunitario para identificar aspectos problemáticos y para proponer, acordar e impulsar directrices que favorezcan la adopción de medidas acopladas por los Estados miembros.

Asimismo, han permitido que los altos dirigentes de las instituciones comunitarias aprecien en toda su magnitud y con claridad, la relevancia y la pertinencia de la participación que tales agencias deben desplegar para que, de la mano con los gobiernos nacionales, se dé lugar a una colaboración a todos los niveles que genere acciones integrales en torno a la situación romaní.

Cada una de las tres cumbres que de manera breve recorreremos a continuación, aunque ha de señalarse que ha sido en menor medida, han contribuido con la exposición de algunas ideas y principios claves que quedarán en manos de países e instituciones acatar a fin de darles vida a través de su actuar.

3.4.1 Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Bruselas, Bélgica, 16 de septiembre de 2008).

La Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana, celebrada en Bruselas, Bélgica, el 16 de septiembre de 2008, reunió al más alto nivel a representantes de instituciones comunitarias, de los Estados miembros y de la

población civil para discutir distintos temas referentes a los problemas experimentados por la población romaní.

El propósito de esta reunión, de acuerdo con lo manifestado por José Manuel Durao Barroso¹⁴⁸, fue poner sobre la mesa los asuntos más urgentes por resolver con respecto a los romaníes, con el fin de colocarlos en la agenda tanto comunitaria como de los Estados miembros, a un nivel de alta prioridad¹⁴⁹.

Uno de los señalamientos cruciales expresados por Durao Barroso, indicó que “La inclusión de los (romaníes) es una responsabilidad conjunta de la Unión Europea y los Estados miembros. Los instrumentos para producir cambios están fundamentalmente en manos de los Estados. Las políticas clave para la inclusión de los (romaníes) son competencia de los Estados, aunque están o pueden estar coordinadas a nivel comunitario”¹⁵⁰.

Con lo anterior quedaron expuestos dos aspectos fundamentales de la acción dirigida a mejorar la vida de los romaníes. En primer lugar, se asume como una cuestión de responsabilidad compartida. Ni los Estados ni la UE por sí mismos pueden resolver por su cuenta el problema de la exclusión social.

En segundo lugar, relacionado con el primer punto señalado, se resalta el papel que cada parte habrá de desarrollar, ya que mientras los Estados deben real y efectivamente diseñar e implementar los recursos que se encargarán de producir consecuencias directas, positivas o negativas, sobre sus poblaciones romaníes; la UE, y esencialmente la Comisión Europea, tendrán que adoptar, más allá del discurso, el rol de centro coordinador del actuar de los Estados miembros en esta materia.

En tercer lugar, al respecto de esto último, se infiere que si bien la UE debe coordinar los esfuerzos generales por una mejor vida para los romaníes, cabe la posibilidad de que dicha labor no esté siendo cumplida en su totalidad, no obstante lo sumamente relevante que resulta la posesión de una punta de lanza que evite que las buenas acciones puestas en práctica por los Estados y la

¹⁴⁸ Presidente de la Comisión Europea desde octubre de 2004.

¹⁴⁹ *Primera Cumbre Europea sobre los Gitanos*. Revista Gitanos. Pensamiento y Cultura, Número 45-46, Junio-Octubre 2008, Fundación Secretariado Gitano, p. 10.

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 11.

sociedad civil, pasen inadvertidas o carezcan del impulso necesario para provocar efectos de una magnitud mayor a la que ocasionarían como programas aislados.

Por otro lado, y de manera complementaria a lo expresado por el Presidente de la Comisión Europea, la Coalición por una Política Europea para los Gitanos, resaltó la necesidad de adoptar una estrategia europea para la inclusión social romaní, que cuente con objetivos concretos bien identificados y mecanismos eficaces para coordinar, supervisar y evaluar los progresos alcanzados.

De modo que la Primera Cumbre, más que avocarse al tratamiento de un tópico en particular, procuró el develamiento de los problemas de los romaníes como un compromiso atinente a absolutamente todos los niveles de gobierno nacionales y comunitario, a fin de establecer la base del actuar simultáneo que se requeriría para mover a la población romaní de una situación de completa desventaja hacia una de integración armónica con el resto de la sociedad europea.

3.4.2 Segunda Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Córdoba, España, 8 y 9 de abril de 2010).

La Segunda Cumbre por su parte, tuvo lugar en Córdoba, España, los días 8 y 9 de abril de 2010, en el marco del día internacional de los romaníes, bajo el título “Impulsando Políticas a favor de la Población Roma”.

Si bien en esta segunda reunión se resaltó nuevamente la compleja situación que aqueja diariamente a los romaníes, también se señaló la intención de que la Cumbre no fuera únicamente un espacio para verter discursos y declaraciones políticas, sino un foro para acordar líneas de acción verdaderamente útiles para combatir la exclusión social de ese grupo.

Con los Diez Principios Básicos Comunes para la Integración de los Gitanos (2009), producto de la Plataforma Europea para la Inclusión Romaní, los asistentes a esta Cumbre recordaron constantemente la necesidad de mantener presentes esencialmente dos de estos principios: un enfoque explícito pero no excluyente y un enfoque transversal.

La fórmula constituida por ambos principios, conjugada con la educación como el elemento básico para luchar contra la exclusión romaní, fue el toque característico de la Cumbre, en la que además se convocó a todas las partes presentes a hacer uso de los instrumentos financieros para beneficiar a los romaníes y a sumarse al esfuerzo de la Década para la Inclusión Gitana; esto último como muestra del compromiso compartido de la UE y sus miembros.

Al término de la Segunda Cumbre, se concluyó que a pesar de que el problema multidimensional que envuelve a los romaníes se ha difundido cada vez más en la sociedad europea, lo expresado con palabras aún dista mucho de lo manifestado en la práctica. Principalmente los Gobiernos, continuamente destacan la importancia de atender a la población romaní y de adoptar principios básicos que garanticen su bienestar, pero esto tampoco se traduce en acciones.

Por ello, es que finalmente se instó a la UE y a los Estados miembros a mostrarse más comprometidos con el ofrecimiento del bienestar de los romaníes que tanto pregonan y a esforzarse cada vez más por actuar y no sólo por dialogar, ya que la situación de esta población, lejos de mejorar, se ha ido deteriorando con el paso del tiempo y con la frecuente escasez de acciones. Tal y como indicó László Andor¹⁵¹, “es el momento de actuar”¹⁵².

3.4.3 Tercera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Bruselas, Bélgica, 4 de abril de 2014).

La última Cumbre fue realizada el 4 de abril de 2014, en la ciudad de Bruselas, Bélgica, evento que se desarrolló bajo el título de “Una Política Comunitaria para los romaníes se vuelve Local”¹⁵³. Tal como se aprecia en apartados anteriores del presente trabajo, aunque la necesidad de que las autoridades locales se incorporaran al actuar cotidiano para la inclusión de los romaníes se hace manifiesta en el periodo de trabajo de la UE 2005-2010, es

¹⁵¹ Comisario Europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

¹⁵² *Informe de la Segunda Cumbre Europea sobre la Población Roma. Impulsando Políticas en favor de la Población Roma*. Presidencia Española de la Unión Europea, Córdoba, España, 2010, p. 24.

¹⁵³ Traducción libre: “A EU Roma Policy goes Local”. *European Roma Summit Agenda*.

hasta 2013 con la presentación de todas las Estrategias Nacionales que dicho elemento se convierte en una verdadera preocupación.

Y es que no únicamente se trata de encontrar los caminos idóneos para hacer funcionar los planes creados por 27 países, sino también de identificar y relacionar perfectamente a los participantes con las acciones que cada uno debe desarrollar para tal fin, así como garantizar que cuentan con los recursos necesarios para ello.

Es en ese sentido que en este encuentro se discutieron al más alto nivel temas retomados de la octava reunión de la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos (2013), relacionados precisamente con la participación activa de autoridades locales, regionales y sociedad civil en la inclusión de los romaníes y la promoción de la utilización de los Fondos Estructurales para la implementación de las Estrategias Nacionales.

Además de los retos pendientes (discriminación persistente, cobertura sanitaria deficiente y escasas oportunidades de empleo), también se dieron a conocer avances en los primeros años de implementación de las mencionadas estrategias, señalando al respecto la Comisaria de Justicia de la UE, Viviane Reding, que “Hace cuatro años, el tema de la integración de los gitanos no parecía interesar en absoluto a los Estados miembros. Ahora, gracias a una actuación concertada, asistimos a una ola de cambios [...]”.¹⁵⁴

Los adelantos logrados mencionados, principalmente en el sector de la educación, fueron el aumento de niños romaníes cursando la etapa preescolar en Finlandia, de un 2% a un 60% y el surgimiento de profesores “itinerantes” en Irlanda para garantizar la continuidad de la formación de los niños cuyas familias están en constante movimiento, así como la posibilidad de que el presupuesto del FSE de 26 millones de euros destinados a la inclusión romaní de 2007 a 2013, fuera casi cuadruplicado para el periodo 2014-2020¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Silvia Rodríguez Gómez. *3ª Cumbre Europea sobre la Población Gitana. Bruselas ratifica su compromiso con la población gitana y apuesta por los agentes locales para desarrollar las Estrategias Nacionales*. Obtenido de <http://www.unionromani.org/notis/2014/noti2014-04-10.htm> el 23 de junio de 2014.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

Tal pareciera que las Estrategias Nacionales han marcado un parteaguas en el nivel de compromiso y la forma de abordar el asunto de la inclusión romaní, dando así lugar al nacimiento, aunque lento, de nuevas fórmulas para hacer frente a problemas seculares. Sin embargo, para la obtención de resultados permanentes, la Comisión Europea deberá mantener una constante supervisión de los éxitos y atrasos que los países registren durante la aplicación de sus planes; aspecto que, vale la pena recordar, se encuentra precisamente entre las tareas pendientes de la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos.

4. Análisis y evaluación de los programas sociales para los romaníes.

La población romaní, concentrada mayoritariamente en el continente americano y particularmente en la UE (principalmente desde la ampliación entre 2004 y 2007), desde hace siglos y aún al 2014 continúa padeciendo los efectos de una extendida situación de exclusión social que se ha mantenido visiblemente arraigada a este grupo, a un grado tal que hablar de los romaníes, comúnmente llamados “gitanos”, es lo mismo que abordar temas como discriminación, pobreza, educación precaria o nula, provisión deficiente de servicios básicos, viviendas deplorables, desempleo, entre otros, lo que a su vez ha favorecido que estas personas sean asociadas con estereotipos como flojos, delincuentes, sucios y mentalmente retrasados.

Aunque esta situación ha estado siempre presente en la vida de los romaníes europeos, hasta hace poco más de una década, ningún gobierno europeo (con excepción tal vez del español) se preocupaba por mencionarla públicamente y mucho menos por generar iniciativas nacionales o comunitarias que atendieran tal problema. Esta última cuestión ha cambiado.

De 2005 a la fecha los Estados miembros de la UE han mostrado un creciente deseo por brindar a los romaníes espacios que les permitan desarrollarse y crecer del mismo modo que lo hace cualquier otra persona que no pertenece a su grupo, ya sea a través de la participación en distintos foros sobre este tópico o en la elaboración de estrategias y planes de acción nacionales, resultantes estos últimos de los trabajos en el marco de una iniciativa de diversos países, la Década para la Inclusión Gitana, que junto con la Estrategia de Lisboa y su Programa Comunitario (PCL) son los programas más ambicioso en el periodo estudiado en Europa para hacer frente a la exclusión social que aqueja al grupo que nos ocupa.

Frente a problemas más acuciantes entre 2005 y 2010, como la crisis financiera, la exclusión de los romaníes parecería no tener la relevancia suficiente para ser resuelta de inmediato. Sin embargo, debe considerarse que situaciones como el de la exclusión social de los romaníes, un grupo que ha sido relegado a

esta condición durante siglos y por generaciones, difícilmente se soluciona en un corto periodo de tiempo.

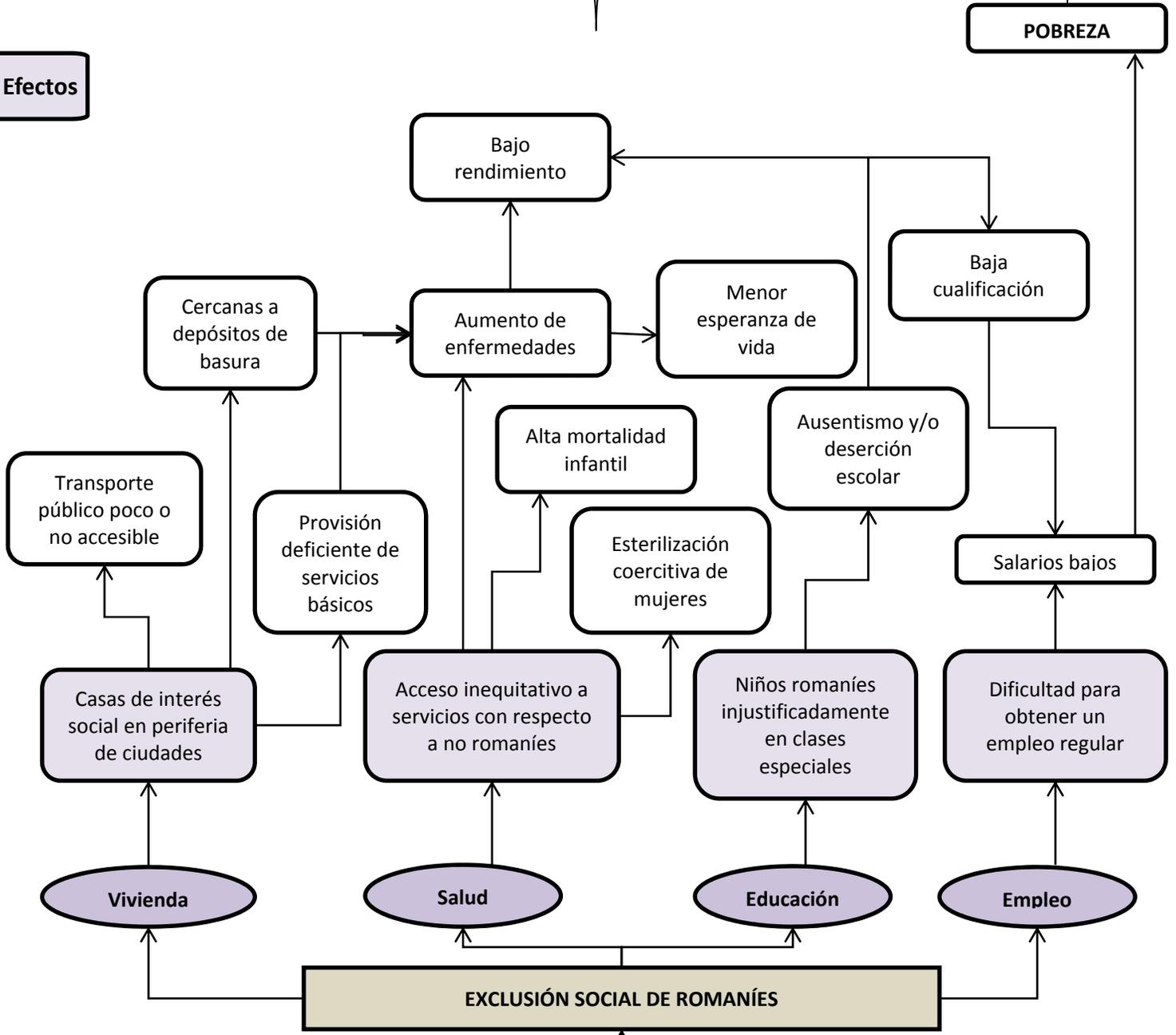
Tan sólo la planeación de una estrategia, sea en el ámbito de vivienda, salud y educación y aún más en el de la erradicación de la discriminación, requiere algunos años de estudio de la situación particular en cada país para posteriormente ser plasmada en papel. Si a eso añadimos la aplicación de las medidas sugeridas y el tiempo que éstas tomaría en generar resultados plausibles, resulta que un problema de poca importancia necesita de mucho tiempo para comenzar a causar efectos visibles. Todo problema se convierte en urgente cuando se le relega por el tiempo necesario para serlo, es por eso que la exclusión de los romaníes requiere atención inmediata.

