



FRA

**Situación de los ciudadanos  
comunitarios de etnia romaní  
que residen en otros  
Estados miembros**

Noviembre de 2009

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

**Número de teléfono gratuito (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

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

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

ISBN: 978-92-9192-566-7

doi:10.2811/62426

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Design: FRA - Vienna*

*Printed in Belgium*

Imreso en papel blanqueado sin cloro

Situación de los ciudadanos  
comunitarios de etnia romaní que  
residen en otros Estados miembros

FRA

Noviembre de 2009

ADVERTENCIA: Este informe ha sido elaborado por el European Roma Rights Centre (ERRC), con la colaboración de European Dialogue (ED), la European Roma Information Office (ERIO), la Liga Finlandesa de Derechos Humanos (FLHR), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) y la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT), en virtud de un contrato de servicios con la FRA. La responsabilidad de la redacción, de las conclusiones y de las opiniones corresponde a la FRA.

Si tuviese alguna duda sobre la información contenida en la traducción, rogamos tome como referencia la versión en lengua inglesa, la cual es la versión oficial del documento

# Índice

|   |    |
|---|----|
| RESUMEN EJECUTIVO .....   | 5  |
| INTRODUCCIÓN.....   | 11 |
| 1. Antecedentes .....   | 16 |
| 2. Pautas y experiencias de movilidad.....                        | 20 |
| 3. Situación de la población romaní en los países de destino..... | 37 |
| 4. Respuestas de las administraciones locales y las ONG .....     | 71 |
| 5. Conclusiones .....   | 84 |
| 6. Dictámenes .....   | 86 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                                  | 89 |
| METODOLOGÍA .....   | 94 |
| ANEXOS .....  | 96 |

Informe comparativo: Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros

# Resumen ejecutivo

## Alcance y antecedentes del estudio

Desde la caída del comunismo y, sobre todo, tras la adhesión de algunos países de Europa central y oriental a la Unión Europea, muchas personas de etnia romaní trasladaron su residencia a otros Estados miembros de la UE en busca de mejores condiciones de vida. No obstante, según la información recogida por la red RAXEN<sup>1</sup> de centros nacionales de referencia de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la población romaní sigue siendo víctima frecuente de racismo, discriminación y exclusión.

Esta situación llevó a la FRA a estudiarla en profundidad y a encargar una investigación basada en entrevistas a personas de etnia romaní y a funcionarios para determinar el modo en que se respeta, protege y aplica el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní<sup>2</sup> en determinados Estados miembros de la UE<sup>3</sup>.

El presente informe se basa en dicha investigación y forma parte de una acción conjunta iniciada en 2008 por la FRA, la Oficina del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la OSCE sobre la libertad de circulación y migración de la población romaní.

El derecho de los ciudadanos comunitarios y los miembros de sus familias a circular y residir en cualquier lugar de la Unión Europea ocupa un lugar central en el proyecto de integración europea. Según el último informe del Eurobarómetro publicado en septiembre de 2009, a la pregunta «¿Qué significa la Unión Europea?», el 42% de los europeos respondieron que la UE significa ante todo «libertad para viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la UE»<sup>4</sup>. Este derecho se recoge en el artículo 18 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se desarrolla en la Directiva 2004/38/CE, también conocida como «Directiva sobre la libertad de circulación», cuya finalidad es, entre otras cosas, animar a los ciudadanos de la Unión a ejercer su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, reducir los trámites

<sup>1</sup> Desde 2000, los centros de referencia nacionales de la red RAXEN en todos los Estados miembros de la UE han recogido datos sobre cuestiones referentes al racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Estos centros son organizaciones contratadas por la FRA para que le proporcionen, mediante diferentes herramientas informativas, material básico para sus análisis comparativos. Puede encontrarse información adicional en: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/raxen/raxen_en.htm) (27 de noviembre de 2009).

<sup>2</sup> La investigación se centró exclusivamente en ciudadanos comunitarios de origen romaní. En el texto se identifica también a este colectivo como «población romaní».

<sup>3</sup> La investigación se llevó a cabo en cinco países de destino - Francia, Finlandia, Italia, España y Reino Unido - para obtener una representación amplia y contrastada de la diversidad de experiencias de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní residentes en un Estado miembro distinto al suyo de origen.

<sup>4</sup> EUROBARÓMETRO 71 (2009) *La opinión pública europea*, disponible en [http://ec.europa.eu/spain/pdf/informe\\_eb713\\_v2\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/spain/pdf/informe_eb713_v2_es.pdf) (25.10.2009).

administrativos a lo estrictamente esencial, definir claramente las categorías de familiares a quienes se aplica y limitar los casos en que puede impedirse la entrada o denegarse el derecho de residencia.

Debe decirse desde un principio que ese derecho no es absoluto: «Los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en el Estado miembro de acogida si ejercen en él una actividad económica. Los estudiantes y los ciudadanos de la UE que no ejerzan tal actividad deberán tener **suficientes recursos** para que ellos mismos y los miembros de su familia no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante el período de su residencia, y tener cobertura **sanitaria total**»<sup>5</sup>.

## Factores con efecto salida y efecto llamada

La investigación ha demostrado que la pobreza y el racismo son los principales factores con «efecto salida» que llevan a la población romaní a abandonar sus países de origen, siendo la pobreza el factor mencionado con más frecuencia por los encuestados. Un aspecto que define la experiencia de pobreza en los países de origen es el desempleo, pero la segregación y el sentimiento de «desarraigo» son también factores con un importante efecto salida.

Entre los factores «con efecto llamada» que empujan a la población romaní a elegir determinados países de destino están las perspectivas de encontrar empleo y las aspiraciones a un mejor nivel de vida. No obstante, como demuestran las respuestas de los encuestados, esas aspiraciones se fundamentan a veces en ideas «de color de rosa» sobre lo mucho que puede mejorar la calidad de vida en los países de destino. En la investigación se constató una tendencia a la emigración de la población romaní principalmente desde ciertas zonas de sus países de origen.

## Experiencias al cruzar las fronteras Schengen

Los encuestados describieron sus experiencias con los funcionarios de fronteras/visados en los países de destino como positivas en términos generales. No obstante, se encontraron con más problemas, como la exigencia del pago de dinero por parte de funcionarios corruptos al salir de sus países de origen o al regresar a ellos. En general, conocían bien su derecho a la libertad de circulación, pero no tan bien el conjunto específico y a menudo complejo de derechos y obligaciones de los ciudadanos de la UE relacionados con el establecimiento de su residencia en otro Estado miembro.

---

<sup>5</sup> Orientaciones de la Comisión para una mejor transposición de la Directiva, COM (2009) 313/4, p. 8, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:ES:PDF> (29.10.2009).

## Acceso al empleo

Según los encuestados, la experiencia de la población romaní en los Estados miembros de acogida varía considerablemente dependiendo en gran medida del apoyo que recibe. Algunos Estados miembros y administraciones locales ayudan mucho para facilitar el acceso al mercado de trabajo y atender las necesidades específicas de la población romaní; otros parecen deseosos de deshacerse de ésta y tratan de desincentivar la llegada de otros. Como era de esperar, las experiencias relacionadas con las oportunidades de empleo, así como el acceso a vivienda, asistencia sanitaria, educación y servicios sociales varían también mucho. El empleo tiene un profundo efecto en otros ámbitos de la vida social: si las personas de etnia romaní pueden conseguir empleo en la economía formal, tienen mayores probabilidades de obtener acceso a otros servicios, en particular a una vivienda digna. Esta progresión no es sencilla y sigue habiendo numerosas barreras que dificultan la integración y la igualdad –como el racismo y la discriminación generalizados contra la población romaní–, pero en este marco, la ciudadanía europea ofrece perspectivas serias de un *proceso de integración*. Por otra parte, como señalaron los encuestados, la imposibilidad de acceder a un empleo en la economía formal lleva aparejadas toda una serie de barreras y, por tanto, no siempre se pueden cumplir los requisitos exigidos para ejercer el derecho de residencia en otros Estados miembros.

## Registro de la residencia

La investigación indicó que muchos ciudadanos comunitarios de etnia romaní no pueden registrar su residencia en el país de acogida, aunque así se les exija, debido a la complejidad de los procedimientos y a la aplicación incorrecta de los requisitos de la Directiva sobre la libertad de circulación por parte de las autoridades nacionales. Todo ello tiene un «efecto dominó» que repercute en el ejercicio de otros derechos civiles, políticos, económicos y sociales fundamentales, como el derecho de voto en las elecciones locales y europeas o el acceso a los sistemas públicos de sanidad, vivienda, etc.

## Trabajo en la economía informal

Los encuestados romaníes proporcionaron muy poca información sobre el tráfico ilegal o las actividades delictivas de su propia población, mientras que los romaníes asociaron a la población romaní procedente de otros Estados miembros con tráfico ilegal y delitos menores.

La actividad económica en la economía informal y otras formas de generación de ingresos, como la mendicidad, son frecuentes entre la población romaní. Las numerosas pruebas de su dedicación a la mendicidad y a actividades económicas informales plantean cuestiones de gran calado. La primera de ellas es hasta qué punto desean realmente dedicarse a esas actividades o recurren a ellas

simplemente para sobrevivir y, la segunda es cómo deben reaccionar las autoridades, especialmente cuando esas actividades constituyen su único medio evidente de subsistencia.

Los encuestados dijeron que muchos de los que se dedican a la mendicidad preferirían tener un empleo, ya que en la mayoría de los países de acogida se considera que la mendicidad es una conducta «desviada» o incluso ilícita. Durante la investigación, muchas de las respuestas públicas y oficiales a la presencia de población romaní se centraron más en este aspecto negativo de su actividad que en las barreras que se encuentran para acceder a un empleo formal, los bajos niveles de educación y cualificación como consecuencia de su discriminación histórica o la falta de capacidades lingüísticas.

## Políticas y medidas

Los resultados de la investigación aportan poca información sobre estrategias o medidas específicas adoptadas por las autoridades públicas en los países de acogida para integrar a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que viven en un Estado miembro distinto al suyo de origen, lo que refleja la ausencia general de políticas y medidas para difundir información y promover la libertad de circulación y de residencia, como se contempla en el artículo 34 de la Directiva sobre la libertad de circulación<sup>6</sup>.

Se aprecia, además, la tendencia a una «respuesta romaní» más general que abarca tanto a la población romaní del propio país, como a la procedente de otros Estados miembros y de terceros países. Este enfoque puede ser positivo o negativo dependiendo del contexto. Por ejemplo, la integración de las ayudas concedidas a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní en la política progresista y desarrollada que se aplica a la población romaní nacional en España es un modelo útil. Por el contrario, las políticas en Italia tienden a englobar a toda la población romaní y sinti –ciudadanos italianos, ciudadanos de la UE y nacionales de terceros países– de un modo que a menudo socava los derechos de ciudadanía y puede vulnerar los derechos fundamentales.

## Marginación y estereotipos

La población romaní que vive en un Estado miembro distinto al suyo de origen suele ser objeto de estereotipos que les relacionan con problemas y que hacen que rara vez reciban una buena acogida. Los datos disponibles indican que, cuando se

---

<sup>6</sup> En su informe relativo a la aplicación de la Directiva sobre la libertad de circulación, el Parlamento Europeo pide a la Comisión «que aumente los fondos y cree una línea presupuestaria específica para apoyar los proyectos nacionales y locales dirigidos a la integración de ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, según lo definido por los artículos 2 y 3 de la Directiva 2004/38/CE, residentes en otro Estado miembro». Véase el informe del Parlamento Europeo A6-0186/2009 de 23.3.2009, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+WORD+V0//ES> (02.11.2009).

asientan en otro país, encuentran más pobreza extrema que oportunidades. Este concepto es, desde luego, relativo y subjetivo, pero la investigación sugiere que la población romaní residente en otros Estados miembros puede encontrarse con una marginación aún mayor que en sus países de origen. La exclusión permanente afecta especialmente a los miembros de la población romaní que no consiguen encontrar un empleo en la economía formal.

## La crisis económica

Muchos encuestados declararon que habían sentido los efectos de la crisis económica, ya que la precaria situación económica y laboral de gran parte de la población romaní les hace más vulnerables en períodos de recesión económica. Si bien en algunos casos la crisis económica y el aumento del desempleo en los países de origen habían actuado como «factores con efecto salida» para buscar empleo en otros países, algunos encuestados que vivían en un Estado miembro distinto al suyo de origen dijeron que el aumento del desempleo podía llevarles a regresar a sus países. En otros casos, los reclamos populistas de «puestos de trabajo nacionales para ciudadanos nacionales» en algunos países de acogida podrían reflejar un aumento de la xenofobia y el racismo contra los inmigrantes que «nos están quitando nuestros puestos de trabajo y nuestros recursos».

## Conclusiones

El caso de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros de la UE plantea cuestiones que se enmarcan en el debate más general sobre la lucha contra la discriminación y la integración, así como sobre el significado de la ciudadanía europea y los derechos asociados a ella en un sentido amplio.

El caso de la población romaní sirve como *prueba de fuego*: las consecuencias para algunos de los ciudadanos más vulnerables de la UE son un indicador importante de los retos que se encuentran todos los ciudadanos en su vida diaria.

La población romaní está ejerciendo su derecho a la libertad de circulación y de residencia en el contexto de importantes factores con efecto salida y efecto llamada. La investigación ha demostrado que esta movilidad probablemente continúe en el futuro. Los factores con efecto salida en los países de origen implican una combinación de pobreza y racismo. El desempleo es un aspecto importante de la experiencia de pobreza en los países de origen. Entre los factores con efecto salida están las aspiraciones a un mejor nivel de vida y, en concreto, las perspectivas de encontrar empleo formal o informal.

En la investigación se identificaron actitudes negativas frente a la llegada de ciudadanos comunitarios de origen romaní, así como políticas y prácticas que pueden tener un efecto negativo, aunque no sea intencionado, en el ejercicio del derecho de la población romaní a la libertad de circulación.

La experiencia de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que trasladan su residencia a otros Estados miembros varía considerablemente, desde una vivencia totalmente positiva hasta una pobreza extrema.

La exclusión social de muchos de ellos en el Estado miembro de origen y también en el de acogida crea obstáculos insalvables para su acceso a un empleo formal y la disponibilidad de «recursos suficientes», lo cual tiene un efecto dominó para poder registrar la residencia y, en consecuencia, poder ejercer derechos civiles, políticos, económicos y sociales fundamentales. Todo ello plantea cuestiones importantes sobre la eficacia de las políticas de integración.

La consiguiente privación del acceso a los servicios sociales afecta de manera desproporcionada a las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. Es necesario, pues, que las actividades de sensibilización en materia de sexo, edad, discapacidad y otras cuestiones se integren en el marco de las estrategias generales de ayuda y dotación de recursos.

La Unión Europea y sus Estados miembros tienen, por tanto, que adoptar políticas específicas que establezcan unas mismas normas basadas en los derechos y la igualdad y que promuevan la cohesión social y el cumplimiento de la promesa de «*Civis Europaeus sum*».

## Introducción

El presente informe se basa en una investigación de campo cualitativa sobre el modo en que los ciudadanos comunitarios de etnia romaní ejercen su derecho a la libertad de circulación y residencia en los Estados miembros de la UE<sup>7</sup>, los cuales tienen la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir este derecho. La investigación se centró en la movilidad de la población romaní desde Europa Central, sobre todo desde Rumanía, Bulgaria, Hungría, Eslovaquia y la República Checa, hasta Finlandia, Francia, Italia, España y Reino Unido. Se prestó también cierta atención a la movilidad entre la República Checa y Eslovaquia, y a la movilidad anterior entre España y Portugal.

Cuando se examinan los procesos, las causas y las consecuencias de la movilidad intracomunitaria de la población romaní, se observa claramente que la adhesión a la Unión Europea creó un contexto favorable al respecto, sustentado en el concepto de ciudadanía europea, que ha reproducido y al mismo tiempo ha transformado antiguos flujos de migración.

Este informe gira sobre la cuestión de qué significa y qué debería significar la ciudadanía europea para los ciudadanos comunitarios de etnia romaní. La realidad de las respuestas a tales preguntas suele medirse en términos de calidad de vida, oportunidades, derechos y obligaciones. Sin embargo, existe otra realidad igual de profunda, aunque menos tangible, de las ventajas de la ciudadanía europea, perceptible para muchos de los encuestados romaníes que ya han ejercido los derechos que comporta dicha ciudadanía: «*Nunca me sentí así de bien en Bulgaria. Aquí en Francia puedo tomarme un café en los Campos Elíseos sin que nadie me diga que no tengo derecho a estar allí. Tampoco pido tanto, ¿no?*»<sup>8</sup>.

El Tratado de Maastricht convirtió a los nacionales de todos los Estados miembros de la UE en ciudadanos de la Unión Europea. Los derechos asociados a dicha ciudadanía se vieron ratificados con la firma y proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en Niza en 2000<sup>9</sup>, y la Directiva 2004/38/CE del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente

---

<sup>7</sup> La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) encargó la investigación objeto de este informe al European Roma Rights Centre (ERRC), con la colaboración de European Dialogue (ED), la European Roma Information Office (ERIO), la Liga Finlandesa de Derechos Humanos (FLHR), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) y la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT).

<sup>8</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, París, Francia 26.03.2009.

<sup>9</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO 2007/C 303/01, 14 de diciembre de 2007. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta es jurídicamente vinculante.

(«Directiva sobre la libertad de circulación»)<sup>10</sup>, que entró en vigor en abril de 2006. Los ciudadanos de la UE disfrutaban ahora de unos derechos y unas ventajas que «[...] les permiten apelar a su nueva situación legal y a invocar el “*civis europaeus sum*”<sup>11</sup>, reflejando con esta expresión latina una cita frecuente del Abogado General Jacobs ante el Tribunal Europeo de Justicia<sup>12</sup>:

«El nacional comunitario que se traslada a otro Estado miembro como trabajador por cuenta ajena o propia [...] no sólo tiene derecho a ejercer su actividad o profesión y a beneficiarse de las mismas condiciones de vida y laborales que los ciudadanos del Estado de acogida, sino que, además, tiene derecho a presumir que, dondequiera que vaya para ganarse la vida dentro de la Comunidad Europea, se le tratará de acuerdo con un código común de valores fundamentales, en particular, los establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos. En otras palabras, tiene derecho a afirmar “**civis europaeus sumus**” y a invocar dicho estatuto para oponerse a cualquier vulneración de sus derechos fundamentales.»

En el análisis se plantean la dinámica y las cuestiones relacionadas con los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que ejercen su derecho a la libertad de circulación y de residencia dentro de la UE. La investigación de campo se centra en los encuestados que se identificaron a sí mismos como de etnia romaní, que eran nacionales de un Estado miembro de la UE y que habían ejercido su derecho a la libertad de circulación y de residencia en un Estado miembro distinto al suyo. En cambio, no se hace referencia expresa a la experiencia de la población romaní que no tiene la ciudadanía europea, salvo en la medida en que su experiencia pueda influir en la de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní. En muchos casos se produce un solapamiento entre las experiencias de las personas de etnia romaní que no tienen la ciudadanía europea –ya sean trabajadores inmigrantes,

<sup>10</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:ES:PDF> (23.10.2009).

<sup>11</sup> Comisión Europea 2008, Derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en la Unión: Guía para extraer el máximo provecho de la Directiva 2004/38/CE, Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, p.2. disponible en: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/archive/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_es.pdf) (20.10.2009).

<sup>12</sup> Conclusiones del Abogado General Jacobs, presentadas el 9 de diciembre de 1992. –Christos Konstantinidis contra Stadt Altensteig–Standesamt y Landratsamt Calw–Ordnungsamt–Petición de decisión prejudicial: Amtsgericht Tübingen–Alemania–Discriminación–Convenio Internacional–Traducción del griego– Asunto C-168/91, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991C0168:ES:HTML> (30.10.2009).

refugiados, solicitantes de asilo o trabajadores sin papeles– y las de ciudadanos comunitarios de etnia romaní.

A lo largo de todo el informe se utilizan los términos «población romaní procedente de otros Estados miembros», «ciudadanos comunitarios de etnia romaní» o «población romaní» para hacer referencia a ese grupo romaní en concreto<sup>13</sup>. En algunos casos se menciona también la ciudadanía nacional – «rumanos», «búlgaros», «eslovacos», etc. Es evidente que las diferencias nacionales siguen siendo importantes para la población romaní residente en otros Estados miembros.

Muchos de las cuestiones que se plantean aquí son probablemente también aplicables a los ciudadanos comunitarios no romaníes, ya que las experiencias de la población romaní son un buen reflejo de cómo muchos de los ciudadanos más vulnerables de la UE pueden o no ejercer en la práctica su derecho a la libertad de circulación y residencia. En este sentido, el caso de la población romaní sirve como *prueba de fuego*: las consecuencias para algunos de los ciudadanos más vulnerables de la UE son un indicador importante de las dificultades que se encuentran todos los ciudadanos en su vida diaria para ejercer el derecho a la libertad de circulación y residencia «en la práctica.»

La «causa romaní» ha atraído una atención especial y ha suscitado un gran interés por las cuestiones que plantea sobre la libertad de circulación en la UE, ya que muchas de las respuestas de los Estados miembros a la libertad de circulación, redactadas en clave de origen nacional, se dirigen explícita o implícitamente a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní. Ese hecho nos debería alertar ya de un posible efecto de «racialización», un proceso que a menudo se hace eco de respuestas anteriores y actuales a la inmigración, a los refugiados y a los trabajadores inmigrantes.

La investigación ha documentado una gran diversidad de experiencias. Para algunos de los encuestados, el ejercicio del derecho a la libertad de circulación y residencia ha sido una buena experiencia. Han encontrado nuevas oportunidades en los países de acogida y se han integrado con mucho éxito en esas sociedades, tanto en beneficio propio como del país de acogida. En unos casos, han recibido una buena acogida y se han integrado activamente en los países de destino. En otros, sin embargo, la movilidad ha comportado pocas experiencias positivas y escasas perspectivas de poder cambiar la situación. Para estas personas, la movilidad ha significado más un proceso de exclusión que de inclusión.

---

<sup>13</sup> El uso de estos términos globales puede ocultar algunas diferencias de condición que tienen implicaciones inmediatas para los ciudadanos romaníes afectados. Por ejemplo, los ciudadanos romaníes con nacionalidad de un país de la UE-15, un país de la UE-8 o un país de la UE-2 tienen derechos diferentes para trabajar en los distintos Estados miembros.

En la presente investigación se examinan tres dimensiones de los derechos: *respeto, protección y cumplimiento*<sup>14</sup>.

- El *respeto* de los derechos es responsabilidad de los Estados miembros, que han de reconocerlos y no denegarlos con sus propias acciones (enfoque pasivo).
- La *protección* de los derechos es también responsabilidad de los Estados miembros, quienes tienen que evitar que terceras partes, entre ellas actores no estatales, priven a alguien de sus derechos (enfoque activo).
- El *cumplimiento* y la *promoción* de los derechos obligan a los Estados miembros a intervenir para crear progresivamente condiciones que permitan el ejercicio de los derechos en la práctica (enfoque anticipativo). El concepto de cumplimiento de los derechos está ya establecido en la legislación internacional sobre derechos humanos. También en el Derecho comunitario se reconoce cada vez más la necesidad de promover activamente los derechos para garantizar su cumplimiento en la práctica. Esta idea se vislumbra también en las políticas comunitarias ante la próxima entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>15</sup> y la ratificación por la Unión del Convenio Europeo de Derechos Humanos (ambas cosas previstas en el Tratado de Lisboa)<sup>16</sup>. El Tratado de Lisboa establece con especial claridad las obligaciones *anticipativas* de la Unión en el ámbito de la lucha contra la discriminación, asignando a ésta la responsabilidad horizontal de combatir activamente la discriminación en todas sus políticas<sup>17</sup>.

Los Estados miembros están obligados, no sólo a respetar y proteger, sino también a garantizar el ejercicio de los derechos. La Directiva sobre la libertad de circulación insiste en que la residencia es «*un elemento clave para promover la cohesión social, que figura entre los objetivos fundamentales de la Unión*»<sup>18</sup>. Se

<sup>14</sup> Para un análisis de los distintos niveles de obligación, véase A.Eide, «Economic, Social and Cultural Rights As Human Rights» en A. Eide, C. Krause y A. Rosas (dirs.) *Economic, Social, and Cultural Rights: A Textbook* (1995). A. Eide, K. Krause. y A. Rosas (dirs.) (1995) *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

<sup>15</sup> Según se establece en la Carta de los Derechos Fundamentales, los Estados miembros «respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias» (véase el artículo. 51, apartado) 1 CDF).

<sup>16</sup> Véanse en este contexto las conclusiones del Consejo Europeo de 4-5 de noviembre de 2004, Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. Véase el Anexo I, apartado 2, del documento 14292/04 del Consejo de la UE, Orientaciones generales, en el que se establece que la Unión tiene la «obligación legal de garantizar -en todos sus ámbitos de actividad- no sólo el respeto sino también la *promoción activa* de los derechos fundamentales» (cursiva añadida).

<sup>17</sup> Véase el artículo 10 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, en DO C 115, 9 de mayo de 2009 (Tratado de Lisboa, versión consolidada). Sobre la naturaleza proactiva de esta disposición, véase Gabriel N. Toggenburg, *The European Union vis-à-vis minorities: a play in three parts and an open end*, en Csaba Tabajdi (dir.), *Pro Minoritate Europae*, 2009 p. 162-205, en p. 181; versión electrónica disponible en: [http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/DF8C9CA4-48AC-494B-A5BC-7DC7E340E437/0/Web\\_del30EUandminorityprotection.pdf](http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/DF8C9CA4-48AC-494B-A5BC-7DC7E340E437/0/Web_del30EUandminorityprotection.pdf), p. 13 (24.11.2009).

<sup>18</sup> Véase el considerando 17 de la Directiva sobre la libertad de circulación.

exige a los Estados miembros que hagan realidad el derecho a la libertad de circulación, lo que se traduce, por ejemplo, en su obligación a **«difundir información sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias [...] en particular, mediante campañas de divulgación y concienciación realizadas a través de los medios de comunicación nacionales y locales u otros medios de comunicación»**<sup>19</sup>.

Si bien los Estados miembros han incorporado ya a la legislación nacional la Directiva sobre la libertad de circulación, parecen haberse quedado cortos al garantizar en la práctica el pleno acceso a los derechos establecidos en ella. De hecho, la Comisión Europea, en su informe sobre la aplicación de la Directiva sobre la libertad de circulación, hace constar su decepción con la transposición de la misma y dice que «Ningún Estado miembro ha incorporado la Directiva efectiva y correctamente en su totalidad. Ni un sólo artículo de la Directiva ha sido incorporado efectiva y correctamente por todos los Estados miembros»<sup>20</sup>. La carencia más llamativa afecta al tercer nivel de «cumplimiento» y «promoción» – aunque la Comisión Europea está haciendo esfuerzos en este sentido, por ejemplo con la publicación de la *«Guía para extraer el máximo provecho de la Directiva 2004/38/CE»*<sup>21</sup>, la investigación ha encontrado escasas pruebas de intervenciones similares a escala nacional en los Estados miembros estudiados.

---

<sup>19</sup> Véase el artículo 34 de la Directiva sobre la libertad de circulación.

<sup>20</sup> Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros COM(2008) 840/3, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/intro/doc/com\\_2008\\_840\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2008_840_en.pdf) (20.10.2009) p. 3, 11.

<sup>21</sup> Véase [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/archive/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_es.pdf) (20.10.2009).

# 1. Antecedentes

## 1.1. Estadísticas oficiales

En 2008, la Comisión Europea informó de que, según las estimaciones de Eurostat, en torno a 8.000.000 de ciudadanos comunitarios habían ejercido su derecho a la libertad de circulación y residencia<sup>22</sup>. En el conjunto de la población de la UE, con 499.794.855 habitantes, esa cifra representa aproximadamente el 1,6% del total.

