

1 INTRODUCCIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

En 1999, la Asociación Secretariado General Gitano (ASGG) presentó un proyecto a la convocatoria de *Proyectos Piloto sobre Integración Multicultural* de la Comisión Europea. El objetivo general de aquella convocatoria era el de dar apoyo a las medidas que contribuyeran de una manera apreciable a preparar las futuras acciones comunitarias que, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Amsterdam (Art. 13), combatesen todas las formas de discriminación. El proyecto, enfocado a profundizar en el fenómeno de la discriminación que afecta a las comunidades gitanas¹ en Europa, fue aprobado para su financiación con la ASGG como entidad promotora y la colaboración de otras cinco organizaciones: Pavee Point (Irlanda); Activa (Holanda); Union Nationale des Institutions Sociales d'Action pour les Tsiganes y Association Tsiganes Solidarités (Francia) y Rede Europeia Anti-Pobreza (Portugal).

El propósito de partida del proyecto era la observación, desde distintos ángulos, de la compleja problemática de la discriminación que padecen las comunidades gitanas en los países representados en el estudio. En consonancia con ello, el objetivo central consistía, a partir de la experiencia de las organizaciones participantes, en la exploración y el análisis de los procesos y mecanismos de discriminación directa e indirecta² contra dichas comunidades y los individuos que las forman, prestando especial atención a las barreras en el acceso a bienes y servicios públicos, incluyendo los ámbitos de la justicia y el acceso al mercado de trabajo.

Para los socios del proyecto era innegable que, dentro de los países investigados en el estudio (España, Irlanda, Francia, Portugal y Holanda), las comunidades gitanas sufren prejuicios negativos y, como consecuencia, son víctimas frecuentes de prácticas discriminatorias de carácter racista³ que se producen en casi todos los ámbitos de la sociedad. Fue interesante advertir desde el principio la sorprendente similitud entre los procesos discriminatorios hacia las comunidades gitanas en los cinco países, a pesar de sus muy diferentes contextos culturales, sociales y legales:

- Los estereotipos y prejuicios negativos sobre las comunidades gitanas influyen de forma determinante en las reacciones hacia dichas comunidades por parte del resto de la sociedad.
- La falta de flexibilidad en la aplicación de las regulaciones es una fuente permanente de efectos discriminatorios.

¹ Las denominaciones de las comunidades gitanas son muy diversas. La más aceptada internacionalmente es la denominación como Roma, que no suele ser muy utilizada en España e incluye a la mayoría de los grupos, hasta las denominaciones más locales (Tsiganes en Francia, Ciganos en Portugal, Calés en España) o las que se refieren a la condición de itinerantes de algunos grupos (Gens du Voyage en Francia, Travellers en Irlanda, Woonwagenbers en Holanda). Para esta publicación en castellano hemos decidido utilizar indiscriminadamente el término más popular y más generalista en España como es gitano y su forma colectiva de comunidad gitana, o comunidades gitanas en plural al estar refiriéndonos a grupos muy diversos de diferentes países.

² Como marco conceptual tomamos como punto de referencia las definiciones proporcionadas por el recientemente adoptado Consejo de la UE Directiva 2000/43/EC de 29 de junio de 2000 que implementa el principio de tratamiento igualitario entre personas sin tener en cuenta su origen étnico o social; [Diario Oficial de la Unión Europea L 180 , 19/07/2000 p. 0022 - 0026]. El Artículo 2 de esta Directiva se refiere a la "discriminación directa" que sucede "donde a una persona se la trata menos favorablemente que a otra tiene, ha sido o sería tratada en una situación comparable sobre bases de origen étnico o social". Por otra parte, la "discriminación indirecta" sucede "cuando una medida, criterio o práctica aparentemente neutral pone a las personas de un origen racial o étnico en desventaja comparadas con otras personas, a menos que tal medida, criterio o práctica esté objetivamente justificada por un objetivo legítimo y los medios de lograr tal objetivo sean adecuados y necesarios.