En este capítulo realizaremos primero un examen de los dos programas expuestos en el anterior, la Estrategia de Lisboa y su Programa Comunitario y la Década para la Inclusión Gitana, con el propósito de identificar los elementos de cada uno que lograron o no resolver una parte o la totalidad del problema de exclusión social de los romaníes.

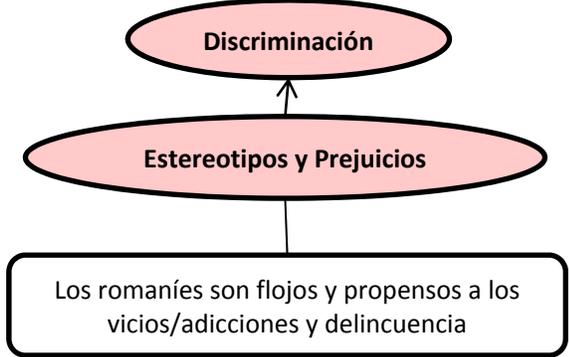
Dado que ambos programas previeron la solución de cuestiones sociales que directa o indirectamente repercuten en la exclusión de los romaníes, determinaremos si éstos cumplieron o avanzaron en el cumplimiento los objetivos que originalmente se plantearon, para después analizar si tales resultados permitieron atacar algunos de los aspectos más visibles de dicho problema y que se muestran en el esquema que se presenta a continuación, (Esquema N° 2. Árbol del problema de la exclusión social de los romaníes).

Altas probabilidades de migración a otros países

Efectos



Causas



Elaboración propia.

El esquema anterior es una representación a grandes rasgos del problema de exclusión social particularmente hacia los romaníes, de la forma en que se concibe en esta investigación, apreciándose como una intrincada red de efectos que se retroalimentan entre sí para agravar aún más la situación provocada por actos de discriminación generalizados en la sociedad europea.

Con la visión clara y gráfica en mente del fenómeno que es objeto de estudio, procederemos a analizar los resultados obtenidos por cada uno de los programas descritos.

4.1 Estrategia Relanzada de Lisboa y su Programa Comunitario.

De 2005 a 2010, Estados miembros e instituciones comunitarias emprendieron y adoptaron algunas acciones y medidas apegadas a los objetivos de la estrategia definidos en 2005 y a los revisados en 2007, aunque no específicamente dirigidas a los romaníes.

En términos cuantitativos, los resultados obtenidos por los Estados miembros y las instituciones comunitarias en conjunto, fueron los siguientes:

1. Incrementar al 2010 el índice de empleo - No cumplido.

Tabla N° 4. Índice de Empleo 2005 y 2010.

Índice de Empleo			
Año	Femenino	Trabajadores Mayores	General
2005	60%	42.3%	68%
2010	62.1%	46.3%	68.6%
Meta	+ 60%	50%	70%

Elaboración propia con datos de Eurostatat.

El aumento del índice de empleo femenino es un síntoma de una mayor inclusión laboral para este sector de la sociedad; no obstante, pese a que en cinco años las cifras para la población general y para los trabajadores mayores registraron movimientos favorables, éstas no aumentaron al nivel previsto y, por tanto, el objetivo de la Estrategia no fue alcanzado en su totalidad.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que:

- a) La población económicamente activa incluye a las personas con empleo como aquellas de 15 años o más que, durante la semana de encuesta, llevaron a cabo algún trabajo, aunque fuera una hora a la semana, a cambio de una remuneración, un beneficio o ingresos familiares¹⁵⁶.
- b) Las cifras expresadas en el cuadro anterior, contemplan también los empleos temporales y no únicamente los permanentes.

Esto significa que, en cierta medida, que los datos en cuestión podrían reflejar un aumento en el empleo que sólo es sostenible por un corto periodo. Las personas que reportaron haber tenido un trabajo remunerado en una semana específica, podrían no tener ingresos en las semanas subsecuentes o no haberlo tenido en las anteriores.

Por otro lado, en el caso extremo de las personas que efectivamente hubieran laborado tan sólo una hora en una semana, tendrían que haber recibido una paga verdaderamente alta para asumir que ésta alcanzaría para cubrir sus necesidades de siete días.

Asimismo, el aumento del empleo durante el periodo de estudio fue mayor en el sector de personas con estudios superiores contemplados, comparativamente con el de la población cuyo máximo nivel de estudios fue el de primaria o secundaria.

En este sentido, debe recordarse que los romaníes reportan un alto grado de deserción escolar temprana y que, con frecuencia, enfrentan dificultades para conseguir empleos duraderos y/o justamente remunerados.

Si se considera que los datos de la Tabla N° 4 corresponden a la población en general y no exclusivamente a los romaníes, es posible inferir que una porción sí corresponda a personas de este grupo pero que, con altas probabilidades, se

¹⁵⁶ Eurostat, *Statistics Explained. Estadísticas de Empleo*. Obtenido de http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics/es, el 19 de agosto de 2016.

encuentre en el caso de las personas con trabajos temporales y, además, de baja remuneración.

Así, el hecho de que el empleo no haya crecido al nivel previsto, no contribuye a mejorar las probabilidades de que más romaníes, aunque con trabajo temporal, hubieran alcanzado a ingresar en las filas de la población económicamente activa de esos cinco años.

2. Adaptación de trabajadores a través del aprendizaje permanente, cuyo índice debía ser de 12.5% para 2010 – No cumplido. Contrario al propósito que se pretendía cumplir, para esta fecha el índice decayó a un 9.2%, 0.4% menos que en 2005, cuando registró un 9.6%¹⁵⁷.

Ni siquiera el lanzamiento por la Comisión Europea de la iniciativa “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”¹⁵⁸, financiado por el Fondo Social Europeo y el Programa de Aprendizaje Permanente, para mejorar la adaptación de las cualificaciones de los trabajadores a las nuevas necesidades del mercado, consiguió evitar la caída del porcentaje de personas permanentemente capacitadas.

Esto puede explicarse si se considera que áreas tales como la educación y el empleo son competencia total de los Estados miembros y para que una medida propuesta por las instituciones europeas tenga los efectos deseados, es necesario contar con la colaboración de todos los niveles de gobierno de cada país.

3. Eliminar los obstáculos a la participación de las mujeres en la población económicamente activa. Este objetivo se encuentra directamente relacionado con el referente a mejorar los servicios de atención a la infancia. – No cumplido. En marzo de 2002, el Consejo Europeo acordó que los Estados miembros debían aumentar la provisión de cuidado infantil al 2010 en al menos un 90% para niños de entre 3 años y con edad de escolaridad obligatoria y al menos un

¹⁵⁷ Eurostat.

¹⁵⁸ *Nuevas Cualificaciones para Nuevos Empleos*. Comisión Europea. Obtenido de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=es> el 13 de junio de 2014.

33% para niños menores de 3 años¹⁵⁹, como un esfuerzo para remover obstáculos para la participación laboral de las mujeres.

Tabla N° 5. Cobertura en provisión de servicios formales de cuidado infantil 2005 y 2010.

Provisión de Servicio Formal de Cuidado Infantil				
Año ¹⁶⁰	Niños de entre 3 años y edad escolar obligatoria		Niños menores de 3 años	
	1 a 29 hrs. semanales	Más de 30 hrs. semanales	1 a 29 hrs. semanales	Más de 30 hrs. semanales
2007	41%	40%	15%	11%
2010	39%	45%	14%	14%
Total al 2010*	83%		28%	
Meta al 2010	90%		33%	

* Sumatoria del porcentaje de niños cuidados de 1 a 29 hrs. y más de 30 hrs. semanales.

Elaboración propia con datos de Eurostat.

Como se muestra en la tabla anterior, los esfuerzos realizados por los Estados miembros no alcanzaron para cumplir con este objetivo que Lisboa se propuso. Adicionalmente, debe destacarse que el fracaso en este caso es doble; por un lado porque no se logró la meta relativa al cuidado infantil y como consecuencia, tampoco la vinculada con los obstáculos para la participación laboral de las mujeres, y por otro, porque para este último objetivo no se pusieron en marcha acciones distintas a la mencionada, lo que denota una falta de interés por parte de los actores responsable para atender este tema.

4. Erradicar la pobreza acordando un programa de inclusión social, integrando el fomento de la inclusión en las políticas nacionales y europeas y modernizar los sistemas de protección social – No cumplido.

Con la revisión realizada a la Estrategia de Lisboa en 2005 elementos como la protección social y la inclusión social, desaparecieron del radar de este programa para dar mayor cabida a cuestiones económicas y por ende a los temas de competitividad y empleo a través de los cuales se planeaba su potencialización.

¹⁵⁹ *The Lisbon Strategy 2000-2010. An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved. European Parliament, Directorate-General for International Policies, 2010, p. 51.*

¹⁶⁰ Debido a que Eurostat no refleja información de este indicador para el año 2005, la información no pudo ser contrastada con el momento de inicio de la Estrategia de Lisboa.

5. Introducir el Método Abierto de Coordinación (MAC)¹⁶¹ en el ámbito de la protección social – No cumplido.

Si se toma como referencia el resultado del objetivo anterior, pese a que el MAC puede ser muy útil para los países en el intercambio de conocimientos sobre buenas prácticas en diversos temas y para la coordinación de su respectiva aplicación, el desvanecimiento de los asuntos sociales del ámbito de implementación de la estrategia, tales como el de la protección social, ha dado por resultado que los Estados miembros tampoco los contemplan dentro de este mecanismo.

6. Luchar contra el abandono escolar prematuro y por mejorar las competencias básicas de lectura – No cumplido.

Cuando la estrategia se puso en marcha, no se estableció un indicador para medir el progreso de este objetivo, pero en 2006, se decidió que el abandono escolar prematuro no debía exceder del 10% en toda la Unión Europea¹⁶².

Tabla N° 6. Abandono escolar prematuro 2005, 2006 y 2010.

Abandono Escolar Prematuro	
Año	Porcentaje
2005	16.9%
2006	16.6%
2010	14.9%
Meta al 2010	10%

Elaboración propia con datos de Eurostat.

Algunos Estados miembros, de entre los cuales resaltan República Checa (4.9%) y Eslovaquia (4.7%), si cumplieron con la meta de reducir este indicador por debajo del 20%. No obstante, algunos otros como Dinamarca, Polonia y Finlandia aumentaron o mantuvieron sin alteraciones este índice. Esto, aunado a los ya de por sí altos porcentajes de deserciones que privaban desde 2005 y

¹⁶¹ El MAC es un instrumento que se considera pertenece a la Estrategia de Lisboa y que proporciona un marco de cooperación entre Estados miembros para dirigir sus políticas nacionales hacia objetivos comunes. Este método funciona mediante la evaluación por parte de terceros, con la intervención limitada de la Comisión como supervisor.

¹⁶² *Op. Cit. The Lisbon Strategy 2000-2010. An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved*, p. 68.

2006 en varios Estados miembros, hicieron imposible descender a la cifra deseada.

7. Suprimir las barreras reglamentarias que obstaculizan el desarrollo de un mercado laboral único, como el reconocimiento insuficiente de cualificaciones, eliminar obstáculos a la movilidad laboral y promover la adopción de la Directiva sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones Profesionales – Parcialmente cumplido.

El Marco Europeo de Cualificaciones, adoptado en 2008, se encarga de “[...] relacionar entre sí los sistemas de cualificaciones de los países y sirve de mecanismo de conversión para mejorar la interpretación y comprensión de las cualificaciones de diferentes países y sistemas de Europa”¹⁶³, precisamente con el propósito de facilitar la movilidad de los trabajadores en toda la Unión.

Este logro se vio entorpecido por las restricciones que continuaron imperando hasta 2013, para la libre circulación de los trabajadores de Rumania y Bulgaria, así como por la posición manifestada por algunos líderes europeos para continuar restringiendo este derecho.

Por lo tanto, el reconocimiento y comparabilidad de cualificaciones no puede ser totalmente efectivo si no se aplica de manera general e indiscriminada por los Estados miembros.