Como ha insistido la FRA en otros informes, resulta difícil estimar con exactitud el tamaño de la población romaní en la Unión Europea: «Esta situación refleja la ausencia general de datos desglosados por origen étnico en la mayoría de los Estados miembros de la UE, junto con la escasa atención que se presta a las comunidades romaníes y nómadas, caracterizadas éstas por una gran diversidad de lenguas, identidades etnoculturales, religiones y clases sociales»<sup>23</sup>. Las estimaciones varían entre los tres y los siete millones mencionados en el informe de la Comisión Europea de 2004 sobre la situación de la minoría romaní en la Unión Europea ampliada<sup>24</sup> antes de la ampliación de la UE, y los 10 millones en la UE de los 27 Estados miembros, según la Resolución del Parlamento Europeo de 2008 sobre una estrategia europea relativa a la población romaní<sup>25</sup>.

No existen datos oficiales desglosados por origen étnico sobre el número de ciudadanos de la UE que han ejercido su derecho a la libre circulación. En consecuencia, no existen datos sobre el número de personas de etnia romaní que trabajan en la economía informal y que los funcionarios consideran «económicamente inactivas». Esta cuestión es importante, porque la investigación indica que ese colectivo es el que más exclusión y desigualdad sufre cuando se traslada a otro Estado miembro.

Para sustentar la formulación de políticas, es fundamental disponer de datos desglosados sobre las condiciones de vida y la igualdad de trato de la población romaní. Las encuestas a víctimas, como la realizada por la FRA a escala comunitaria sobre las experiencias de los colectivos de inmigrantes y minorías

---

<sup>22</sup> Quinto informe sobre la ciudadanía de la Unión (1 de mayo de 2004-30 de junio de 2007)– COM(2008) 85.

<sup>23</sup> EUMC (2006) «Roma and Travellers in Public Education», p. 17, disponible en: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma\\_report.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf) (20.10.2009).

<sup>24</sup> Comisión Europea (2004) *La situación de la población romaní en una Europa ampliada*, p. 6 disponible en <http://www.errc.org/db/00/E0/m000000E0.pdf> (20.10.2009).

<sup>25</sup> La población (tanto romaní como de otras etnias) aumentó de forma significativa con las ampliaciones de 2004 y 2007. Resolución del Parlamento Europeo de 23 de enero de 2008 sobre la Estrategia europea respecto a la comunidad romaní P6\_TA(2008)0035, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0035+0+DOC+XML+V0//ES> (22.2009.09).

étnicas relacionadas con la discriminación y los delitos racistas (EU-MIDIS)<sup>26</sup>, pueden proporcionar información de una gran importancia para orientar correctamente la formulación de políticas.

## 1.2. Igualdad de trato y discriminación

En las «Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana», publicadas tras la reunión del Consejo de Asuntos Generales de 8 de diciembre de 2008, se reconoce que «si bien la población gitana en el seno de la Unión Europea y en los países de su entorno disfruta de los mismos derechos y deberes que el resto de la población, constituye de hecho un grupo desfavorecido por varios aspectos y particularmente vulnerable a la exclusión social, a la pobreza y la discriminación [ ...]»<sup>27</sup>.

La FRA ha insistido repetidamente en sus Informes Anuales en que, a pesar de los esfuerzos realizados en muchos Estados miembros, sobre todo en los últimos años, la discriminación, las actitudes racistas y los prejuicios siguen afectando a las oportunidades en la vida y a la igualdad de trato de la población romaní en aspectos fundamentales como la vida social, el empleo, la educación, la vivienda, la salud y la asistencia social<sup>28</sup>.

En su documento de trabajo de julio de 2008 sobre «No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado: Políticas e instrumentos comunitarios para la integración social del colectivo romaní», la Comisión Europea afirma que «aunque las condiciones socioeconómicas de la población romaní no se han investigado bien, resulta evidente que están particularmente expuestas a unas elevadas tasas de pobreza, desempleo o empleo en la economía informal»<sup>29</sup>.

Según el informe publicado en 2006 por el EUMC sobre las comunidades romaníes y nómadas en la educación pública<sup>30</sup>, estas comunidades siguen siendo objeto de discriminación y exclusión de forma sistemática y directa en la educación, como resultado de toda una serie de factores interrelacionados, como

<sup>26</sup> Más información disponible en: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm) (24.11.2009).

<sup>27</sup> Conclusiones del Consejo sobre la integración de la población gitana, sesión 2914 del Consejo de Asuntos Generales, Bruselas, 8 de diciembre de 2008, apartado 2, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/08/359&format=HTML&aged=0&lg=fi&guiLanguage=es> (30.10.2009).

<sup>28</sup> Véase el Informe anual de la FRA 2009 [http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/ar2009\\_part2\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/ar2009_part2_en.htm) (21.2009.09).

<sup>29</sup> Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Europea (2008) que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «No discriminación e igualdad de oportunidades: un compromiso renovado: Instrumentos políticos comunitarios para la integración de los romaníes COM(2008) 420, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=375> (22.10.2009).

<sup>30</sup> EUMC (2006), «Roma and Travellers in Public Education», disponible en: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma\\_report.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/roma_report.pdf) (24.11.09).

unas malas condiciones de vida, una tasa especialmente alta de desempleo, unas pésimas condiciones de vivienda y el acceso limitado a los servicios sanitarios. A pesar de que algunos Estados miembros han introducido elementos de estrategias de educación cultural o intercultural e iniciativas dirigidas a las minorías y los inmigrantes, entre ellas las comunidades romaníes y nómadas, es claramente necesaria la introducción de cambios más sistémicos que pongan fin a la situación actual».

En la sentencia sin precedentes dictada en el asunto *D.H. y otros contra la República Checa* en noviembre de 2007, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmaba que «como consecuencia de una historia turbulenta y de un desarraigo constante, los gitanos se han convertido en un tipo específico de minoría en desventaja y vulnerable [...]» y que «requieren, por tanto, una protección especial [ ... ]». La Gran Sala consideró que el Gobierno checo había incumplido su obligación de no discriminar por razón del origen racial o étnico en el acceso a la educación y que el problema era de ámbito europeo<sup>31</sup>.

En junio de 2009, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa publicó una recomendación relativa al ejercicio del derecho a una vivienda digna, en la que se dedica una sección especial a las condiciones de vivienda de las comunidades romaníes y nómadas. El Comisario Hammarberg reconocía que «las comunidades romaníes y nómadas han sido víctimas frecuentes de la discriminación en el ámbito de la vivienda y eso se refleja en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS). La discriminación puede afectar a todos los aspectos de la vivienda: accesibilidad, nivel de calidad, prevención de la situación de carencia de hogar y ayuda financiera. En el peor de los casos, las comunidades romaníes viven en asentamientos segregados y con condiciones tan malas que pueden representar un grave riesgo para la salud y la seguridad de la población»<sup>32</sup>. En octubre de 2009, la FRA presentó datos concretos sobre la situación de la población romaní en materia de vivienda en la UE en su informe comparativo «*Housing conditions of Roma and Travellerse in the European Union*»<sup>33</sup> y afirmó que «[ ... ] gran parte de la población romaní y nómada en la Unión Europea no

<sup>31</sup> *D.H. y otros contra la República Checa*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos/demanda nº 57325/00, (sentencia 13.11.2007). En su sentencia, el tribunal tuvo en cuenta, entre otros informes, los datos de investigaciones del EUMC según los cuales más de la mitad de todos los niños romaníes en la República Checa asisten a escuelas especiales. (El EUMC– Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia – fue la organización antecesora de la FRA.)

<sup>32</sup> Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, 30 de junio de 2009, «*Recomendación del Comisario de Derechos Humanos sobre la aplicación del derecho a la vivienda*», disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P371\\_64084](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1463737&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P371_64084) (24.11.2009).

Véanse también las sentencias sobre la Carta Social Europea en las siguientes demandas colectivas: ERRC contra Grecia nº 15/2003, ERRC contra Italia nº 27/2004, ERRC contra Bulgaria nº 31/2005.

<sup>33</sup> FRA (2009) *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*, disponible en: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Housing-Comparative-Report_en.pdf) (22.10.2009).

disfruta de igualdad de trato en este ámbito y soporta unas condiciones de infravivienda que no cumplen ni de lejos los criterios mínimos de una vivienda digna».

En el ámbito de la salud, un informe reciente del Parlamento Europeo señala que «los ciudadanos romaníes hacen muy poco uso de los servicios de asistencia sanitaria [...] como consecuencia de las actitudes, el racismo y la discriminación que sufren por parte de algunos profesionales de la salud y los hospitales»<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Parlamento Europeo (2009) *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, PE 408.582, p.ii, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375> (20.10.2009).

## 2. Pautas y experiencias de movilidad

### 2.1. Marco jurídico

Históricamente, la movilidad de las personas ocupó un lugar central en el Mercado Común, sobre todo en cuanto a la libertad de circulación de trabajadores, la libertad de residencia y la libertad de prestación de servicios, aspectos todos ellos debidamente protegidos por el Tratado CE. No obstante, la relación entre la actividad económica y la movilidad se fue debilitando progresivamente y la libertad de circulación se enriqueció con la dimensión de ciudadanía.

Con el Tratado de Maastricht de 1992 se reconoció el derecho de los ciudadanos europeos a «circular y residir libremente» en el territorio de la UE (artículo 18 del Tratado CE). Ese derecho se ratifica en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Libertad de circulación y de residencia»: «Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros». La Directiva sobre la libertad de circulación trata de facilitar el ejercicio de este derecho mediante la consolidación de la extensa jurisprudencia y las diversas directivas y reglamentos que existen en este ámbito<sup>35</sup>. Así pues, el discurso de la UE en lo relativo a los derechos está impregnado de conceptos cambiantes sobre el significado, las implicaciones y las realidades de la ciudadanía europea<sup>36</sup>.

El derecho a la libertad de circulación y residencia se aplica a todos los ciudadanos de la UE sin discriminación alguna, tal como se establece en el considerando 31 de la Directiva sobre la libertad de circulación: «[ ... ] Los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la misma sin discriminar entre los beneficiarios de la presente Directiva por razones como el sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».

La Directiva sobre la libertad de circulación se aplica a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, que le acompañen o se reúnan con él. De conformidad con esta Directiva, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o de un

---

<sup>35</sup> Anexo 1 sobre la legislación nacional que incorpora la Directiva sobre la libertad de circulación.

<sup>36</sup> Comisión de las Comunidades Europeas 2008, *Quinto informe sobre la ciudadanía de la Unión* (1 de mayo de 2004 – 30 de junio de 2007) Bruselas, 15.2.2008 COM(2008) 85 final.

pasaporte válidos tiene derecho a trasladarse a otro Estado miembro. En ningún caso se les puede imponer ningún visado de entrada ni de salida<sup>37</sup>.

## 2.2. Motivaciones para la movilidad

*«En Rumanía, mi expectativa es comer una vez al día; en Finlandia espero comer tres veces al día. Esa es la diferencia»<sup>38</sup>.*

Los resultados de la investigación de campo sobre las motivaciones están respaldados por los estudios publicados sobre los factores que motivaron las primeras formas de migración de la población romaní<sup>39</sup>. En cuanto a los «**factores con efecto salida**», la investigación ha identificado dos elementos esenciales que favorecen la movilidad de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní: la pobreza y el racismo. La pobreza resultante del desempleo en el país de origen fue el factor mencionado por un mayor número de encuestados y de forma más inmediata: *«No sabía lo que hacer. Teníamos tan poco. Empecé a estar tan desesperada que consideré la posibilidad de suicidarme. Estábamos en una situación sin salida. Mi marido decidió entonces que la única forma de sobrevivir era irnos al Reino Unido»<sup>40</sup>.*

En Finlandia, un joven romaní contaba: *«Mi familia y yo vivíamos de la asistencia social [en Rumanía], que asciende a 100 euros al mes. ¿Cómo se supone que cuatro personas pueden vivir con 100 euros al mes? [ ... ] Además, mi madre está enferma y es mayor; ¿no debería cuidar yo de ella como ella me cuidó a mí? La necesidad de ofrecer algo más a mis hijos y a mis padres es lo que me ha llevado a abandonar Rumanía»<sup>41</sup>.*

Los encuestados mencionaron también las experiencias de racismo y discriminación en sus países de origen como una motivación importante: *«El racismo y la discriminación que sufría nuestra familia era insoportable. La verdadera razón por la que nos fuimos es que se reían de nuestros dos hijos por tener una madre “gitana”. Menos mal que pudimos ejercer nuestro derecho como ciudadanos de la UE a circular libremente en el territorio de la UE y a residir en el país que queramos. Elegimos el Reino Unido porque mi cuñado ya vivía aquí. Además, yo había oído decir que no existía discriminación contra la población romaní. Aquí las cosas son muy distintas. Los funcionarios locales nos tratan con mucho respeto. Nunca habíamos experimentado eso antes»<sup>42</sup>.*

Los encuestados demostraron que conocían sus derechos como ciudadanos de la UE a residir en otros países: *«Yo nunca he sufrido ningún tipo de discriminación. Los motivos que nos trajeron aquí fueron puramente económicos. Somos*

<sup>37</sup> Artículo 5, apartado 1, y artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre la libertad de circulación.

<sup>38</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 09.05.2009.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, E.Sobotka (2003) «Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy» en: *Romani Studies* 5, Vol. 13, nº 2, pp. 79-121.

<sup>40</sup> Entrevista con una familia romaní, Reino Unido, 30.03.2009.

<sup>41</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 07.05.2009.

<sup>42</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 01.04.2009.

ciudadanos europeos y, como tales, tenemos derecho a circular libremente por el territorio de la UE sin que nos vigilen las autoridades nacionales e internacionales simplemente por el hecho de ser de etnia romaní»<sup>43</sup>.

En cuanto a los «factores con efecto llamada», la investigación identificó tres elementos interrelacionados. En primer lugar, los amigos y familiares ya establecidos en los países de acogida que, con frecuencia, constituyen una fuente de información y de apoyo. En segundo lugar, la supuesta existencia de mejores oportunidades en los países de acogida, vinculada a la percepción de una menor discriminación contra la población romaní. En tercer lugar, la idea esperanzada, aunque vaga, de que encontrarán oportunidades económicas para disfrutar de una «buena vida» en el país de acogida, que no siempre se fundamenta en la experiencia de los inmigrantes que les han precedido.

En conjunto, estos factores con efecto llamada ofrecen la perspectiva de una «vida mejor», como reconocieron los encuestados, especialmente en España: *«Nosotros, los gitanos, existimos pero no existimos; para las cosas importamos, no contamos [...]. Y yo me dije: “Me iré a donde sea para dar a mis hijos una vida diferente”. Había oído decir a otras personas que aquí se puede encontrar trabajo, que existen oportunidades, y fui ahorrando poco a poco de lo que guardaba para mis hijos [...]. Aquí me han tratado bien, nunca pensé que me tratarían tan bien»*<sup>44</sup>.

En términos más generales, a menudo se combinan distintos factores que favorecen la movilidad. Por ejemplo, en un determinado contexto el racismo puede explicar la motivación para abandonar el país de origen, mientras que las consideraciones familiares pueden explicar la elección del país de acogida: *«En Hungría éramos muy pobres. En el pueblo en el que vivíamos, hay mucha población romaní. Las personas de etnia húngara tratan a las comunidades romaníes mucho peor que a otras minorías. No se hace ningún trabajo social a favor del colectivo romaní. Aún así, me siento húngaro; soy un húngaro de etnia romaní. Vinimos al Reino Unido para poder disfrutar de una vida mejor; quiero que mis hijos reciban una buena educación. Oímos decir que el Reino Unido es el mejor de todos los países de Europa Occidental. Aquí existen más oportunidades y mejores condiciones sociales para que las personas de etnia romaní podamos encontrar un empleo y llevar una vida digna, a diferencia de lo que sucede en Hungría, donde todos nos escupen»*<sup>45</sup>.

Los encuestados de distintos países expresaron también un sentimiento de «desarraigo» resultante del aislamiento y la exclusión social: *«En Bulgaria no me sentía búlgara – siempre mantenían las distancias [con nosotros]. Nadie se me acercaba nunca, ni nos dejaban sentarnos en el autobús, aunque fuera un niño, una mujer embarazada o una madre con dos niños»*<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Reino Unido, 30.03.2009.

<sup>44</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 02.03.2009.

<sup>45</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Reino Unido, 12.06.2009.

<sup>46</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 23.03.2009.

Los encuestados de más edad hicieron alguna referencia a la reciente transformación de los antiguos países comunistas para explicar las razones que les habían llevado a cambiar de residencia, como demuestra este ejemplo de un búlgaro romaní que ahora vive en España: *«Antes de la democracia, búlgaros, romaníes y turcos podían trabajar en el mismo sitio. No tenía la sensación de recibir un trato distinto. [ ... ] Teníamos dinero suficiente para vivir. Pero ahora es imposible. Si estás en paro, recibes asistencia social durante cuatro o cinco meses y luego te quedas sin ningún medio de vida y sin ninguna perspectiva de volver a trabajar. Mi destino final [en España] fue la ciudad de Medina, en donde mi madre había conseguido ya ganarse la vida. Me ayudó durante un tiempo hasta que encontré trabajo. Eso es imposible que suceda ahora en Bulgaria. Había trabajo antes de la democracia, pero ahora ya no lo hay»*<sup>47</sup>.

Otro búlgaro romaní que ahora vive en Francia opinaba parecido: *«Durante el socialismo, todo el mundo tenía trabajo. [ ... ] Ahora, con la democracia, hay mucho trabajo, pero no para los gitanos. La situación es muy grave. Tengo sobrinos cuyos padres son más instruidos que ellos. Yo también he recibido más educación que ellos. Es muy raro que un joven romaní consiga finalizar la educación primaria»*<sup>48</sup>.

Muy a menudo, la combinación de racismo y pobreza crea un contexto de desesperación palpable, como ilustra la respuesta de una mujer búlgara de etnia romaní residente en Francia: *«En mi pueblo natal en Bulgaria, vivía en un barrio de gitanos y turcos. Crié a mis hijos en ese barrio multiétnico. Soy musulmana. [ ... ] Oía contar a otras personas de etnia romaní que regresaban de vez en cuando a Bulgaria que aquí las personas eran respetuosas. En Bulgaria, la mendicidad era una ocupación vergonzosa. Eso me afectaba mucho. Recuerdo una vez que mi familia se paró en una gasolinera y no nos dejaron ni refrescarnos. Crié a mis hijos e hice todo tipo de trabajos: limpiar, cuidar de ganado. Antes de quedarse sin trabajo, mi marido trabajaba en una fábrica. Tuvimos derecho a prestaciones sociales durante unos cuatro meses. Cada vez estábamos más endeudados. Llegó un día que estábamos tan desesperados que decidimos irnos a Francia»*<sup>49</sup>.

La elección del país destino depende generalmente de la facilidad percibida de encontrar empleo: *«Aunque seamos de etnia romaní, podemos encontrar trabajo en el Reino Unido. No llamamos la atención tanto como en la República Checa. La gente no nos trata de forma diferente por nuestro origen étnico. No es fácil venir aquí como ciudadano de la UE; sin embargo, ha sido más fácil que encontrar trabajo en la República Checa»*<sup>50</sup>. Esas cosas se transmiten de boca en boca entre los países de origen y de destino: *«En Rumanía vivíamos en muy malas condiciones. El trabajo es sólo para los rumanos, no para la población romaní;*

<sup>47</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 23.03.2009.

<sup>48</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>49</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>50</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 08.04.2009.

*no podíamos ganarnos la vida allí. Aquí en España, si buscas por todos los medios un trabajo, al final lo encuentras, pero en Rumanía no»<sup>51</sup>.*

Otros hablaban de sus esfuerzos por integrarse y de sus aspiraciones futuras: *«Llevo ya en Francia unos seis años. [ ... ] Quería establecerme en Francia. Quería conocer la cultura francesa. Mis hijos han recibido una educación. Yo mismo recibo clases de francés. Queremos establecer nuestra residencia de forma permanente en Francia. Cuando sepamos hablar francés, habremos logrado nuestro objetivo, que es integrarnos y encontrar trabajo [ ... ] Personalmente, quiero residir cerca de París y montar algún negocio ... un pequeño restaurante en el que pueda trabajar toda mi familia»<sup>52</sup>.*

Muy a menudo los encuestados aludieron al trato que reciben las minorías étnicas en los países de acogida como un importante factor con efecto llamada. Lo compararon con la situación en sus respectivos países. Como explicaba un encuestado búlgaro de etnia romaní que ahora vive en España: *«En Bulgaria, cuando se utiliza la palabra **tsigani** [gitano en búlgaro], quiere decirse que alguien es sucio, una basura, un marginado. En la localidad de Perushtiza, donde yo nací, a las personas de etnia romaní no se nos permite la entrada a lugares públicos ni a cafés. [...]. Aquí no se hacen diferencias con los búlgaros, los turcos o las personas de etnia romaní. No nos llaman con nombres diferentes por razón de nuestra nacionalidad. [ ... ] En Bulgaria también teníamos mucha población vietnamita. Cuando estallaban conflictos entre ellos, les solían llamar “sucios gitanos”»<sup>53</sup>. Una mujer búlgara de etnia romaní residente en España añadía, *«Ser de etnia romaní en Bulgaria significa siempre ser rechazado [ ... ] Aquí me sigo preguntando por qué me tratan bien, por qué no me rechazan [...]. Aunque no tengamos trabajo, me encuentro a gusto aquí [...]. A mis hijos les abrazan y besan los españoles por la calle. No estamos aislados. Hablan con nosotros constantemente. Si supiera hablar español, les respondería con agradecimiento. Mi hija tiene 3 años. Cuando vuelve del colegio, se la ve feliz. Mi hijo me dice que tiene muchos compañeros de clase españoles»<sup>54</sup>.**

Los encuestados confesaron que a veces sus expectativas habían sido poco realistas. Por ejemplo, en Finlandia una joven de etnia romaní relataba: *«Oímos contar a unos vecinos de nuestro pueblo que en Finlandia se podía ganar dinero con la mendicidad, el reciclado de botellas y la venta de flores.. Un amigo nuestro incluso nos dijo que a lo mejor nos contrataban para diferentes trabajos en el campo: recolección de fresas durante un mes y hortalizas después. Y eso es lo que seguimos esperando. Esperamos que alguien llegue y nos ofrezca un trabajo, para un mes, para unas semanas. Es mejor trabajar, ganamos mucho más y no tenemos que pasar frío en las calles»<sup>55</sup>.*

Con frecuencia, las perspectivas para quienes deciden trasladar su residencia siguen siendo poco prometedoras: *«[Mi hijo mayor] está aquí conmigo para*

<sup>51</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 17.03.2009.

<sup>52</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>53</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 25.03.2009.

<sup>54</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 23.03.2009.

<sup>55</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Finlandia, 05.05.2009.

*tratar de ganar algún dinero. No pudo estar presente en el nacimiento de su segundo hijo porque se había marchado a España. Eso es muy duro. Su mujer le implora que regrese o que se traiga a ella y a sus dos niños a España. Él no sabe qué hacer. Aquí tampoco encuentra trabajo, no puede mantener a su familia ni aquí ni allí»<sup>56</sup>.*

Los encuestados de esta investigación rara vez mencionaron como una motivación la supuesta persecución que ha llevado a la población romaní a buscar asilo tanto fuera como dentro de la UE. En agosto de 2009, cerca de 200 búlgaros romaníes solicitaron asilo en Finlandia. Según informó la YLE, la empresa de radiotelevisión pública de Finlandia, un funcionario de los Servicios de Inmigración Finlandeses, había declarado: «*Cuando un ciudadano de un Estado miembro de la UE solicita asilo en otro Estado miembro, consideramos que el país de origen es seguro y seguimos un procedimiento acelerado. Y hasta donde yo sé, no hemos concedido todavía asilo a ningún ciudadano de la UE ni a ningún grupo de etnia romaní que haya llegado recientemente a Finlandia [...] Ellos también pueden trabajar, sin necesidad de un permiso de trabajo especial después de tres meses de presentar la solicitud correspondiente. Tienen también derecho a un alojamiento gratuito. Puede que sepan también que el tiempo de espera ha sido un poco más largo debido al gran número de solicitudes. Así que saben que tienen derecho a permanecer aquí durante más tiempo»<sup>57</sup>.*

Según el Protocolo 29 al Tratado de la Unión Europea «sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea», «se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo. En consecuencia, la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado miembro sólo podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen por otro Estado miembro en un número limitado de casos»<sup>58</sup>. En virtud de este protocolo, el resultado de las solicitudes de asilo no está claro, pero este ejemplo ilustra la

<sup>56</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 24.03.2009.

<sup>57</sup> Véase [http://yle.fi/uutiset/news/2009/08/challenging\\_asylum\\_cases\\_for\\_finnish\\_authorities\\_944461.html](http://yle.fi/uutiset/news/2009/08/challenging_asylum_cases_for_finnish_authorities_944461.html) (23.10.2009).

<sup>58</sup> Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en DO C 321, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:ES:pdf>. Se establecen las siguientes excepciones: «(a) si el Estado miembro del que el solicitante nacional es procedente, después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, amparándose en las disposiciones del artículo 15 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, a adoptar medidas que establezcan en su territorio excepciones a sus obligaciones con arreglo a dicho Convenio; (b) si se ha iniciado el procedimiento mencionado en el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea y hasta que el Consejo adopte una decisión al respecto; (c) si el Consejo, basándose en el apartado 1 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, ha determinado, respecto al Estado miembro del que el solicitante es nacional, la existencia de una violación grave y persistente por parte de dicho Estado miembro de principios mencionados en el apartado 1 del artículo 6; (d) si un Estado miembro así lo decidiera unilateralmente respecto de la solicitud de un nacional de otro Estado miembro; en este caso, se informará inmediatamente al Consejo. La solicitud se atenderá basándose en la presunción de que es manifiestamente infundada sin que afecte en modo alguno, cualesquiera puedan ser los casos, a la facultad de toma de decisiones del Estado miembro».

paradoja de que la condición de «solicitante de asilo» puede, en algunos Estados miembros, ofrecer mejores garantías de seguridad o estabilidad y un mejor acceso a protección y ayuda que la ciudadanía de la UE.

## 2.3. Los efectos de la crisis económica

«Con la crisis actual, hay menos puestos de trabajo y mi familia tiene que vivir con muy pocos ingresos. Si esta situación dura mucho, nos veremos obligados a volver a Eslovaquia, aunque yo vine aquí sobre todo para trabajar. Nací en una región de Eslovaquia en la que no se ofrecen puestos de trabajo a las personas de etnia romaní. Vinimos aquí porque la situación es diferente. Ahora, sin embargo, estamos pasando dificultades»<sup>59</sup>.

Los encuestados, muchos de ellos con trabajos poco cualificados, hicieron sistemáticamente mención a la crisis económica actual y a cómo está afectando a sus oportunidades: «*Si pudiera ganar tan solo 400 euros en Bulgaria, no habría venido aquí. Ahora, con la crisis, sólo trabajo de vez en cuando. La crisis va a durar mucho tiempo y creo que el año que viene tendremos que volvernos a Bulgaria [..] pero si encontrara un buen trabajo, me gustaría quedarme en España siete u ocho años más antes de regresar a Bulgaria*»<sup>60</sup>.

También es evidente que los trabajos marginales, poco cualificados y mal remunerados, que antes sólo querían los trabajadores inmigrantes, ahora están haciéndose más atractivos para los nacionales del país: «*Los que se habían incorporado al sector de la agricultura y que trabajaban en la recolección de ajos, uvas, naranjas y aceitunas, se están viendo muy afectados por la crisis. Estamos empezando a ver competencia entre los inmigrantes y los españoles por los mismos puestos de trabajo. En la campaña de recogida de la aceituna este año, los empleadores se vieron sometidos a ciertas presiones para contratar a ciudadanos nacionales*»<sup>61</sup>.