³ Racismo procede de la palabra "raza", concepto que aunque todavía se utiliza popularmente incluso para referirse a la Comunidad Gitana, debe ser considerado erróneo, ya que se basa en ideas falsas de diferencias biológicas entre grupos de seres humanos. No obstante, la categorización de grupos de población humanos por sus diferencias culturales o étnicas más que por aspectos biológicos puede reflejar realidades válidas. El racismo es el rechazo de un grupo étnico o cultural diferente de individuos que se identifican con estos grupos.

- Las dificultades de las comunidades gitanas para hacerse oír es uno de los principales obstáculos de cara a resolver incidentes o a reducir las dinámicas discriminatorias.
- La discriminación se produce en contextos donde prevalece, en la mayoría de los casos, un reconocimiento insuficiente del fenómeno o la mera negación del mismo.

En definitiva, las causas, dinámicas y manifestaciones de la discriminación contra las comunidades gitanas son profundas, múltiples y complejas, y todavía hay que ahondar mucho en su estudio y en los mecanismos para su detección, análisis y cuantificación ya que existe una carencia generalizada de fuentes que aporten luz y conocimiento sobre el fenómeno de la discriminación racial con relación a estos grupos. Los escasos estudios que se han llevado a cabo relacionados con la discriminación contra los gitanos son estudios de actitudes entre la población mayoritaria. En todos estos estudios los gitanos son, casi siempre, el grupo con peor imagen social. En España, estos resultados se reproducen año tras año y los resultados de algunas encuestas son particularmente alarmantes:

El 16% de los profesores de colegio y el 25% de los alumnos creían que los gitanos no son ciudadanos españoles; el 48% de los profesores estaba a favor de la segregación en barriadas gitanas; el 69% no quería que sus hijos se casasen con una persona gitana; el 25% y el 37% de los profesores afirmaban, respectivamente, que a los gitanos no les gusta trabajar y que roban más que los no gitanos ⁴.

En Irlanda, el Sindicato de Estudiantes (Union of Students in Ireland, USI) lleva a cabo una encuesta anual entre estudiantes universitarios de tercer año. En el año 2001 incluyeron algunas preguntas relativas a las minorías étnicas. Los resultados mostraban una actitud más negativa hacia los gitanos que hacia otras minorías. Mientras que el 6% de los estudiantes encuestados decían que encontrarían difícil aceptar que un hermano/a se casase con una persona de un grupo étnico minoritario, el 39% dijo que les resultaría difícil de aceptar si dicha persona fuera gitana.

Es importante señalar que, a pesar de lo que revelan las cifras, la presencia social de estas actitudes es más bien sutil y opaca. En este sentido, otro estudio llevado a cabo entre 271 estudiantes universitarios con respecto a su percepción de las diferencias entre gitanos y no gitanos concluye que *"a causa de la censura social, el racismo no se manifiesta con facilidad y cuanto mayor es la actitud racista latente, mayor es la asignación de características negativas al exogrupo"*⁵ (en este caso los gitanos).

A pesar de la falta de estudios sobre la discriminación y las comunidades gitanas en la UE, declaraciones de organizaciones gitanas y de derechos humanos, así como recientemente desde instituciones de máximo nivel, han dado la voz de alarma. El Parlamento Europeo, en el informe de febrero del 2000 sobre racismo y xenofobia en la Unión Europea del *Comité sobre libertades y derechos de los ciudadanos, justicia e interior*, hace referencia a:

- "...la existencia de una extendida discriminación contra las minorías por parte de la policía y otras autoridades públicas, especialmente en los países candidatos a la adhesión, advirtiendo asimismo que los gitanos sufren discriminación dentro de la Unión Europea".