8. Elaborar para 2010 marcos nacionales de cualificaciones, alineadas con el marco europeo – No cumplido (estimado).

La información sobre resultados con que se cuenta corresponde al documento *The Development of National Qualifications Frameworks in Europe* (retoma información de la Comisión Europea) de septiembre de 2009, por lo que no es posible conocer el avance definitivo en el cumplimiento de este objetivo al 2010. De acuerdo con dicho texto, al 2009 más de la mitad de los Estados miembros aún se encontraban en fase de planeación y/o diseño de su marco nacional y sólo unos cuantos (como Irlanda, Francia, Malta y el Reino Unido), se encontraban implementándolos por completo.

¹⁶³ *El Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF-MEC)*. Comisión Europea, Bélgica, 2010, p. 3.

Asimismo, en lo que se refiere a la implementación de los marcos, en ese momento se estimó que 16 países lograrían realizarla para el 2010 y los 17 restantes tendrían que esperar a 2011 para hacerlos.

Con base en tales datos y considerando que estos últimos países probablemente excederían del 2010 para concluir la elaboración de sus marcos nacionales, se infiere que el presente objetivo no pudo cumplimentarse y que como resultado, tampoco fue posible en el último año de la estrategia, alinear estos marcos con el de cualificaciones europeo.

9. Crear un fondo de ayuda a personas y regiones afectadas por el proceso de reestructuración económica – Cumplido.

En 2007 se creó el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), cuyo fin es “[...] prestar apoyo a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de grandes cambios estructurales en las pautas del comercio mundial, provocados por la globalización o por la crisis económica y financiera mundial.”¹⁶⁴

10. La Comisión propondrá una Agenda Social renovada para mediados de 2008 – Cumplido.

La Comisión Europea cumplió con este objetivo en tiempo y forma, adoptando la agenda renovada en julio de 2008.

11. Desarrollar una política común de inmigración – No cumplido.

El mayor adelanto logrado en este tema fue la emisión por el Consejo Europeo de la Directiva Tarjeta Azul, propuesta para atraer trabajadores de terceros países altamente cualificados.

Por meritorio que este paso resulte, no constituye siquiera un punto de arranque para poner en marcha esa política común que se planteó, ya que la directiva fue dada a conocer no como parte de un proyecto bien delineado en materia de inmigración, sino más bien como una acción aislada que respondía al urgente objetivo de la Unión Europea de elevar su competitividad frente a otros actores internacionales, como China, India y el mismo Estados Unidos.

¹⁶⁴ *Op. Cit.*, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

Los resultados mostrados arriba corresponden en muchas ocasiones a los reportados en el año 2009 debido a que, desde 2008 y aún más en 2010, la atención de las autoridades nacionales y comunitarias estuvo centrada en la formulación del programa que sería el sucesor de la estrategia y no tanto en brindar un reporte adecuado de los avances que Lisboa logró.

Y es que aunque esta estrategia sentó un importante precedente con respecto a la generación de planes políticos de largo alcance y aliento en Europa, en una multiplicidad de temas, no se convirtió en el maravilloso eje rector de las actividades comunitarios proyectado en el 2000, ni en la alternativa milagrosa para resurgir de los escombros acarreados por la crisis financiera del 2008: el crecimiento general se desaceleró y para 2010 se encontraba muy por debajo del que se tenía en 2005, y el desempleo aumentó, afectando severamente la cohesión económica, social y territorial y profundizando la exclusión social de los más desfavorecidos.

Pero ya desde 2005 la estrategia mostraba signos de que las acciones no se estaban desarrollando conforme a lo acordado: los gobiernos locales no fueron contemplados, la estrategia no se difundía a nivel nacional, la coordinación entre los Estados miembros dejaba mucho que desear y por si esto fuera poco, los actores responsables de aplicar la estrategia se cobijaban en la seguridad de que ningún ente comunitario había sido facultado para supervisarlos y obligarlos a cumplir con este programa, por lo que tampoco proporcionaron datos concretos y medibles para evaluar correctamente su progreso en esta cuestión.

Al respecto, se mencionaba que el problema de la estrategia residía en que se había convertido en algo demasiado general, ya que versaba sobre todo y por lo tanto sobre nada. Todo el mundo era responsable y por lo tanto nadie lo era, y que se requería mayor precisión a fin de comunicar eficazmente la necesidad de su aplicación, de manera que todos supieran los motivos de la misma, comprendieran la validez de las reformas, dolorosas en ocasiones, y conocieran quiénes eran los responsables.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Cfr., *Hacer frente al desafío: La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok*. p. 18.

En lo referente a los elementos sociales de la estrategia, como ya se ha mencionado antes, quedaron completamente sustituidos por el pilar de una “mejor gobernanza”, en lugar del de “una mayor cohesión social”, y dentro de éste a su vez, fueron englobados en la materia relativa al empleo, que si bien no puede negarse que se trata de un tema de naturaleza social, en el marco de la estrategia era percibido como un garante de competitividad y por lo tanto, de crecimiento económico.

La estrategia de Lisboa quedó así despojada del halo social que la hizo parecer innovadora en el momento de su nacimiento y dejaba la encomienda de su supervisión a los mismos Estados miembros participantes del MAC.

Sin embargo, considerando que con esfuerzos, la atención de los países estaba puesta en crear más empleos y en aumentar la competitividad y que desde siempre éstos se han manifestado reticentes a comprometerse en una escala mayor a la nacional en asuntos sociales, el MAC, al estar dirigido por los mismos Estados miembros y al tampoco tener fuerza vinculante, estaba igualmente destinado a fracasar.

En relación con la exclusión social de los romaníes, pese a que la estrategia en ningún momento se planteó la posibilidad de resolver cuestiones de discriminación (ni hacia este grupo ni hacia otros), de manera prioritaria y general si buscó algunos de sus efectos, como la dificultad de encontrar empleos, el abandono escolar y el aumento del rendimiento (competitividad) por lo menos de los trabajadores.

Con base en el análisis previamente realizado, se puede deducir lo siguiente:

1. La estrategia no logró optimizar ninguno de los rubros mencionados en el párrafo anterior.
2. Para solucionar la deserción escolar de los romaníes, deben incluirse también acciones encaminadas a erradicar la práctica de colocar a los niños de este grupo en clases especiales, ya que éste se sitúa como uno de los efectos que dan lugar a dicho abandono.

3. La baja competitividad que suele acompañar a los romaníes se debe tanto a la calidad de la educación que reciben, como a factores de salud y vivienda que no abonan a su mejora.
4. En materia de empleo y aprendizaje permanente, la estrategia tenía muy presentes a los jóvenes, mujeres y personas de edad avanzada; no obstante, la mayoría de los romaníes (hombres) en edad económicamente activa (no ancianos), carecen de ambos beneficios pero su caso no fue incorporado en las preocupaciones de este programa.
5. En un escenario hipotético, los eventuales logros de la estrategia para mejorar la situación de los romaníes, no habrían sido sostenibles a largo plazo dado que no se resolvía el problema desde su causa.

De acuerdo con el documento del Parlamento sobre los resultados de la estrategia, “la crisis sólo exacerbó problemas que ya eran evidentes”¹⁶⁶ y por lo tanto, menciona que no se le puede culpar de los fracasos de Lisboa. Lo lamentable es que, aunque por su carácter general no se espera que aluda a la exclusión de los romaníes, dentro de las dificultades que enumera no hay una sola que refiera la esfera social, por lo que pareciera que las instituciones comunitarias apoyan la falsa idea de que, o ésta carece de relevancia o se encuentra en perfecto orden.

4.2 Década para la Inclusión Gitana.

Como se mencionó en el apartado correspondiente a este programa, se trata de una iniciativa intergubernamental que al momento todavía se encuentra en curso. No obstante, a continuación realizaremos un corte al 2010 para revisar el avance de los 12 países participantes en el cumplimiento específico de los objetivos para ellos impuestos en 2005, así como de aquellos 5 que se resaltaron como complemento indispensable para lograr resultados lo más sólidos y permanentes posibles.

A diferencia de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que estaban en su mayoría relacionados con la satisfacción de cifras, y aunque la generación de datos

¹⁶⁶ *The Lisbon Strategy 2000-2010. An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved, Op. Cit., p. 103.*

estadísticos para la valoración de resultados también se requiere en el marco de la Década, las metas que ésta se planteó requieren más que un análisis cualitativo.

Debido a la inexistencia de la exigencia de apegarse a ciertos parámetros numéricos, la Década es también un programa mucho más flexible que Lisboa – aunque no por ello menos efectiva-, ya que otorga total libertad a los países para decidir las formas en que se comprometerán a mejorar las vidas de los romaníes.

En la tabla N° 7, se muestran los aspectos que cada Estado satisfizo en 2010, de acuerdo con la información proporcionada en los reportes de implementación de sus Planes de Acción Nacionales. Cabe mencionar el caso de Hungría, país del cual no fue posible obtener resultados para este año debido a que su informe no figuraba en el sitio oficial de la Década para la Inclusión Romaní.

Esta tabla puede verse desde dos perspectivas: por el número de objetivos cubiertos por cada país y por la cantidad de países que cumplieron cada una de las metas. Mientras que el primer enfoque permite visualizar el nivel de compromiso demostrado por Estado, el segundo, facilita la identificación de las metas en que se obtuvo un mayor o menor progreso, para posteriormente realizar un balance sobre si las que registraron un avance mínimo afectan o no a las mayormente cumplidas.

Debido a que el propósito de la sección de este trabajo es concluir si el programa como tal ha favorecido la inclusión social de los romaníes, nos avocaremos a analizar este último enfoque.

De los cinco objetivos señalados como de cumplimiento indispensable, el que mejores resultados obtuvo fue el referente a la inclusión de los romaníes en los procesos de generación de acciones dirigidas a los miembros de este grupo (objetivo III). Los mecanismos para materializar este objetivo y la amplitud con que esta tuvo lugar, variaron de Estado a Estado.

Entre las vías que se utilizaron se encuentran las siguientes: garantizarles representación en sus Parlamentos y poder de toma de decisión en la planeación y aplicación de los programas concernientes; creación de grupos de expertos romaníes, exclusivos o con presencia de no romaníes, con facultades para asesorar en el diseño de programas y en su correspondiente supervisión; y la realización de

encuestas a comunidades de este origen para conocer sus necesidades con respecto a alguna situación en particular.

Tabla N° 7. Objetivos de la Década Cumplidos en 2010 por los Estados Participantes.

Objetivos Cumplidos en 2010 por los Estados Participantes ¹⁶⁷													
Metas	ALB	BIH	BGR	HRV	CZE	HUN*	MKD	MNE	ROU	SRB	SVK	ESP	Total
I	✓		✓	✓				✓		✓		✓	6
II													0
III	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓	9
IV	✓				✓				✓	✓			4
V	✓		✓					✓		✓			4
1	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
2		✓	✓							✓		✓	4
3					✓			✓		✓			3
4													0
5	✓						✓	✓					3
6	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	9
7		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		10
8	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	11
Total	8	6	8	6	6	-	6	8	6	10	3	6	

I. Fortalecer a los romaníes como prioridad en la agenda política europea y de cada país.

II. Intercambio de experiencias entre países.

III. Involucrar a los romaníes en toda creación de políticas relativas a ellos.

IV. Incorporar experiencia internacional en la resolución de asuntos.

V. Crear conciencia pública de la situación de los romaníes a través de comunicaciones activas.

1. Asegurar el financiamiento para implementar los Planes de Acción Nacional de forma puntual y eficiente.

2. Garantizar la participación efectiva de la Sociedad Civil Romaní, así como su rol como supervisores de los Planes de Acción Nacionales.

3. Establecer un mecanismo efectivo de monitoreo que incluya formas de medir el progreso de los Planes de Acción Nacionales.

4. Proporcionar datos desagregados de la Década.

5. Asegurar la transparencia y aportación de información de la Década a la Sociedad Civil y público en general.

6. Asegurar la coherencia y continuidad de los Planes Nacionales.

7. Llevar la presidencia de la Década al menos una vez en los diez años de su duración.

8. Informar al ISC sobre el progreso en la aplicación de los Planes de Acción.

* No se cuenta con su informe de aplicación del Plan de Acción Nacional.

Los países subrayados son Estados miembros de la Unión Europea al 2010.

Elaboración propia con información de los informes de aplicación de los Planes de Acción Nacionales de 2010, reportados en junio de 2011.

¹⁶⁷ Las abreviaturas colocadas corresponden a los códigos y abreviaturas de países o áreas manejados por la Organizaciones de las Naciones Unidas: Albania (ALB), Bosnia y Herzegovina (BIH), Bulgaria (BGR), Croacia (HRV), República Checa (CZE), Hungría (HUN), Antigua República Yugoslava de Macedonia (MKD), Montenegro (MNE), Rumania (ROU), Serbia (SRB), Eslovaquia (SVK) y España (ESP).

En definitiva, este elemento es una de las mejores propuestas de la Década, puesto que permite sentar un ejemplo y un precedente para los programas sociales subsecuentes en lo que se refiere a considerar en todo momento la opinión de los romaníes. Desafortunadamente, el objetivo de promover el rol de la sociedad civil romaní como monitores de la implementación de las acciones adoptadas en virtud de la Década (objetivo 2), no tuvo el mismo éxito, ya que sólo 4 países generaron los espacios y oportunidades necesarias para contar con un órgano de esta naturaleza.

En un contexto en el que en los Estados no existen las condiciones para proporcionar datos desagregados que garanticen la medición de los resultados (objetivo 4), la posibilidad de contrastar los reportes de aplicación de los planes nacionales con la visión de la sociedad civil, no debe ni puede ser subestimada. Aún para 2013 se mantuvo el número de reportes de la sociedad civil, lo cual refleja que pese a que la Década trabaja por la inclusión de los romaníes, esta cuestión incluso necesita seguir siendo trabajada por quienes le dan vida al programa, antes de estar en capacidad de promoverla de forma adecuada.

Lo anterior se relaciona igualmente con el objetivo de establecer un mecanismo efectivo de monitoreo que incluya formas de medir el progreso de los Planes de Acción Nacionales (objetivo 3). A pesar de que algunos países han hecho esfuerzos significativos por incluir cada vez más en sus reportes de aplicación de los planes datos duros que den cuenta de la efectividad de las medidas que han adoptado, esta información no se recolecta ni se concentra formalmente a través de un método único y oficialmente reconocido. Esto no implica que los datos no sean confiables, sino que simplemente no resultan viables para efectos de un estudio comparativo.