Hay pocos datos estadísticos sobre el modo en que los cambios en el mercado de trabajo causados por la crisis económica afectan a las actitudes sociales frente a otros ciudadanos de la UE o inmigrantes. Una encuesta telefónica del Financial Times/Harris en la que se utilizó una muestra de 6.538 adultos (con edades comprendidas entre los 16 y los 64 años) en Francia, Alemania, Reino Unido, España e Italia (así como en los Estados Unidos) demostró que «... la opinión pública está dividida por igual entre los que piensan que la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios en la Unión Europea ayuda a la recuperación europea o la perjudica [...] En España, más del 54% piensan que la ayuda y sólo el 9% piensan que la perjudica. En el Reino Unido, sólo el 27% piensan que la ayuda; y algo más del 24% piensan que la perjudica. Mayorías en Italia (59%) y España (53%) y pluralidades en Francia (45%) y Alemania (43%)

<sup>59</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 02.04.2009.

<sup>60</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 25.03.2009.

<sup>61</sup> Entrevista con la ONG Córdoba Acoge, España, 17.03.2009.

están a favor de que los ciudadanos de otros países de la UE puedan trabajar en sus respectivos países. En el Reino Unido [...], entre el 54% y el 33% se oponen a que trabajadores procedentes de otros Estados miembros de la UE puedan trabajar allí. Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos [...] de los países europeos apoyan la idea de que sus Gobiernos «pidan» a los inmigrantes sin trabajo que abandonen el país. Sólo entre un 35% (en Francia) y un 14% (en el Reino Unido) rechazan esa idea»<sup>62</sup>.

Aunque la crisis ha dificultado el acceso a un empleo de personas de etnia romaní tanto en la economía formal como en la informal del país de acogida, la investigación ha encontrado pocas pruebas de que eso haya desincentivado la movilidad de la población romaní. En España, algunos encuestados dijeron que estaban considerando la posibilidad de adelantar la fecha de regreso a su país si la situación de la economía no mejoraba, pero parece ser que muchas personas de etnia romaní podrían optar por permanecer en los países de acogida a pesar de la recesión<sup>63</sup>.

La crisis también puede constituir un «factor con efecto salida», ya que hace que el desempleo aumente también en los países de origen. En otras palabras, los efectos de la crisis económica pueden ser aún más graves en los países de origen e incentivar con ello la movilidad intracomunitaria a pesar de que los países de acogida ofrezcan menos oportunidades. Por ejemplo, una mujer rumana de etnia romaní residente en Finlandia decía de la crisis actual que era «la peor jamás vivida»: *«Me fui porque las condiciones en Rumanía son muy duras. En mi país siempre hemos tenido problemas económicos, pero ahora es imposible trabajar ni siquiera como barrendero [...]. Hay mucha gente en paro que no puede pagar sus facturas; ni yo ni mi marido podemos encontrar un trabajo. Nuestros hijos, que van a la escuela secundaria, se ven obligados a trabajar a tiempo parcial para poder comer y comprarse ropa. Yo antes trabajaba como barrendera, pero en diciembre me despidieron. [...] En estos tiempos, es muy difícil encontrar trabajo; incluso despiden a los trabajadores cualificados, así que para nosotros es aún más difícil, sin estudios y sin ningún tipo de cualificación»*<sup>64</sup>.

En algunos países de acogida, la crisis económica está afectando directamente a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní, justo cuando se había reconocido su derecho a un trabajo: *«Ahora que tengo derecho a trabajar y que he recibido un curso de formación para trabajar en una panadería, llega la crisis y no hay trabajo»*<sup>65</sup>. La paradoja de esta situación no pasa desapercibida para muchos de los encuestados: *«Lo irónico es que antes de 2007 no se nos permitía trabajar aquí legalmente, pero trabajábamos. Ahora que sí nos dejan, no hay trabajo. Yo*

---

<sup>62</sup> Harris Interactive (2009) «In United States and Largest European Economies Public Opinion Is Split on Issues of Economic Nationalism, Protectionism and Internationalism» [http://www.harrisinteractive.com/news/FTHarrisPoll/Hi\\_FinancialTimes\\_HarrisPoll\\_March\\_2009\\_19.pdf](http://www.harrisinteractive.com/news/FTHarrisPoll/Hi_FinancialTimes_HarrisPoll_March_2009_19.pdf) (22.10.2009).

<sup>63</sup> Esta investigación sugiere que los ciudadanos comunitarios no romaníes de otros Estados miembros tienen muchas más probabilidades de regresar a su «hogar» que sus homólogos romaníes.

<sup>64</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Finlandia, 05.05.2009.

<sup>65</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 23.02.2009.

*trabajaba antes cuidando a un bebé y mi marido trabajaba en el mercado [...]. Él ganaba 1.200 euros al mes y yo, 800. Eso nos permitió ahorrar algo de dinero, para cuidar de nuestros hijos. Ahora es muy difícil. Mi marido y yo hacemos trabajos esporádicos [...]. Tenemos dificultades para pagar los 250 euros al mes de la compra a plazos del coche, más los 400 euros de alquiler del piso, más lo que necesitan los niños en la escuela»<sup>66</sup>.*

## 2.4. Pautas de movilidad

La movilidad intracomunitaria de la población romaní no se inició a raíz de la ampliación de la UE. Ya antes de la ampliación de 2004 se habían producido movimientos claros entre los países de la UE, aunque de forma mucho más marcada en unos Estados miembros que en otros<sup>67</sup>. Por ejemplo, la comunidad romaní española en el sur de Francia, especialmente los *gitanos* catalanes, tiene una larga historia de movilidad y contactos transfronterizos, así como de matrimonios mixtos con Francia durante todo el siglo XX. Algunos españoles de etnia romaní se trasladaron también a Francia como refugiados durante y después de la Guerra Civil española. Y aún hoy sigue existiendo cierta movilidad transfronteriza asociada a redes de familias romaníes españolas asentadas a los dos lados de la frontera. Estos colectivos romaníes viven a menudo juntos con «*Gens du Voyage*» y comunidades francesas y catalanas de etnia romaní y nacionalidad francesa en campamentos de propiedad pública que comparten muchos de los mismos problemas. En general no se les trata como «extranjeros». Hay también varios miles de portugueses romaníes asentados en España desde el decenio de 1980. Algunos de ellos se mueven continuamente entre Portugal y España, mientras que otros se han asentado definitivamente en España. También se han producido movimientos de la población romaní entre países de Europa central y oriental, por ejemplo, de Eslovaquia a la República Checa<sup>68</sup>.

Las pautas de movilidad tras la ampliación de la UE en 2004 y 2007 difieren en función del tipo de empleo, sobre todo del grado de permanencia, que va desde el trabajo temporal hasta el trabajo fijo. En el primer caso, la población romaní regresa a su país de origen cuando acaba la temporada, mientras que en el segundo caso la tendencia es a permanecer en el país de acogida con independencia de cómo les vaya allí: «*La situación en nuestro municipio en Eslovaquia ha cambiado; ahora tenemos un alcalde nuevo que está haciendo bien las cosas [...]. Sin embargo, no hay trabajo para nosotros porque somos de*

<sup>66</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 25.03.2009.

<sup>67</sup> Por ejemplo, Grecia tiene también una importante población romaní. Sin embargo, a pesar de sus experiencias de racismo y discriminación, como pone de manifiesto la encuesta EU-MIDIS de la FRA, hasta el momento no existen indicios de movimientos dignos de mención a otros Estados Miembros—aunque algunos musulmanes romaníes de la Tracia Occidental sí que emigraron a Alemania para trabajar hasta el decenio de 1990.

<sup>68</sup> Sdružení Dženo, «Brief Analysis of Roma Migration from Slovakia to Czech Republic» disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/sdruzeni2.doc> (24.2009.09).

*etnia romaní. Mis hijos desean quedarse aquí porque tienen más oportunidades. Mi hija estudia en la universidad y está contenta; mis hijos mayores trabajan todos aquí. Me gustaría volver a mi país de origen, pero no puedo. Aquí puedo trabajar aunque no sea en las mejores condiciones. Mi empresa no me contratará a tiempo completo. Aún así, las cosas están mucho mejor aquí que en Eslovaquia. Otros eslovacos no romaníes están regresando a su hogar como consecuencia de la crisis económica. Si nosotros volviéramos, tendríamos que depender de la ayuda social»<sup>69</sup>.*

Las respuestas de los encuestados romaníes indican dos características claras de su movilidad: la primera es la duración en el tiempo: a corto o largo plazo. La segunda se refiere al movimiento individual frente al colectivo. Los encuestados mostraron una tendencia general a la movilidad en grupos más grandes, generalmente constituidos por grandes familias o vecinos del mismo pueblo o región de origen: *«Lo que me contaron sobre la vida aquí en España me gustó: oportunidades para trabajar, alimentos baratos y la posibilidad de ahorrar dinero para enviar a nuestra familia en Bulgaria. [...]El hecho de que consiguieran enviar a casa entre 40 y 50 euros al mes me llevó a tomar la decisión de irme de Bulgaria. Mi mujer me siguió al cabo de tres meses con nuestra hija. Mi madre nos invitó también a trasladarnos. Aquí, me siento apoyado y aceptado por mis familiares y por los españoles de la calle. Logré pagar mis billetes para viajar a España y traerme a mi familia: mi hija, mi hijo con su mujer y dos niños, mi hijo más pequeño y mi hermano»<sup>70</sup>.*

En anteriores investigaciones sobre la migración de la población romaní antes de la ampliación de la UE en 2004 se había llegado a la conclusión de que «[ ... ] nunca es una migración de individuos, sino de núcleos familiares, en muchos casos de varias ramas de extensas familias o clanes [...]. Las estructuras familiares cerradas, una característica peculiar de la sociedad romaní, contribuyen así a la decisión de asumir los riesgos que conlleva la migración incluso en las circunstancias legales y sociales más desfavorables»<sup>71</sup>.

En esta investigación, algunos de los encuestados romaníes sí que habían migrado a título individual. Su experiencia les resultó especialmente difícil, ya que no tuvieron apoyo familiar ni comunitario en el país de acogida: *«Me divorcié en Rumanía y no tenía forma alguna de mantenerme a mí misma y a mis hijos. Vine aquí yo sola porque oí decir que uno podía ganarse la vida. No conocía a nadie, pero encontré a algunos rumanos romaníes y nos hemos hecho amigos»<sup>72</sup>.*

<sup>69</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Reino Unido, 23.03.2009.

<sup>70</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 23.03.2009.

<sup>71</sup> Y. Matras (2000) «Romani Migrations in the post-communist era: Their political and historical significance» en: *Cambridge review of International Affairs*, Vol. 13, No. 2, pp. 36-37; E. Sobotka, (2003) «Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy» en *Romani Studies*, 5, Vol. 13, No. 2, 79-121.

<sup>72</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

En general, la migración contemporánea puede clasificarse en cuatro tipos de movilidad:

- Migración planificada y permanente – Población romaní que se traslada a otro Estado miembro con la casi total seguridad de que se quedará allí («emigrados» en el sentido tradicional).
- Migración planificada y no permanente – Población romaní que se traslada a otro Estado miembro por un tiempo bastante largo, para posteriormente regresar a su país de origen (aunque no tengan claro que su regreso sea permanente);
- Migración frecuente entre el país de origen y el de acogida, como parte de una pauta establecida;
- Migración continua a distintos Estados miembros en la búsqueda constante de buenas oportunidades, que normalmente impide el regreso al país de origen.

La migración permanente ocurre en una situación de relativa estabilidad en la que las personas indican claramente que han decidido positivamente trasladar su residencia al país de destino: «*Tras nuestra llegada al Reino Unido, [mi marido] encontró trabajo. Una de nuestras hijas se ha quedado en Eslovaquia. Aunque mi marido se ha quedado ahora sin trabajo, tenemos suficiente para vivir; es mucho más de lo que solíamos tener en Eslovaquia. Por fin podemos vivir como seres humanos y no como animales*»<sup>73</sup>. Es importante señalar que algunas de las mujeres entrevistadas justificaron la decisión de no volver por la existencia de mejores oportunidades para sus hijos en los países de acogida, así como el reconocimiento de los derechos de la mujer y su protección frente a la violencia doméstica: «*No quiero volver a Bulgaria, quiero quedarme aquí, me gusta mucho vivir aquí. Me gusta que las mujeres y los niños tengan muchos derechos, porque aquí los maridos no pueden pegar a sus esposas ni a sus hijos. Sólo quiero llevar una vida normal, poder pagar todas mis cosas y que mis hijos puedan seguir yendo al colegio aquí*»<sup>74</sup>.

Las personas de etnia romaní que se trasladan a otro Estado miembro, pero que al cabo de un tiempo regresan o tienen claramente la intención de regresar a su país de origen, consideran su movilidad en términos más funcionales: «*[Vine a Italia] siguiendo a mi familia, que ya estaba viviendo aquí, y para encontrar un empleo, porque en Rumanía no hay trabajo. Encontré mi primer empleo aquí en Italia.[...] No quiero quedarme; quiero volver a Rumanía. Queremos quedarnos sólo el tiempo necesario para trabajar y ahorrar dinero y luego regresar a Rumanía*»<sup>75</sup>. «*Una vez que haya conseguido ahorrar algo de dinero, volveré a Bulgaria. Si no ahorro, qué dirían mis vecinos: «¡Se fue al extranjero y ha vuelto muerto de hambre!*»<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Entrevista con una familia romaní, Reino Unido, 30.03.2009.

<sup>74</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 23.03.2009.

<sup>75</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 11.02.2009.

<sup>76</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 25.03.2009.

Las personas que responden a esta pauta de movilidad suelen expresar un claro deseo de regresar a su hogar: «[Salí de Rumanía] para encontrar un empleo. En Rumanía es difícil encontrar trabajo por nuestro origen romaní. Hay una crisis económica. La población romaní no recibe ningún tipo de ayuda. Aquí el salario es mayor. Si alguien me pagara la mitad del salario que ahora tengo en Italia, me volvería de inmediato a Rumanía. [...] Quiero volver a Rumanía, estoy cansado. Estoy esperando a que acabe la crisis en Rumanía para volverme. Echo de menos a mi país»<sup>77</sup>.

Sin embargo, otros que regresan a sus hogares o que tienen intención de volver no tienen claro que su regreso sea permanente. De modo que esta experiencia puede a veces solaparse con la de la población romaní que responde al tercer tipo de movilidad: pautas fijas entre Estados miembros. La movilidad bidireccional establecida entre el país de origen y el de acogida implica también un cierto nivel de seguridad en cuanto a empleo y posición: «Por el momento, planificamos los viajes a Eslovaquia para que coincidan con nuestras vacaciones. Una de las razones por las que vinimos aquí fue para poder disfrutar de unas vacaciones en la playa, como hacen los que no son de etnia romaní. ¿Por qué se espera siempre que las personas de etnia romaní sean pobres, analfabetas, incapaces de ganarse la vida y de disfrutarla?»<sup>78</sup>.

La cuarta pauta de movilidad continua es el resultado de distintas combinaciones de experiencias negativas, el escaso conocimiento de los derechos de residencia y los esfuerzos por encontrar un trabajo mejor. En Finlandia, un encuestado romaní de 50 años contaba: «Llegué aquí hace un mes; antes estuve en Italia, España y Francia. Permanecí en cada uno de esos países uno o dos meses y mi decisión de irme a otro país fue porque pensaba que podía ganar más dinero»<sup>79</sup>. El tipo de movilidad descrita por los encuestados parece bastante aleatoria, variando de un país a otro, a menudo más basada en la esperanza que en expectativas realistas de encontrar mejores oportunidades en la vida. Un encuestado romaní de 25 años contaba: «Abandoné Rumanía hace cuatro meses y viajé directamente aquí en coche y barco. Antes había estado en otros países, como Italia y España. Me fui de ellos porque tenía la impresión de que las personas rechazaban nuestra presencia y porque no estábamos ganando lo suficiente como músicos callejeros. Ésta es la primera vez que estoy aquí y he dejado a mi esposa y a mis hijos en Rumanía»<sup>80</sup>.

La tendencia a que los hombres se trasladen primero se repitió en todos los países estudiados. Sin embargo, esta dinámica de género no se mantiene, ya que las mujeres y generalmente los hijos suelen reunirse con los hombres una vez que la situación se considera suficientemente estable. Según afirmaron los encuestados en la mayoría de los países de acogida, había aproximadamente el mismo número de hombres y mujeres romaníes procedentes de otros Estados miembros.

<sup>77</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 11.02.2009.

<sup>78</sup> Entrevista con dos hombres romaníes, Reino Unido, 30.03.2009.

<sup>79</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

<sup>80</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 08.05.2009.

En cambio, otros encuestados pensaban seguir desplazándose hasta encontrar un país que satisficiera sus aspiraciones. Como decía un rumano romaní con residencia en Italia: «*Si no gano dinero en Italia, tendré que irme a los Países Bajos, a Grecia o a España. Iré a países en los que pueda trabajar y construir un futuro mejor para mis hijos*»<sup>81</sup>.

Un número considerable de encuestados declaró que no tenían intención de volver a su hogar. En este contexto, el propio concepto de «hogar» se vuelve incierto, como queda patente en el comentario de un encuestado romaní residente en Finlandia: «*Me fui de Rumanía porque allí no tenía ningún futuro ni encontraba la forma de ganar algo de dinero, de salir de la pobreza. Lamentablemente, no he dejado nada atrás: ni un hogar, ni una familia. Ya no considero que Rumanía sea mi hogar. Es sólo mi país de origen. Si tuviera que volver a mi “hogar”, volvería a España, en donde está mi novia*»<sup>82</sup>. Los encuestados que vivían en un Estado miembro distinto al suyo de origen dijeron que las personas de etnia romaní no deseaban cambiar de residencia constantemente. En concreto, la mayoría de los que tenían residencia en España se habían trasladado allí directamente y no tenían ningún interés en irse a otro país.

Como parte de la investigación, se mantuvo una reunión con profesionales romaníes en Budapest y estos dijeron también que existe movilidad de intelectuales y profesionales romaníes dentro de la UE para buscar empleo. En algunos países de origen, esa movilidad se presenta como una «fuga de cerebros» y se percibe como un hecho que tiene graves consecuencias negativas para las organizaciones y políticas relativas a la población romaní. Aunque sigue representando una parte muy pequeña de la movilidad total de la población romaní, tiene importantes consecuencias. Parece ser también que se asocia a menos problemas. Los profesionales romaníes suelen integrarse bien en los países de acogida y en muchos casos no se les identifica –o no se autoidentifican– como personas de etnia romaní<sup>83</sup>.

Algunas administraciones locales pagan gastos de viaje y estipendios a personas de etnia romaní para que regresen a sus países de origen. Esta práctica ha atraído la atención de medios de comunicación y ONG en Finlandia<sup>84</sup>, Francia<sup>85</sup>, Italia<sup>86</sup>,

<sup>81</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 18.02.2009.

<sup>82</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

<sup>83</sup> Comentarios de profesionales romaníes en una reunión de trabajo de la European Roma Grassroots Organisation (ERGO), Budapest, Hungría, 07.7.2009.

<sup>84</sup> Helsingin Sanomat, edición internacional disponible en <http://www.hs.fi/english/article/Helsinki+sends+beggar+mothers+back+to+Romania+on+child+welfare+grounds/1135233973925> (23.10.2009).

<sup>85</sup> El 31 de julio de 2008, una coalición de ONG francesas presentó una petición a la Comisión Europea instándola a iniciar un procedimiento de infracción contra Francia en este asunto relativo al incumplimiento de la Directiva sobre la libertad de circulación. Véase: «*Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes*» proceso iniciado por la organización GISTI, también en representación de las organizaciones y redes de la sociedad civil, <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (23.10.2009).

<sup>86</sup> «*Italy: Mayor “pays” Roma-Gypsies to leave the city*» *ADNKronos International*, 21.05.2009. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009).

Reino Unido<sup>87</sup> y, más recientemente, Alemania<sup>88</sup>. En un caso ocurrido en Italia<sup>89</sup>, los medios de comunicación informaron de que se estaba ofreciendo la repatriación a condición de que las personas de etnia romaní se comprometieran a no regresar durante un cierto tiempo. En julio de 2008, una coalición de ONG francesas instó a la Comisión Europea a iniciar un procedimiento de infracción contra Francia por incumplimiento de la Directiva sobre la libertad de circulación<sup>90</sup>. Ahora bien, algunos funcionarios locales encuestados para esta investigación afirmaron que las repatriaciones tenían lugar en un contexto específico: «*También hemos repatriado a personas que necesitaban regresar a su país y a personas de edad avanzada que querían regresar*»<sup>91</sup>. El Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa se ha referido también a las repatriaciones voluntarias en Francia: «El deseo que muestran las autoridades francesas por introducir una política de ayudas para la repatriación realmente voluntaria es encomiable, como lo es la eficacia de esa política. [...] Como ciudadanos de la UE, esas personas son libres de volver a Francia después de haber recibido la ayuda. Además, parece ser que la repatriación no siempre es realmente «voluntaria», ya que estas operaciones se coordinan a veces con operaciones intimidatorias o incluso con operaciones policiales impropias. El Comisario ha sido informado de que, en algunos casos de repatriación organizada, se habían confiscado a los «voluntarios» sus documentos de identidad hasta llegar a su país de origen, para que no pudieran cambiar de opinión. El Comisario desearía que dicha repatriación se organizara con el debido respeto a los derechos de los interesados, así como con plena garantía de su carácter «voluntario». Estos grupos deben recibir también asistencia auténtica al llegar a sus países de origen»<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Tras las agresiones sufridas por una comunidad de aproximadamente 100 rumanos romaníes en Belfast, Irlanda del Norte, en junio de 2009, el Gobierno de Irlanda del Norte pagó a la mayoría de los miembros de ese colectivo su retorno a Rumanía. H. McDonald (2009)

«Belfast Romanians return home after racist attacks» *Guardian*, 26.06.2009, disponible en <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/jun/26/northern-ireland-romanians-racism-belfast> (25.10.2009).

<sup>88</sup> Germany: 110 Romanian Gypsies will receive 27,000 euros to return to Romania, 15.06.2009, [http://english.hotnews.ro/stiri-top\\_news-5829643-berlin-bought-its-peace-110-romanian-gypsies-will-receive-27-000-euros-return-romania.htm](http://english.hotnews.ro/stiri-top_news-5829643-berlin-bought-its-peace-110-romanian-gypsies-will-receive-27-000-euros-return-romania.htm) (25.10.2009).

<sup>89</sup> «Italy: Mayor “pays” Roma-Gypsies to leave the city» *ADNKronos International*, 21.05.2009. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009).

<sup>90</sup> Véase: «Plainte contre la France pour violations du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes», proceso iniciado por la organización GISTI, también en representación de las organizaciones y redes de la sociedad civil, <http://detentions.wordpress.com/2008/10/01/plainte-contre-la-france-pour-violation-du-droit-communautaire> (25.10.2009).

<sup>91</sup> Entrevista con un funcionario municipal, Italia, 19.03.2009— La atención de los medios de comunicación sobre los retornos en esta ciudad pone de manifiesto cierta preocupación por el posible incumplimiento de los derechos. Véase: *ADNKronos International*, «Italy: Mayor “pays” Roma-Gypsies to leave the city», 21.05.09, disponible en: <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (25.10.2009).

<sup>92</sup> «Memorandum by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to France from 21 to 23 May 2008», CommDH(2008)34, p. 28.

## 2.5. Experiencias en las fronteras

*«Cuando llegamos en avión en agosto de 2008 y pasamos el control [en el Reino Unido] de frontera e inmigración, el funcionario se limitó a mirar nuestros pasaportes; eso fue todo. Somos ciudadanos de la UE, de modo que no tienen que hacernos controles más exhaustivos»<sup>93</sup>.*

En la encuesta EU-MIDIS de la FRA<sup>94</sup> se investigó si encuestados romaníes elegidos de forma aleatoria en siete Estados miembros y que habían viajado fuera de su país en los 12 meses anteriores habían sido parados para pedirles la identificación al cruzar la frontera cuando volvían a sus países de origen y si pensaban que se había actuado así con ellos por su pertenencia a una minoría. Sólo un pequeño número de ellos habían viajado fuera de su país (8% en Bulgaria, 5% en la República Checa, 6% en Grecia, 7% en Hungría, 11% en Polonia, 14% en Rumanía y 12% en Eslovaquia), y de éstos, un 58% en Bulgaria, un 80% en la República Checa, un 48% en Grecia, un 60% en Hungría, un 24% en Polonia, un 80% en Rumanía y un 61% en Eslovaquia dijeron que les habían parado. De los que habían sido parados, un 25% en Bulgaria, un 48% en la República Checa, un 31% en Grecia, un 9% en Hungría, un 44% en Polonia, un 6% en Rumanía y un 41% en Eslovaquia pensaban que se había hecho precisamente por su origen étnico. El hecho de que cuatro de los cinco países de destino considerados en este informe (con excepción del Reino Unido) pertenezcan al espacio Schengen y no tengan controles en las fronteras exteriores por tierra o mar reduce considerablemente la probabilidad de encontrarse con este tipo de problema en la frontera del país de destino.

Los derechos a la libre circulación suelen ser conocidos por los ciudadanos comunitarios de etnia romaní y generalmente respetados por los funcionarios. En Finlandia, un encuestado romaní de edad avanzada decía: *«¿Por qué íbamos a tener problemas si no hemos hecho nada ilegal? Ahora las personas de etnia romaní podemos movernos de un lado a otro con mucha facilidad, simplemente enseñamos nuestro pasaporte y pasamos libremente»<sup>95</sup>*. Un joven romaní añadía: *«No tenemos problemas en las fronteras. Sé desde hace dos años que hemos entrado en la UE y que eso significa que podemos ir a cualquier parte. Antes de 2007 era más difícil salir de Rumanía, pero en la actualidad no existe ninguna restricción»<sup>96</sup>*.

<sup>93</sup> Entrevista con una familia romaní, Reino Unido, 12.04.2009.

<sup>94</sup> Para la encuesta EU-MIDIS se entrevistó a personas de etnia romaní en siete Estados miembros de la UE (Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia). Según los resultados de la encuesta, la población romaní en esos países constituye una minoría predominantemente nacional; es decir, ciudadanos nacionales nacidos en los países en donde se les entrevistó (97%-100%). La proporción de «inmigrantes» en la población romaní es mucho mayor en la República Checa, donde el 12% de los encuestados declararon que habían nacido en otro país (distinto a la antigua Checoslovaquia, que ahora forma parte de la República Eslovaca). Para más información, véase [http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm) (24.11.2009).

<sup>95</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

<sup>96</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 07.05.2009.

El marcado contraste entre la experiencia actual y la del pasado demuestra la importancia positiva del derecho a la libre circulación para los ciudadanos de la UE: *«La primera vez que intenté salir de Rumanía hace siete años, tuvimos que intentarlo varias veces porque no nos permitían, a los que tenemos piel oscura, cruzar la frontera. Al final conseguimos pasar en una furgoneta previo pago al funcionario de la frontera. El conductor me dijo: «Por favor, no quiero ofenderles, pero deberían ponerse polvos en la cara. No es por mí, sino por ustedes»<sup>97</sup>.*

Este legado sigue alimentando las expectativas de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní, pero la mayoría de los encuestados tuvo experiencias positivas: *«Atravesé la frontera con mi pasaporte sin ningún problema. Al principio tenía miedo, pero al ver que me trataban bien, me tranquilicé»<sup>98</sup>.*

Algunos encuestados hicieron referencia a un trato desigual, que dificultó, aunque no impidió, la libertad de circulación y residencia: *«Fue en marzo de 2008 [cuando viajaba de Francia al Reino Unido en autobús]. Todos los pasajeros tuvieron que bajarse del autobús: es el procedimiento habitual. Pero luego los franceses escogieron a varias personas, todas ellas de etnia romaní. Tardaron mucho tiempo en verificar nuestros documentos de identidad y nos pidieron también que demostráramos que los niños que viajaban con nosotros eran hijos nuestros. Los británicos se tomaron también algo más de tiempo con nosotros, pero no nos expusieron a controles innecesarios»<sup>99</sup>.* Las anteriores experiencias parecen indicar que los estereotipos actuales que relacionan a la población romaní con el tráfico ilegal pueden afectar a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que viajan por el territorio de la UE.