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD⁶) celebró una sesión especial el 16 de agosto de 2000 acerca de la discriminación de origen étnico contra los gitanos. Es la primera vez en sus treinta años de historia que el CERD ha investigado la discriminación contra un grupo étnico concreto. Se alcanzaron las siguientes conclusiones:

4 CALVO BUEZAS, Tomás. *Crece el racismo, también la solidaridad: valores de la juventud en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Tecnos; [Mérida]: Junta de Extremadura, 1995

5 PEREZ, J.A. "Nuevas formas de racismo" en MORALES JF; YUBERO S. *Del prejuicio al racismo, perspectivas psicosociales*. Cuenca: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 1996

6 Committee for the Elimination of Racial Discrimination

"De acuerdo con los informes de los países participantes, el Comité ha llegado a la conclusión de que los gitanos son víctimas de discriminación en muchos países. Las disposiciones de la Convención Internacional contra todas las formas de discriminación racial no son respetadas y, en la práctica, muchos de los artículos de la Convención son violados sistemáticamente".

1.2 METODOLOGÍA

Más que plantearse como una investigación en profundidad, este estudio ha pretendido arrojar luz sobre los diferentes niveles en los que operan las dinámicas de la discriminación contra los individuos y grupos gitanos. Para alcanzar este fin se escogió un enfoque metodológico con varias dimensiones que se describen a continuación según el orden seguido en su realización a lo largo del proyecto:

- En primer lugar se llevó a cabo un análisis de aquellas fuentes secundarias en las que se pudieran encontrar datos sobre la discriminación hacia los gitanos en los países que participaron en el estudio. La primera constatación fue la falta de investigaciones y análisis en este campo, por lo que hubo que relacionar varias conclusiones preliminares con indicadores de exclusión social, a sabiendas de que, aunque son dos fenómenos muy próximos, son diferentes en su naturaleza.
- En segundo lugar se decidió emplear la metodología del estudio de casos con la intención de reconstruir los procesos de diferentes casos reales de discriminación. Los casos fueron escogidos de acuerdo con tres criterios: a) su relación con las áreas de atención preferente del estudio (derechos fundamentales, acceso a la justicia y acceso a servicios y bienes públicos); b) su carácter de cierta generalidad o ejemplaridad; es decir, se trataba de estudiar casos que fueran representativos y que sirvieran para denunciar situaciones que, las organizaciones implicadas en el estudio, tienen constancia que se producen con frecuencia; c) y por último, las posibilidades de las propias organizaciones para reconstruir la evolución que los casos habían tenido. Para esta reconstrucción se utilizaron tanto fuentes secundarias diversas (recortes de periódico, análisis ya llevados a cabo, programas de televisión...) como entrevistas a personas que hubieran estado relacionadas de algún modo con cada uno de los casos. El fin último de esta parte del estudio era esbozar los mecanismos-tipo a través de los cuales tiene efecto la discriminación contra miembros de las comunidades gitanas. Se trataba, por tanto, de descubrir cuáles eran los actores principales que incidían en la discriminación, cuál era sus pautas de comportamiento y respuesta más frecuentes, qué pasos seguían los procesos cuando tenían un desarrollo en el tiempo y, en definitiva, qué elementos aparecían como fundamento de las dinámicas de la discriminación.
- El siguiente paso consistió en recoger la experiencia de discriminación por parte de los propios afectados. Para ello se realizaron grupos de discusión y entrevistas con gitanos y gitanas en los diferentes países. Como se verá más adelante en el capítulo 5, el análisis se estructuró destacando los aspectos más sensibles de la percepción y la vivencia de los propios afectados por la discriminación sobre las relaciones con el resto de la sociedad. Para ello se prestó atención diferenciada a las percepciones de los jóvenes, de las mujeres y de los adultos.
- Por último, a la luz de los resultados de las fases anteriores, se llevó a cabo un análisis de iniciativas eficaces en combatir la discriminación. Estos ejemplos se eligieron también con unos criterios: a) que incidieran positivamente en los aspectos que habían sido considerados claves en los mecanismos de discriminación; b) que fueran próximos y accesibles para las organizaciones de cara a llevar a cabo los pasos acordados para su análisis; y c) al tratarse de un estudio financiado por la Unión Europea, destacar iniciativas que hubieran sido financiadas a través de programas europeos y que mostraran la posibilidad de utilizar recursos europeos a favor de las comunidades gitanas. Para el análisis de estos ejemplos se utilizaron tanto fuentes secundarias (informes ya existentes sobre los proyectos) como entrevistas directas a personas implicadas en su desarrollo a partir de un esquema común de análisis.