Aunado a la dificultad de llevar a cabo una evaluación cuantitativa, el bajo cumplimiento del objetivo 3 significa que la mayoría de los Estados tampoco han planteado vías adecuadas para instaurar cualquier tipo de método serio que sea capaz de dar seguimiento a las actividades desarrolladas y a la proporción en que éstas colaboran para el cumplimiento de las metas de la Década.

Juntos los objetivos 2 y 3, en ausencia de un carácter de obligatoriedad investido en este programa, se posicionan como la única alternativa factible para que los Estados aprecien los frutos y/o desatinos de sus acciones y en esa medida, así como con base en recomendaciones más acertadas del ISC, redirijan los esfuerzos invertidos.

Ha de destacarse que esta debilidad aún no subsanada no debe apreciarse como la inexistencia de acción por los participantes, pero sí significa que lo implementado no puede ser valorado en su justa medida y que se corre el riesgo de maximizar o minimizar su importancia, impidiendo incluso tener referencias precisas de buenas prácticas susceptibles de ser replicadas por el resto de los participantes.

Éste podría ser también el motivo por el que en los Planes de Acción Nacionales ningún Estado refiera el intercambio de experiencias con sus pares (objetivo II) o la aplicación, por iniciativa propia, de nuevos proyectos o ideas inspirados en su actuar. Esta meta más que requerir un cumplimiento fundamental, es una herramienta de gran utilidad en la superación de algún obstáculo, para ahorrar tiempo en una prueba típica de ensayo y error y pasar directamente a la presentación de propuestas de alternativas de solución, debidamente adecuadas, que ya han sido probadas y resultado exitosas.

No obstante, la incorporación de experiencia internacional en la planeación de actividades en el marco de la Década (objetivo IV), entendida como aquella que pudieran ofrecer organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, tampoco ha sido aprovechada más que por un tercio de los Estados.

Aspectos como la falta de un mecanismo de monitoreo de las acciones, podrían atender precisamente con ayuda aportada por estas organizaciones. Aunque una vez más, se considera que esto es un elemento auxiliar del cual pueden valerse los Estados cuando se les complica encontrar respuesta para al problema que desean resolver.

Por otro lado, los Estados alcanzaron un excelente resultado en cuanto al aseguramiento del financiamiento de las acciones emprendidas en razón de la Década (objetivo 1), ya que sin considerar a Hungría, todos los países se

preocuparon por apoyar económicamente la inclusión de los romaníes a sus sociedades, si bien algunos concedieron fondos más limitados que otros. Empero, cabe aquí hacer una aclaración al respecto de esta observación.

El financiamiento de las acciones implementadas conforme a la Década debe ser completamente sufragado por cada gobierno. Aunque para los Estados miembros de la Unión Europea existe además la posibilidad de disponer de la ayuda brindada por fondos estructurales, como el Fondo Social Europeo, esto no es aplicable a todos los países participantes.

Sin embargo, únicamente a manera de ejemplo, se menciona el caso de Albania, en cuyo informe de aplicación del Plan de Acción Nacional del 2010 se le observó precisamente su limitación económica para desarrollar los proyectos necesarios que le permitieron continuar cumpliendo los objetivos de la Década. Contra cualquier pronóstico, como puede notarse en la tabla 7, este país fue uno de los mejor posicionados del grupo al lograr cubrir 8 de las 13 metas establecidas, superando así a 4 de los 6 Estados miembros de la Unión Europea que participan en este programa

En ese sentido, aunque es indispensable contar con los recursos económicos suficientes para concretar los proyectos, los resultados que se obtienen no dependen exclusivamente de este factor, sino también de la eficiencia y efectividad con la que los primeros son empleados e incluso de la consideración de la opinión de los romaníes antes de implementar los segundos, a fin de tener la máxima certeza de que el financiamiento está destinándose para una cuestión que se conoce que es verdaderamente relevante en el país en cuestión.

Es aquí cuando cobra importancia el objetivo relativo a asegurar la coherencia y continuidad de los Planes Nacionales (objetivo 6). Por lo que hace a la continuidad de los planes, 11 de los países participantes cumplieron con el objetivo de elaborarlos y además presentarlos ante el ISC para su revisión. Por otro lado, sólo 9 de éstos se ocuparon de que sus acciones llevaran una secuencia, además de una implementación en un periodo lo suficientemente amplio como para comenzar a generar cambios en la vida de los romaníes.

Tal como se ha indicado anteriormente, la Década busca atacar los efectos que la exclusión social ocasiona en los ámbitos de educación, salud, vivienda y empleo, actuando al mismo tiempo en contra de la discriminación y la inequidad de género que se presenta en las comunidades romaníes.

Los avances apreciados en conjunto a partir de los informes de aplicación de los Planes de Acción Nacionales de 2010 fueron los siguientes:

- **Educación:** Por mucho, este fue el rubro que mayor atención y esfuerzo recibió por conducto de los Estados participantes, proponiendo medidas destinadas particularmente a los romaníes para garantizar el acceso equitativo a los niveles primario, secundario y terciario de educación.

De acuerdo con el Esquema 2, uno de los motivos principales por los cuales los niños y jóvenes romaníes abandonan prematuramente sus estudios, se relaciona con la injustificada discriminación a que son sometidos cuando se les coloca en clases especiales (para niños con alguna discapacidad). Con base en ello, éste es uno de los efectos de la exclusión que tendría que estar siendo atendido a través de la Década.

Algunas de las medidas de los Estados que se identificaron para dar solución a este problema, fueron:

- Disponibilidad de profesores asistentes capacitados para brindar a los estudiantes romaníes apoyo adicional, partiendo de la premisa de que habilidades como las lingüísticas, de los niños de este origen, al provenir de un entorno de exclusión se encuentran en desventaja en comparación con otros niños ajenos a este tipo de atmósfera.
- Establecimiento de una proporción obligatoria de niños romaníes que deben haber en una clase para fomentar la tolerancia.
- Sensibilización, sobre todo a padres romaníes, acerca de la importancia de que sus hijos asistan regularmente a la escuela y cursen, por lo menos, el nivel primario.
- Ayudas económicas para transporte cuando las comunidades romaníes se encuentran alejadas de los centros escolares.

- Becas exclusivas para estudiantes romaníes para promover su permanencia en los niveles secundario y terciario.

Pese a que en la mayoría de los Estados una cantidad considerable de romaníes están siendo beneficiados por estas medidas, la alta tasa de abandono escolar persiste, aumentando la urgencia de que los países instalen mecanismos de monitoreo para auxiliarles en la identificación de los factores que han escapado a su atención y que retrasan o impiden el cumplimiento de sus metas.

Por otra parte, en algunos países más, el compromiso con la educación de los romaníes ha sido tan escaso que para 2010 aún se encontraban en la fase de planeación de los proyectos a desarrollar o continuaban implementando los planteados desde el inicio de la Década, sin que hasta ese momento le hubieran incluido elementos para actualizarlos con base en la experiencia adquirida o las nuevas necesidades requeridas hasta ese momento.

▪ **Empleo:** Este es el segundo campo prioritario de la Década que más atención consiguió por parte de los Estados.

Según el Esquema 2, el efecto principal de la exclusión social en el empleo es la dificultad para obtener un empleo regular y, cabe señalar, formal; lo anterior en virtud de que las habilidades que poseen para ofertarlas en el mercado, sólo pueden concederles, si acaso, un lugar con bajos salarios o con poca estabilidad, cuando no son rechazados en razón de su origen.

Las acciones que los Estados adoptaron para facilitar el acceso de los romaníes al mercado laboral son las siguientes:

- Desarrollo de estudios que identifiquen las oportunidades de romaníes con baja cualificación y recién egresados para introducirlos al mercado laboral a través de agencias de empleo, ya sea que vivan en zonas rurales o urbanas.
- Realización de ferias de empleo para conectar a los trabajadores potenciales con los interesados en contratar sus servicios.
- Capacitaciones continuas.
- Asistencia en la definición de perfiles.
- Promoción del autoempleo y apoyo en la definición de planes de trabajo individuales.

El ISC observó que con estas acciones, en algunos países este ámbito de la Década comenzaba a reportar resultados favorables a partir del aumento de la cantidad de romaníes con empleo, con respecto a los registrados en esta situación en años anteriores, llegando incluso a equipararse con la proporción de no romaníes con trabajo en esos Estados.

Pero esto no se repite en todos los países participantes, en los que la crisis financiera de 2008 provocó que las tasas de desempleo de los romaníes aumentaran varios puntos porcentuales, alejándose significativamente de las correspondientes a las de los no romaníes.

Además de los planes con los que cada Estado cuenta para hacer frente a esta situación, habrán de comenzar a considerar la utilidad del intercambio de buenas prácticas entre sí para acelerar y optimizar resultados.

- **Vivienda:** De acuerdo con el Esquema 2, el mayor y más acuciante efecto de la exclusión en lo que se refiere a las vivienda de los romaníes, es que éstas se construyan en los márgenes de las ciudades; zonas en las que la provisión de servicios básicos como drenaje y agua potable, así como la cobertura de redes de transporte públicos, es deficiente. Igualmente, estos sitios tienden ubicarse cerca de los depósitos de basura, provocando afecciones severas a los habitantes de las regiones aledañas.

En los informes de aplicación de los planes nacionales los Estados corroboraron que el problema señalado en el Esquema 2 continúa presentándose; no obstante y si bien la mayoría planteó proyectos de construcción de vivienda, Fueron pocos países los que propusieron resolver este asunto construyéndolas en las áreas centrales de las ciudades.

Asimismo, se apreció que los esfuerzos de más de la mitad de los Estados participantes estuvieron más bien encaminados a mejorar las instalaciones de drenaje y agua potable para optimizar la provisión de estos servicios a las zonas periféricas en que habitan los romaníes.

Aunque esta alternativa es igual de válida que la de reubicar las viviendas romaníes, los informes no mencionaron nada acerca de resolver la cuestión de los

depósitos de basura cercanos o la de extender la red de transporte de manera que tales regiones periféricas estuvieran mejor conectadas con el resto de la ciudad.

En este orden de ideas, aunque no se desdeñan las propuestas y acciones antes señaladas, sí se considera que aún hay aspectos que no están siendo contemplados en la resolución integral del asunto de las viviendas y que por ende, este campo requiere de una mayor atención y compromiso por parte de los Estados para empezar a obtener los frutos deseados.

▪ **Salud:** El Esquema 2 identifica que el asunto más urgente a resolver con respecto a este sector es el del acceso inequitativo a este servicio entre romaníes y no romaníes. Adicionalmente, los efectos de la exclusión en este campo se nutren y agravan de los que se suscitan en el área de vivienda, principalmente por la cuestión de la cercanía con depósitos de basura y que la provisión deficiente de servicios no favorece la existencia de espacios higiénicos de convivencia.

Las medidas adoptadas en el marco de la Década para promover entre la comunidad romaní las revisiones médicas regulares fueron:

- Difusión de información relacionada con la importancia de la nutrición y con la prevención de enfermedades como la tuberculosis y hepatitis infecciosa, que suelen presentarse con frecuencia en los romaníes.
- Realización de campañas de vacunación, principalmente para niños, identificando cuando es posible, a aquellos que aún no han recibido este beneficio para poder proporcionárselos.
- Promoción de exámenes ginecológicos para mujeres romaníes.

Sin embargo, dado que la cuestión medular que disuade a estas personas de recurrir a los servicios de salud brindados por el Estado es el trato desigual que reciben por parte de los funcionarios de este sector, las acciones que se mencionan arriba, aunque útiles y benéficas en términos generales, no son las más adecuadas para corregir esta situación en específico.

En consecuencia, los Estados deben multiplicar sus esfuerzos y atención para que, a la vez que se continúan atendiendo las dificultades que más aquejan a los romaníes, también se revisen o instituyan y se apliquen enérgicamente

sanciones, esencialmente a los servidores públicos, que llevan a cabo actos discriminatorios.

De hecho, con respecto al objetivo V de la tabla 7, es de notar que sólo un tercio de los Estados han realizado trabajos para generar conciencia entre su población sobre la situación de exclusión social a la cual se ven relegados la mayor parte de los romaníes y que, a largo plazo, necesariamente tendría que derivar en un descenso de los actos de discriminación asociados con este grupo.

La promoción de la cultura romaní a la que han recurrido prácticamente todos los países de la Década, es una actividad que coadyuva en la adopción de una percepción positiva sobre los romaníes y que al provenir directamente de los gobiernos, transmite el mensaje de que este grupo se encuentra presente en sus agendas políticas (objetivo I) y que, por tanto, cualquier agresión en su contra será investigada y perseguida por las autoridades competentes. De este modo, se disuade a la población en general de actuar en contra de los romaníes y a éstos, se les otorga un sentido de protección y seguridad.

Lo anterior no exime de la necesidad de además plantear alternativas para directamente contrarrestar y eventualmente erradicar la discriminación generalizada hacia los romaníes, lo que no está sucediendo en todos los países que participan en este programa.

En conclusión, tras cinco años de implementación, aún es visible la falta de trabajo en aspectos tales como la apertura de espacios para colaborar con la sociedad civil y organizaciones internacionales que puedan aportar su experiencia en la resolución de alguna situación en particular. Este factor podría ser de utilidad para que los proyectos diseñados alcancen a una mayor cantidad de romaníes en cada país.

Asimismo, es indispensable que todos los países de la Década instalen los mecanismos de monitoreo que solicita el objetivo 3 y que, mientras esto se concreta, el ISC juegue un papel más activo al respecto, mediante la formulación de recomendaciones aún más específicas para orientar a los Estados y conminarlos a

intervenir con mayor ahínco en las áreas que no han sido suficientemente atendidas.

Por otro lado, la coordinación entre autoridades nacionales (Coordinadores Nacionales de la Década) es igualmente un elemento de apoyo que se considera que está siendo desaprovechado por los participantes. Si bien el Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (*European Roma Rights Centre*)¹⁶⁸ señala que la coordinación entre los Estados es uno de los mayores activos de la Década, es preciso mencionar que dicha colaboración estrecha no fue apreciada en la presente investigación.