Es importante señalar que los encuestados romaníes se encontraron con más problemas, incluso de verse obligados a pagar a funcionarios corruptos, al abandonar sus países de origen que al entrar en los países de destino: Como contaba uno de ellos, residente en Francia: *«Nuestros funcionarios de fronteras [búlgaros] están siempre creando problemas cuando pasamos el control. Nos revuelven todo el equipaje y hacen de todo un problema. Siempre que regreso a Bulgaria, porque no puedo quedarme aquí más tres meses sin trabajar, me exigen que presente algún tipo de documento. En alguna ocasión me han pedido dinero para poder viajar a Francia»<sup>100</sup>.* Este tipo de experiencias fueron relatadas también por encuestados romaníes de otros países, lo que indica la existencia de un problema de corrupción que afecta al ejercicio del derecho a la libertad de circulación: *«Cuando la policía húngara me pidió dinero por dejarme salir, si no se lo hubiera dado tendría que haber pagado una multa sin haber hecho nada malo. Me pidieron 50 euros y me dijeron que si no se los daba, tendría que pagar una multa de 100 euros»<sup>101</sup>.* La descripción generalizada de este tipo de abusos por parte de los encuestados en los países investigados indica que se trata de una

<sup>97</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 02.03.2009.

<sup>98</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 27.02.2009.

<sup>99</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 02.04.2009.

<sup>100</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>101</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 11.02.2009.

experiencia frecuente y especialmente preocupante de la población romaní que viaja por el territorio de la UE: *«En 2004, por ejemplo, crucé la frontera y me pidieron [la policía] cierta cantidad de dinero, que metí en mis documentos. Incluso ahora, cuando cruzo la frontera, me piden dinero. Esta situación sucede en Rumanía, pero también en Hungría. Generalmente piden entre 20 y 30 euros»*<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 18.02.2009.

### 3. Situación de la población romaní en los países de destino

La investigación reveló que las experiencias de la población romaní en los Estados miembros de acogida son muy diferentes dependiendo del país y de los distintos ámbitos de la vida, como empleo, vivienda, asistencia sanitaria, educación y asistencia social. Para algunos ciudadanos comunitarios de etnia romaní, el traslado a otro país de la UE es una experiencia positiva; pero para otros ha sido casi totalmente negativa y ha contribuido a su situación de desigualdad y exclusión social. El acceso a un empleo<sup>103</sup> parece ser el aspecto definitorio de tales experiencias, puesto que facilita la integración social y el acceso a los servicios sociales, sobre todo a una vivienda.

Sin embargo, la investigación demuestra también que a menudo la aplicación incorrecta de la Directiva sobre la libertad de circulación por parte de funcionarios de las administraciones nacionales a distintos niveles, que no han recibido la debida formación, puede ser determinante de la privación *de facto* de algunos derechos y prestaciones, sobre todo en el ámbito de la asistencia social, como reconocía un funcionario provincial de Nápoles: «*En el caso de los rumanos de etnia romaní, si no disponen de un documento [certificado de residencia<sup>104</sup>], no pueden pagar el agua, ni firmar un contrato con la compañía eléctrica, ni inscribirse en la oficina de empleo [...]. En este sentido, son personas que no existen*»<sup>105</sup>.

En la investigación se analizó también la discriminación múltiple<sup>106</sup> y se llegó a la conclusión de que puede afectar de distinta forma a los grupos vulnerables y que la exclusión y la desigualdad a la que se enfrenta el colectivo romaní por razón de

---

<sup>103</sup> El acceso a los servicios sociales está garantizado para todos los ciudadanos de la UE que residan en otro Estado miembro siempre que dispongan de recursos suficientes (un requisito que muchas personas de etnia romaní no pueden cumplir) o que tengan un trabajo por cuenta ajena o propia.

<sup>104</sup> Directiva 2004/38/CE, artículo 8, apartado 2 «Se expedirá inmediatamente un certificado de registro que precise el nombre y dirección de la persona registrada y la fecha de registro», disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2004/l\\_158/l\\_15820040430es00770123.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2004/l_158/l_15820040430es00770123.pdf) (0.10.2009).

<sup>105</sup> Entrevista con un funcionario de la provincia de Nápoles, Italia, 05.03.2009.

<sup>106</sup> La discriminación múltiple se produce cuando alguien sufre discriminación por más de un motivo, por ejemplo cuando recibe un trato menos favorable no sólo por razón de su origen étnico, sino también por su edad, género o discapacidad. Véase Comisión Europea (2007) *Tackling Multiple Discrimination*, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=51&type=2&furtherPubs=no> (23.10.2009).

su origen étnico se suma a la que ya sufren por su condición de mujeres, menores de edad, ancianos o personas con discapacidad<sup>107</sup>.

## 3.1. Marco jurídico y político

### 3.1.1. Marco jurídico

El artículo 6 de la Directiva sobre la libertad de circulación establece que los ciudadanos de la Unión tendrán derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período de hasta tres meses sin estar sometidos a otra condición o formalidad que la de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos. De conformidad con el artículo 7, todo ciudadano de la Unión tendrá derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si:

- es un trabajador por cuenta ajena o propia en el Estado miembro de acogida, o
- dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida. En este contexto los Estados miembros pueden no fijar un importe mínimo considerado suficiente, y tomar la decisión sobre la base de circunstancias personales<sup>108</sup>
- está matriculado en un centro para cursar estudios, inclusive de formación profesional, y dispone de recursos suficientes y de un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia; cuenta con un seguro de enfermedad;
- es un miembro de la familia de un ciudadano de la Unión perteneciente a alguna de las anteriores categorías.

Los permisos de residencia se han suprimido para los ciudadanos de la UE. No obstante, los Estados miembros pueden exigir a los ciudadanos que se registren con las autoridades competentes para períodos de residencia superiores a los tres meses contando a partir de la fecha de llegada. Se expedirá un certificado de

<sup>107</sup> Este mismo razonamiento podría aplicarse a otras cuestiones como la sexualidad o la discapacidad, aunque la dinámica de la discriminación múltiple se puso menos en evidencia en la investigación.

<sup>108</sup> Comisión Europea, Comunicación sobre las orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2009) 313/4, Bruselas, pp. 8-9.

registro al ciudadano de la Unión que presente un documento de identidad o un pasaporte válidos, y una prueba de que cumple las anteriores condiciones (artículo 8).

Los ciudadanos de la UE que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste<sup>109</sup>. Dicho derecho no estará sujeto a ninguna condición (artículo 16).

Los ciudadanos de la UE beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente y los miembros de su familia gozarán también de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en los ámbitos de aplicación del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente (artículo 24).

No obstante, durante los primeros tres meses de residencia, o si procede, durante un período más largo, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias. El Estado miembro de acogida tampoco estará obligado a conceder a estas personas, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional (apartado 2 del artículo 24).

Aunque la Directiva sobre la libertad de circulación es un avance jurídico muy importante, su transposición ha planteado problemas considerables. Como la misma Comisión reconoció en su informe de diciembre de 2008 sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE, aunque los Estados miembros han adoptado en algunos ámbitos medidas más favorables para los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias que lo exigido por la propia Directiva, «La incorporación global de la Directiva 2004/38/CE está resultante bastante decepcionante. Ni un solo Estado miembro ha incorporado la Directiva efectiva y correctamente en su totalidad. Ni un sólo artículo de la Directiva ha sido incorporado efectiva y correctamente por todos los Estados miembros». Según el informe, «En los treinta meses transcurridos desde que la Directiva ha sido aplicable, la Comisión ha recibido más de 1800 denuncias individuales, 40 preguntas al Parlamento y 33 peticiones sobre su aplicación. También ha

---

<sup>109</sup> El artículo 16, apartado 3, de la Directiva sobre la libertad de circulación, establece: «La continuidad de la residencia no se verá afectada por ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año, ni por ausencias de mayor duración para el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias no superiores a doce meses consecutivos por motivos importantes como el embarazo o el parto, una enfermedad grave, la realización de estudios o una formación profesional, o el traslado por razones de trabajo a otro Estado miembro o a un tercer país.»

registrado 115 denuncias y abierto cinco asuntos de infracción por aplicación incorrecta de la Directiva»<sup>110</sup>.

### 3.1.2. Políticas de integración

A escala de los Estados miembros, no existe un marco político específico que oriente la inclusión e integración de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que hayan ejercido su derecho a la libertad de circulación y residencia en cualquiera de los países analizados en este informe.

La legislación general y las políticas relativas a los nacionales romaníes y nómadas pueden ofrecer un contexto político clave para la población romaní que vive en otros Estados miembros distintos al suyo de origen. La mayoría de los Estados miembros disponen de legislación y políticas dirigidas específicamente al colectivo romaní («gitanos», «itinerantes» o «nómadas»), que en general influyen en la experiencia de la población romaní procedente de otros Estados miembros.

Estas políticas no suelen tener en cuenta la situación de los colectivos romaníes procedentes de otros Estados miembros, pero constituyen el paradigma legislativo y político más utilizado para considerar su situación dentro del Estado miembro de acogida. Las consecuencias de esta «integración» son unas veces positivas y otras negativas. Por ejemplo, en España pueden encontrarse algunos buenos ejemplos de ampliación de las políticas nacionales aplicables a la población romaní para favorecer la integración positiva de las comunidades procedentes de otros Estados miembros. La política del Reino Unido en materia de educación de las comunidades itinerantes actúa de un modo muy similar. Por el contrario, las leyes e intervenciones políticas «específicas para los pueblos nómadas» en Italia, dirigidas a las comunidades romaní y sinti, tienen un impacto negativo en la población romaní tanto de nacionalidad italiana como procedente de otros Estados miembros.

---

<sup>110</sup> Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/38, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2008) 840 final, Bruselas, 10 de diciembre de 2008, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:ES:PDF> (30.10.2009). Para un análisis del efecto que estas diferencias tienen en la ciudadanía, véase Carrera, S. y Faure Atger, A. (2009) Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship? CEPS Informe especial/Abril 2009.

## 3.2. Derechos civiles

En julio de 2009 la Comisión Europea publicó una Comunicación<sup>111</sup> cuyo objetivo era proporcionar unas directrices a los Estados miembros sobre cómo aplicar la Directiva 2004/38/CE a fin de aportar una mejora real para todos los ciudadanos de la UE y hacer de la UE un espacio de seguridad, libertad y justicia. En el documento de la Comisión Europea se advierte que la Directiva debe interpretarse y aplicarse de conformidad con los derechos fundamentales, en especial «[...] el derecho al respeto a la vida privada y familiar, el principio de no discriminación, los derechos del niño y el derecho a un recurso efectivo tal como garantiza el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y se refleja en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE». El derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos de la UE es ejercido, por tanto, como parte de todo un conjunto de derechos. Ahora bien, la presente investigación ha demostrado que los derechos civiles de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que ejercen su derecho a la libertad de circulación no se respetan plenamente en algunos ámbitos.

El requisito de registrar la residencia plantea dificultades recurrentes a estos ciudadanos en los países de destino considerados en este informe. Si no se registran, los ciudadanos comunitarios pueden quedar prácticamente privados de las ventajas de la ciudadanía. El proceso de registro varía según el Estado miembro y la investigación ha puesto de manifiesto que los procesos pueden ser extremadamente engorrosos. Determinados Estados miembros tienen también distintos tipos de registros, en algunos casos municipales, que se solapan con los requisitos de registro establecidos claramente en la Directiva sobre la libertad de circulación.

En Finlandia, por ejemplo, los encuestados no conocían bien el proceso de registro: «*Me gustaría trabajar, pero he oído decir que es muy difícil conseguir trabajo aquí si no tienes una dirección permanente; nos lo han dicho [el representante de la ONG] y otros rumanos romaníes*»<sup>112</sup>. En Italia, los encuestados se quejaban de corrupción: «Aquí, en Nápoles, hay que pagar para conseguir el certificado de registro. Mi marido pagó 1.000 euros a un hombre para poder registrar la residencia en su casa. *En las chabolas [de los campamentos] no reconocen [las autoridades] la residencia*»<sup>113</sup>.

Por otra parte, en España, los ciudadanos de la UE que desean registrar su residencia no tienen que presentar ningún documento acreditativo de actividad laboral, disponibilidad de recursos suficientes o seguro médico, sino sólo sus

---

<sup>111</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros p. 3, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:ES:PDF> (24.10.2009).

<sup>112</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

<sup>113</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Italia, 18.02.2009.

datos personales y su dirección<sup>114</sup>. Los residentes en España han de inscribirse además en el padrón municipal, requisito esencial para tener acceso a los servicios públicos. La relación entre estos dos tipos de registro es compleja y varía de un lugar a otro en los países estudiados. Según el *Consejo de Empadronamiento*<sup>115</sup>, podría exigirse el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a ciudadanos comunitarios, pero no al contrario.

No obstante, en algunos casos la investigación advirtió contradicciones en la aplicación de los requisitos de la Directiva sobre la libertad de circulación. Por ejemplo, los encuestados contaron que en Barcelona la policía exigía un certificado de empadronamiento (cuya obtención suele plantear demasiadas dificultades al colectivo romaní) para registrar su residencia, aunque no se contemple en la legislación. No obstante, también dijeron que al menos en una comisaría no se exigía estar empadronado y que a ella acudían los ciudadanos comunitarios de etnia romaní para registrarse y obtener su certificado.

En Valencia, esta práctica parecía haberse abandonado en el momento de realizar la presente investigación. Lo mismo se exige en Asturias, pero como en esa Comunidad Autónoma es más fácil obtener el certificado de empadronamiento, los ciudadanos comunitarios de etnia romaní dijeron que podían cumplir los requisitos. Lo mismo se exigía en Córdoba, aunque, después de la intervención de una ONG, las autoridades empezaron a permitir que personas de etnia romaní no empadronadas pudieran registrar su residencia poniendo como dirección la de la Fundación Secretariado Gitano (FSG)<sup>116</sup>.

Según muchos de los encuestados, la imposibilidad de encontrar un empleo en el mercado de trabajo formal, sumado a la falta de «recursos suficientes», les impide en muchos casos registrar su residencia. España fue la única excepción de todos los países investigados. En el informe de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE se dice que doce Estados miembros han transpuesto la noción de «recursos suficientes» de manera incorrecta o ambigua, entre ellos Italia y Finlandia. Los principales problemas son el fijar el importe mínimo considerado «suficiente» y el no tomar la decisión sobre la base de circunstancias personales<sup>117</sup>.

Muchas personas de etnia romaní que viven en un Estado miembro distinto del suyo de origen siguen teniendo problemas relacionados con sus derechos civiles.

---

<sup>114</sup> España/Real Decreto 240/2007 (16.02.2007) sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, artículo 7, apartado 1.

<sup>115</sup> Consejo de Empadronamiento (2007) Nota sobre la obligación de exigir el certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros para empadronar a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, disponible en <https://idapadron.ine.es/idaweb/legisla/RCE.PDF> (04.05.2009).

<sup>116</sup> Entrevistas con FSG en distintos lugares de España, 02-05, 2009.

<sup>117</sup> Comisión Europea (2008), *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*, Bruselas, COM (2008) 840/3, p. 6.

Como se decía antes, casi todos conocen bien sus derechos a la libre circulación, pero menos bien otros derechos. Por ejemplo, los encuestados apenas conocían el derecho a mantener su condición de trabajador si, habiendo quedado en paro involuntario, se inscriben en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo<sup>118</sup>. Al mismo tiempo, la noción de «residencia permanente» después de cinco años – no sujeta ya al requisito de disponer de recursos suficientes– era en muchos casos tan remota que casi no tenía relevancia para los afectados<sup>119</sup>. La investigación tampoco encontró pruebas de que las administraciones locales emprendieran iniciativas para dar a conocer a los ciudadanos de la Unión Europea los derechos reconocidos en la Directiva sobre la libertad de circulación.

La investigación deja claro que las disposiciones de dicha Directiva, a pesar de las orientaciones claras que ha dado la Comisión Europea, no siempre se aplican correctamente en la práctica y que la existencia de formas solapadas de registro constituye una barrera importante para acceder a toda una serie de prestaciones sociales. Puesto que algunos Estados miembros disponen de un sistema de registro que aparentemente no plantea ninguna dificultad, surge la pregunta de si otros no deberían seguir su ejemplo. El registro no es obligatorio durante los tres primeros meses de residencia –basta con un documento de identidad o un pasaporte válidos–, por lo que cabe plantearse por qué esa situación debe cambiar al cabo de tres meses y si realmente es necesario el registro.

Los encuestados en Italia relataron con frecuencia experiencias negativas con la policía, que atribuían al «estado de excepción declarado para los asentamientos de comunidades nómadas en las regiones de Campaña, Lacio y Lombardía»<sup>120</sup> en 2008, por el que se impulsó el censo obligatorio de las comunidades romaníes y sinti en ellas<sup>121</sup> y aumentaron considerablemente los controles formales e informales de esa población: *«He tenido problemas con la policía porque un día me pararon por la calle para pedirme la documentación y no me la devolvieron. Cuando finalizó el control, les pedí que me devolvieran mis documentos de identificación, pero la policía me dijo que no sabía donde estaban y que tenía que ir a la embajada rumana»*<sup>122</sup>.

<sup>118</sup> Artículo 7, apartado 3, letras b) y c) de la Directiva sobre la libertad de circulación.

<sup>119</sup> Véase artículo 16, apartado 1 de la Directiva sobre la libertad de circulación.

<sup>120</sup> Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 21 de mayo de 2008. Dichiarazione dello stato di emergenza in insediamenti agli relazioni di Campania regioni delle territorio nel nomadi comunità, Lazio e Lombardia (Declaración del estado de emergencia en asentamientos de comunidades nómadas en el territorio de las regiones de Campania, Lacio y Lombardía). Disponible en: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0979\\_2008\\_05\\_27\\_decreto\\_21\\_maggio\\_2008.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0979_2008_05_27_decreto_21_maggio_2008.html). En mayo de 2009, se prorrogó el estado de emergencia hasta diciembre de 2010 y se amplió para incluir a Turín y Venecia.

<sup>121</sup> Informe del European Roma Rights Centre, del Open Society Institute y de osservAzione (mayo 2009) a la Comisión Europea sobre las vulneraciones del Derecho comunitario y los derechos fundamentales de las comunidades romaní y sinti por el Gobierno italiano en la implantación del censo en «campamentos nómadas», disponible en: <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (30.10.2009).

<sup>122</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 20.02.2009.

Existen también algunas pruebas de que este tipo de trato crea un «desplazamiento» que afecta a la libertad de circulación. En España, un encuestado relató lo siguiente: *«Abandoné Italia porque no había trabajo allí y también debido a los carabinieri. Un amigo mío fue golpeado por ellos en mi presencia. Ya no volveré a Italia. Aquí [en España] los policías no son tan brutales. Algunos nos hablan con educación, otros no, pero en Italia nadie lo hace [...] En general, los italianos son bastante parecidos a los españoles, el problema es la policía»*<sup>123</sup>. Así lo confirman las ONG españolas que trabajan con el colectivo romaní. *«Conocemos a varias familias que llegaron el año pasado, después del verano, tras ser expulsadas de Italia. Estaban asustadas. Cuando el mediador se puso en contacto con ellos, le preguntaron «¿Es usted de la policía?»*<sup>124</sup>.

En otros casos, algunos encuestados romaníes contaron que habían sufrido agresiones verbales por parte de la policía: *«Una noche, justo cuando salía de la mezquita, me paró la policía. Registraron mi coche. [...] Me retuvieron durante una hora y media y luego llegaron dos patrullas más. Había doce policías en ese lugar. Después los policías más jóvenes empezaron a lanzarnos los peores insultos, como: «¡Estos gitanos! Me gustaría ponerles contra el paredón y fusilarles»*<sup>125</sup>.

Por el contrario, al ser preguntado por sus encuentros con funcionarios de la policía en Francia, la respuesta de un encuestado fue característica: *«Puedo contarles más cosas sobre mis encuentros con nuestra policía en Bulgaria. La última vez, cuando me encontraba en una ciudad turística al noroeste de Bulgaria a orillas del Mar Negro y caminaba por una calle que conecta la playa con el Casino, la policía me paró cuatro veces para pedirme la documentación. En los cuatro años que llevo aquí, la policía nunca me ha parado para pedirme la documentación»*<sup>126</sup>.

### 3.3. Derechos políticos

*«Lo irónico es que tengo derecho a votar, pero no a trabajar. En las pasadas elecciones municipales, el actual alcalde, entonces candidato, visitó el centro de integración, como siempre se había hecho en Bulgaria, para convencernos de que le votáramos a él. Nos prometió que si le votábamos, recibiríamos asistencia social»*<sup>127</sup>.

Desde 1992, el Tratado CE establece (actualmente en el artículo 19) el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida. En consecuencia, el artículo 3

<sup>123</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 02.03.2009.

<sup>124</sup> Entrevista con una delegación de la ONG ACCEM en la ciudad de Gijón, España, 12.03.2009.

<sup>125</sup> Entrevista con Amalipe Romano, Italia, 30.03.2009.

<sup>126</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>127</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

de la *Directiva 94/80/CE del Consejo* establece que: «Toda persona que, en el día de referencia: (a) sea ciudadano de la Unión [ ... ] y que b) sin poseer la nacionalidad del Estado miembro de residencia, cumpla, sin embargo, las condiciones a las que la legislación de este último supedita el derecho de sufragio activo y pasivo de sus nacionales, tendrá derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro de residencia»<sup>128</sup>. Aunque se contemplan algunas excepciones, los ciudadanos de la UE deben poder registrarse y votar exactamente de la misma forma que los ciudadanos nacionales en las elecciones municipales y europeas, si bien no existen unas normas comunes a todos los Estados miembros sobre la inscripción en el censo electoral.

Según un informe de la Comisión Europea en 2008: «En diciembre de 2006 la Comisión aprobó el Informe sobre las elecciones europeas 2004 [ ... ] puede observarse un incremento de la participación de los ciudadanos de la Unión que viven en un Estado miembro distinto de su Estado de origen. En 2004, más de un millón de ciudadanos de la Unión se registraron en el censo electoral de sus Estados de residencia, lo que representa casi el 12%, frente al 5,9% en 1994 y el 9% en 1999. El incremento de la participación se explica por la mayor movilidad de los ciudadanos en la UE y por los esfuerzos de los Estados miembros para informales de sus derechos. Sin embargo, se presentaron menos de estos ciudadanos como candidatos: 62 en 1999 frente a 57 en 2004 [...]»<sup>129</sup>.

En Francia, algunos búlgaros romaníes se empadronaron para poder votar en las elecciones locales en 2008, animados por activistas locales, pero parece ser que fueron pocos los que llegaron a votar. No se han encontrado otras iniciativas parecidas para alentar o promover la participación política en otros lugares de Francia.

En España, un representante de la Fundación Secretariado Gitano (FSG) comentó: «Ninguno de los que conocemos [personas de etnia romaní] ha votado [elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2009]»<sup>130</sup>. Posiblemente la falta de información sobre los procedimientos de inscripción en el censo electoral explique el bajo índice de participación en las elecciones de la población romaní que vive en un Estado miembro distinto al suyo de origen.

La única iniciativa política positiva que se identificó en la investigación fue la emprendida en Francia por la ONG *Romeurope*, que en septiembre de 2008 se reunió con los nuevos funcionarios electos para darles a conocer la situación de

<sup>128</sup> Directiva 93/109/CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. *Diario Oficial L 329, de 30.12.1993*; Directiva del Consejo [94/80/EC](#) del 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y de sufragio pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. *Diario Oficial L 368 de 31.12.1994*.

<sup>129</sup> Comisión de las Comunidades Europeas 2008, *Quinto informe sobre la ciudadanía de la Unión* (1 de mayo de 2004 – 30 de junio de 2007) Bruselas, 15.2.2008 COM(2008) 85 final, p. 6.

<sup>130</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, España, 13.07.2009.

los ciudadanos de etnia romaní procedentes de otros Estados miembros y para pedirles que apoyaran políticas orientadas a mejorar su situación. Como resultado de esa reunión, se hizo la siguiente declaración pública: *«Nosotros, representantes electos, en la diversidad de nuestros mandatos, en la pluralidad de nuestros colores políticos, somos conscientes, a todos los niveles, del reto que plantea el asentamiento de población romaní procedente de Europa oriental en nuestros territorios. Ante el sufrimiento humano del colectivo romaní, no podemos responder con pasividad e indiferencia. Como ciudadanos de la Unión Europea privados del derecho a trabajar por la adopción en Francia de las disposiciones que establece el régimen transitorio, los búlgaros y rumanos de etnia romaní no pueden integrarse en nuestra sociedad. Esta situación, contraria a la idea europea, genera desigualdades y contribuye además a la irregularidad de su presencia en Francia y, en consecuencia, a la pobreza extrema en la que viven. El Estado puede poner fin a los mecanismos transitorios. Pero para ello hace falta voluntad política. Pedimos al Estado que ponga fin al régimen transitorio que niega a los ciudadanos rumanos y búlgaros de etnia romaní el acceso a un empleo y les convierte en europeos de segunda clase»*<sup>131</sup>.

En cuanto a la cuestión más general de la participación ciudadana en la vida pública, la investigación constató un alto nivel de abstención y segregación. Se conocen muy pocos casos de personas de etnia romaní procedentes de otros Estados miembros que participen en organizaciones de la sociedad civil en el Estado de acogida. La segregación física de estos colectivos romaníes inmigrantes en todos los países de acogida contribuye indudablemente a su aislamiento social.

Sin embargo, lo más preocupante es que, a veces las propias ONG, sea o no de forma deliberada, pueden crear una barrera para la participación de la población romaní en la vida pública. Como relató uno de los encuestados, residente en Francia: *«Cuando acudí a la oficina municipal para registrarme dando la dirección del Centro de Integración, me dijeron que tenía que ponerse en contacto con ellos la ONG que dirigía ese centro»*<sup>132</sup>. Otro encuestado dijo: *«Estamos muy agradecidos por la atención que hemos recibido de los asistentes sociales aquí y del personal de los servicios locales de protección del menor. En cambio, no tengo ningún contacto con el Ayuntamiento. Siempre nos han ayudado las ONG y han ido allí en representación nuestra cuando ha sido necesario.»*<sup>133</sup>. Es muy importante que las organizaciones de la sociedad civil pasen gradualmente de ayudar a las personas de etnia romaní representándolas ante las autoridades públicas, a capacitarlas para que puedan ser ellas las que se representen a sí mismas.

Uno de los pocos ejemplos que existen de participación comprometida en la vida pública es la iniciativa «Mes de la historia de las comunidades gitanas, romaníes y

<sup>131</sup> «Appel des élus pour une politique d'accueil et d'accès aux droits en direction des Roms d'Europe de l'Est installés en France» [Elección de representantes para una política de acogida y acceso a los derechos para la población romaní de Europa del Este que establecen su residencia en Francia] *Romeurope*, 07.07.2009, disponible en: <http://www.romeurope.org/?p=1398#more-1398> (23.10.2009).