A partir de aquí la presentación de los resultados recoge y articula las principales conclusiones de las distintas partes del estudio. En primer lugar se expone una panorámica general de la situación de la población gitana en los diferentes países participantes. El capítulo 3 analiza algunos casos en los que se produjo discriminación hacia individuos o grupos gitanos en las áreas de interés preferente del proyecto. El siguiente bloque recoge unas primeras conclusiones sobre los mecanismos recurrentes en las dinámicas de discriminación construidas a partir del análisis de casos. El quinto capítulo se introduce en la experiencia de la discriminación de los propios afectados y, por último, se presenta el análisis de un conjunto de ejemplos de prácticas válidas llevadas a cabo en los diferentes países que han participado en el estudio.

1.3 ALGUNOS DATOS BÁSICOS POR PAÍSES

ESPAÑA

Los gitanos están presentes en España desde comienzos del siglo XV y durante más de quinientos años han sufrido numerosos intentos de expulsión o asimilación forzosa. La Constitución de 1978 puso formalmente fin a cualquier tipo de diferenciación legal con respecto a los derechos de los gitanos españoles. Se calcula que la población gitana en España es de unas 650.000 personas. Andalucía es la región con mayor presencia de gitanos (3% del total de la región), y también existen grandes grupos en Madrid, Valencia y Cataluña. Es importante tener en cuenta la existencia de diferencias culturales entre los gitanos españoles según su lugar de origen. Hasta hace unas décadas los gitanos vivían principalmente en áreas rurales y pequeñas ciudades, pero la inmigración hacia grandes núcleos urbanos ha cambiado esa realidad. Existe una clase media de gitanos compuesta de profesionales, artistas, artesanos y comerciantes, pero existe un gran porcentaje de familias gitanas en situación de precariedad social, y muchas de éstas viven en condiciones de extrema pobreza⁷.

La población gitana española es muy joven en comparación con la población total. El 45% tiene menos de 16 años y la tasa de nacimientos es de un 64 por mil, mientras que la del resto de la población es de un 14 por mil⁸. Recientemente ha habido un descenso gradual en la tasa de nacimientos y en el número de hijos por familia. La edad media a la que se accede al matrimonio también se está elevando, aunque aún es más baja que la de la población general (para las mujeres: entre 16 a 20 años frente a 24.2; y para los hombres entre los 18 y los 22 años frente a los 26.8 de la población general⁹).

IRLANDA

Los *traveller* conforman la minoría étnica más importante de la República de Irlanda. El gobierno estima que la población *traveller* es de 4.790 familias¹⁰ y la organización Pavee Point calcula que serán unas 24.000 personas. En Irlanda también se trata de una comunidad muy joven: el 80% se encuentran por debajo de los veinticinco años de edad, y el 50% por debajo de los quince. En términos de distribución, el 50% se encuentran distribuidos en cuatro condados, el 8% en Cork, el 23% en Dublín, el 11% en Galway y el 7% en Limerick.

7 Fundación FOESSA. *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Madrid: Fundación Foessa, 1998

8 MONTOYA, Juan Manuel. *Investigación sociológica, antropológica y demográfica sobre la Comunidad Gitana en España*. Madrid: s.n., 1987

9 FRESNO, José Manuel. *Análisis socio-antropológico sobre la situación actual de la Comunidad Gitana en España*. Madrid: Asociación Secretariado General Gitano, 1994. [Serie de Documentos Técnicos; 2]

10 *Annual Count of Traveller*, 1999. Annual Housing Statistics Bulletin, Stationary Office. Dublin, 1999

El primer paso de una política gubernamental concreta con relación a los *traveller* data del informe de la Comisión sobre *itinerancia* de 1963¹¹.