En realidad, la única referencia que se tuvo de esta coordinación fue la mencionada en diversos documentos avocados a describir el propósito de la Década, pero en los informes de aplicación de los Planes de Acción Nacional, por ejemplo, no se alude a la realización de trabajos conjuntos (por países participantes del programa) o la puesta en marcha de iniciativas inspiradas entre sí. De ahí que se considere que este aspecto requiere de trabajo reforzado.

No obstante lo anterior, a través de la Década, también se puede observar que la voluntad de los Estados es clave para la generación de cambios positivos en la vida de los romaníes, ya que aunque el nivel de compromiso difiere de un país a otro, en todos es posible notar progresos importantes en el planteamiento y aplicación de proyectos en al menos una de las cuatro áreas prioritarias de este programa.

En tal sentido, se considera que la Década es una excelente propuesta que no debería abandonarse, ya que las metas que se ha planteado de ningún modo podrían ser alcanzables en el corto plazo y si en 5 años se ha logrado demostrar la efectividad de un programa de esta naturaleza, entonces éste tendría que continuar aplicándose y renovándose para producir modificaciones permanentes y realmente cumplir el objetivo de la inclusión social de los romaníes.

En sintonía con esta idea y en virtud de los éxitos que este programa ha reunido al 2014, la Unión Europea se inspiró en él para finalmente lanzar en 2011

¹⁶⁸ Cfr., *Roma Rights 2013: National Roma Integration Strategies: What Next?* European Roma Rights Centre, 4 de enero de 2014. Obtenido de <http://www.errc.org/article/roma-rights-2013-national-roma-integration-strategies-what-next/4238/6> el 20 de octubre de 2014.

uno propio denominado “Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana”¹⁶⁹, que pretende desarrollarse hasta el 2020 bajo la guía de la Dirección General para Justicia de la Comisión Europea y en el contexto de la Estrategia Europa 2020.

Su propósito es dar cabal y total cumplimiento a la directiva del Consejo Europeo sobre igualdad racial, a través del requerimiento únicamente a los Estados miembros de la Unión Europea de la elaboración de Estrategias Nacionales de Inclusión de los Romaníes, al estilo de los Planes de Acción Nacionales de la Década.

A diferencia de la Década, este Marco sí ofrecería a sus Estados miembros apoyo financiero para la implementación de las acciones que éstos consideren necesarias, además de que contaría con un sistema adecuado de monitoreo.

No obstante, se acordó que el programa que es objeto de análisis de este apartado, continuaría funcionando principalmente para desarrollar actividades que permitan cumplir con mayor facilidad las metas del Marco Europeo o que complementen su trabajo. Igualmente, privilegiaría el trabajo con países vecinos no miembros de la Unión Europea que deseen sumarse a esta iniciativa, toda vez que en caso de requerir su acceso a esta comunidad, deberán demostrar que ha adoptado medidas tendentes a satisfacer la directiva mencionada.

Sólo el transcurso de los años y el seguimiento efectivo de estos proyectos paralelos, darán cuenta de si el Marco logró obtener un nivel similar al de la Década de voluntad política y compromiso de sus Estados miembros para enfrentar la exclusión de los romaníes y de si esta última, en su segunda fase de aplicación, continuará demostrando su valía y con ella, la del enfoque intergubernamental en la actualidad.

4.3 Parámetros y propuestas para los programas de inclusión social de los romaníes.

Se considera que la creación de programas sociales, así como su correspondiente implementación, requieren primeramente de la identificación de un

¹⁶⁹ *Op. Cit., Roma Rights 2013: National Roma Integration Strategies: What Next?*

problema cuyas afecciones se extiendan a una muestra poblacional determinada o significativamente amplia. El diseño de éstos debe responder a un estudio cuidadoso del origen y efectos de dicho problema, las vías existentes para resolverlo y los posibles efectos colaterales de la instrumentación de tales alternativas de solución.

El propósito de la puesta en marcha de cualquier programa social es la resolución de un obstáculo para el óptimo desarrollo de su sociedad, mediante el cumplimiento de los objetivos que para ello se han planteado. Pero el simple logro de tales objetivos no garantiza la aportación de beneficios a la población a que el programa se encuentra dirigido, ya sea porque desde su diseño no estuvo correctamente direccionado o porque sencillamente no tuvo el efecto esperado.

Esta conclusión sólo puede obtenerse si se han implantado mecanismos adecuados para la evaluación de los progresos alcanzados por los programas y para la verificación de que los resultados que de ellos se deriven realmente son útiles para combatir la problemática en cuestión.

A continuación se exponen una serie de elementos que se juzgan básicos para la creación de programas relativos a la inclusión social de los romaníes:

1. Integración no asimilatoria de los romaníes a la sociedad europea.

Como se mencionó en el primer capítulo, no se juzga válida una visión asimilatoria en la que para ser aceptados como miembros del grupo social mayoritario, los romaníes deban necesariamente despojarse de sus prácticas culturales. La integración, por otro lado, es un enfoque respetuoso que implica la interacción armónica entre distintos grupos sociales basada en la tolerancia.

2. Colaboración de gobiernos, sociedad civil y romaníes bajo la coordinación de la UE.

Las acciones que cada uno de estos cuatro actores llevan a cabo son esenciales para lograr cambios favorecedores tendentes a la inclusión de los romaníes. Sin embargo, el que miembros de este grupo y sociedad civil se encuentren acogidos por un cierto gobierno, no significa que las tres partes se conduzcan por objetivos comunes en el marco de una política específica.

En muchas ocasiones sucede que la sociedad civil desempeña un papel activo en la promoción de la inclusión social romaní, no contando sin embargo con el respaldo del gobierno en cuestión. Cabe destacar que la omisión de acciones encaminadas al bienestar de este grupo es también una forma de no apoyar las actividades de la sociedad civil, ya que si bien esta última puede hacer notar la existencia del problema de discriminación que los romaníes enfrentan, carecen de las herramientas institucionales adecuadas (leyes, correcta transposición de directivas, aplicación de resoluciones comunitarias, etc.) para combatir efectivamente este flagelo.

Generalmente, la falta de voluntad política de los dirigentes de los Estados miembros impide avanzar en el sentido correcto hacia la resolución de la cuestión de la exclusión romaní. Por lo tanto, se considera necesaria la intervención de las instituciones comunitarias, fundamentada por el principio de subsidiariedad, como garantes de los derechos fundamentales que los Estados miembros han demostrado no poder defender de manera suficientemente satisfactoria.

La fórmula que se propone en este trabajo es entonces la de un trabajo impulsado por la sociedad civil, con la asesoría de los romaníes y el apoyo de los gobiernos, bajo la coordinación de las instituciones comunitarias.

- 3. Programas de largo aliento.** Un problema como el de la exclusión romaní que ha sido arrastrado por siglos en el continente europeo y que apenas a finales de la década de los 80 comenzó a colocarse dentro del radar de asuntos por resolver en la entonces CEE, difícilmente podrá solventarse con medidas planeadas por períodos cortos de tiempo.

Los programas sociales son una inversión a futuro, un esfuerzo que bien realizado hoy y a lo largo del tiempo, comenzará a rendir frutos sólo después de varios años. Es por ello que a pesar de que la exclusión romaní es un problema que requiere una resolución urgente, lo cierto es que la única opción adecuada es la de poner manos a la obra ahora pensando en la obtención de resultados paulatinos aunque permanentes.

4. Programas con acciones de cumplimiento obligatorio. A lo largo de los años de vida de la CEE y la UE ha quedado demostrado que la ausencia de presión hacia los Estados y la confianza en el despliegue de la voluntad política de sus gobiernos para adoptar medidas que produzcan cambios positivos en la vida de los romaníes, no es la mejor vía para disminuir la exclusión social de éstos.

Es por ello que se propone el establecimiento, por parte de las instituciones comunitarias hacia los Estados miembros, de la obligatoriedad de adoptar medidas que faciliten la inclusión de los romaníes, fundamentalmente en lo tocante a la implementación total y cabal de la Directiva en contra de la discriminación. Al combatir en primera instancia este fenómeno, podrá darse cabida tanto a la satisfacción de los derechos fundamentales de este grupo, como a la apertura de nuevas oportunidades para integrarlos al sector laboral y educativo.

Si bien este aspecto es particularmente difícil de materializar, debido a la limitada injerencia de la UE en materia de política social, es menester que trabaje como mínimo en un listado de acciones básicas, aplicables por todos los Estados miembros, para que sin distinción de nacionalidades proporcionen a todos los romaníes las mismas condiciones y oportunidades que al resto de su población.

5. Tratamiento integral de los problemas de los romaníes. Esta es posiblemente la característica más importante a incorporar en los programas que se implementen para enfrentar la situación de exclusión de los romaníes, debido a que se trata de un problema que envuelve desde todos los ángulos al individuo o grupo que la padece: educación, salud, empleo, vivienda, expresiones propias de su cultura, etc.

Su complejidad es tal que para resolverlo, es necesario atacar todos los factores que promueven la permanencia de esta condición, en cada una de las esferas mencionadas, al mismo tiempo que se fomenta una mayor participación de los excluidos en las actividades cotidianas de la sociedad y se invita a la reflexión de los integrantes de tal sociedad para generar

conocimiento y consciencia de las formas en que, desde su trinchera, pueden coadyuvar con este fin. El reto en ese sentido, es identificar los puntos en que los problemas se van encadenando de esfera a esfera (ver Esquema 2).

- 6. Aplicación en todos los miembros de la UE.** Si bien es verdad que la población romaní es más elevada en los países del centro y este de Europa, es un hecho que están presentes en todo el continente.

El problema de su exclusión se presenta indistintamente en los Estados miembros y no miembros, lo cual se considera un motivo de peso suficiente para fundamentar la necesidad de que todo programa que pretenda dirigirse para combatir ese fenómeno, debe ser aplicable a toda la UE e incluso más allá de sus fronteras. Esto, junto con la aplicación obligatoria de los programas, favorecerá que los Estados avancen a un ritmo similar y por ende, que los romaníes de distintas regiones geográficas se vean beneficiados de manera simultánea, evitando así problemas migratorios en razón de las mayores ventajas comparativas ofrecidas por ciertos países.

- 7. Mecanismo de monitoreo de resultados.** La supervisión constante de las acciones implementadas es la forma más efectiva de asegurar la obtención de resultados positivos, ya que a la vez que es una expresión del nivel de importancia que se otorga a los programas, funciona como una herramienta para ejercer presión sobre los principales actores encargados de su implementación. Aun cuando el efecto positivo de los programas sea evidente, el monitoreo de éstos es necesario para determinar si existen mejoras comparativas entre los distintos periodos de su aplicación en un mismo Estado, así como para definir los aspectos que requieren ser mejorados y los pasos a seguir para lograrlo.

- 8. Coordinación con políticas generales.** Generalmente, las políticas tienden a plantearse objetivos generales o transversales sin que necesariamente propongan medidas particularmente dirigidas a satisfacerlos. Simplemente establecen directrices amplias aplicables a todos los ciudadanos.

Los programas por su parte, se centran en un grupo o área en particular de y por lo tanto, instauran acciones a seguir más delimitadas y por ello más contundentes. No obstante, éstas deberían estar estrechamente vinculadas y coordinadas con las políticas, de modo que quede claro que los fines que las anteriores persiguen atienden a un propósito mayor.

9. Concientización de la población en general. Por último, aunque no por ello menos importante, debe considerarse que los programas sociales para los romaníes deben poseer a la par una sección destinada a los no romaníes. Tomando en cuenta que lo que se pretende es la inclusión de este grupo a la sociedad comunitaria, eliminando toda clase de discriminaciones, los programas habrán de diseñarse también para suprimir a esa parte discriminadora. Entre mejor logre concientizarse al resto de la población, más exitosos serán los esfuerzos por su inclusión.

A continuación se presenta una tabla en la que se muestran los elementos identificados en los programas previamente analizados:

Tabla N° 8. Comparación de los Parámetros para las Políticas de Inclusión Social de los Romaníes.

Parámetro	Estrategia de Lisboa y su Programa Comunitario	Década para la Inclusión Gitana
Integración no asimilatoria	✓	✓
Colaboración de Gobiernos, sociedad civil y romaníes bajo coordinación de la UE		✓*
Programas de largo aliento	✓	✓
Programas con acciones de cumplimiento obligatorio		
Aplicación en todos los Estados miembros de la UE	✓	
Tratamiento integral de los problemas de los romaníes		✓
Mecanismo de monitoreo con metodología adecuada para la evaluación de resultados		
Coordinación con políticas generales		
Concientización de la población en general		✓

* No se satisface la condición del trabajo bajo coordinación de la UE.

Elaboración propia con información recabada de los programas mencionados.

En virtud de que los aspectos cubiertos ya se han abordado en apartados anteriores, a continuación nos enfocaremos en tratar sucintamente las áreas que han quedado fuera del diseño y la aplicación de los programas que son objeto de este estudio.

En primer lugar se encuentra la ausencia de un cumplimiento obligatorio. En el caso de la estrategia, aunque sus metas atienden a la necesidad de apegarse al Tratado de Lisboa, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la Agenda Social de la UE, la noción de obligatoriedad no se hace patente. Del mismo modo, la Década para la Inclusión Gitana, al ser producto de una iniciativa de diversos Estados, se mantiene en el ámbito de la ejecución y compartición de buenas prácticas, planteando éstas más como una opción que como una exigencia.

Es deseable que se instalen mecanismos que impulsen a los Estados miembros a comprometerse seriamente con los objetivos establecidos, para lo cual sería de gran utilidad contar igualmente con un sistema de monitoreo de los resultados obtenidos en el marco de la aplicación de los programas en cuestión.

Este sistema tendría que ser capaz de evaluar el apego de los Estados miembros a los objetivos del proyecto o programa en cuestión, de realizar recomendaciones bien identificadas para el caso particular de cada país y de aplicarles sanciones tras la reiterada inobservancia de los citados objetivos y de las recomendaciones ya formuladas.