<sup>132</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>133</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

nómadas» en el Reino Unido, con una importante participación de la población romaní procedente de otros Estados miembros y que cuenta con el respaldo de la Subsecretaría Parlamentaria de Estado para la Enseñanza Escolar (*Parliamentary Under Secretary of State for Schools*). Esta iniciativa es una «colaboración entre nuestras comunidades y los funcionarios de la administración local y central que quieran ayudarnos, pero para que tenga éxito se requiere la participación activa de todos los miembros de las comunidades gitanas, romaníes y nómadas»<sup>134</sup>. Muchos de los actos organizados con este motivo cuentan con la participación de las comunidades romaníes procedentes de otros Estados miembros, o se dirigen a ellas.

### 3.4. Derechos económicos y sociales

Los ciudadanos de la UE que viven en un Estado miembro distinto a su Estado de origen y tienen un empleo formal o trabajan por cuenta propia tienen acceso a los derechos sociales que comporta el empleo en unas condiciones básicamente iguales a las que disfrutaban los nacionales del país de acogida. Ahora bien, cuando carecen de un empleo formal y tampoco trabajan por cuenta propia, sus derechos sociales se ven seriamente recortados y dejan de cumplir el requisito de disponer de «recursos suficientes» para obtener el permiso de residencia. Aunque esto se aplica por igual tanto a las personas de etnia romaní como al resto de la población, parece afectar especialmente a las primeras, ya que tienen más probabilidades de que se las considere «económicamente inactivas» cuando trabajan en la economía informal.

No obstante, la Comisión Europea ha dejado claro que el concepto de «recursos suficientes» debe interpretarse a la luz del objetivo de la Directiva, que es facilitar la libre circulación. De hecho, la Directiva sobre la libertad de circulación dice que los Estados miembros no podrán establecer un importe fijo correspondiente a lo que consideran «recursos suficientes», ni directa ni indirectamente, por debajo del cual se podrá negar automáticamente el derecho de residencia. Por lo tanto las autoridades de los Estados miembros habrán de tener en cuenta la situación personal del interesado. La Comisión Europea insiste en que las autoridades deben realizar una prueba de proporcionalidad. En este sentido, las orientaciones de la Comunicación Europea establecen tres grupos de criterios relativos a la duración de la ayuda, la situación personal y el importe de la ayuda concedida<sup>135</sup>.

Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. La Comisión Europea subraya que «Solamente la recepción de

<sup>134</sup> What is GRTHM?» disponible en: <http://www.grthm.co.uk/whatis.php> (27.08.2009).

<sup>135</sup> Véase Comisión Europea, «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros», COM(2009) 313/4 final de 2.7.2009, pp. 8-9, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:ES:PDF> (29.10.09).

subsidios sociales puede considerarse pertinente para determinar si la persona en cuestión representa una carga para la asistencia social». La necesidad de evaluar la situación personal de los ciudadanos comunitarios y el hincapié que hace la Comisión Europea en el principio de proporcionalidad indican claramente que el mero hecho de que alguien dependa de la ayuda social básica no puede justificar automáticamente su expulsión<sup>136</sup>. También se rechaza la interpretación del requisito de «recursos suficientes» como la circunstancia de «no suponer una carga para las finanzas públicas», en la que parece basarse la práctica adoptada frente a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní en algunos Estados miembros.

El temor a que se convierta en una «carga excesiva» puede contribuir a que se deniegue el acceso de la población romaní a los servicios sociales. Según un funcionario de la Unidad de Protección Internacional del Ministerio de Interior finlandés: *‘No existe ninguna sanción vinculada a la obligación de registrar el derecho de residencia en la Ley de extranjería, que es ignorada habitualmente por todos los ciudadanos comunitarios que residen en Finlandia. [...] Tengo la impresión de que, aunque esta información haya llegado a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que ejercen su derecho a la libertad de circulación y residencia, no han querido registrar su residencia. En general, no quieren tener tratos con las autoridades’*<sup>137</sup>. Así pues, una estrategia sensata para sobrevivir es «pasar desapercibido»: quien es capaz de sobrevivir con la mendicidad, quien es capaz de dormir en las calles y es capaz de vivir sin asistencia médica, no se convierte en una carga para el sistema de asistencia social.

Por otra parte, la investigación demuestra que, aun cuando exista un derecho claro a recibir prestaciones sociales, el acceso de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní procedentes de otros Estados miembros a esas prestaciones puede verse dificultado por la burocracia nacional y local y por una reticencia general a que la población romaní pueda disfrutar de esas ventajas. En cuanto a la integración de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní, esta investigación ha demostrado una amplia diversidad de experiencias, desde personas que han recibido el mismo trato que los ciudadanos nacionales, hasta personas que se han visto privadas de todo tipo de ayuda social.

---

<sup>136</sup> Como señala el Centre for European Policy Studies: «Aunque la Directiva 2004/38 no permite a los Estados miembros la expulsión automática de un ciudadano de la Unión por haberse convertido en una carga excesiva para el sistema de asistencia social, algunos Estados miembros parecen adoptar ese planteamiento», en Carrera, S. y Faure Atger, A. 2009. *Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?* CEPS Informe especial/Abril 2009, p. 12.

<sup>137</sup> Entrevista con un funcionario de la Unidad Internacional de Protección del Ministerio del Interior, Helsinki, Finlandia, 12.05.2009.

### 3.5. Acceso a un empleo

La libre circulación de los trabajadores constituye una de las libertades fundamentales de la Unión Europea. El artículo 15 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece, en los casos y condiciones previstos en el Derecho comunitario y contemplados en los tratados, que «1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada. 2. Todo ciudadano de la Unión tiene la libertad de buscar un empleo, de trabajar, de establecerse o de prestar servicios en cualquier Estado miembro».

El artículo 7 de la Directiva sobre la libertad de circulación, referido al «Derecho de residencia por más de tres meses» considera la libertad de circulación en el contexto del trabajo: «Todos ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si [...] es un trabajador por cuenta ajena o propia en el Estado miembro de acogida». Esta disposición crea un régimen de derechos relativamente sencillo para la población romaní procedente de otros Estados miembros. Si son ciudadanos de la UE y tienen un empleo formal, verán reconocido casi de inmediato su derecho de residencia, del que se derivarán otros importantes derechos sociales y económicos.

El Tribunal de Justicia europeo ha confirmado que los ciudadanos comunitarios tienen también derecho a residir por un período de hasta seis meses si «pueden demostrar que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratados»<sup>138</sup>. La propia Directiva sobre la libertad de circulación dice también claramente que un ciudadano comunitario que haya entrado en el territorio de un Estado miembro «para buscar trabajo» no podrá ser expulsado mientras pueda demostrar que sigue buscando empleo y que tiene «posibilidades reales de ser contratado»<sup>139</sup>.

El derecho a un empleo se ha visto recortado considerablemente por las disposiciones transitorias de los Tratados de adhesión de 16 de abril de 2003 relativos a la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, y de 25 de abril de 2005 relativos a la adhesión de Bulgaria y Rumanía<sup>140</sup>. Esas restricciones siguen limitando los derechos laborales de manera mucho más formal que en ningún otro

---

<sup>138</sup> TJCE, C-292/89, *Antonissen*, sentencia de 26.02.1991.

<sup>139</sup> Véase el artículo 14, apartado 4 de la Directiva sobre la libertad de circulación.

<sup>140</sup> Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumanía 2003, disponible en: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/treaty\\_2003/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2003/index_en.htm) (05.09.2009.) y [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/treaty\\_2005\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2005_en.htm) (05.09.2009.).

ámbito<sup>141</sup>. Contemplan claramente la posibilidad de imponer restricciones al acceso de los ciudadanos de esos países al mercado de trabajo en otros Estados miembros de la UE, pero no se articulan, aunque queden implícitas, otras restricciones relativas a sus derechos sociales y económicos. En consecuencia, estos ciudadanos, entre ellos los de etnia romaní, quedaron formalmente excluidos de los mercados de trabajo de determinados Estados miembros<sup>142</sup>. En algunos casos, todavía no se han eliminado estas barreras (véase la Tabla 1).

La Comisión Europea ha dicho claramente que esas restricciones deben eliminarse para que los trabajadores puedan ejercer su derecho a la libertad de circulación: «La eliminación de restricciones no sólo tendría sentido económico, sin causar daños discernibles en los mercados de trabajo nacionales, sino que ayudaría también a evitar algunos de los problemas más graves que plantean los mercados de trabajo cerrados, sobre todo el trabajo no declarado y el trabajo falso por cuenta propia. El volumen y la dirección de los flujos de migración dependen más de la oferta y demanda general de mano de obra y de otros factores que de las restricciones en el acceso al mercado de trabajo. Las restricciones pueden incluso retrasar los ajustes del mercado de trabajo y agravar la incidencia del trabajo no declarado»<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> La restricción siguió una lógica de 2+3+2 años: Las disposiciones transitorias establecían que durante los dos primeros años después de la adhesión, el acceso a los mercados de trabajo de los antiguos Estados miembros de la UE dependería de la legislación y las políticas nacionales de esos Estados miembros. Por lo tanto, los trabajadores de los nuevos Estados miembros necesitarían probablemente un permiso de trabajo. Estas medidas nacionales podrán prorrogarse durante un periodo adicional de tres años. Transcurrido ese tiempo, el Estado miembro que aplicó medidas nacionales podrá seguir haciéndole durante dos años más si notifica a la Comisión distorsiones graves en su mercado de trabajo. En cualquier caso, los trabajadores de los nuevos Estados miembros tendrán que recibir prioridad sobre los trabajadores de terceros países. Una vez que el trabajador haya conseguido acceso al mercado de trabajo, tendrá que recibir el mismo trato que los trabajadores nacionales.

<sup>142</sup> Véase la Resolución del Parlamento Europeo de 2 de abril de 2009 sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, según la cual, «cuatro Estados miembros de los UE-15 no han abierto sus mercados de trabajo a los trabajadores de los Estados miembros de la UE-8 [y] once Estados miembros han comunicado a la Comisión su decisión de continuar aplicando restricciones en sus respectivos mercados de trabajo a los nacionales de Rumanía y Bulgaria a partir del 1 de enero de 2009».

<sup>143</sup> Informe de la Comisión sobre las disposiciones transitorias con respecto a la libre circulación de los trabajadores MEMO/08/718 Bruselas, 18 de noviembre de 2008, p. 2.

**Tabla 1: Trabajadores de los nuevos Estados miembros - disposiciones transitorias<sup>144</sup>**

|  |   |
|--|---|
| <b>UE-8: República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia</b> |   |
| <b>UE-2: Bulgaria, Rumanía</b>   |   |
| <b>FI Finlandia</b>  | <b>Libre acceso para la UE-8 (1 de mayo de 2006)<br/>Libre acceso para la UE-2 (1 de enero de 2007)</b>   |
| <b>FR Francia</b>  | <b>Libre acceso para la UE-8 (1 de julio de 2008)<br/>Restricciones con simplificaciones para la UE-2</b>   |
| <b>IT Italia</b>   | <b>Libre acceso para la UE-8 (27 de julio de 2006)<br/>Restricciones con simplificaciones para la UE-2</b>  |
| <b>ES España</b>   | <b>Libre acceso para la UE-8 (1 de mayo de 2006)<br/>Libre acceso para la UE-2 (1 de enero de 2009)</b>   |
| <b>UK Reino Unido</b>  | <b>Acceso para la UE-8 con un régimen de registro obligatorio de trabajadores (1 de mayo de 2004)<br/>Restricciones con simplificaciones para la UE-2</b> |

## Exclusión del mercado de trabajo y economía informal

*«Aquí he trabajado en la agricultura, en la vendimia, en la patata... la última vez con contrato, las veces anteriores sin él. No vine aquí para recibir ayuda; vine para buscar trabajo porque tengo pies y manos. Me gusta trabajar»<sup>145</sup>.*

Los encuestados romaníes en esta investigación expresaron su deseo abrumador de trabajar en la economía formal. El deseo de encontrar un empleo formal es el factor con efecto salida definitivo en todos los países de origen y el principal factor con efecto llamada en los países de destino. Como contaba un encuestado residente en Francia: *«En Rumanía trabajaba en el sector de la construcción con unos primos que se habían establecido en el barrio desde la época de los Ceaucescu, pero aquí no he conseguido trabajar más de tres meses seguidos. Trabajé durante un tiempo para el Ayuntamiento y más tarde en un taller de imprenta, pero éste tuvo que cerrar porque no recibía encargos. Al no tener estudios, he tenido que trabajar en la agricultura y la silvicultura. No he ganado más de cinco euros al día y no tengo perspectivas. Pero estoy bien integrado y no tengo problemas con la policía. Mi padre murió, mi madre y mis dos hermanas*

<sup>144</sup> Comisión Europea, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=es> (24.11.2009).

<sup>145</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 04.03.2009.

*viven aún en el pueblo y yo soy su única ayuda. Por eso decidí dejarlo todo y venirme a Francia. No tengo trabajo, pero lo estoy buscando en el sector de la construcción o de las carreteras. Quiero quedarme en Francia para trabajar»<sup>146</sup>.*

Los encuestados manifestaron claramente su disposición general a trabajar en cualquier sector de la economía formal: *«Trabajé en el sector de la construcción y la limpieza en 2008, con contratos. Después de eso, estuve cobrando el paro durante seis meses y me fui a Rumanía durante cuatro meses. Ahora se me ha acabado el paro y estoy buscando trabajo, no quiero ayuda, si encuentro un empleo no quiero ayuda [...] sólo me quedan 45 euros, pero no voy a pedir ayuda, lo que busco es un trabajo»<sup>147</sup>.* No obstante, las restricciones laborales transitorias, la falta de cualificación suficiente y el escaso conocimiento de la lengua nacional dificultan el acceso de la población romaní a un empleo formal.

En todos los países estudiados se encontraron distintas formas de exclusión del mercado de trabajo tanto formal como informal. Una parte de esa exclusión es estructural: muchas personas de etnia romaní están dispuestas a trabajar, pero carecen de cualificación, como consecuencia de su discriminación crónica en el sistema educativo de los países de origen. Incluso en un trabajo poco cualificado, el desconocimiento de la lengua nacional puede constituir un obstáculo insalvable: *«No puedo buscar trabajo aquí porque no hablo finlandés y no entiendo nada en ese idioma. Pero me gustaría tanto tener un trabajo aquí, dejar de mendigar por las calles con este frío»<sup>148</sup>.*

La población romaní es también víctima del racismo y la xenofobia: *«Tuve que defender mi casa con un bate de béisbol. Los niños británicos amenazaban a mis hijos, llamándoles “malditos paquis”. A las personas de etnia romaní nos ven como europeos orientales, asiáticos o inmigrantes. Nada de eso nos ayuda cuando tenemos que buscar trabajo en el Reino Unido.»<sup>149</sup>.* En Italia, los encuestados citaron una serie de prejuicios y estereotipos negativos frente a la población romaní, italiana o extranjera, como un obstáculo estructural para acceder a un empleo<sup>150</sup>.

La discriminación racial afecta específica y directamente a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní: *«Algunas de las mujeres que se dedican a la mendicidad han recibido cursos de plancha, tareas domésticas, etc., pero nos resulta difícil encontrar un hogar que quiera contratarlas. Han llegado a decirnos directamente por teléfono: “No queremos gitanas rumanas”»<sup>151</sup>.* Este tipo de discriminación parece ser habitual. Un encuestado que vivía en Italia contó: *«Lamentablemente, ahora estoy sin trabajo. Antes trabajaba en la construcción; tenía un empleo fijo. [...] Ahora la situación es difícil. A menudo el problema está en el documento de registro. Si en el documento de identificación figura que vivo en la vía Triboniano, no me contrata nadie, porque todo el mundo*

<sup>146</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 14.03.2009.

<sup>147</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 03.03.2009.

<sup>148</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

<sup>149</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 31.03.2009.

<sup>150</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 20.02.2009.

<sup>151</sup> Entrevista con Córdoba Acoge, España, 13.03.2009.

*sabe que allí hay un asentamiento romaní. Cuando busco un empleo, no puedo decir que vivo en un campamento y que soy de etnia romaní»<sup>152</sup>.*

Los intentos de integrar al colectivo romaní en la actividad económica formal se ven también obstaculizados por algunas medidas de las administraciones locales: *«Los rumanos romaníes se habían organizado bien para recoger chatarra. La recogida de chatarra ha sido siempre una de las principales actividades de ese colectivo. Entonces el Ayuntamiento de Nápoles publicó una ordenanza que lo prohibía. [...] En los tres últimos meses no hemos podido recoger chatarra. De hecho, desde principios de año, se quejan [el colectivo romaní] de que ya no pueden recoger chatarra como antes porque la policía les detiene y les incautan los vehículos. [...] De hecho, ahora hay muchos más hombres desempleados que antes»<sup>153</sup>.*

La distinción entre el trabajo en la economía formal y en la economía informal sigue siendo totalmente definitoria de la experiencia de la población romaní en el ejercicio de su derecho a la libertad de circulación y residencia. En Francia y España, por ejemplo, incluso los encuestados que estaban relativamente satisfechos con su experiencia en proyectos de integración manifestaron claramente su deseo de trabajar: *«Agradezco que me hayan incluido en el proyecto de integración. Nos han alojado en un lugar seguro por el que pagamos 50 euros al mes. Hay españoles y argelinos de etnia romaní que trabajan aquí como trabajadores sociales. Hacen todo lo posible por encontrarnos un empleo. Nos ayudan a salir adelante aquí. Pero la verdadera ayuda sería que pudiéramos trabajar legalmente. No tenemos ningún contacto físico con las autoridades locales. No tenemos ni idea de cual es la verdadera situación del mercado de trabajo, de si lo que llega a nuestros oídos es verdadero o falso. De vez en cuando oímos decir que hay trabajo en la recolección de hortalizas en otras regiones del país»<sup>154</sup>.*

Esta situación depende también a menudo de que la persona en cuestión sea hombre o mujer. Las mujeres romaníes tienen muchas más probabilidades de realizar un trabajo no remunerado: *«Somos una familia muy grande. Mi hija menor tiene 13 años, lo que significa que podría trabajar ya si quisiera. En Inglaterra también hay más oportunidades para la población romaní. Pero mi marido y yo hemos decidido que me quedaré en casa y cuidaré de la familia, porque tengo mucho trabajo que hacer aquí. Mis hijos mayores ya tienen niños y cuando se van a trabajar yo cuido de mis nietos»<sup>155</sup>.*

Cuando las personas de etnia romaní encuentran trabajo en la economía formal, casi siempre es en sectores volátiles, marginales y poco cualificados. En ellos la retribución puede ser relativamente buena, pero dependen de una plantilla flexible y la seguridad en el trabajo es escasa. Por ejemplo, en Italia, los varones encuestados aludieron a la crisis económica actual y a sus efectos directos en el

<sup>152</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 11.02.2009.

<sup>153</sup> Entrevista con un representante de la Comunidad de St.Egidio, Italia, 05.03.2009.

<sup>154</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

<sup>155</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Reino Unido, 23.03.2009.

sector de la construcción, en que se había empleado gran parte de la población romaní procedente de otros Estados miembros en los últimos años.

En el Reino Unido, la dependencia de empleos poco cualificados y temporales significa que la población romaní tiene que recurrir a las agencias de colocación para acceder a un trabajo, lo que puede dar lugar en algunos casos a un trato desigual y a explotación: *«Llegue hace casi 5 años. Antes solía encontrar trabajo a través de una empresa de trabajo temporal aquí en [lugar X]. Siempre hacía trabajos temporales; cuando se acababan, esperaba a que la agencia me llamara y me dijera que tenía un trabajo nuevo para mí. Ahora estoy sin trabajo y no puedo reclamar el paro porque no tengo ningún derecho a cobrarlo. He tenido multitud de trabajos temporales, pero nunca un empleo fijo durante más de doce meses seguidos»*<sup>156</sup>.

La marginación económica de muchos ciudadanos comunitarios de etnia romaní les hace especialmente vulnerables a la recesión económica y a unas prácticas laborales injustas. En una entrevista, un encuestado romaní de Eslovaquia oriental comentó, refiriéndose a los problemas que tienen con las empresas de trabajo temporal en el Reino Unido: *«Yo consigo trabajo a través de una empresa de trabajo temporal. Trabajo de manera continuada durante ocho meses. Transcurrido ese tiempo, tengo que firmar un nuevo contrato con la misma empresa de trabajo temporal y el mismo empleador. A los dos les he pedido en repetidas ocasiones que me hagan un contrato permanente. Pero no quieren hacerlo, porque tienen a muy pocas personas contratadas a tiempo completo»*<sup>157</sup>. En el Reino Unido, el modo en que funcionan las empresas de trabajo temporal y las consecuencias del sistema de registro de trabajadores plantean importantes dificultades a la población romaní procedente de otros Estados miembros.

Este tipo de experiencias se han repetido en toda la investigación: *«Yo trabajaba en una fábrica de champú; ¡tenía que trabajar toda la noche, desde las nueve de la noche hasta las siete de la mañana, por 18 euros al día! [...] Aquí algunas personas abusan de nosotros porque no sabemos cómo funcionan las cosas»*<sup>158</sup>. – *«Desde que llegamos aquí [en 2005], hemos trabajado todo el tiempo sin descanso y sin contrato. En agosto de 2008 quisimos volver a Bulgaria de vacaciones. Pero los dos empleadores, el de mi marido y el mío, se opusieron. Nos dijeron claramente que si nos íbamos de vacaciones, cuando volviéramos nos habrían despedido. Cuando volvimos, otras personas habían ocupado nuestros puestos. Trabajamos durante tres años con sólo un mes de vacaciones y nuestros empleadores prescinden de nosotros»*<sup>159</sup>.

Las ONG consultadas confirmaron tales abusos: *«A veces no les han pagado después de hacer su trabajo. Los empleadores eran pequeñas empresas gestionadas por personas que trabajaban por cuenta propia y que abusaban de ellos, pagándoles poco o nada. He conocido al menos cinco casos»*<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 02.04.2009.

<sup>157</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Reino Unido, 23.03.2009.

<sup>158</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 23.03.2009.

<sup>159</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 24.03.2009.

<sup>160</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, España, 13.03.2009.

El colectivo romaní se ve especialmente afectado por su bajo nivel de cualificación, consecuencia sobre todo del legado de discriminación estructural y de desigualdades en sus países de origen. Sumado a la discriminación racial que sufren en el país de destino, se encuentran con una dificultad especial para acceder al mercado de trabajo formal: *«Me gustaría tanto tener un trabajo. Lo intenté, pero no tenía cualificación suficiente, y en el mercado negro nadie me contrataría. Quisiera que las autoridades me dieran todos los papeles que necesito para registrarme en la oficina de empleo. Me dicen que sólo necesito el pasaporte, pero sigo teniendo el problema del idioma: ¿cómo voy a solicitar un empleo si no hablo su idioma? Ni siquiera sé dónde está esa oficina y aparentemente ellos no me pueden ayudar porque no tenemos una dirección permanente. Por el momento, he estado viviendo del reciclado de botellas. Si se fijaran bien, nos verían buscando botellas en todos los cubos de basura; eso es lo que hacemos durante todo el día»*<sup>161</sup>.

La ignominia de este tipo de trabajo marginal se percibe claramente: *«Todo lo que necesitamos es hacer algo. Desde que llegué aquí, me siento avergonzado. Soy un hombre de 42 años que sale todos los días a recoger basura. Así es como nos ganamos la vida aquí. Estamos buscando trabajo. La ciudad queda lejos. No hay trabajo. No tenemos dinero ni nada»*<sup>162</sup>.

Existen, por supuesto, algunos motivos que explican la permanente exclusión de la población romaní del mercado de trabajo. Por ejemplo, en Finlandia un miembro del Departamento de Servicios Sociales de la ciudad de Helsinki comentaba: *«El problema más grave es el desconocimiento del idioma. Otro problema es que no han recibido educación básica y carecen de cualificación profesional, lo que hace muy difícil su contratación, con independencia de que ellos mismos quieran o no trabajar. La crisis económica está empeorando aún más su situación laboral. En la situación actual, les resulta difícil encontrar incluso trabajos de corta duración»*<sup>163</sup>.

Ante el deseo expresado por muchos de los encuestados romaníes de trabajar en cualquier empleo formal, se plantea el reto fundamental de encontrar formas de integrarles en la economía formal. Es evidente que existe todavía una demanda de trabajadores poco cualificados en muchos Estados miembros de la UE y el acceso a ese tipo de empleo puede realizar una contribución esencial a su integración. En España, por ejemplo, la disponibilidad de trabajo en el sector de la agricultura ha sido un factor con efecto llamada y una forma de que muchas personas de etnia romaní pudieran empezar a disfrutar de unos niveles de vida dignos.

La mayoría de la población romaní procedente de otros Estados miembros participa en la actividad económica, pero de una manera desproporcionada en la economía informal. En este sentido, no son «económicamente inactivos», como consideran las administraciones locales a las personas de etnia romaní que tienen un empleo informal. Aquí se engloban toda una serie de actividades generadoras de ingresos, como el reciclado de vidrio o metales, la música callejera o la

<sup>161</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 05.05.2009.

<sup>162</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 23.03.2009.

<sup>163</sup> Entrevista con un funcionario de la ciudad de Helsinki, Finlandia, 29.04.2009.

mendicidad, entre otras. Estas actividades se tachan a menudo de «anómalas» o «indeseables» y los que las realizan pueden verse relacionados con acusaciones de conductas delictivas.

### 3.6. Mendicidad, delincuencia y victimización delictiva

*«No me gusta mendigar. Yo no mendigaba en Rumanía, pero tuve que aprender a hacerlo aquí [en Finlandia] porque no encontraba otro trabajo. No hay trabajo aquí para las mujeres romaníes. ¿Qué otra cosa puedo hacer?»<sup>164</sup>*

El empleo en la economía informal hace que la población romaní procedente de otros Estados miembros sea vulnerable a otras formas de explotación. Y si bien los encuestados en esta investigación no hicieron referencia expresa a ejemplos de victimización delictiva o participación en actividades delictivas, los medios de comunicación de toda la UE han hecho referencia frecuente a la participación de los colectivos romaníes en actividades delictivas», normalmente en el contexto del tráfico ilegal o los delitos menores.

Los estereotipos sobre la participación de la población romaní en actividades delictivas están generalizados en todos los Estados miembros y a menudo se centran en la población procedente de los Estados miembros de Europa central y oriental. Según un informe publicado por la BBC: «En Milán en 2007, inmediatamente después de la entrada de Rumanía en la Unión Europea, la policía observó un aumento de los robos y hurtos de carteras cometidos por menores romaníes. Pusieron en marcha una gran investigación que incluyó escuchas telefónicas y seguimientos y que reveló que una banda de delincuentes estaba usando a los niños para cosechar ingentes beneficios». La misma fuente afirma: «Según la policía de Madrid, el 95% de los niños menores de 14 años detenidos por robar en las calles son rumanos de etnia romaní»<sup>165</sup>. Dada la ausencia de datos estadísticos desglosados por origen étnico, dichos informes plantean cuestiones importantes sobre la validez de ese tipo de información y su repercusión en los estereotipos y prejuicios que existen contra el colectivo romaní. Se responsabiliza también a los Gobiernos de investigar más a fondo la cuestión y de buscar la manera de ayudar a esos niños que son víctimas de la trata de seres humanos.

El Consejo de Europa ha considerado debidamente esta cuestión en una conferencia sobre la población romaní y sus estadísticas: «Todos los participantes denunciaron la recogida, generalmente ilícita, de datos administrativos sobre la delincuencia romaní, que lo único que hacen es reforzar los estereotipos y que generalmente no reflejan la realidad. [Un participante] describió ... la posición absurda de algunos dirigentes políticos que alegaban no disponer de datos sobre el colectivo romaní porque la recogida de datos desglosados por origen étnico era

<sup>164</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Finlandia, 06.05.2009.