"Todos los esfuerzos dirigidos a mejorar a los *traveller* y a tratar con los problemas creados por ellos, así como todos los planes tendentes a estos propósitos, deberán tener siempre como objetivo principal la absorción de éstos el conjunto de la comunidad".

Esta política implicaba un rechazo de su cultura e identidad. El hecho de definir a esta comunidad como "creadora de problemas" ha dado lugar a soluciones orientadas a la dispersión y la rehabilitación y a convertirlos en objetos de caridad. En todo caso, durante los últimos cuarenta años se ha ido produciendo un cambio significativo desde políticas *asimilacionistas* hacia un enfoque basado en los derechos humanos y en un mayor reconocimiento de su identidad cultural. No obstante, en 1991, el Comité del Parlamento Europeo sobre Racismo y Xenofobia concluyó que en Irlanda: "el grupo étnico más discriminado es la comunidad *traveller*". Un avance importante fue la publicación del informe del grupo de trabajo sobre la comunidad *traveller* en 1995¹², que dedicaba una sección entera a la cuestión de la discriminación. Este informe refleja la implicación de las organizaciones *traveller* en su redacción y su desarrollo ha dado pie a una orientación política más progresista por parte del gobierno. Recientemente se han promulgado dos leyes muy importantes. La *Ley de Igualdad en el Empleo* (Employment Equality Act) de 1999 que declara ilegal la discriminación en el campo del empleo entre otras razones por ser miembro de la comunidad *traveller*, y la *Ley sobre Igualdad* (Equality Status Act) del año 2000, que prohíbe la discriminación en la provisión de bienes y servicios.

HOLANDA

En Holanda se hace una diferenciación entre los habitantes de caravanas-*traveller* (Woonwagenbewoners) y las comunidades gitana y Sinti. Se calcula que hay unos 20.000 de los primeros, considerados nativos holandeses, y unos 3.500 de los últimos. La población *traveller* es más joven que la población general; el 38% se encuentra por debajo de los 19 años de edad comparados con el 23% de la población total. Por otro lado sólo el 4% de los *traveller* sobrepasan los 65 años de edad frente al 14% de la población total. Las familias *traveller* son también de mayor tamaño que la media general y sólo el 18% de éstas tienen una persona no casada al frente en contraste con el 30% de la población en su conjunto.

Desde que los gitanos se establecieron en Holanda en 1420 han sido perseguidos. A mediados del siglo XVIII la gran mayoría fueron asesinados o expulsados. Casi un siglo después una nueva minoría gitana consiguió establecerse por su cuenta. La mayoría de los Sinti obtuvieron la ciudadanía holandesa y empezaron a vivir en caravanas. Ni las autoridades nacionales ni las locales han formulado o han puesto en práctica una política efectiva de integración. El gobierno holandés propuso una ley de caravanas en 1918, que hacía necesario tener una licencia y reunir determinadas condiciones con el fin de ocupar una caravana o una casa flotante. Esto trajo algunos resultados positivos porque puso fin a las expulsiones de las autoridades locales. También fue el comienzo de los campamentos de caravanas que empezaron a localizarse en áreas aisladas y que contribuyó a la estigmatización de la comunidad *traveller*. La Ley de Caravanas de 1968 obligó a la creación de asentamientos regionales para caravanas con instalaciones especiales tales como escuelas, iglesias, centros de salud y trabajo social, etc... Esta política fracasó debido a que aumentó la segregación social y espacial. En 1975 el gobierno revisó su política y exigió que cada municipio construyese uno o más asentamientos de caravanas localizados cerca de las áreas urbanas. En 1980 los habitantes de las caravanas fueron incluidos en la política del gobierno holandés para las minorías,

¹¹ Report of the Commission on Itinerancy. Stationary Office. Dublin, 1963

¹² Task Force Report on the Travelling Community

que incluía tanto a inmigrantes como a *traveller*. Hoy en día éstos últimos se encuentran en el escalón social más bajo entre las minorías étnicas presentes en Holanda.