Igualmente sería pertinente realizar evaluaciones entre pares¹⁷⁰, en las que un Estado miembro sea examinado por dos más y supervisados estos últimos por una institución comunitaria, preferentemente la Comisión Europea, con base primero en un examen documental (información aportada por el país evaluado) y posteriormente a partir de la demostración de la aplicación efectiva de lo que se hubiere aseverado en documentos.

Al término de dicho proceso de examen, sería necesaria la emisión conjunta de recomendaciones por parte de los Estados que se desempeñaran como

¹⁷⁰ Al estilo de las que se realizan en el contexto del Programa de Aprendizaje Mutuo de la UE.

evaluadores y de la Comisión Europea, a fin de resaltar al Estado evaluado la carencia de acciones en ciertas áreas y conminarlo a subsanarlas.

Como una forma más de presión, los resultados de las evaluaciones deberían ser de acceso al público en general y darse a conocer en reuniones a las que asistan todos los Estados involucrados en el programa de inclusión de los romaníes, así como representantes del órgano supervisor de la evaluación (la Comisión).

Posteriormente y de manera periódica, el Estado bajo examen tendría que realizar informes dirigidos a la Comisión Europea acerca de las acciones que haya puesto en marcha para atender las recomendaciones y para avanzar en el cumplimiento de los objetivos del programa. De notar el órgano supervisor y los Estados evaluadores la ausencia total de acciones o la aplicación de medidas poco efectivas, podrían realizar nuevas recomendaciones al Estado examinado.

Sin embargo, llegado el punto en que se apreciara una ausencia total de acciones por parte del Estado evaluado, podrían adoptarse medidas punitivas acordes con la gravedad del incumplimiento; es decir, éstas podrían ir desde una llamada de atención al Gobierno del Estado a través de una carta enviada al dirigente de la Institución encargada del tema, hasta una manifestación pública y detallada sobre la insuficiente cobertura por tal país de los criterios correspondientes al programa en cuestión.

Con la aplicación de este mecanismo de seguimiento y verificación de avances, por el tiempo que sea necesario hasta obtener resultados efectivos, se fomentaría la plena observancia de los criterios y metas establecidos en los planes para la inclusión de los romaníes.

Por último, tal como se ha señalado con anterioridad, el tercer elemento que se propone en este trabajo es la coordinación entre sí de cualquier estrategia dirigida a los romaníes y cuando sea posible, la supeditación de las políticas nacionales a aquellas que proponga la Unión Europea, de modo que se cuente con un eje rector al cual deban responder las actividades emprendidas en otros niveles de gobierno.

No pasa inadvertido que tanto la Década como el Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana, han implementado o ya o pretenden hacerlo, algunas de las medidas sugeridas. Sin embargo, el objetivo aquí es brindar una alternativa lo más completa posible para mejorar la aplicación y funcionamiento de los programas en esta materia.

Finalmente, es fundamental destacar el parteaguas que constituye la adopción del señalado Marco Europeo, puesto que da cuenta de una innovadora voluntad política de los Estados miembros y de las instituciones europeas para comprometerse a nivel comunitario con la meta de la inclusión social romaní, así como para eliminar el candado jurídico presente en los tratados de la Unión Europea que le impiden involucrarse mayormente en los asuntos sociales nacionales.

Hasta este momento, la Unión Europea no se había mostrado propositiva en el tema de la inclusión de los romaníes, sino que parecía que se había resignado a mantener una actividad marginal con respecto a la de los Estados miembros en este tema. El único esfuerzo realizado en el sentido de delinear una vía por la cual abordar este problema había sido a través del Decálogo de Principios emitido en el marco de la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos y su papel más importante era el de ser el ente financiador de los proyectos nacionales.

Se aprecia como un éxito la comprensión de que las intervenciones de Estados miembros e instituciones comunitarias son complementarias, y que los Estados miembros son los vehículos a través de los cuáles se materializan las líneas de acción fijadas por la Unión Europea, quien tendrá que asumir un verdadero rol de orientador y coordinador.

Ahora que se ha logrado conseguir la voluntad política de los Estados y el compromiso de las instituciones comunitarias, la principal meta será el mantenimiento y reforzamiento de ambos elementos para continuar avanzando en el planteamiento de programas sociales cada vez más contundentes, con miras a permitir que el efecto de derrame manifestado en el ámbito económico, se extienda también a la esfera de lo social.

Sólo así podrá expresarse con seguridad y confianza que la UE ha comenzado la transformación real de sus métodos para actuar en los aspectos sociales y que por ende, los resultados positivos se encuentran a la vuelta de la esquina. El éxito en la integración económica europea es muestra de que una integración en el ámbito social también es asequible.

Conclusión

Dentro del plazo de 6 años que comprende este trabajo, la expectativa de que la urgente necesidad de la integración de los romaníes se tradujera en programas sociales específicos y eficaces por parte de la UE, particularmente por la Comisión Europea, no pudo satisfacerse a través de la Estrategia de Lisboa.

Esta situación, que no se repite con el proyecto naciente de una iniciativa intergubernamental (la Década para la Inclusión Gitana), si bien es cierto que se debe en parte a la predominante aproximación focalizada al asunto de exclusión de los romaníes - es decir, el tratamiento parte por parte de los componentes del fenómeno y no como un todo – y a la dificultad que dicha focalización genera en la obtención de resultados efectivos en este ámbito, también es producto de otros obstáculos de naturaleza distinta y que, al no estar presentes en la mencionada iniciativa, favorecieron un mejor avance de ésta en la resolución de la cuestión romaní.

En este sentido, por lo que hace meramente a las medidas de la Unión Europea, se ha enfatizado con suficiencia la crítica sobre el enfoque totalmente laboral que ha impreso en sus intentos por combatir la exclusión social. Sobre este aspecto vale la pena aclarar que no es en sí el apoyo a dicho ámbito el motivo de la crítica, sino el que se haya adoptado prácticamente como la solución única y por antonomasia para las cuestiones relacionadas con la exclusión social, minimizando así la relevancia de resolver a la par asuntos como el de la vivienda, la salud e incluso el rol de la sociedad europea en la resolución de esta situación.

Independientemente de lo anterior, cabe señalar que uno de los grandes problemas en los programas sociales de la UE se ha relacionado con la falta que ésta tiene de los elementos legales necesarios que la faculten para tener acceso irrestricto a los temas sociales. A falta de este elemento, sus acciones han sido más bien complementarias y marginales con respecto a las de los Estados miembros, y su misión se ha reducido prácticamente a la aportación de algunas sugerencias generales para la aplicación de instrumentos sociales, tales como los relacionados con la inclusión de los romaníes.

Asimismo, la restrictiva variedad de temas sociales en los que las instituciones de la UE tienen competencia, determinan el nivel del compromiso de los Estados miembros para con ellos, así como los resultados que se obtienen de los programas con los que se atienden. Los asuntos sociales considerados nodales para el tratamiento de la inclusión de los romaníes – salud, educación, vivienda, etc. -, son responsabilidad directa de los Estados miembros, por lo que a nivel comunitario, éstos sólo han podido colocarse en los límites de la agenda social.

La preponderancia que desde siempre se ha dado a la política social de corte nacional, se ha impuesto como el mayor obstáculo para la persecución y consecución de metas sociales más elevadas por parte de la UE. En el particular caso de la inclusión social de los romaníes, se ha confiado a cada Estado miembro el establecimiento de su propio plan para combatir la exclusión social, sin la posibilidad de que su implementación sea supervisada.

En una situación ideal, estos planes se concentrarían en las necesidades específicas de los grupos vulnerables de cada país. Desafortunadamente, la actitud adoptada frente a programas sociales que dependen solamente del Estado y que no requieren del afronte de un monitoreo externo continuo, ha sido de total ligereza, cuando no de indiferencia hacia los objetivos impuestos.

Este comportamiento resulta aún más preocupante si se toma en cuenta que es el Estado el que tiene todos los recursos jurídicos y económicos – regulación, financiación y provisión directa - requeridos para desarrollar cualquier tipo de política social y para hacerla funcionar de cara a la promoción de un propósito mayor: la cohesión social.

Inevitablemente, lo anterior nos conduce a pensar en que el cumplimiento de los objetivos sociales mejoraría si, al modo de las políticas sociales nacionales, existiera una política social comunitaria fuerte y bien definida, misma que se ve imposibilitada por una cuestión de voluntades, ya que el motivo principal que evita que un proyecto de tal envergadura se impulse de forma centralizada, es precisamente la falta de voluntad por parte de los Estados miembros.

Y entonces tal vez surjan argumentos de la naturaleza de que la UE no es un Estado, ni siquiera una federación o cualquier otro tipo de sistema que la revista con las funciones de un Estado formal, como la de planear y aplicar su propia política social. Visto así, ¿qué es entonces la política económica sino también una responsabilidad y prerrogativa de los Estados que, hace más de medio siglo, seis de ellos decidieron poner en manos de instituciones comunitarias, es decir, “centralizarla”?

El punto medular no es que la política social sea un asunto meramente nacional; el problema es la lógica de la globalización de la que ningún país en el mundo se salva de estar inmerso. Se trata de un proceso que ha sumergido a todos en un océano de nuevas posibilidades, en dónde la del crecimiento económico parece marcar el ritmo de todas las demás. Las dificultades para el desarrollo de una política social comunitaria no son privativas de la UE; ésta es tan sólo una manifestación de un asunto de mayores dimensiones: la frecuente y generalizada supeditación de lo social a lo económico.

En realidad, con la voluntad adecuada para conducirse en temas sociales, una política comunitaria de esta naturaleza sería tan fácil o complicada de alcanzar como la unión económica y monetaria. Por desgracia, la idea de los Estados de replegarse bajo fuerzas superiores que supervisen en todo momento su actuar y dicten las pautas a seguir con respecto al otorgamiento de garantías sociales, al parecer ha resultado amedrentadora.

Lo único que realmente parece importar para demostrar el poderío de una nación es el mantenimiento de una batuta económica que, según el ritmo de sus necesidades para completar su obra, dirija otros ámbitos como el social que, aunque son igual de importantes, puesto que sin ellos esa obra no podría finalizarse, se ven obligados a seguir las indicaciones de a quien se le invistió con la autoridad para hacerlo (lo económico).

Para los Estados miembros de la UE que creyeron en este proyecto a partir de la visualización de un crecimiento económico, una política social común probablemente supondría el riesgo de ver disminuidas las ganancias adquiridas o de ver truncado el desarrollo proyectado. Efectivamente bajo su lente económico

globalizador, es imposible no dar cabida a lo social, pero sólo si es como auxiliar de lo económico y nunca al mismo nivel, toda vez que lo social ha sido siempre el medio y no el fin.

Dada esta perspectiva, la solución propuesta para las instituciones comunitarias es no aceptar el estado de cosas actual ni resignarse al predominio del Estado en lo social, sino en proporcionar argumentos válidos que expongan los beneficios de pensar la política social de una forma distinta e incluso, más favorecedora para la sociedad europea.

En tal sentido, ha de señalarse lo inadecuado que ha resultado el principio de subsidiariedad para lograr avances en política social. Su función más destacada hasta el momento, ha sido aprisionar a la UE en un espacio en el que no se tienen las herramientas precisas para sugerir y realizar modificaciones sociales fundamentales, redundando en una falta de autoridad por parte de la UE para someter a sus Estados miembros en este tipo de cuestiones.

Lo cierto es que en momentos clave, los Estados deben ceder para lograr objetivos comunes, de la misma forma que tuvieron que hacerlo para comenzar el proyecto de una integración económica europea. Es prácticamente un hecho que mientras la figura del Estado-nación prevalezca, no dejará de haber políticas sociales nacionales. No obstante, para el ente tan *sui generis* como innovador que constituye la UE, también pareciera que el siguiente paso lógico es generar los espacios para dar cabida al inicio de una armonización y coordinación centralizada de esas políticas sociales.

Se infiere que una política social comunitaria con estas características, necesariamente derivaría en la exigencia de proveer una serie de derechos sociales básicos - como la asistencia sanitaria y la provisión de tipos específicos de ayuda para personas en situación de exclusión -, que tendrían el potencial de tornarse en sólidas directrices supranacionales si además de emitir las la UE, se ampararan en instrumentos jurídicos como la Carta de Derechos Fundamentales.

De esa forma, tanto instituciones europeas como gobiernos nacionales tendrían un propósito y un rol específico que cumplir en materia social. Por un lado, los Estados, continuarían participando en la proyección de su política social y

seguirían siendo los principales responsables en la implementación de los programas sociales en sus jurisdicciones, manteniendo comunicación en todo momento con sus autoridades locales para garantizar que su población reciba los beneficios derivados de éstos.

Por otra parte, la UE tendría también un lugar importante en la definición del contenido de las políticas sociales nacionales, para lo cual primero sería necesario incluir en sus tratados las disposiciones específicas que amplíen su campo de acción en estos temas para, posteriormente, contar con la posibilidad de crear estrategias sociales de un tamaño similar al de Lisboa (aunque mejor planeadas).

Desde ese pedestal, resultaría más sencillo para la UE establecer garantías sociales inamovibles, supervisar su acatamiento por parte de los Estados y coordinar líneas de acción generales ante vicisitudes ocurridas en la esfera económica que pudieran ser una amenaza para el bienestar de la sociedad europea.

Aunque por ahora el ideal de una política social de la UE tal vez parezca muy elevado, la propuesta del Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana podría ser, al igual que la Década para la Inclusión Gitana, el precedente que las instituciones necesitan para continuar desarrollando propuestas que culminen en ese gran objetivo.