<sup>165</sup> BBC News (2009) «How Gypsy gangs use child thieves», (02.09 2009).

inconstitucional, pero podían dar cifras exactas sobre los delitos supuestamente cometidos por personas de etnia romaní»<sup>166</sup>.

El artículo de Péter Tálás en respuesta al asesinato de un padre romaní y de su hijo en Tatárszentgyörgy, Hungría, en febrero de 2009, planteaba una cuestión similar: «Igual de polémicas, tanto desde el punto de vista moral como profesional, son esas declaraciones que tratan de presentar los actos delictivos cometidos por personas de etnia romaní como "delincuencia romaní". En Hungría no se registra el origen étnico de los ciudadanos en las estadísticas de delitos desde 1991. Por otra parte, incluso en el censo esos datos sólo pueden facilitarse voluntariamente. Por tanto, únicamente se pueden tener estimaciones aproximadas hasta del tamaño total de la población romaní en Hungría, y prácticamente no existen datos contrastados sobre el porcentaje de delitos que son cometidos por personas de etnia romaní. Por lo tanto, el uso del término "delincuencia romaní" no tiene, sencillamente, ninguna base científica; sólo refuerza los prejuicios que ya existen contra la población romaní»<sup>167</sup>.

En todos los países estudiados, la población romaní practicaba la mendicidad. En muchos casos, esa parecía ser la única alternativa económica, aunque no deseada, cuando no se tenía acceso a un empleo: «*Otros rumanos de Slatina dijeron que estaban ganando dinero en España. Yo vine a trabajar. Pensé que iba a encontrar algún trabajo, pero no fue así (...) y al cabo de un tiempo tuvimos que optar por la mendicidad*»<sup>168</sup>.

La mayoría de los encuestados romaníes que se dedicaban a la mendicidad afirmaron que preferirían hacer otra cosa. Se constataron también diferencias de género en la mendicidad. Las mujeres tenían muchas más probabilidades de dedicarse a ella que los hombres. En la gran mayoría de los casos, las personas de etnia romaní preferían evitar esta forma de ganarse la vida. En los países estudiados, la respuesta oficial habitual a la mendicidad ha consistido en tratarla como una conducta desviada o ilegal, aunque en la mayoría de ellos la mendicidad es legal o tolerada. Por ejemplo, en Finlandia se creó un grupo de trabajo nacional para responder a la proliferación de mendigos, inequívocamente definidos como romaníes.

Los encuestados romaníes que se dedicaban a la mendicidad o que trabajaban en la economía informal refirieron dificultades en el cumplimiento del requisito de «suficientes recursos» para poder registrar su residencia y permanecer en el país de acogida, ya que los ingresos generados con actividades informales no se reconocen.

La investigación no pudo demostrar que se hubieran adoptado medidas para ayudar a ciudadanos comunitarios de etnia romaní – o de otras etnias – a pasar de un empleo en la economía informal a un empleo en la economía formal, aunque sí de la existencia de esas buenas prácticas en las intervenciones de carácter general

<sup>166</sup> Consejo de Europa «Roma and Statistics» Estrasburgo, 22-23 de mayo de 2000, p. 11, disponible en: <http://www.romnews.com/a/pdf/coeStatistics.PDF> (23.10.2009).

<sup>167</sup> P. Tálás «After Tatárszentgyörgy: On the Subjective Perceptions of Security» Zrinyi Miklós National Defence University, Institute for Strategic and Defence Studies Analyses 2009/4.

<sup>168</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 17.03.2009.

o dirigidas específicamente a la población romaní<sup>169</sup>. El trabajo por cuenta propia puede ser un mecanismo clave para apoyar esta transición, pero, una vez más, la investigación no ha encontrado ninguna prueba de que se hayan adoptado medidas relevantes, pese al compromiso de la UE con la flexiguridad<sup>170</sup> cuyo objetivo es favorecer la flexibilidad, la movilidad y la actualización de capacidades en todo el mercado de trabajo de la UE.

### 3.7. Acceso a una vivienda digna

*«El problema es que [las autoridades] nos han instalado en este campamento [oficial] a las afueras, lejos de todo, sin ninguna conexión con la ciudad; sin autobuses, sin nada. [...] En el campamento hay vigilancia policial día y noche. Aquí todos tenemos una tarjeta con nuestro nombre y una fotografía. Estamos vigilados por cámaras, como puede ver hay cámaras por todas partes; aquí hay seis cámaras»<sup>171</sup>.*

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sujeta a las condiciones y limitaciones aplicables al Derecho comunitario en los que se basa, y como se prevé en los Tratados de la UE, «reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales» (artículo 34). El derecho a una vivienda se articula menos claramente, pero el acceso a una vivienda de la población romaní procedente de otros Estados miembros se enmarca en el contexto de una infraestructura más general de derechos a una vivienda<sup>172</sup>.

Los ciudadanos comunitarios de etnia romaní con residencia legal tienen derecho a recibir el mismo trato que los nacionales de ese país en todo lo relacionado con la vivienda pública o social, o las subvenciones relacionadas.

<sup>169</sup> Por ejemplo, el Parlamento Europeo pone como ejemplo de buena práctica el Proyecto Clavel en España: Parlamento Europeo (2008) *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, pp. 73-4. Este proyecto, «tiene que ver con la regularización de algunas actividades de venta de las mujeres romaníes [...]. Se eligió una actividad “típica” de las mujeres romaníes – la venta callejera de flores – para elaborar un plan de regularización, que ha implicado formación, asistencia técnica y aumento de los ingresos de casi veinte mujeres romaníes».

<sup>170</sup> «La flexiguridad es una combinación de flexibilidad y seguridad en los contratos laborales [...] La flexiguridad es un intento de conciliar [...] dos necesidades fundamentales. Promueve una combinación de mercados de trabajo flexibles y una seguridad adecuada. La flexiguridad puede ayudar también a dar respuesta al dilema de la UE sobre el modo de mantener y mejorar la competitividad al tiempo que consolida el modelo social europeo.» Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades COM(2007) 359, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=es&pubId=188&type=2&furtherPubs=yes> (05.09.2009.).

<sup>171</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Italia, 20.02.2009.

<sup>172</sup> Comisario de Derechos Humanos (2009) «Recomendación del Comisario de Derechos Humanos sobre la aplicación del derecho a una vivienda» Estrasburgo, 30 de junio de 2009.

No obstante, los ciudadanos de la UE de etnia romaní que no obtienen certificados de registro, a pesar de que así lo exijan las autoridades, rara vez tienen acceso a ayudas para la vivienda y suelen terminar viéndose en situaciones de vivienda marginales.

En Italia, la política oficial en materia de vivienda para los colectivos romaní y sinti (tengan o no nacionalidad italiana) consiste en la construcción de «campamentos para nómadas» con viviendas prefabricadas o caravanas. Desde 1984, doce regiones italianas han adoptado leyes para la «protección» de las poblaciones nómadas y su cultura y han establecido «campamentos para nómadas»<sup>173</sup>. Otras personas de etnia romaní, sobre todo las procedentes de Rumanía, construyen chabolas o levantan tiendas en asentamientos ilegales, u ocupan ilegalmente viviendas o granjas de las que a menudo son desalojadas a la fuerza: *«En Milán, en los dos últimos años, se ha aplicado una política de desalojos continuos principalmente orientada a la comunidad de rumanos romaníes, sin anuncios oficiales ni alternativas viables. [...] Existe una política del terror. Todas las mañanas llega la policía y les amenaza con destruirlo todo»*<sup>174</sup>.

En mayo de 2008 se produjeron ataques contra la población romaní, rumana en su mayor parte, que vivía en asentamientos informales en la zona de Ponticelli en Nápoles, Italia, como informó la FRA<sup>175</sup>. Una mujer romaní recordaba así los acontecimientos: *«El año pasado, en mayo de 2008, prendieron fuego a nuestro campamento en Ponticelli. Ese día había ido con mi marido a recoger chatarra y dejamos a nuestros hijos en la chabola. Cuando regresamos, otros romaníes me dijeron que los italianos habían llegado con gasolina y habían prendido fuego al campamento»*<sup>176</sup>.

Las malas condiciones de vida afectan de forma especial a las mujeres y a los niños, al ser los que más tiempo suelen pasar en el hogar. Además, el cuidado de los hijos se considera principalmente como una responsabilidad femenina, lo que puede imponer a las mujeres romaníes una gran presión en ese tipo de vivienda.

En mayo de 2009, el European Roma Rights Centre (ERRC), el *Open Society Institute* y *osservAzione* presentaron a la Comisión Europea un informe en el que solicitaban a ésta que iniciara un procedimiento de infracción contra Italia por el supuesto incumplimiento de la Directiva relativa a la igualdad racial y la Directiva sobre la protección de datos, señalando que «[el] uso de estereotipos basados en el origen étnico como base para tomar decisiones oficiales –ya sea en el ámbito de la vigilancia de la aplicación de las leyes o el acceso a vivienda y alojamientos públicos– infringe, en la parte respectiva, la Directiva europea

---

<sup>173</sup> Véase, por ejemplo, Regione Lazio, Legge Regionale N. 82 DE 24-05-1985: Norme in favore dei rom, (10.06.1985) <http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/normativa/regionale/lazio.pdf> (30.10.2009).

<sup>174</sup> Entrevista con la Federación de Roma y Sinti Insieme, Italia, 14.04.2009.

<sup>175</sup> FRA (2008) disponible en: [http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08\\_en.pdf](http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_en.pdf) (23.10.2009).

<sup>176</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Italia, 18.02.2009.

relativa a la igualdad racial y también los derechos fundamentales según el Convenio Europeo de Derechos Humanos»<sup>177</sup>.

A principios de 2009, el Prefecto de Milán firmó la «Reglamentación de las zonas reservadas a comunidades nómadas en el territorio del municipio de Milán»<sup>178</sup>, que contempla la creación de un Comité directivo para verificar el permiso de residencia en los campamentos, el acceso a los mismos, la expulsión de ellos y el cumplimiento por sus residentes de los «pactos de legalidad y socialidad». La comunidad romaní firmó un documento similar<sup>179</sup>.

En España y Reino Unido, muchos de los encuestados declararon que vivían en alojamientos privados de alquiler, ya que la mayoría no tenía acceso a vivienda pública<sup>180</sup>. La vivienda de alquiler es a menudo muy problemática, dado el carácter privado del arrendador y la escasez de oferta. Los encuestados relataron casos de inquilinos que entraban en una vivienda sin firmar un contrato y, en cuanto pagaban el alquiler, se les pedía que se fueran. La población romaní, sobre todo la recién llegada, es víctima frecuente de explotación por parte de arrendadores privados que cobran rentas abusivas: «*Piden 500 euros al mes por apartamentos que están en muy malas condiciones. Hay un piso por el que piden 700 euros al mes. Tiene cuatro dormitorios, pero también otras cuatro familias que viven en el salón y el pasillo*»<sup>181</sup>.

No obstante, algunas respuestas son positivas: «*Mis caseros son muy amables. Muchos meses no puedo pagar la renta y me dicen “no se preocupe, sabemos que es el único que trabaja de su familia”*»<sup>182</sup>.

La carencia de hogar es un problema muy grave que afecta en todos los países estudiados a ciudadanos europeos de etnia romaní que se ven obligados a dormir en vehículos o edificios abandonados. Estas experiencias negativas fueron más frecuentes entre los encuestados en Italia: «*Vivía junto con otras familias en mitad del campo, era invierno; no había nada, sólo un colchón en medio del campo. Durante la noche me arrojaba con las mantas que nos daba Cáritas, pero no era suficiente, hacía demasiado frío, así que empecé a envolverme en una*

<sup>177</sup> Véase el apartado 125, disponible en: <http://www.errc.org/db/03/D5/m000003D5.pdf> (23.10.2009).

<sup>178</sup> Véase, por ejemplo, Il Commissario per l'emergenza nomadi in Lombardia, Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano (Reglamentación de las zonas destinadas a comunidades nómadas en el municipio de Milán) 05.02.2009, disponible en: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845\\_regolamento2009\\_0205.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento2009_0205.pdf) (27.11.2009).

<sup>179</sup> El European Roma Rights Centre presentó un recurso contra la declaración del estado de emergencia y sus disposiciones de aplicación, así como contra las disposiciones posteriores relativas al control de los campamentos de nómadas ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lacio. Ya a principios de septiembre de 2009, el ERRC informó de que una decisión que declaraba la ilegalidad de la toma de huellas dactilares y la regulación de los campamentos, pero que defendía el estado de emergencia, había sido recurrido ante el Consejo de Estado por las dos partes implicadas en el asunto.

<sup>180</sup> Principalmente desempleados, enfermos, discapacitados o cuidadores de niños discapacitados.

<sup>181</sup> Entrevista con Córdoba Acoge, España, 17.03.2009.

<sup>182</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 23.03.2009.

*alfombra y a taparme además con nylon para no mojarme cuando llovía y para que los ratones, que por la noche se me subían encima, no llegaran a tocarme»<sup>183</sup>. Sin embargo, estos problemas se dan también en otros lugares, como por ejemplo en Finlandia, en donde un encuestado contaba: «Vivo en una especie de cabaña de madera que nos hemos construido nosotros mismos. En ella vivimos siete personas. No tenemos ningún servicio básico, porque no es un campamento legal. Es un descampado [un solar vacío]. Hace cuatro días la policía vino a decirnos que teníamos que desalojar el lugar y ahora tengo un papel en rumano, escrito por las autoridades, que nos obliga a demoler la cabaña en una semana, o, si no, la demolerán ellos, porque este solar pertenece a la ciudad de Helsinki. [ ... ] La policía nos dijo que nos fuéramos a un lugar de acampada legal, pero nos resulta demasiado caro vivir allí; 60 euros a la semana: ¿cómo podríamos pagarlo?»<sup>184</sup>*

En el Reino Unido, la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte publicó recientemente un informe sobre cómo los ataques racistas habían dejado sin hogar a algunos rumanos de etnia romaní: «Irlanda del Norte se convirtió en el centro de atención de los medios de comunicación internacionales debido a los ataques racistas perpetrados contra miembros de la comunidad romaní. No obstante, tras esos ataques racistas y a pesar de haberse quedado sin hogar, se estableció por ley que las víctimas no tenían derecho a recibir prestaciones de la seguridad social ni ayuda por carencia de hogar. [ ... ] La Comisión es consciente de que la Secretaría de la Vivienda de Irlanda del Norte y el Health and Social Care Trust han trabajado mano a mano con las organizaciones de voluntarios para prestar apoyo y asistencia. [...] Este episodio ilustra claramente la necesidad urgente de una reforma legislativa y de orientaciones claras sobre las responsabilidades de las autoridades competentes respecto a los ciudadanos no nacionales del Reino Unido en situación de carencia de hogar»<sup>185</sup>.

En Francia, la población romaní procedente de otros Estados miembros tiene derecho a una vivienda digna e independiente, pero eso depende de que se les reconozca el derecho de residencia. La ONG *Romeurope* registró cerca de 80 desalojos de personas de etnia romaní procedentes de otros Estados miembros que vivían en chabolas o campamentos entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2008. En dos tercios de los casos, los desalojos afectaron a grupos de más de 50 personas, muchos de ellos niños<sup>186</sup>.

<sup>183</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 20.02.2009.

<sup>184</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 04.05.2009.

<sup>185</sup> Devlin, Roisin y Sorcha McKenna (2009) *No Home from Home: Homelessness for People with No or Limited Access to Public Funds* Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, p. 3, disponible en: [http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No\\_Home\\_from\\_Home\\_\(September\\_2009\).pdf](http://www.nihrc.org/dms/data/NIHRC/attachments/dd/files/108/No_Home_from_Home_(September_2009).pdf) (05.09.2009.).

<sup>186</sup> Romeurope, *Report 2007-2008* París: Romeurope, disponible en: <http://www.statewatch.org/news/2009/jan/roma-in-europe-report-2008.pdf> (20.10.2009).

### 3.8. Acceso a la asistencia sanitaria

*«Mi esposa se desmayó y se cayó, haciéndose mucho daño ... nos dijeron que fuéramos al médico para que nos diera una receta y acudimos a una clínica privada. Pagamos 50 euros y los médicos la trataron muy bien. Pero una semana después tenía que volver al hospital para hacerse un control y, como no podíamos volver a pagar otros 50 euros, fuimos a un hospital público y nos acompañó un finlandés de etnia romaní para ayudarnos con el idioma. Los médicos hicieron una fotocopia de su pasaporte, pero se negaron a tratarla por no tener una dirección permanente»<sup>187</sup>.*

*«El sistema de salud es mejor aquí. En general, nos atienden bien. Es mucho mejor que en Rumanía, donde tenemos que pagar al médico para recibir un servicio digno. Puede que nos encontremos con una enfermera algo antipática, pero en general el tratamiento y el servicio son buenos»<sup>188</sup>.*

En el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se reconoce expresamente el derecho a la salud, sujeto a las condiciones y restricciones aplicables al Derecho comunitario en el que se basan, y que se contempla en los tratados de la UE: «Toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.»

Todos los ciudadanos comunitarios que residan en otro Estado miembro deben tener derecho de acceso al sistema nacional de salud en las mismas condiciones que los nacionales del país de acogida por medio de la tarjeta sanitaria europea<sup>189</sup>. El país de origen expide esa tarjeta para los ciudadanos registrados en el sistema nacional de seguridad social, gratuita durante un período inicial. No obstante, como la Comisión Europea ha observado, «la tarjeta sanitaria europea ofrece tal cobertura global cuando el ciudadano de la UE en cuestión no traslada su residencia al Estado miembro de acogida en el sentido del Reglamento (CEE) n° 1408/71 y tiene intención de volver, por ejemplo por estudios o desplazamiento a otro Estado miembro»<sup>190</sup>. En otras palabras, la tarjeta sanitaria europea está pensada para quienes «visitan» otro Estado miembro, no para quienes «residen» en él.

El primer nivel de exclusión en el acceso a la asistencia sanitaria se produce simplemente porque, como dijeron los encuestados, muchos no conocen la

<sup>187</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 04.05.2009.

<sup>188</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, España, 23.02.2009.

<sup>189</sup> Información sobre la «Tarjeta Sanitaria Europea» disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/living\\_and\\_working\\_in\\_the\\_internal\\_market/free\\_movement\\_of\\_workers/c10123\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/free_movement_of_workers/c10123_en.htm) (27.11.2009).

<sup>190</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, Bruselas, COM(2009) 313/4.

existencia de la tarjeta sanitaria europea. Un número considerable de encuestados romaníes para esta investigación, en los distintos países de origen, sobre todo en Rumanía, y en todos los países de acogida, no la conocían y, por tanto, no la tenían. Esta circunstancia puede crear una barrera para el acceso a la sanidad, con excepción de los niños, ya que todos los sistemas de asistencia sanitaria garantizan plenamente el acceso de los niños, independientemente de su situación administrativa. Por ejemplo en España, en la Comunidad Autónoma Valenciana, las nuevas normas administrativas exigen a los ciudadanos comunitarios no afiliados al régimen de seguridad social que presenten un certificado de cobertura médica de sus países de origen<sup>191</sup>. Algunos de los encuestados en Cataluña aludieron también a esta práctica. Resulta paradójico que, en algunos casos, los ciudadanos comunitarios de etnia romaní se encuentran con más dificultades para acceder a la asistencia sanitaria que los nacionales de terceros países sin papeles. Una mujer romaní lo explicaba así: «*Cuando llegué aquí por primera vez estaba embarazada y me llevaron al hospital, me ingresaron y me atendieron sin hacerme preguntas. Recibí un trato amable y estoy muy agradecida a los servicios de salud [...]. Ahora no tengo tarjeta sanitaria, para poder tenerla me dijeron que necesitaba presentar un certificado de Bulgaria en el que se dijera que he pagado las cotizaciones a la seguridad social*»<sup>192</sup>.

Algunos de los encuestados explicaron que se les había negado la tarjeta sanitaria europea porque no habían cotizado suficientemente a la seguridad social en sus países de origen. Otra cuestión relacionada es qué hacer con los ciudadanos económicamente inactivos, sobre todo los niños, de los que no cabe esperar que hayan cotizado a la seguridad social, pero que deberían recibir la tarjeta sanitaria europea automáticamente. Excluido del sistema público de asistencia sanitaria e incapaz de costearse un tratamiento médico privado, el colectivo romaní se encuentra en una situación especialmente vulnerable en este sentido.

Un segundo nivel de exclusión concierne al acceso al sistema de seguridad nacional del país de destino. Muchos encuestados no pueden beneficiarse de cobertura médica nacional en el país de destino cuando se establece el registro de la residencia como un requisito previo.

Irónicamente, algunos de los encuestados comentaron que antes de la entrada de su país en la UE habían tenido un acceso más fácil a la asistencia sanitaria porque no estaban obligados a demostrar su registro en el sistema nacional de seguro médico de su país de origen. Por ejemplo, en Italia dijeron que las dificultades que encontraban para acceder a un empleo les impedían también el acceso a los servicios sanitarios, porque la tarjeta sanitaria que les permitiría disfrutar de las prestaciones del *Servizio Sanitario Nazionale* (SSN) [Servicio Nacional de Salud italiano] se expide sólo para los que tienen empleo o están en posesión de un

---

<sup>191</sup> Agencia Valenciana de Salut, Instrucción 03-08 *Asistencia sanitaria a extranjeros búlgaros y rumanos por carecer de recursos económicos*, julio 2008.

<sup>192</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 24.03.2009.

certificado de residencia<sup>193</sup>. *«Aquí en Milán tenemos algunos problemas sanitarios. No tenemos la tarjeta sanitaria. La tarjeta está vinculada al empleo; si no trabajas, no te la dan. Si me hace falta un médico, tengo que pagar por el servicio salvo que se trate de una urgencia, en cuyo caso voy directamente a urgencias. Pero en el hospital me han pedido que pague incluso por las urgencias. En muchas ocasiones se han negado a tratarme porque no tenía dinero. Antes de 2007, cuando no éramos europeos, teníamos atención sanitaria, teníamos la tarjeta que permite a los ciudadanos extracomunitarios y a los inmigrantes ilegales recibir asistencia médica»*<sup>194</sup>.

Del mismo modo en España, en algunas Comunidades Autónomas como la Valenciana, y supuestamente en Cataluña, los encuestados indicaron que, desde la entrada de su país en la UE, se les obliga a demostrar que están afiliados al sistema de seguridad social de su país de origen para acceder a la seguridad social española. En este contexto, necesitan un certificado en el que se indique si están o no registrados, pero para obtenerlo tienen que viajar a su país, ya que no pueden conseguirlo en su consulado. Los encuestados romaníes en Finlandia refirieron problemas similares. Estas dificultades administrativas pueden convertirse en obstáculos insalvables para quienes no hablan el idioma del país de destino.

La población romaní que vive en condiciones especialmente desfavorecidas tiene aún más dificultades para acceder a la atención primaria. Un médico de una unidad médica móvil que visitaba a diario un barrio marginal en España, en el que vivían más de 500 personas de etnia romaní procedente de otros Estados miembros, lo explicaba así: *«Cuando tienen que acudir al centro de salud, no son especialmente bienvenidos. Se les atiende, pero se les pide que firmen un papel en el que dice que tienen que presentar la tarjeta sanitaria o pagar el servicio. Para conseguir la tarjeta sanitaria, tienen que estar empadronados, lo cual es bastante difícil cuando se vive en un poblado de chabolas. La policía tiene que visitar la chabola y emitir un informe favorable, y puede ocurrir que el día de la visita de la policía no haya nadie allí. Hemos observado que [las personas de etnia romaní] tienen a veces miedo de regresar al centro de salud porque creen que les harán pagar la próxima vez [...]. Tienen que caminar tres kilómetros hasta llegar a la carretera. Salir del poblado de chabolas es una aventura. Así que, por ejemplo, una mujer romaní con varios hijos a su cargo tiene muy complicado presentarse en el centro de salud a las 8.30 para hacerse un análisis de sangre de control»*<sup>195</sup>.

No obstante, a pesar de estos problemas, los encuestados dijeron que, globalmente, estaban satisfechos con la cobertura sanitaria y los tratamientos recibidos, sobre todo en el Reino Unido y España, y especialmente en comparación con sus países de origen.

<sup>193</sup> Para un examen de las disposiciones relativas a la asistencia sanitaria italiana para los ciudadanos de la UE, véase: Massimiliano, Vrenna (2007), *Assistenza Sanitaria*. Immigrazione.it., Roma, disponible en: [http://www.caritas.na.it/file/4\\_Assistenza\\_sanitaria.pdf](http://www.caritas.na.it/file/4_Assistenza_sanitaria.pdf) (31.10.09).

<sup>194</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 11.02.2009.

<sup>195</sup> Entrevista con un médico de una unidad médica móvil, España, 04.04.2009.

### 3.9. Acceso a la educación

*«He trabajado en la agricultura. Me pagaban muy poco. Yo no fui a la escuela, ni tampoco mi marido. Por eso quiero que mis hijos estudien. Es una mala cosa no saber leer, ni entender lo que está por escrito»<sup>196</sup>.*

*«Los niños se han integrado muy bien en la escuela. Han hecho una excursión a París. ¡Qué maravilla, ver París! Se ha organizado un servicio de transporte escolar entre la escuela y el lugar en el que viven. Nuestros hijos se están desarrollando de una forma que no me lo puedo creer. Por ejemplo, una de mis hijas es discapacitada; antes no hablaba. Ahora saca unas notas excelentes en la escuela»<sup>197</sup>.*

En el artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Derecho a la educación», se reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos de la UE a la educación, sujeto a las condiciones y restricciones aplicables al Derecho comunitario en el que se basan, y que se contempla en los tratados de la UE: «Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulan su ejercicio, la libertad de creación de centro docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas».

Los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen legalmente en otro Estado miembro tienen derecho a educación y formación en las mismas condiciones que los nacionales de ese país, pero, como la investigación ha demostrado, en la práctica se encuentran con toda una serie de dificultades.

Por ejemplo, en Italia, Francia y España está garantizado el acceso a la educación de todos los niños, independientemente de su situación administrativa<sup>198</sup>, pero en la práctica unas malas condiciones de vivienda dificultan la asistencia a la escuela y el rendimiento académico<sup>199</sup>. En Finlandia, el acceso a la educación está condicionado al registro<sup>200</sup>. En consecuencia, casi ninguno de los encuestados

<sup>196</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Italia, 18.02.2009.

<sup>197</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 12.03.2009.

<sup>198</sup> España/Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España, artículo 9, apartado 1 –Italia, Italia/II D.P.R. n. 394/1999, Decreto del Presidente de la República, «Disposiciones relativas a la educación» – Francia, véase Ministère des Affaires Étrangères (2007) «The Education System in France» disponible en: [http://ambafrance-us.org/IMG/pdf/education\\_system.pdf](http://ambafrance-us.org/IMG/pdf/education_system.pdf) (22.10.2009).

<sup>199</sup> Para más información, véase <http://www.romeurope.org/?cat=17> (27.11.2009).

<sup>200</sup> La Ley de educación básica finlandesa (capítulo 2, sección 2) establece: «Las administraciones locales tendrán la obligación de garantizar la educación básica a los niños en edad de escolarización obligatoria que residan en su zona y la educación preescolar durante todo el año anterior a la escolarización obligatoria». En la práctica, la «residencia en su zona» significa ser residente empadronado en un municipio. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf> (23.10.2009).

romaníes procedentes de otros Estados miembros que no se habían registrado había escolarizado a sus hijos. En el Reino Unido, la Ley de educación impone a las autoridades locales la obligación legal de garantizar la educación. El código que regula las admisiones en las escuelas, de febrero de 2009, garantiza la educación de los nacionales del EEE que residan legalmente en el Reino Unido para «trabajar o para otros fines económicos»<sup>201</sup>. Las administraciones locales y las ONG que trabajan en la educación de las comunidades romaníes y nómadas no conocían ningún caso de niños a quienes se les hubiera negado el acceso a la escuela.