PORTUGAL

La población gitana portuguesa se calcula entre las 30.000 y 90.000 personas. Al igual que en España los gitanos han residido en Portugal desde el siglo XV y se han encontrado con una historia paralela de expulsiones, represión y control legal. Un gran número de leyes discriminatorias decretadas a lo largo de la historia de Portugal muestran evidencia de este hecho. En 1526, por ejemplo, la Carta de 13 de Marzo (en tiempos de Joao III) prohibía la entrada a emigrantes gitanos y expulsaba a aquellos que se habían establecido en el territorio nacional. Las regulaciones de la Guardia Republicana Nacional (decreto 722/85) todavía exigen a la policía que tenga especial cuidado a la hora de controlar los movimientos de las poblaciones itinerantes. La comunidad gitana de Portugal es uno de los grupos sociales que más situaciones de exclusión, pobreza y discriminación sufre. El movimiento asociativo gitano de Portugal es un fenómeno muy reciente y no lo suficientemente fuerte para influir en las políticas gubernamentales. El gobierno portugués creó una institución (Alto Comisario para la Inmigración y para las Minorías Etnicas) que se ocupa de asuntos relacionados con la comunidad gitana portuguesa. Esta institución se orienta a la detección de problemas y a elaborar propuestas para la acción, pero dispone de unos fondos muy limitados y su capacidad para promover acciones directas es escasa.

FRANCIA

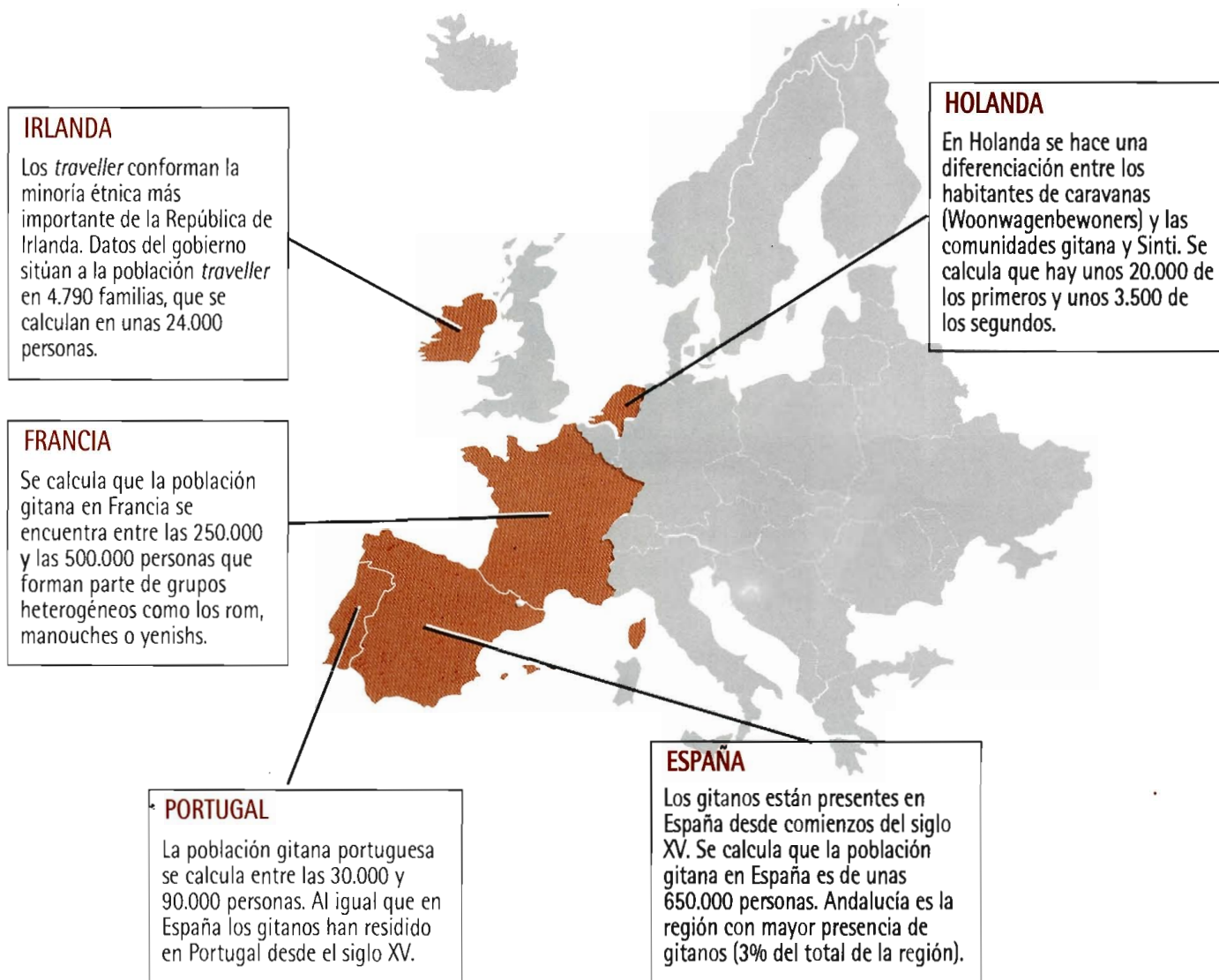
Se calcula que la población gitana en Francia se encuentra entre las 250,000 y las 500,000 personas que forman parte de grupos como los rom, manouches o yenishs..., con diferencias culturales e históricas pero unidos por elementos comunes basados en la familia y en un estilo de vida relacionado con el rasgo de la movilidad geográfica. La cultura gitana sobrevive entre aquellos que han adoptado un estilo de vida sedentario. Las condiciones económicas y sociales de los gitanos franceses se han deteriorado durante el curso del siglo XX dado que muchas de sus actividades económicas relacionadas con el estilo de vida itinerante (comercio y artesanía ambulantes y trabajo agrícola) se han visto negativamente afectadas.