Sin embargo, y aunque es loable esta iniciativa, no debe perderse de vista que la cobertura por parte de los Estados de las necesidades que son básicas para su población, no debe responder a coyunturas, sino al compromiso y responsabilidad permanentes de velar por el bienestar de sus habitantes. Una vez que esto sea comprendido e interiorizado por cada gobierno, y en cuanto la UE refuerce esta visión asumiendo su rol casi natural de coordinador y supervisor de las acciones de sus miembros, también comenzarán a ser más efectivas y duraderas las soluciones formuladas a los problemas sociales particulares de sus propios grupos vulnerables, los cuales paradójicamente, quedarían resueltos en su mayoría con la provisión de esas necesidades primarias, que se considera que no son otra cosa que una de las responsabilidades básicas de cada Estado.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

- ✚ Apospori, Eleni (Ed.). *The Dynamics of Social Exclusion in Europe. Comparing Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK*. Editorial Edward Elgar Publishing, Gran Bretaña, 2003, 199 pp.
- ✚ Borchardt, Klaus-Dieter. *El ABC del Derecho Comunitario*. Comisión Europea, Bruselas, 2000, 124 pp.
- ✚ Donelly, Jack. *Derechos Humanos Universales*. Editorial Gernika, México, 1994, 394 pp.
- ✚ *El Fondo Social Europeo y la Población Gitana*. Comisión Europea, Bélgica, 2010, 16 pp.
- ✚ FEANTSA. *Are Roma Vulnerable to Homelessness? Origins and causes of severe exclusion experienced by Roma in Europe*. Marzo 2005, 16 pp.
- ✚ García García, Armando. "Migración e inclusión social: un tema pendiente en la agenda comunitaria", en Cid Capetillo, Ileana, *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés, México, D.F., 2008, 396 pp.
- ✚ Giurgiu Schneeweis, Adina Alexandra. *Discourses about the Gypsy/Roma in Europe since 1989*. University of Minnesota, 2009, 393 pp.
- ✚ Hall, Jackson. *Gypsy Spirit: Journey of the Roma*. Mondavi Center, Estados Unidos, Febrero 2004, 13 pp.
- ✚ Hancock, Ian. *We Are the Romani People*. Centre de Recherche Tsiganes/ University of Hertfordshire Press, Gran Bretaña, 2003, 187 pp.
- ✚ Herdegen, Matthias. *Derecho Internacional Público*. Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, México, 2005, 439 pp.
- ✚ Hine, David y Kassim, Hussein (Eds). *Beyond the Market. The EU and National Social Policy*. Editorial Routledge, Londres, 1998, 238 pp.
- ✚ Karsz, Saül (Comp.). *La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices*. Editorial Gedisa, Barcelona, 2004, 224 pp.
- ✚ Kleinmann, Mark. *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Editorial Palgrave, Nueva York, 2002, 256 pp.
- ✚ Kohli, Martin (Ed.). *Will Europe Work? Integration, Employment and the Social Order*. Editorial Routledge, Estados Unidos y Canadá, 2001, 201 pp.
- ✚ Moreno Domínguez, Juan Francisco. *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: desde la Solemnidad a la Eficacia*. Universidad de Huelva, 23 pp.

- ✚ Rodríguez Cabrero, Gregorio. *El Desarrollo de la Política Social en la Unión Europea y la Construcción de los Derechos Sociales en una Europa Ampliada*. Universidad de Alcalá, 23 pp.
- ✚ Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*. Editorial Palgrave, Nueva York, 2000, 242 pp.

Revistas

- ✚ Aparicio Gervás, José María. *Breve Recopilación sobre la Historia del Pueblo Gitano: Desde su salida del Punjab hasta la Constitución Española de 1978. Veinte Hitos de la "otra" historia de España*. Universidad de Zaragoza, Revista Universitaria de Formación de Profesorado. Vol 20, Núm. 1, España, 2006.
- ✚ Arévalo, José Carlos. *Los Gitanos. A la Busca de sus Señas de Identidad*. Revista El Triunfo, Año XXIX, n. 616 (20 de Julio de 1974).
- ✚ Bossio Rotondo, Juan Carlos. *Los Indicadores de la Cohesión Social en la Unión Europea. Resultados Contradictorios, Perspectivas Inquietantes*. Revista Contribuciones a la Economía, octubre 2008.
- ✚ Charlemagne, Jacqueline. *Las Nuevas Generaciones: Vivir el Pasado en el Presente*. El Correo de la UNESCO, *Los Gitanos*, octubre 1984.
- ✚ Charnock, Richard S. *On the Origin of the Gypsies*. *Anthropological Review*, Vol. 4, N° 12, Enero 1866.
- ✚ Fernández-Ardavín Martínez, Ana y Rodríguez Santos, María Ángeles. *La Estrategia UE 2020 como Respuesta a los Nuevos Desafíos de la Unión Europea*. Boletín Económico de ICE N° 3010, España, 1 al 30 de abril de 2011, 13-22 pp.
- ✚ González Martín, Nuria. *Tratado de Niza*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003.
- ✚ Gresham, David et al. *Origins and divergence of the Roma (Gypsies)*. *The American Journal of Human Genetics*, Vol. 69, Estados Unidos, marzo 2001.
- ✚ *Los Roma/Gitanos en Rumania*. El Globo, N° 10, octubre 2008.
- ✚ Novitch, Myriam. *El Exterminio Planificado por los Nazis*. El Correo de la UNESCO, *Los Gitanos*, España, octubre 1984.
- ✚ Paternina, Hugo Alejandro y Gambia, Juan Carlos. *Los Gitanos: Tras la Huella de un Pueblo Nomade*. Revista Nómadas, Núm. 10, abril 1999, Universidad Central de Colombia.
- ✚ *Presentación de la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos*. Revista Pensamiento y Cultura Gitanos, Número 49-50, Abril-Junio 2009, Fundación Secretariado Gitano.

- ✚ *Primera Cumbre Europea sobre los Gitanos*. Revista Pensamiento y Cultura Gitanos, Número 45-46, Junio-Octubre 2008, Fundación Secretariado Gitano.
- ✚ Tomka, Miklos. *De Artesanos Consumados a Víctimas de la Sociedad Industrial*. Los Gitanos. El Correo de la UNESCO, octubre 1984, 15-17 pp.
- ✚ Vaux de Foletier, Francois de. *De los Países del Indo al Mundo Occidental*. Los Gitanos. El Correo de la UNESCO, octubre 1984.
- ✚ Barany, Zoltan D. *Living on the Edge: The East European Roma in Postcommunist Politics and Societies*. Slavic Review, Vol. 53, N° 2, 1999.

Sitios Web

- ✚ *Agenda de Política Social (2000-2005)*. Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10115_es.htm el 15 de noviembre del 2011.
- ✚ *Agenda Social Europea (2006-2010)*. Obtenido de eur.lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type doc=COMfinal&an doc=2005&un doc=33 el 14 de noviembre de 2011.
- ✚ *Agenda Social Renovada*. Obtenido de ec.europa.eu/social/main.jsp?ca+ID=547&langID=es el 30 de mayo de 2012.
- ✚ Aguilar Cuevas, Magdalena. *Las Tres Generaciones de los Derechos Humanos*. 10 pp. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf> el 1 de Noviembre del 2011.
- ✚ Bartosz, Adam. *Gypsies (Guidebook)*. Obtenido de http://www.muzeum.tarnow.pl/cyganie/przew_jang.html el 26 de marzo del 2011.
- ✚ Cabanés Hernández, José et al. *Gitanos: Historia de una Migración*. 87-97 pp. Obtenido de http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5829/1/ALT_04_06.pdf el 24 de Marzo del 2011.
- ✚ Comisión Europea. *Estrategia para la Aplicación Efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea*. Bruselas, 19 de octubre del 2010, 16 pp. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:ES:PDF> el 29 de noviembre del 2011.
- ✚ *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Programme*. Bruselas, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 20 de Julio de 2005, 10 pp. Obtenido de <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0330:FIN:en:PDF
el 19 de agosto de 2012.

- ✚ *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de julio de 2008 “Agenda Social Renovada: Oportunidades, Acceso y Solidaridad en la Europa del Siglo XXI”.* Obtenido de europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/em0010_es.htm el 7 de junio de 2012.
- ✚ *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia.* Obtenido de http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm el 20 de noviembre de 2011.
- ✚ *Cuarto Informe sobre la Cohesión Económica y Social.* Comunicado de la Comisión Europea, mayo 2007, p. XV. Obtenido de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_es.pdf el 15 de febrero del 2012.
- ✚ *Data in Focus Report, The Roma.* European Union Agency for Fundamental Rights, Budapest, 2009. Obtenido de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=813&langId=es&moreDocuments=yes> el 8 de julio del 2011.
- ✚ *Decade of Roma Inclusion 2005-2015.* Obtenido de www.romadecade.org/about el 17 de junio de 2012.
- ✚ *Decade of Roma Inclusion 2005-2015. Progress Report 2012 – Albania.* Obtenido de http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9276_file9_progress_report_al.pdf el 25 de mayo de 2013.
- ✚ *Decade Watch. Results of the 2009 Survey.* Budapest, 2010. Obtenido de www.romadecade.org/news/decade-watch-results-of-the-2009-survey/9317 el 30 de octubre de 2011.
- ✚ *Decisión Marco relativa a la Lucha contra el Racismo y la Xenofobia.* Obtenido de europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133178_es.htm el 3 de diciembre de 2011.
- ✚ *Decisión No. 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se Establece un Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social Progress.* Obtenido de eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:315:0001:01:ES:HTML el 27 de febrero de 2013.
- ✚ *Directrices para las Políticas de Empleo de los Estados Miembros (2005-2008) (Decisión 2005/600/CE del 12 Julio 2005).* Obtenido de

europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_and_employment_policies/c11323_es.htm el 12 de enero de 2012.

- ✚ *Ejecución de la Estrategia de Lisboa Renovada para el Crecimiento y el Empleo.* Bruselas, 12 de diciembre de 2006. Obtenido de eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0816:ES:HTML el 7 de junio de 2012.
- ✚ *El recurso por incumplimiento.* Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14550_es.htm el 4 de abril de 2013.
- ✚ *El Programa Comunitario de Lisboa: Propuesta para 2008 - 2010.* Comisión Europea, 11 de diciembre de 2007. Obtenida de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c11804_es.htm el 14 de mayo de 2013.
- ✚ *El Programa Comunitario sobre la Estrategia de Lisboa.* Obtenido de europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_and_employment_policies/c10528_es.htm el 16 de mayo de 2012.
- ✚ *Estrategia de Lisboa. Consejo de Europa de Lisboa 23 y 24 de marzo de 2000.* Obtenido de www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.
- ✚ *Estrategia Marco para la No Discriminación y la Igualdad de Oportunidades para Todos.* Obtenido de [europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union\(c10313_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10313_es.htm) el 30 de noviembre de 2011.
- ✚ *European Commission to Assess Member States' Use of European Union Funds for Roma Integration.* Estrasburgo, 7 de septiembre de 2010. Obtenido de europa.eu/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/10/1097 el 25 de agosto de 2012.
- ✚ Eurostat. *Unemployment Statistics.* 30 de noviembre del 2011. Obtenido de http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics el 2 de enero del 2012.
- ✚ *Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.* Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10155_es.htm el 1 de septiembre de 2012.
- ✚ *Gitanos: Bruselas Pide por Fin Explicaciones a París.* Universitat de València, Fundació General, Centre de Documentació Europea, 15 de septiembre de 2010. Obtenido de <http://cde.uv.es/agenda/jornadas/itemlist/tag/Comisi%C3%B3n%20Europea.html?start=90> el 20 de abril de 2014.
- ✚ Gobineau, Arthur de. *Essai sur l'inégalité des races humaines (1853-1855). Livres 5 et 6 de 6.* Ediciones Pierre Belfond, Paris, 1967, 338 pp. Obtenido de

- http://classiques.uqac.ca/classiques/gobineau/essai_inegalite_races/essai_inegalite_races_2.pdf el 1 de junio del 2011.
- ✚ Informe estratégico sobre la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo: ciclo 2008-2010. Consejo de Europa, 11 de diciembre de 2007. Obtenida de http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c11806_es.htm el 14 de mayo de 2013.
 - ✚ Hancock, Ian. *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*. Karoma Publishers, Michigan, 1987. Obtenido de <http://www.reocities.com/~patrin/pariah-contents.htm> el 15 de mayo del 2011.
 - ✚ Informe de Aplicación del Programa Comunitario de Lisboa 2008 – 2010. Bruselas, 16 de diciembre de 2008. Obtenido de eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0881:FIN:es:PDF el 17 de junio de 2012.
 - ✚ Kenrick, Donald. *Gypsies: from India / From the Indus to the Mediterranen*. N° 1, enero 2000. Obtenido de <http://www.domresearchcenter.com/journal/11/kenrick11.html> el 7 de marzo del 2011.
 - ✚ *La Lucha contra la Discriminación Racial*. European Union Agency for Fundamental Rights. Obtenido de [fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA Factsheet RED ES.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_Factsheet_RED_ES.pdf) el 12 de junio de 2012.
 - ✚ *Las Diferencias entre las Principales Fuentes de Financiación Europeas*. Obtenido de www.fundacionluisvives.org/actualidad/noticias/archivo/2010/04/14/las_diferencias_entre_las_principales_fuentes_de_financiacion_europeas.html el 17 de febrero de 2013.
 - ✚ Lombroso, Cesare. *L'Uomo Delinquente*. Editorial Torino Fratelli Bocca, quinta edición, 1896. Obtenido de [http://www.archiviodistoria.psicologia1.uniroma1.it/opere%20in%20pdf/Lombroso,%20C.%20\(1896\).%20L'uomo%20delinquente.%20Torino.%20Bocca.%20Vol.I-II.pdf](http://www.archiviodistoria.psicologia1.uniroma1.it/opere%20in%20pdf/Lombroso,%20C.%20(1896).%20L'uomo%20delinquente.%20Torino.%20Bocca.%20Vol.I-II.pdf) el 28 de febrero de 2016.
 - ✚ Nedich, Jorge Emilio. *Los Gitanos, el Holocausto Olvidado*. Obtenido de conspiraciones.blog.com.es/2010/07/19/los-gitanos-el-holocausto-olvidado-por-jorge-emilio-nedich-9002356/ el 5 de febrero de 2020.
 - ✚ Nicoli, Miriam y Loewer, Laurence. *Pour empêcher la mendicité et l'oïsitivité comme les sources de tous les désordres. (Edit de 1656): la lutte contre la pauvreté en France à l'âge classique*. Marzo 2003, 23 pp. Obtenido de http://www.unil.ch/webdav/site/hist/shared/docutile/seminaire_pauvrete.pdf el 30 de mayo del 2011.