En general, cuando los niños están escolarizados, se integran sin problemas en las escuelas normales. Esa integración contrasta a menudo radicalmente con su propia experiencia –y la de sus padres– en sus países de origen. En otras palabras, la educación integrada puede considerarse en general como un resultado positivo del cambio de residencia.

La educación desempeña a menudo un papel fundamental para facilitar la integración de los hijos de padres romaníes. Esta importancia es reconocida a veces expresamente por los padres: «*Mi hijo está estudiando formación profesional [...] mi hija está en la escuela secundaria. [...] si reciben una buena educación, sabrán cómo comportarse, buscar empleo, vivir [...] Para los adolescentes, es más difícil porque empiezan más tarde. [Ahora] después de tres años, están integrados y se manejan bien. En las escuelas, comparten actividades, viajan, van al cine*»<sup>202</sup>.

### 3.10. Acceso a la seguridad social y otros aspectos de los derechos sociales

En el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Seguridad social y ayuda social», se reconoce expresamente el derecho a la seguridad social y a la ayuda social, sujeto a las condiciones y restricciones aplicables al Derecho comunitario en el que se basan, y que se contempla en los tratados de la UE: «La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión

<sup>201</sup> Department for Children, Schools and Families (2009) *School Admissions Code* Londres, DSCF, p.22, disponible en <http://www.dcsf.gov.uk/sacode/downloads/SchoolAdmissionsCodeWEB060309.pdf> (8.09.2009.).

<sup>202</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 12.03.2009.

reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales».

La asistencia social prestada a los ciudadanos de la UE está regulada por los Estados miembros, quienes están obligados a prestarla también a los ciudadanos de otros Estados miembros que residan legalmente en las mismas condiciones que a los nacionales de su país. No obstante, cabe señalar que, como el ejercicio del derecho a la libertad de circulación y residencia no es incondicional, se puede negar la residencia a los ciudadanos de la UE que se convertirían en «una carga excesiva para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida».

En Finlandia, un funcionario del Ministerio de Asuntos Sociales y Sanidad explicaba: *«Desde luego que se presta ayuda en situaciones graves que afecten, por ejemplo, a los niños, pero la legislación vigente no contempla la prestación de servicios de seguridad social<sup>203</sup>. No es maldad lo que lleva a las autoridades finlandesas a denegar la prestación de esos servicios; para ello habría que reformar las leyes. En la actualidad sólo se puede conceder ayuda a corto plazo en casos extremos, pero no prestaciones de seguridad social a largo plazo. Si los ciudadanos comunitarios de etnia romaní se quieren empadronar en un municipio, tiene que justificar que disponen de recursos suficientes»<sup>204</sup>.*

Sin embargo, la investigación ha demostrado que incluso cuando las personas de etnia romaní están legalmente registradas, las cuestiones administrativas pueden seguir creando problemas: *«Hace siete meses, cuando todos nos registramos como residentes en el municipio, solicitamos la prestación por hijos. Pasó mucho tiempo y no la recibíamos, por lo que mi amigo fue a preguntarles por qué y le dijeron que no la habíamos solicitado. Así que volvimos a esperar y ahora hemos recibido la cantidad correspondiente a un mes. Tenían que pagarnos 3.000 euros por los tres meses, pero hemos recibido únicamente 1.400 euros, porque parece ser que tenemos que presentar más papeles aún para recibir la totalidad. No sé cómo voy a resolver todas estas cosas»<sup>205</sup>.*

En todos los países estudiados se pueden encontrar barreras administrativas. En España, por ejemplo, un funcionario municipal comentaba: *«El Ayuntamiento concede ayudas a familias con riesgo de exclusión social y ayudas de emergencia. Los gitanos de nacionalidad rumana tienen acceso a esas prestaciones, aunque algunos tienen dificultades porque uno de los requisitos es tener una vivienda normal [...]. En cuanto al salario social, todavía no lo están recibiendo. Ahora empezarán a recibirlo, porque llevan ya dos años registrados»<sup>206</sup>.* Los representantes de algunas ONG explicaron que la necesidad de traducir los documentos puede suponer otra barrera: *«La documentación tiene*

<sup>203</sup> Se refiere a todas las prestaciones de la seguridad social a las que tienen derecho los ciudadanos finlandeses.

<sup>204</sup> Entrevistar con un asesor de Ministerio finlandés de Asuntos Sociales y Sanidad, Finlandia, 29.04.2009.

<sup>205</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Finlandia, 04.05.2009.

<sup>206</sup> Entrevista con un funcionario municipal de Córdoba, España, 18.03.2009.

*que traducirse al español [...] partidas de nacimiento, certificados de matrimonio, títulos oficiales [...] cuando hay que hacerlo a través del consulado, se tarda tres meses y es caro, además de tener que desplazarse hasta Madrid»<sup>207</sup>. Un encuestado romaní decía: «Tengo derecho a recibir cheques de comedor y de material escolar para mis hijos. He acudido al Ayuntamiento varias veces y varias veces me han entrevistado, pero no he conseguido nada todavía. Me han vuelto a citar dentro de dos meses y espero que para entonces hayan tomado una decisión»<sup>208</sup>. Así pues, incluso cuando los derechos de la población romaní son reconocidos claramente, suelen haber problemas para ejercerlos: 'Han tenido acceso a pocas ayudas. Tienen derecho a algunas de ellas, pero no se las han ofrecido. Por ejemplo, las autoridades no les informan de que existe el subsidio familiar o el salario social»<sup>209</sup>. «Hay que hacer muchos trámites burocráticos para solicitar ayudas, algunos no están interesados y simplemente pasan»<sup>210</sup>.*

Ahora bien, cuando las personas de etnia romaní trabajan en la economía formal, tienen muchas más probabilidades de recibir las prestaciones, aunque siga siendo un proceso laborioso. Una mujer romaní residente en el Reino Unido contaba: «Llegamos aquí hace ocho meses. Mi marido está trabajando y gana suficiente para mantener a nuestra familia. Estamos también esperando a que nos aprueben la prestación por hijos y el crédito fiscal. Sólo entonces podremos irnos de la casa de mi cuñado, buscar un piso y reclamar un subsidio de vivienda, cosa que en este momento no podemos hacer. En cuanto mi hijo pequeño empiece a ir a la escuela, podré buscarme un trabajo a tiempo parcial. Tengo diabetes y no puedo trabajar a tiempo completo. Hay algunas ofertas de trabajo en tiendas, así que no creo que tenga problema. La población romaní no sufre discriminación en el Reino Unido; todo lo contrario, la gente es muy amable con nosotros»<sup>211</sup>.

### 3.11. Protección de los niños

Los derechos de los niños romaníes son una parte constitutiva de todos los derechos vistos antes: los niños se ven directamente afectados por la cuestión de si sus padres tienen acceso a trabajo y a vivienda. En la UE se está creando también un marco político que hace hincapié en los derechos del menor en diversos ámbitos, como el Derecho de familia, la migración y la protección del menor. Esa labor culminó con el lanzamiento en 2006, por parte de la Comisión Europea, de una estrategia integral de la UE para promover y salvaguardar los derechos del niño<sup>212</sup>. El Tratado de Lisboa incluye también una serie de disposiciones sobre los derechos del niño. Establece, por ejemplo, que la Unión

<sup>207</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, España, 13.03.2009.

<sup>208</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, España, 24.03.2009.

<sup>209</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, España, 18.03.2009.

<sup>210</sup> Entrevista con la Fundación Secretariado Gitano, España, 04.04.2009.

<sup>211</sup> Entrevista con una mujer de etnia romaní, Reino Unido, 01.04.2009.

<sup>212</sup> Comunicación de la Comisión – Hacia una estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia, COM(2006) 0367. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0367:ES:NOT> (21.2009.09).

tiene la obligación transversal de promover la protección de los derechos del menor «siempre y dondequiera que defina y aplique sus políticas»<sup>213</sup>. La aplicación de este importante avance político al caso específico de los niños romaníes procedentes de otros Estados miembros plantea un reto especial.

Una vez más, existe una discrepancia entre la teoría y la práctica. Por ejemplo, la respuesta orientada a la protección infantil frente a la movilidad y residencia de población romaní ha sido un importante motivo de preocupación en **Finlandia**. Las intervenciones parecen haber tenido como consecuencia el alejamiento familiar de niños cuyas familias son sospechosas de participación en tráfico ilegal y mendicidad forzosa sin que existan pruebas aparentemente sólidas<sup>214</sup>.

Esta orientación a la protección de los niños se ha adoptado también en Italia. En algunos casos, las administraciones locales han retirado la custodia de los hijos a padres romaníes. Como contaba una funcionaria: «*Había una niña pequeña en la calle cuya madre se pasaba el día en la estación de tren, mientras ella se quedaba con otro grupo de personas. Era algo que yo no podía tolerar, posiblemente porque también soy madre. Puesto que en Italia tenemos leyes para la protección de los menores, el pasado invierno mantuvimos a la mujer bajo control, siguiéndola cada vez que estaba con la hija. Se la explicó en repetidas ocasiones que en Italia no está permitido dejar a los niños en la calle y que si volvíamos a encontrarla [en la calle], tendríamos que protegerla. Al cabo de un tiempo, la madre fue acusada y juzgada ante los tribunales y la hija está bajo la protección de los servicios sociales*»<sup>215</sup>. En otra región italiana, un funcionario provincial relataba: «*Hemos tenido muchos casos de niños encontrados en las calles cuando tendrían que estar en la escuela. Se les separó de sus padres y se les acogió en centros públicos especiales*»<sup>216</sup>.

En Francia hay algunos ejemplos de intentos de repatriación de niños. En uno de los lugares investigados, los encuestados declararon que el ayuntamiento les había informado que los adultos recibirían alojamiento en un proyecto de viviendas si sus hijos regresaban a Bulgaria. Según uno de ellos: «*Mi única preocupación es que mis hijos no pueden vivir con nosotros en el centro de integración desde que me los traje en agosto de 2008. Les llevé conmigo, pero los directores me pidieron que me los llevara a otra parte*»<sup>217</sup>.

Estas respuestas contrastan claramente con medidas de apoyo como las adoptadas por el Ayuntamiento de Córdoba, en España, que ofrece un servicio de guardería

<sup>213</sup> Véase el artículo 3, apartado 3 del Tratado de la Unión Europea, en DO C 115, 9 de mayo de 2009, (versión consolidada del Tratado de Lisboa).

<sup>214</sup> Véase en este contexto la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de marzo de 2009 sobre los niños a quienes los padres migrantes dejan atrás en sus países de origen, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0132+0+DOC+XML+V0//ES> y la Resolución del Parlamento Europeo de 2 de abril de 2009 sobre la educación de los hijos de los inmigrantes, INI/2008/2328, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0202+0+DOC+XML+V0//ES> (30.10.2009).

<sup>215</sup> Entrevista con un funcionario municipal de Florencia, Italia, 31.03.2009.

<sup>216</sup> Entrevista con un funcionario de la provincia de Nápoles, Italia, 05.03.2009.

<sup>217</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Francia, 26.03.2009.

a las mujeres que se dedican a la mendicidad<sup>218</sup>. No obstante, incluso cuando existen ayudas para los niños, el acceso a ellas puede ser muy difícil en la práctica, según informa, por ejemplo, Romeurope de Francia refiriéndose al acceso al *aide sociale à l'enfance* (ASE) [ayuda social a la infancia]<sup>219</sup>.

---

<sup>218</sup> Véase la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2009) Good practices in support of the social inclusion of Roma EU citizens exercising freedom of movement and residence, noviembre de 2009.

<sup>219</sup> Romeurope (2008) *Report 2007-2008* París: Romeurope, p. 83.

## 4. Respuestas de las administraciones locales y las ONG

La investigación halló pocas pruebas a escala nacional de medidas que ayudaran a los ciudadanos de la UE, incluidos los de etnia romaní, en sus esfuerzos por asentarse en otro Estado miembro. En el caso de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní, la ausencia de esas ayudas parece aún más sorprendente, considerando el reconocimiento general de que el colectivo romaní es uno de los más vulnerables de la UE.

En este contexto, a nadie sorprende que la investigación no identificara ninguna respuesta estratégica concreta por parte de las administraciones locales o incluso de la sociedad civil. Destaca la escasa utilización de los Fondos Estructurales y, sobre todo, del Fondo Social Europeo para favorecer la integración de la población romaní y evitar su discriminación y exclusión mediante campañas de información y sensibilización.

El vacío político que existe en este ámbito debe enmarcarse en el clima político general de movilidad de la población romaní procedente de otros Estados miembros y las campañas en su contra lanzadas por representantes políticos en elecciones locales y nacionales en los países de destino. Existen algunos indicios de actividad política basada en una oposición explícita a la presencia de población romaní procedente de otros Estados miembros, por ejemplo en el Reino Unido<sup>220</sup>.

Esta ausencia de respuesta política resulta más llamativa cuando periódicamente se producen episodios generalmente muy negativos y que preocupan a la opinión pública, relacionados con la «mendicidad» o el «tráfico ilegal», o incidentes de violencia racista dirigida contra la población romaní. Por ejemplo, en el Reino Unido, en 2008, la policía hizo una redada en hogares romaníes como parte de una gran operación de «lucha contra el tráfico ilegal». El episodio fue desacreditado posteriormente. Un diplomático de alto rango de la embajada rumana declaró al periódico *The Guardian* que la redada que supuestamente había acabado con una trama de tráfico ilegal de menores era un «fiasco» y un «fracaso». Este alto funcionario dijo que temía que la operación, en la que

---

<sup>220</sup> Por ejemplo, el BNP del Reino Unido que obtuvo dos escaños en el Parlamento Europeo realiza intervenciones periódicas sobre los «gitanos». Véase <http://bnp.org.uk/tag/gypsies/>. El partido tiene vínculos con el Partido Nacional claramente antiromaní en la República Checa. Véase Travellers Times «British National Party linked to anti-Gypsy election broadcastPartido Nacional británico». Véase <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> y <http://www.travellerstimes.org.uk/list.aspx?c=00619ef1-21e2-40aa-8d5e-f7c38586d32f&n=f3f65ddc-0b22-464a-a854-9f62b7cda0dc> (22.10.2009).

participaron 400 agentes de la policía que irrumpieron en 17 hogares al mismo tiempo en la madrugada del 24 de enero y que llevó a que diez niños fueran puestos al poco tiempo bajo la tutela del Estado, formara parte de una tendencia general de rechazo contra la población romaní en Gran Bretaña<sup>221</sup>.

La llegada de población romaní procedente de otros Estados miembros tiene lugar en respuesta a la política de la UE relativa a la movilidad y con el respaldo de los derechos que confiere la ciudadanía de la Unión. A pesar de todo, cuando sí que hay una respuesta política, ésta tiene más probabilidades de ser negativa que positiva<sup>222</sup>. En otras palabras, eso es probable que suceda por la percepción que se tiene la población romaní procedente de otros Estados miembros como un problema o una amenaza que tiene que «resolverse», y no como un colectivo de ciudadanos comunitarios necesitados de ayuda para poder integrarse y formar parte de la sociedad.

En el peor de los casos, este tipo de respuesta negativa implica unos estereotipos racistas por parte de las autoridades u ONG implicadas. En el mejor de los casos, es la antítesis de la promoción de la libertad de circulación y residencia, cuando se considera la posibilidad de «repatriar» o «trasladar» a la población romaní procedente de otros Estados miembros como la respuesta política más adecuada.

No obstante, se hace hincapié en que no todas las respuestas se caracterizan por el pánico o la negatividad; muchos funcionarios locales hacen una evaluación comedida de los nuevos retos que plantea la libertad de circulación: «Desde la entrada en vigor de la libertad de circulación, no hemos observado una mayor afluencia, pero sí una tendencia y un deseo más marcados de establecer aquí su residencia de forma más estable»<sup>223</sup>. La campaña «Know before you go» (Conoce antes de ir) lanzada en Irlanda en 2006 por la autoridad competente en formación y empleo, FAS, se concibió como una respuesta al marcado aumento del número de ciudadanos comunitarios que habían trasladado su residencia a Irlanda desde el año 2000 y sobre todo después de la ampliación de la UE en 2004<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> Véase *The Guardian* 02.02.2008, «From brilliant coup to cock-up: How the story of Fagin's urchins fell apart: High profile raid and lurid claims, but no one is to face child trafficking charges», <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/feb/02/immigration.ukcrime> (01.11.09).

<sup>222</sup> Según explica el Parlamento Europeo sobre la integración social de la población romaní: «La búsqueda de buenas prácticas y la revisión de la bibliografía publicada teniendo también en cuenta las opiniones de los profesionales no ha sido tarea fácil. La mayor parte de las intervenciones eficaces evaluadas son de ámbito local, es decir, corresponden a zonas específicas en su alcance e impacto. A pesar de la necesidad de generalizar, no siempre podrán transferirse a otros contextos menos favorables». Parlamento Europeo 2008. *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, Departamento de Política, Política Económica y Científica. p. 73.

<sup>223</sup> Entrevista con un trabajador en el Ayuntamiento de Avilés, España, 13.03.2009.

<sup>224</sup> 'Know before you go'  
<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&catId=9201&myCatId=9201&parentId=20&acro=news&function=newsOnPortal> (20.10.2009).

## 4.1. Respuestas de las administraciones locales

### 4.1.1. Un marco para las respuestas de las administraciones locales

En el contexto de las políticas relacionadas con la población romaní, entre los países de destino sólo España había adoptado disposiciones políticas limitadas respecto a la población romaní procedente de otros Estados miembros en sus respuestas políticas de ámbito nacional y regional a la situación de la población romaní en general<sup>225</sup>. En la mayoría de los países estudiados, existe muy poco apoyo estructural en términos de un marco político dotado de recursos suficientes para poder realizar y sistematizar intervenciones de las administraciones locales para ayudar a la población romaní procedente de otros Estados miembros.

En algunos de los países estudiados se apreció un mayor apoyo estructural para intervenciones especiales negativas de las administraciones locales, basado en la noción de que no pueden «asimilar» la llegada de más ciudadanos comunitarios de etnia romaní. Como explicaba un funcionario municipal en Italia: «*Tratamos de hacer un buen trabajo en la región [...] pero nuestra prioridad es evitar la llegada de más [rumanos de etnia romaní]. No podemos acoger a más [población romaní] en nuestro territorio*»<sup>226</sup>.

Las respuestas de las administraciones locales suelen girar más en torno a los problemas que plantea la llegada de ciudadanos comunitarios de etnia romaní, que en torno a la necesidad de respetar y ejercer los derechos a la libertad de circulación o la necesidad de integrarlos en la sociedad de país de acogida. Por ejemplo, en Finlandia no existe ninguna política específica para favorecer su integración, pero el «Grupo de trabajo para la evaluación de la necesidad de armonizar las intervenciones de las autoridades frente a la mendicidad» ha centrado su atención claramente en ese colectivo.

En Italia, el contexto general que enmarca las respuestas políticas a los problemas de la población romaní procedente de otros Estados miembros son, por una parte, las políticas generales en materia de inmigración y, por otra, las políticas dirigidas a las comunidades «nómadas». Supuestamente, la «situación de excepción» declarada se refiere a la población romaní procedente de otros Estados

---

<sup>225</sup> Formalmente, el Estado español dispone de un instrumento de política general que establece las directrices para promover la integración de la población romaní, el *Programa de Desarrollo del Pueblo Gitano*, pero que de momento ha tenido muy poca repercusión. A nivel regional, el reciente *Plan integral del Pueblo Gitano en Cataluña* podría resultar un modelo de intervención regional eficaz, disponible en: [http://www.gencat.cat/governacio-ap/ACCIO\\_CIUADANA/DOCS-FORMULARIS/Pla\\_poble\\_gitano.pdf](http://www.gencat.cat/governacio-ap/ACCIO_CIUADANA/DOCS-FORMULARIS/Pla_poble_gitano.pdf) (22.10.2009).

<sup>226</sup> Entrevista con un funcionario municipal de Pisa, Italia, 19.03.2009.

miembros<sup>227</sup>. Según un funcionario municipal, el motivo de las políticas de integración de la población romaní y sinti es la necesidad de evitar conflictos con la población mayoritaria en el acceso a los recursos públicos: *«En mi opinión, la barrera más difícil de superar es el hecho de que la opinión pública considera la inversión y el gasto en esas políticas [de integración] como una sustracción de sus recursos. Los ciudadanos tienen la percepción de que todo lo que se les ofrece a los que no son italianos supone una sustracción de recursos que les pertenecen a ellos»*<sup>228</sup>.

De esta percepción se hace eco la ONG Africa Insieme en Pisa, que insiste también en que el objetivo real de las políticas municipales es contener el tamaño de la población romaní en su término: *«[...] El Ayuntamiento de Pisa dice que no dispone de recursos para acoger a esas personas [rumanos romaníes], luego dice que no tiene absolutamente ningún prejuicio contra los rumanos romaníes y que está dispuesto a ayudar a esas personas, pero sólo a un cierto número. El resto se tiene que ir»*<sup>229</sup>.

Un aspecto importante del discurso relativo a la población romaní procedente de otros Estados miembros es el miedo a que se convierta en una carga para los recursos del Estado de acogida. Este concepto se establece en el artículo 7 de la Directiva sobre la libertad de circulación, que reconoce el derecho de residencia por más de tres meses siempre que el ciudadano «dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida».

No obstante, esta condición es permitida más que exigida por la Directiva sobre la libertad de circulación y los Estados miembros pueden hacer distintas interpretaciones de ella<sup>230</sup>. Por ejemplo, España decidió no aplicar en ningún caso esa cláusula. La Directiva sobre la libertad de circulación se transpuso al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 240/2007, previa consulta con el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la Comisión Permanente de la Comisión Laboral Tripartita y la Comisión Interministerial Tripartita, omitiendo toda referencia a «condiciones suficientes»: «Uno de los aspectos más importantes es que la legislación española [...] establece el derecho incondicional de residencia para los ciudadanos de la Unión. Aunque existe la obligación de registrarse, los ciudadanos de la Unión sólo tienen que demostrar su identidad y nacionalidad. No tienen que cumplir ninguna otra condición (trabajador por cuenta ajena, trabajador por cuenta propia, independencia económica, estudiante). Además, los miembros de sus familias,

<sup>227</sup> Véase Sigona, Nando, (dir.), The «latest» public enemy: the Romanian Roma in Italy, osservAzione, Informe encargado por la OSCE/ODHIR.

<sup>228</sup> Entrevista con un funcionario municipal de Sesto (Florencia), Italia, 31.03.2009.

<sup>229</sup> Entrevista con Africa Insieme, Italia, 19.03.2009.

<sup>230</sup> En el artículo 37 («Disposiciones nacionales más favorables») se establece que «las disposiciones de la presente Directiva no afectarán a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro que sean más favorables para los beneficiarios de la presente Directiva».

independientemente de su nacionalidad, tienen que demostrar sólo el vínculo familiar o la relación de dependencia para que se les reconozca el derecho de residencia derivado de su condición de ciudadano de la UE. En consecuencia, los ciudadanos de la Unión no tienen que demostrar que disponen de recursos suficientes para ellos y sus familias, ni tampoco tienen que demostrar que no se convertirán en una carga excesiva para el sistema de asistencia social en España. Sólo se puede restringir la libertad de circulación por motivos de política pública, seguridad pública y salud pública»<sup>231</sup>. Este enfoque facilita en gran medida la integración social de los ciudadanos de la UE (tanto de etnia romaní como de otras etnias).

La política de los Estados miembros sobre la igualdad de las minorías étnicas en general, y de la etnia romaní en particular, proporciona, a veces por defecto, un contexto estructural para trabajar con los ciudadanos comunitarios de etnia romaní. En el Reino Unido, por ejemplo, la experiencia de los romaníes procedentes de otros Estados miembros se enmarca en unas políticas generales sobre las minorías étnicas y los inmigrantes, y en unas políticas específicas sobre los «gitanos y nómadas». En especial, los niños de etnia romaní procedentes de otros Estados miembros se han integrado en el modelo actual de «educación de los pueblos nómadas».

En España, la experiencia de la población romaní procedente de otros Estados miembros se sitúa en el contexto de las políticas generales de inmigración, los servicios sociales y las políticas dirigidas específicamente a los ciudadanos españoles de etnia romaní que están empezando a incorporar a la población romaní llegada de otros Estados miembros. Se aprecian también ciertos movimientos dirigidos a incorporar una referencia política expresa a esos ciudadanos romaníes de otros Estados miembros en la política general sobre la población romaní, aunque están todavía en un estado muy incipiente.

En resumen, existe un marco estructural y presupuestario muy pequeño y discreto para las intervenciones tanto negativas, con la excepción de Italia, como positivas de las administraciones locales frente a la población romaní procedente de otros Estados miembros en todos los países investigados. En consecuencia, estos colectivos se han integrado, por defecto, en el trabajo que ya se estaba realizando con las comunidades nacionales de «gitanos» o nómadas. Dicho enfoque puede tener consecuencias positivas siempre que la consideración de las políticas de igualdad/diversidad o de las políticas dirigidas específicamente a la población romaní en el país de destino pueda adaptarse para integrar a la población romaní procedente de otros Estados miembros. No obstante, en los países investigados no se ha demostrado la existencia de una actuación sistemática por parte de los responsables de la formulación de políticas en este sentido.

---

<sup>231</sup> Milieu Ltd & Europa Institute (2008) Conformity Study Directive 2004/38/EC for Spain, p. 5. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/spain\\_compliance\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf) (23.10.2009).

#### 4.1.2. Ejemplos de respuestas políticas locales

La investigación no identificó ninguna respuesta política local dirigida específicamente a los ciudadanos de la UE, incluidos los de etnia romaní, procedentes de otros Estados miembros. Parece existir un «vacío político» a este respecto, pero la respuesta a la llegada de población romaní procedente de otros Estados miembros es con más frecuencia negativa, adoptando la forma de «expulsiones», «deportaciones» y «repatriaciones». En este sentido, el paradigma para la población no romaní procedente de otros Estados miembros es la ausencia benigna de respuesta, mientras que el paradigma para la población romaní procedente de otros Estados miembros es, con mayor frecuencia, una respuesta negativa.

No obstante, existen también ejemplos de buenas prácticas. Por ejemplo, en España se ha formulado un plan regional para la integración de la población romaní procedente de otros Estados miembros. El Plan integral del pueblo gitano en Cataluña 2009-2013<sup>232</sup> constituye un ejemplo importante, ya que hace mención expresa y se orienta a la población romaní procedente de otros Estados miembros («población gitana del Este»). No obstante, el Plan catalán ha sido aprobado recientemente y todavía no es un modelo de intervención contrastado. Su aplicación demostrará si la voluntad política se traduce en resultados eficaces. Además, en España el Programa Operativo Multirregional para combatir la discriminación del Fondo Social Europeo 2007-2013 contiene en su subprograma de acciones dirigidas a la población romaní una medida específica de «acciones encaminadas a promover la integración social y económica de los inmigrantes de etnia romaní», ofreciendo así un buen ejemplo de uso de los Fondos Estructurales de la UE a este respecto.

En el Reino Unido se han dado una serie de respuestas estratégicas para la educación de la población romaní procedente de otros Estados miembros. Los aspectos de la educación de las «comunidades gitanas, romaníes y nómadas» se integran en el programa de trabajo y las competencias de las administraciones locales responsables de los asuntos relacionados con la población romaní procedente de otros Estados miembros: el servicio que se ocupa de la educación de las comunidades nómadas (*Traveller Education Services*, TES)<sup>233</sup> y el servicio de atención a las minorías étnicas (*Ethnic Minority Achievement*, EMAS)<sup>234</sup>.