Entre los desarrollos legislativos más significativos para los gitanos franceses se encuentra la Ley del 3 de enero de 1969¹³, que obligaba a aquellos que no tuvieran domicilio permanente a escoger una ciudad de residencia y obtener un permiso de circulación especial. Las personas registradas de esta manera padecen discriminación indirecta con respecto al resto de la población. Por ejemplo, tienen que esperar tres años antes de poder votar, mientras que el período normal de espera es sólo de seis meses. Otro momento importante fue la legislación del 1990 relativa a habitantes de caravanas¹⁴. Dicha ley obligaba a los municipios a proporcionar espacios para las caravanas, pero al mismo tiempo aumentó el poder de los ayuntamientos para expulsar a los gitanos cuya documentación no estuviese en regla. La Ley de 5 de julio del 2000¹⁵ todavía establece diferencias entre los derechos de los habitantes de caravanas y los del resto de la población.

13 Loi n°69-3 du 3 janvier 1969, relativa al ejercicio de las actividades ambulantes y al régimen aplicable a las personas en circulación en Francia, sin domicilio ni residencia fija. (relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile, ni résidence fixe).

14 Loi n°90-449 du 31 mai 1990, relativa al derecho de estacionamiento (relative au droit au logement).

15 Loi n°2000- 614d u 5 juillet 2000 relativa a la acogida y a la vivienda de las Gentes de Viaje (relative à l'accueil et à l'habitat des Gens du Voyage)





Jóvenes gitanos y *traveller*

1 Irlanda

Foto: Pavee Point

2 Portugal

Foto: Ministério da Educação. Departamento da Educação Básica

3 España

Foto: ASGG

4 Equipo de fútbol *traveller* (Holanda)

Foto: Paul Jongbloed