- ✚ *Nuevas Cualificaciones para Nuevos Empleos.* Comisión Europea. Obtenido de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=822&langId=es> el 13 de junio de 2014.
- ✚ Parlamento Europeo. *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Situación de la Población Romaní y la Libre Circulación en la Unión Europea.* 2010. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2010-0493&language=ES> el 6 de Julio del 2011.
- ✚ *Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos: Preguntas Frecuentes.* Unión Romaní, 5 de diciembre de 2011. Obtenido de www.unionromani.org/notis/2011/noti2011-12-05.htm el 21 de agosto de 2012.
- ✚ *Programa Comunitario de Lisboa: Propuesta para 2008 – 2010.* Obtenido de europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/eu2020/growth_and_jobs/c11804_es.htm el 17 de enero de 2012.
- ✚ *Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social – PROGRESS (2007-2013).* Obtenido de http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/c11332_es.htm
- ✚ *Proyecto de Informe Conjunto sobre Protección Social e Inclusión Social.* Bruselas, 27 de enero de 2005. Obtenido de europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situation_in_europe/c10622_es.htm.
- ✚ *Recomendación 92/441/CEE del Consejo Europeo.* Obtenido de eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:ES:HTML
- ✚ *Reglamentos, directivas y otros actos legislativos.* Obtenido de http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index_es.htm el 4 de abril de 2013.
- ✚ *Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa.* Obtenido de europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_and_employment_policies/c11325_es.htm el 6 de mayo de 2012.
- ✚ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Agenda Social Renovada.* Obtenido de eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0011:0022:ES:PDF el 30 de mayo de 2012.
- ✚ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la II Cumbre Europea sobre la Población Gitana.* 25 de marzo de 2010. Obtenido de eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:004E:0007:0011:ES:PDF el 9 de septiembre de 2012.

- ✚ *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Situación de la Población Romani en la Unión Europea*. 28 de abril de 2005. Obtenido de eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OC:C:2006:045E:0129:0133:ES:PDF el 2 de septiembre de 2012.
- ✚ *Rights for Gypsies*. Dzeno Association, 25 de mayo del 2009. Obtenido de http://www.dzeno.cz/?c_id=18381 el 5 de marzo del 2011.
- ✚ *Roma Platform*. Obtenido de ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-platform/index_en.htm el 2 de septiembre de 2012.
- ✚ *Roma Rights 2013: National Roma Integration Strategies: What Next?* European Roma Rights Centre, 4 de enero de 2014. Obtenido de <http://www.errc.org/article/roma-rights-2013-national-roma-integration-strategies-what-next/4238/6> el 20 de octubre de 2014.
- ✚ *Romanian Court Victory – Force Eviction of Roma to Pata-Rât was Illegal*. Europeans Roma Rights Centre, 7 de Enero de 2014. Obtenido de <http://www.errc.org/article/romanian-court-victory-%E2%80%93-forced-eviction-of-roma-to-pata-r%C3%A2t-was-illegal/4239> el 20 de Febrero de 2014.
- ✚ Samer Helmut. *16th – 18th Century*. Rombase, Austria, Noviembre 2003. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 11 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *Effects of Assimilation Policy*. Rombase, Austria, Febrero 2002. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *Gypsy Policies in Austria and Hungary*. Rombase, Austria. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *“Gypsy Policies” in Germany*. Rombase, Austria. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *“Gypsy Politics” in Other European Countries*. Rombase, Austria, Diciembre 2001. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *History of the Vlach-Roma*. Rombase, Austria. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *Maria Theresa and Joseph II. Policies of Assimilation in the Age of Enlightened Absolutism*. Rombase, Austria, Diciembre 2001. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.
- ✚ Samer, Helmut. *Racial-biological Evaluation of the Gypsies*. Rombase, Austria. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 11 de abril del 2011.
- ✚ Samer Helmut. *Racism and Anti-Gypsyism*. Rombase, Austria, Febrero 2002. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 11 de abril del 2011.

- ✚ Samer, Helmut. *The Final Solution, Mass Shootings*. Rombase, Austria. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 15 de abril del 2011.ha
- ✚ Sándor, Avraham. *El verdadero origen de los gitanos (Rom y Sinti)*. Obtenido de <http://www.imninalu.net/Rom-gitanos.htm> el 22 de enero del 2011.
- ✚ Sobre la Directiva Europea sobre la Igualdad Racial. Obtenido de [www.euromanet.etu/newsroom/archive/la fra publica informe sobre la im plementacion de la directiva europea sobre igualdad racial.htm](http://www.euromanet.etu/newsroom/archive/la_fra_publica_informe_sobre_la_implementacion_de_la_directiva_europea_sobre_igualdad_racial.htm) el 11 de junio de 2012.
- ✚ Suesser, Jan Robert. *La Cohesión Social en Europa: Consideraciones de Introducción al Seminario*. Francia, mayo del 2006, 10 p. Obtenido de [http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071218_171215 La cohesion social en Europa - Consideraciones Introdutorias desde la perspectiva francesa.pdf](http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071218_171215_La_cohesion_social_en_Europa_-_Consideraciones_Introductorias_desde_la_perspectiva_francesa.pdf) el 23 de enero del 2012.
- ✚ Teichmann, Michael. *History of the Vlach-Roma*. Rombase, Austria, Noviembre 2001. Obtenido de <http://romani.uni-graz.at/rombase/> el 12 de abril del 2011.
- ✚ *The ESF and the Roma*. Obtenido de <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=63&langId=en#opt1> el 4 de mayo de 2012.
- ✚ *The History and Origin of Roma*. Radio Prague. Obtenido de <http://romove.radio.cz/en/article/18158> el 10 de diciembre de 2010.
- ✚ *Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 191 del 29 de julio de 1992*. Obtenido de <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> el 20 de septiembre del 2011.
- ✚ *Unemployment rate by gender*. Eurostat. Obtenido de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsiem110&plugin=1> el 20 de marzo del 2012.
- ✚ Unión Romaní. *Pueblo Gitano*. Obtenido de [www.unionromani.org/pueblo es.htm](http://www.unionromani.org/pueblo_es.htm) el 19 de enero de 2011.

Tratados

- ✚ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000)
- ✚ Tratado de Roma (1957)
- ✚ Tratado de Maastricht (1992)
- ✚ Tratado de Ámsterdam (1997)
- ✚ Tratado de Niza (2001)

- ✚ Tratado de Lisboa (2007)

Hemerografía

- ✚ “Homeless Roma Gypsies Urged to Leave London”. *BBC News London*, 19 de julio de 2013. Obtenido de <http://www.bbc.com/news/uk-england-london-23379922> el 26 de febrero de 2014.
- ✚ *El Pueblo Romaní quiere Trabajo, Dignidad y Alimento para el Futuro*. Parlamento Europeo, 9 de febrero de 2011. Obtenido de www.europarl.europa.eu/news/es/es/news-room/content/20110204STO13208/html/El-pueblo-romaní-quiere-trabajo-dignidad-y-alimento-para-el-futuro el 20 de junio de 2011.
- ✚ *En Europa, la Comunidad Romaní sigue siendo Objeto de Discriminación Masiva*. Amnistía Internacional, 8 de abril de 2009. Obtenido de www.amnesty.org/fr/node/10156 el 14 de marzo de 2011.
- ✚ *Francia expulsa a otros 300 gitanos romanís (sic)*. *El País*, Madrid, 26 de agosto del 2010. Obtenido de http://www.elpais.com/articulo/internacional/Francia/expulsa/otros/300/gitanos/romanis/elpepuint/20100826elpepuint_7/Tes el 7 de julio del 2011.
- ✚ *Gypsies Trapped in Misery as France Demolishes Camps*, 15 de Agosto de 2012. Obtenido de <http://www.foxnews.com/world/2012/08/15/gypsies-trapped-in-misery-as-france-demolishes-camps/> el 22 de febrero de 2014.
- ✚ *La II Cumbre sobre Población Gitana se Cierra con el Primer Compromiso del Trío de Presidencias Europeas*. 13 de abril de 2010. Obtenido de www.gitanos.org/servicios/prensa/noticias/50554.html el 20 de agosto de 2012.
- ✚ *La Segunda Reunión de la Plataforma Europea para la Inclusión Social de los Gitanos Centra su Agenda en la Importancia de la Educación*. Obtenido de www.euromanet.eu/newsroom/archive/la_segunda_reunion_de_la_plataforma_europea_para_la_inclusion_social_de_los_gitanos_centra_su_agenda_en_la_importancia_de_la_educacion.html el 7 de abril de 2013.
- ✚ Peces, Juan. *Amnistía Denuncia que Europa Sigue sin Sancionar los Abusos contra los Gitanos*. *El País*, París, 8 de abril de 2014. Obtenido de http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/04/08/actualidad/1396945343_230114.html el 20 de abril de 2014.
- ✚ Salleh, Ana. *Romany Gypsies came out of India*. *ABC Science News*, Septiembre 2004. Obtenido de <http://www.freerepublic.com/focus/news/1208776/posts> el 3 de marzo del 2011.

- ✚ *Se Crea una Plataforma Europea para Mejorar la Coordinación de los Esfuerzos en la Lucha contra la Exclusión de los Gitanos.* Bruselas, 24 de abril de 2009. Obtenido de [europa.eu/rapid/press-release IP-09-635_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-635_es.htm) el 8 de marzo de 2013.
- ✚ Teruel, Ana. *Francia inicia la polémica expulsión de 700 Gitanos.* El País, París, 18 de agosto del 2010. Obtenido de http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Francia/inicia/polemica/expulsion/700/gitanos/elpepisoc/20100818elpepisoc_2/Tes el 23 de Junio del 2011.
- ✚ *UE Pide a Francia que Respete Derechos Fundamentales de los Gitanos So Pena de Sanciones,* 25 de septiembre de 2013. Obtenido de <http://noticias.terra.com.mx/mundo/ue-pide-a-francia-que-respete-derechos-fundamentales-de-los-gitanos-so-pena-de-sanciones,a12ba6dc1c551410VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html> el 20 de abril de 2014.
- ✚ Westervelt, Eric. *Wave of Violence Strikes Eastern Europe's Gypsies.* 2 de septiembre de 2009. Obtenido de www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=112460670 el 3 de marzo de 2011.

Otros Documentos

- ✚ *Accelerating Patterns of Anti-Roma Violence in Hungary.* Francois-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard School of Public Health and Harvard University, Boston, Febrero de 2014, 46 pp.
- ✚ *Asegurarse de que Progress Logra Resultados. Marco Estratégico para la Aplicación de Progress, el Programa de la UE para el Empleo y la Solidaridad Social (2007-2013).* Comisión Europea, mayo de 2008, 28 pp.
- ✚ *Cohesion Policy 2007-13. National Strategic Reference Frameworks.* Bélgica, enero de 2008, 80 pp.
- ✚ *Community Action Programme in the Sphere of Employment and Social Solidarity – Progress.* Comisión Europea, Bruselas, 2007, 13 pp.
- ✚ *Decade of Roma Inclusion 2005-2010. Terms of Reference.* International Steering Committee, Bucarest, Rumania, 18 de noviembre de 2005.
- ✚ *Decade for Roma Inclusion Progress Reports for 2010: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovakia, Spain.*
- ✚ *Draft Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010.* Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 15 de febrero de 2010.
- ✚ *El Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (EQF-MEC).* Comisión Europea, Bélgica, 2010, 20 pp.

- ✚ *Estrategia Europea respecto a la Comunidad Romaní.* Resolución del Parlamento Europeo del 31 de enero de 2008.
- ✚ *Estrategia para la Aplicación Efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea.* Bruselas 19 de octubre de 2010.
- ✚ *Hacer frente al desafío: La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok.* Noviembre 2004, 57 pp.
- ✚ Halász, Katalin. *The Situation of Roma in Europe, Shadow Report 2007.* European Network Against Racism, Bruselas, 2007, 30 pp.
- ✚ *Housing Conditions of Roma and Travellers in the European Union. Comparative Report.* Fundamental Rights Agency, Octubre 2009, 116 pp.
- ✚ *Informe de la Segunda Cumbre Europea sobre la Población Roma. Impulsando Políticas en favor de la Población Roma.* Presidencia Española de la Unión Europea, Córdoba, España, 2010, 27 pp.
- ✚ *La Integración Social y Económica del Pueblo Romaní.* Comisión Europea, Bélgica, 14 de abril de 2010, 13 pp.
- ✚ Ortiz, Isabel. *Social Policy.* United Nations, Department for Economic and Social Affairs, Nueva York, 2007, 69 pp.
- ✚ *PROGRESS Annual Performance Monitoring Report 2008. The Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013).* European Commission/ Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, mayo 2009, 83 pp.
- ✚ *PROGRESS Annual Performance Monitoring Report 2010. The Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013).* European Commission/Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, mayo 2011, 52 pp.
- ✚ Reyes, Carola. *Los Gitanos: del Desierto al Mediterráneo.* UNITEC, Conferencia presentada en el 4º Encuentro de Profesores/as de Español en Auckland, noviembre de 2005, 7 pp.
- ✚ *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008 – 2010.* Comisión Europea, Bruselas, 7 de abril de 2010, 39 pp.
- ✚ Simhandl, Katrin. *Western Gypsies and Travellers – Eastern Romas: The Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union.* Documento presentado en la Quinta Conferencia Paneuropea, La Haya, 9-11 septiembre de 2004, 22 pp.
- ✚ *The European Social Fund and Roma.* European Commission, 2010, 16 pp.
- ✚ *The Lisbon Strategy 2000-2010. An Analysis and Evaluation of the Methods Used and Results Achieved.* European Parliament, Directorate-General for International Policies, 2010, 277 pp.

- ✚ *Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide.* Fundamental Rights Agency, 2010, 80 pp.

Tesis

- ✚ Bretón Mora, Nidia Galicia. *Esfuerzos de la Unión Europea para Eliminar la Discriminación hacia las Minorías Étnicas: el Caso de la Etnia Roma.* Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., abril de 2011, 180 pp.
- ✚ Méndez López, Carmen. *Por el camino de la participación. Una aproximación contrastada a los procesos de integración social y política de los gitanos y las gitanas.* Universidad Autónoma de Barcelona, 2005, 90 pp.