<sup>232</sup> Plan integral del pueblo gitano en Cataluña, disponible en: <http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Accio%20Ciudadana/Documents/Info%20general/Axius/PIPG%202009-2013.pdf> (30.10.2009).

<sup>233</sup> La principal función del *Traveller Education Service* es facilitar el acceso y la plena integración de las comunidades itinerantes en el sistema general de educación. Las comunidades gitanas/romaníes y nómadas de origen irlandés se identifican como grupos raciales y están cubiertas por la Ley sobre las relaciones entre razas [modificada] de 2000 como comunidades de minorías étnicas legitimadas.

<sup>234</sup> *Traveller Education Service* en Londres (Newham), equipo de *Ethnic Minority Achievement* en Peterborough, International New Arrivals, Travellers & Supplementary Schools Manchester, The Sheffield Ethnic Minority & Traveller Achievement Service (EMTAS), Bolton Community Cohesion & Traveller Education.

Estos servicios han creado un modelo de integración relativamente eficaz para los niños romaníes procedentes de otros Estados miembros. Sin embargo, la experiencia es demasiado limitada para que puedan servir de referencia más general. Es probable que lleguen a realizar una contribución importante a la integración de los niños de la «segunda generación» de la población romaní procedente de otros Estados miembros, pero constituyen también una isla de buenas prácticas que contrasta con su exclusión evidente en otros ámbitos de derechos sociales y económicos.

Italia ofrece ejemplos de intervenciones con elementos de buenas prácticas. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Pisa ha puesto en marcha, desde 2002, el proyecto *Città sottili* en cooperación con la oficina municipal de asistencia sanitaria (USL) y ONG financiadas por la Región de Toscana. El proyecto se propone llevar a cabo, junto con las comunidades romaníes residentes en el municipio, un programa de realojamiento e integración social. Las actividades reciben el apoyo de tres mediadores romaníes y se celebran reuniones periódicas con la participación de comunidades romaníes para identificar necesidades sociales y evaluar los resultados. El proyecto tiene como objetivo la eliminación de «campamentos romaníes». Un representante de USL 5 en Pisa explicaba: «*No queríamos crear un campamento de nómadas que planteara los mismos problemas. [...] Hemos intentado superar esta lógica y apostar por la vía de la integración. De hecho, los datos que tenemos indican que esas personas pueden conseguir un hogar y enviar a sus hijos a la escuela*»<sup>235</sup>. El objetivo general del proyecto es «construir vías para la participación cívica de personas en situación de gran exclusión social que soportan unas condiciones de vivienda muy degradadas»<sup>236</sup>. Entre 2002 y 2007, más de 400 personas participaron en el proyecto de desalojo de «campamentos nómadas». Se consiguió el desalojo permanente de cuatro «campamentos nómadas», sus residentes fueron realojados en viviendas normales de centros de acogida o pisos de alquiler y cerca de 200 niños pudieron asistir a la escuela con regularidad<sup>237</sup>.

En Francia, el pueblo de Cesson constituye otro modelo de buena práctica en el ámbito de la administración local. En octubre de 2008, el Tribunal de Melun ordenó el desalojo de 15 familias rumanas de etnia romaní que estaban ocupando el antiguo lugar de acampada de las comunidades nómadas de Cesson. El Ayuntamiento de esta población decidió ayudar a cuatro familias integradas por 25 personas dando prioridad a los que tuvieran hijos inscritos en el municipio. Realojó a esas familias y puso en marcha para ellas un plan de integración social y profesional. Aunque durante años habían vivido en una situación de extrema

<sup>235</sup> Entrevista con un funcionario de asistencia sanitaria en Pisa, Italia, 20.03.2009.

<sup>236</sup> A. Sconosciuto, A. Minghi (dirs.) *Le città Sottili – Programma della Città di Pisa con la comunità rom del territorio- Sintesi del Programma 2002-2007*, Società della Salute Zona Pisana – Comune di Pisa – Azienda USL 5 di Pisa, junio de 2007, [http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/presentazione\\_citta\\_sottili\\_2007.doc](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/presentazione_citta_sottili_2007.doc) (27.11.2009).

<sup>237</sup> El programa estaba también supuestamente relacionado con la repatriación de rumanos de etnia romaní con la condición de que no regresaran a Pisa durante un cierto tiempo. Véase: ADNKronos International, «Italy: Mayor “pays” Roma-Gypsies to leave the city», 21.05.2009. <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Security/?id=3.0.3342187830> (30.10.2009).

inestabilidad e inseguridad, ahora tienen una residencia fija y regular y unos ingresos legales, la educación de los niños mejora sus perspectivas y se están haciendo progresos para conseguir que tengan una vivienda permanente. Los habitantes de Cesson han comprobado que la acogida de familias extranjeras no plantea problemas especiales. Su presencia en la ciudad ya no es motivo de conflicto<sup>238</sup>.

Muchas de las intervenciones respaldadas por las administraciones locales son ejecutadas por ONG. En Madrid y Córdoba, en España, se han realizado intervenciones similares, aunque con una magnitud y un enfoque distintos. El Ayuntamiento de Madrid lleva casi diez años financiando un proyecto de integración socioeconómica de las minorías que, en un principio fue concebido para la población romaní procedente de Europa oriental, pero que actualmente está abierto también a otros colectivos, aunque atiende fundamentalmente a la población romaní. Este proyecto dirigido por la ONG *Accem*<sup>239</sup> ofrece alojamiento temporal en centros de integración a familias recién llegadas a Madrid o que vivían en asentamientos informales. La oferta de alojamiento se complementa con una amplia diversidad de medidas de apoyo como guardería para niños de hasta tres años; actividades infantiles extracurriculares (para niños escolarizados en distintos centros de la región); una escuela de padres sobre la relación con los servicios públicos, ayuda con los trámites administrativos necesarios para la regularización y el acceso a subvenciones o servicios, clases de español, actividades recreativas en familia y ayuda para la búsqueda de empleo. Después de un período de estancia en los centros de acogida, las familias reciben ayuda para encontrar una vivienda de alquiler y durante los primeros cuatro meses se les paga el alquiler con cargo al proyecto<sup>240</sup>.

En Córdoba, un programa de alojamiento temporal de una ONG recibe financiación del Ayuntamiento desde 2007. El programa *Pisos Puente* proporciona alojamiento en apartamentos, una renta mensual, servicios sociales y orientación para la búsqueda de empleo a familias romaníes que firman un contrato de «compromisos de integración» con el Ayuntamiento. El propio Ayuntamiento lleva a cabo un proyecto de intervención social en las calles para la atención y prevención de la mendicidad infantil. El programa consiste básicamente en establecer contacto, informar y sensibilizar a las madres romaníes, ofrecer ayuda social y un servicio de guardería para que las madres puedan dejar a sus hijos de hasta tres años de edad en manos de profesionales durante el tiempo que se dedican a mendigar. Un funcionario municipal contaba: «*Nos dimos cuenta de que había muchas mujeres romaníes dedicadas a la mendicidad que llevaban consigo a sus hijos pequeños. Mientras que en otros Ayuntamientos se han aprobado ordenanzas municipales que prohíben la mendicidad, aquí hemos*

---

<sup>238</sup> Véase «La ville et quatre familles roms s'engagent à coopérer» *Le Parisien* 17.11.2008 e «Invitation à la presse Conférence de presse sur l'intégration de familles roumaines à Cesson, Hôtel de Ville, 10 juin 2009».

<sup>239</sup> Más información en [www.accem.es](http://www.accem.es) (30.10.2009).

<sup>240</sup> Entrevista con la ONG *Accem*, España, 23.03.2009.

*tratado de ofrecerles una alternativa [...] la idea es que de aquí pasen a guarderías normales*<sup>241</sup>.

En la región norte de Asturias, varios servicios municipales facilitan el empadronamiento de personas de etnia romaní procedentes de otros Estados miembros para mejorar su integración social: *«Trabajamos con cerca de 300 personas y ya existe un grupo que se ha estabilizado. Muchos reciben hasta el 75% del alquiler de su vivienda cuando llevan dos años empadronados o seis meses si es la primera vez que se empadronan, muchos están recibiendo también el salario social, el subsidio por hijo recién nacido [...] La mendicidad no ha desaparecido por completo, pero casi. Las mujeres buscan ahora trabajo como empleadas de hogar o como ayudantes de cocina. La intervención de un asesor de servicios sociales ha sido un factor determinante para coordinar unas respuestas eficaces»*<sup>242</sup>. *«Tienen que llevar seis meses empadronados en el municipio para poder acceder a ayudas de emergencia y dos años para recibir el salario social. Ahora ya están recibiendo el salario social [...] Fue una iniciativa de los servicios sociales para facilitar el empadronamiento. Toda persona que lo desee tiene derecho a empadronarse en el municipio»*<sup>243</sup>. *«Si no tienen un domicilio para inscribirse en el censo municipal, nosotros tratamos de resolverles el problema. Si acuden a los servicios sociales, se les registra [...] Muchas de las personas con las que trabajamos reciben el salario social, que es una garantía para que sus caseros sepan que les pagarán el alquiler»*<sup>244</sup>.

Tal vez sea demasiado pronto para extraer conclusiones del limitado número de intervenciones positivas encontradas en los países investigados, pero puede que haya ligeros indicios de buenas prácticas. Parece ser, por ejemplo, que las buenas prácticas son más probables en el contexto de las intervenciones existentes dirigidas a las comunidades romaníes y nómadas que tienen la nacionalidad de los Estados miembros en los que viven. Pueden darse también en los proyectos más generales para la integración de minorías étnicas o ser el resultado de la aplicación general de las políticas actuales en materia de igualdad/diversidad o de cohesión social.

## 4.2. Respuestas de las ONG

Las respuestas de las ONG para ayudar a la población romaní procedente de otros Estados miembros en los países de destino identificados por la investigación pueden clasificarse en intervenciones basadas en la defensa de derechos o en la prestación de servicios.

---

<sup>241</sup> Entrevista con un funcionario de la Oficina de Inmigración del Ayuntamiento de Córdoba, España, 17.03.2009.

<sup>242</sup> Entrevista con la ONG Accem-Gijón, España, 12.03.2009.

<sup>243</sup> Entrevista con un funcionario municipal de Avilés, España, 12.03.2009.

<sup>244</sup> Entrevista con un funcionario municipal de Oviedo, España, 13.03.2009.

### 4.2.1. Intervenciones basadas en la defensa de derechos

Un ejemplo en este sentido es el *Collectif national Droits de l'Homme Romeurope* [Grupo Nacional de Derechos Humanos Romeurope]. Este grupo se creó en octubre de 2000 en París con objeto de mejorar el ejercicio de los derechos fundamentales de los inmigrantes romaníes, principalmente los procedentes de países de Europa central y oriental. La información recogida por asociaciones de miembros y comisiones de apoyo que interaccionan a diario con familias romaníes, «da fe de todas las vulneraciones de sus derechos, también de los que adquirieron la ciudadanía europea en enero de 2007»<sup>245</sup>.

Otros ejemplos de organizaciones con actividades similares son la *Freedom of Movement Network* [Red para la Libertad de Circulación] en Finlandia y el Roma Rights Group [Grupo para los Derechos de la Población Romaní] en el Reino Unido. En Italia, ONG integradas por personas con o sin origen romaní realizan también una labor de defensa de sus derechos, como la Federación romaní y sinti *Insieme y osservAzione*. En España, la Fundación Secretariado Gitano se ocupa de la defensa de los derechos humanos de la población romaní procedente de otros Estados miembros.

A escala europea, numerosas ONG han trabajado, tanto en colaboración como de forma independiente, adoptando distintas formas de defensa jurídica. Por ejemplo, el European Roma Rights Centre (ERRC) ha realizado una serie de intervenciones en Italia. Gran parte de ese trabajo lo ha llevado en colaboración con otras organizaciones, como *osservAzione*, el Open Society Institute, el Centre on Housing Rights and Evictions, Romani Criss y la Alianza Civil Romaní de Rumania. Este trabajo ha incluido una vigilancia periódica en varias ciudades italianas y la participación en misiones de investigación; se han utilizado los resultados de la investigación para elaborar posiciones políticas, documentos e informes dirigidos a las instituciones europeas, al Gobierno italiano y a otros organismos intergubernamentales con el fin de promover un cambio; y se ha pedido a la Comisión Europea que inicie un procedimiento contra Italia por realizar un censo de campamentos romaníes y sinti y recoger datos personales protegidos<sup>246</sup>. Además, el ERRC es parte en un litigio ante un tribunal italiano a causa del «estado de excepción» declarado y de las leyes y reglamentos correspondientes, y en él intervienen además un fiscal local y una familia romaní.

## 4.3. Intervenciones basadas en la prestación de servicios

Las ONG de Francia, Italia, España y Reino Unido han sido las que más actividad han desarrollado en este ámbito. En España, desde 2006, la Fundación

<sup>245</sup> Romeurope, *Report 2007-2008* París: Romeurope, p. 7.

<sup>246</sup> Más información disponible en [www.errc.org](http://www.errc.org) (27.11.2009).

Secretariado Gitano (FSG) lleva a cabo el Programa de fomento de la integración del colectivo gitano inmigrante procedente de países del Este<sup>247</sup>. La actividad se dirige a la población romaní procedente de otros Estados miembros y se espera ampliarlo con nuevas fuentes regionales y locales de financiación y nuevos compromisos institucionales si es posible. Este programa se lleva a cabo en sinergia con el Programa Operativo Multirregional para combatir la discriminación del Fondo Social Europeo (FSE). Las acciones dirigidas a la población romaní son gestionadas también por la FSG como entidad intermediaria del FSE. Se combinan, por tanto, el pleno apoyo social con medidas dirigidas a la integración laboral. El objetivo principal es la integración social de los no nacionales de etnia romaní en España. Para ello, el FSG evaluó la situación de la población romaní procedente de otros Estados miembros, definió los enfoques encaminados a atender sus necesidades más importantes y mejorar sus condiciones de vida y facilitó su acceso a servicios públicos (y privados). El programa se inició en cinco ciudades españolas y, en la actualidad, se lleva a cabo en Alicante, Valencia, Barcelona, Avilés, Oviedo, Madrid, Córdoba, Málaga y Burgos (está previsto introducirlo en otras ciudades en un futuro próximo).

En Italia, la organización *Casa della Carità* participa en diversos proyectos de intervención social que tienen por objeto dar respuesta a los problemas de las comunidades rumanas de etnia romaní que residen en Milán. Entre 2005 y 2007, la *Casa della Carità* albergó a cerca de 260 rumanos de etnia romaní que habían sido desalojados a la fuerza por el Ayuntamiento de Milán en un complejo residencial propiedad de la organización. Esta medida y la labor de los servicios sociales se orienta a reforzar la autonomía de las familias ofreciéndolas una alternativa de vida a los campamentos nómadas: «*Con ellos [rumanos de etnia romaní] hemos propuesto una vía diferente, como alternativa al campamento nómada. Se quedan con nosotros durante un cierto tiempo para poder realizar un proceso gradual de independización*».<sup>248</sup> Mediadores culturales y trabajadores sociales ayudan a las familias con actividades de búsqueda de empleo, registro, asistencia sanitaria y escolarización de los niños.

En el Reino Unido, la ONG H-PAN<sup>249</sup> ha desarrollado un proyecto de comunidades rumanas (RCP) que tiene como objetivo facilitar la integración social de las comunidades rumanas de esa etnia al dejar que se comuniquen, expresen sus expectativas, mejoren sus condiciones de vida y ayuden a sus hijos a aspirar a una vida mejor. Al facilitar la comunicación con la comunidad local, el programa RCP pretende también promover la cohesión de la comunidad. Según H-PAN, este proyecto, como muchos otros, no recibe financiación pública.

La investigación indicó, asimismo, que algunas ONG funcionan como una puerta de acceso al sector público. Por ejemplo, en el Reino Unido, la *Children's Society* ha trabajado conjuntamente con organismos públicos como el *Newham Traveller*

<sup>247</sup> Véase: En el número 45/46 de la revista «Gitanos: Pensamiento y Cultura» se publica un artículo sobre este programa [http://www.gitanos.org/upload/79/31/45\\_46Experiencias.pdf](http://www.gitanos.org/upload/79/31/45_46Experiencias.pdf) (23.10.2009).

<sup>248</sup> Entrevista con Casa della Carità, Italia, 23.03.2009.

<sup>249</sup> Más información en <http://hpan.org.uk> (27.11.2009).

*Education Service* o el *Primary Care Trust* local (así como organismos no públicos, como el *Roma Support Group* y el *Citizens's Advice Group and Links*): «Nuestros trabajadores sociales visitan a las familias romaníes para ofrecerles ayuda con becas de comedor y uniformes escolares. Ponemos también en contacto a nuestros clientes adultos con nuestras organizaciones asociadas, como el *Primary Care Trust*, el *Traveller Education Service*, el *Roma Support Group* y el *Citizens' Advice Bureau and Links* si necesitan ayuda o asesoramiento en el ámbito de la asistencia social, el empleo, la asistencia sanitaria y la vivienda. De esta forma, evitamos duplicaciones en la prestación<sup>250</sup> de servicios».

#### 4.4. Participación de la población romaní en el diseño y la implantación de respuestas

En la investigación se hallaron pocas pruebas de la participación romaní en el diseño y la implantación de respuestas a su situación, sobre todo en el contexto de las intervenciones municipales. Uno de esos ejemplos es el proyecto de la comunidad rumana de H-PAN que trata de atender las necesidades de los rumanos de etnia romaní en Manchester: «Los rumanos de etnia romaní han participado en el diseño del proyecto, que se basa en una evaluación de las necesidades de esta comunidad. El proyecto RCP se centra específicamente en cuestiones como barreras lingüísticas, alfabetización y conocimientos aritméticos básicos, ley y orden, asesoramiento y orientaciones sobre asistencia social, remisión a proveedores de servicios públicos, salud, educación infantil, guardia y custodia y protección infantil»<sup>251</sup>. En los lugares investigados en el Reino Unido había también formadores y otros funcionarios de etnia romaní en las administraciones locales.

Dado que la población romaní procedente de otros Estados miembros no suele implicarse en el diseño y ejecución de proyectos, se espera en muchos casos que las organizaciones romaníes nacionales realicen esa labor. Algunas de ellas han trabajado estrechamente para apoyar e integrar a ciudadanos comunitarios de etnia romaní, mientras que otras se han mantenido a cierta distancia. En general, no obstante, la investigación ha constatado que los ciudadanos comunitarios de etnia romaní tienen la percepción de que reciben menos ayuda y apoyo de las organizaciones romaníes nacionales de lo que cabría esperar, si bien consideran que algunos activistas de etnia romaní con la nacionalidad de ese país son, en muchos casos, la principal (o única) fuente de apoyo para los romaníes procedentes de otros Estados miembros.

A menudo se espera que las organizaciones romaníes nacionales acepten la responsabilidad de prestar apoyo a la población romaní de otros Estados

<sup>250</sup> Entrevista con The Children's Society, Londres, 27.03.2009.

<sup>251</sup> Entrevista con H-PAN, Reino Unido, 08.04.2009.

miembros al tiempo que libran sus propias batallas sin disponer de recursos adicionales. Aunque esta dinámica plantea claramente algunos problemas, sería un error exagerar la responsabilidad de las organizaciones romaníes nacionales en relación con la integración de los nuevos «extranjeros» romaníes.

Algunos encuestados dijeron que las ONG no fomentan la participación de la población romaní procedente de otros Estados miembros. Un rumano entrevistado en Italia declaró: «Aquí, en Milán, no existen muchas organizaciones romaníes. Yo propuse crear una propia, pero este tipo de organización no es deseada por otras asociaciones; creo que sería importante tener una, para que las personas de etnia romaní puedan hablar y participar en su propio nombre»<sup>252</sup>. Por otra parte, las ONG tienen una perspectiva diferente de los retos que plantea la participación de la población romaní: «Colaboramos con una red de ONG llamada Tavolo Rom, compuesta por 10 organizaciones. [...] La cooperación con representantes romaníes es muy difícil»<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Entrevista con un hombre de etnia romaní, Italia, 11.02.2009.

<sup>253</sup> Entrevista con Casa della Carità, Italia, 23.03.2009.

## 5. Conclusiones

La población romaní procedente de otros Estados miembros de la UE forma parte ya del paisaje urbano de casi todos esos países. La investigación indica que posiblemente sean más las personas de etnia romaní que abandonan sus países de origen que las que regresan a ellos, lo que puede dar lugar a un aumento gradual de estos colectivos –aunque sin llegar a producirse una «avalancha» o «inundación» percibida en los países de destino que en otro tiempo han celebrado la llegada de un número relativamente pequeño de personas de etnia romaní procedente de otros Estados miembros.

El caso de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en un Estado miembro distinto al suyo de origen plantea algunas cuestiones que se enmarcan en un debate más amplio sobre la lucha contra la discriminación y la integración y sobre el significado de la ciudadanía europea y los derechos que ésta comporta en un sentido amplio. Muchos de los asuntos que se plantean en este informe no afectan exclusivamente al colectivo romaní. Sin embargo, el caso de esta población sirve como *prueba de fuego*: las consecuencias para algunos de los ciudadanos más vulnerables de la UE son un indicador importante de las dificultades que experimentan todos los ciudadanos en su vida diaria.

La investigación identificó una dinámica específica del colectivo romaní y preocupantemente negativa. En primer lugar, la llegada de ciudadanos comunitarios de etnia romaní se percibe a menudo como un hecho negativo y se hace muy poco por facilitar su integración en el mercado de trabajo local. En segundo lugar, la investigación ha identificado respuestas específicas de políticas contrarias a la población romaní en los países estudiados. En tercer lugar, las políticas y los procedimientos actuales como, por ejemplo, los exigidos para el registro de la residencia, que aplican de forma incorrecta las condiciones de la Directiva sobre la libertad de circulación, pueden dificultar el acceso de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní a una serie de prestaciones sociales y entorpecer el ejercicio de su derecho a la libertad de circulación, incluso aunque no sea de forma intencionada.

La población romaní está ejerciendo ese derecho a la libertad de circulación y de residencia bajo la influencia de importantes factores que tienen un efecto salida o un efecto llamada. Los factores con efecto salida en los países de origen implican una combinación de pobreza y racismo. El desempleo es un aspecto que define la experiencia de pobreza en los países de origen. Entre los factores de salida están las aspiraciones a mejorar los niveles de vida y, en concreto, la perspectiva de encontrar empleo en la economía formal y la informal.

La experiencia de la población romaní que reside en un Estado miembro distinto al suyo de origen varía ampliamente según el país de acogida en el ámbito de la vivienda, la asistencia sanitaria, la educación y la asistencia social. En esta investigación se encontraron todo tipo de experiencias de integración, desde las que fueron totalmente positivas a las que implicaron una pobreza extrema. Los

que consiguen encontrar un empleo formal en los países de destino tienen una experiencia positiva y se integran fácilmente. Estas experiencias positivas de integración gradual plena y de movilidad social en los Estados miembros de destino pueden considerarse como ejemplos de buenas prácticas.

Los que no consiguen encontrar un empleo formal en los países de destino tienen, en general, una experiencia mucho más negativa de la libre circulación. Estos ciudadanos comunitarios de etnia romaní «económicamente inactivos» son los que atraen la mayoría de los estereotipos y comentarios negativos, cuando en realidad la mayoría de ellos son cualquier cosa menos inactivos. Aunque no se integren en la economía formal, se dedican casi todos a las llamadas «actividades económicas marginales», como reciclado de vidrio o metal, venta ambulante, pintura de casas, etc. No obstante, en esta investigación se ha comprobado que los ingresos obtenidos con ese tipo de actividades informales no sirven para cumplir el requisito de «recursos suficientes», porque son ingresos que no se declaran.

La exclusión social de muchos ciudadanos de la UE de etnia romaní en el Estado miembro de origen y en el de acogida crea obstáculos insalvables para acceder a un empleo formal y poder demostrar la disponibilidad de «recursos suficientes», lo cual tiene un efecto dominó en la posibilidad de registrar la residencia y, en consecuencia, de tener garantizados unos derechos civiles, políticos, económicos y sociales fundamentales. Todo ello suscita serias reservas sobre la eficacia de las políticas de integración.

En términos generales, la exclusión de la asistencia social repercute de manera desproporcionada en las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad. Las respuestas políticas actuales tienen poco en cuenta las cuestiones relativas a la igualdad de género y otros problemas de discriminación múltiple. Al tiempo que da respuesta a la situación de la población romaní procedente de otros Estados miembros, es necesario que las actividades de sensibilización respecto al género, la edad, la discapacidad y otras cuestiones se integren en las estrategias generales de apoyo y dotación de recursos.

La Unión Europea y sus Estados miembros tienen, por tanto, que adoptar políticas específicas que establezcan unas normas integradas basadas en los derechos y la igualdad y que promuevan la cohesión social y el cumplimiento de la promesa de «*Civis Europaeus sum*».

## 6. Dictámenes

La FRA emite dictámenes basados en datos científicos para ayudar a las instituciones de la Unión Europea y de los Estados miembros a respetar plenamente los derechos fundamentales cuando adoptan medidas o recomiendan cursos de actuación en sus respectivas esferas de competencia. En este contexto basado en una extensa investigación sobre las dificultades encontradas por los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros, la FRA ha emitido los siguientes dictámenes.

El Parlamento Europeo declaró en abril de 2009: «La UE y los Estados miembros comparten la responsabilidad de promover la inclusión de la población romaní como ciudadanos de la Unión con el fin de que pueda beneficiarse plenamente de los incentivos que ofrece la Unión Europea» (Resolución del Parlamento Europeo de 2 de abril de 2009 sobre los problemas y perspectivas de la ciudadanía europea).

Aunque los dictámenes de la FRA adoptan un enfoque específico a escala europea, nacional y local, es fundamental que exista un mismo espíritu de colaboración y cooperación entre los distintos niveles verticales y horizontales de la administración de manera que puedan conseguir una formulación y una aplicación eficaces de sus políticas y medidas. Muchos de los dictámenes no se refieren específicamente a la población romaní.

### Instituciones de la Unión Europea

La Comisión Europea, utilizando la estructura de la Plataforma europea para la integración de la población gitana, debe elaborar una Estrategia marco al respecto, que establezca unas normas mínimas y unos indicadores comunes para las políticas de integración social dirigidas a la población romaní (tanto nacional como inmigrante) en toda la Unión Europea.

La Comisión Europea debe considerar la posibilidad de supeditar la asignación de determinados Fondos Estructurales de la Unión Europea a la formulación y aplicación de políticas eficaces para la integración de la población romaní que englobe también a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní residentes en otros Estados miembros distintos al suyo de origen.

### Estados miembros

Los Estados miembros deben velar por que todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos comunitarios de etnia romaní se ajusten a los principios establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la Directiva sobre igualdad racial, en la que se prohíbe de forma explícita toda discriminación directa o indirecta.

Los Estados miembros deben velar por la correcta transposición de la Directiva sobre la libertad de circulación, como se indica en el informe reciente de la Comisión Europea y en línea con las orientaciones aprobadas por la Comisión Europea el 2 de julio de 2009.

Los Estados miembros deben facilitar el derecho fundamental a la libertad de circulación y de residencia mediante la adopción de políticas nacionales anticipativas y orientadas a la integración. Hay que realizar un proceso de consulta en el que se tengan en cuenta las experiencias y las cuestiones que preocupan a las administraciones locales, a la sociedad civil y a los propios ciudadanos de la UE.

Los Estados miembros deben realizar encuestas periódicas para recoger datos desglosados por nacionalidad, sexo, edad y origen étnico, con el fin de vigilar el grado de integración en las sociedades de acogida de los ciudadanos comunitarios que ejerzan su derecho a la libre circulación.

Los Estados miembros deben eliminar las barreras prácticas que encuentran los ciudadanos de la UE en los procedimientos exigidos para registrar su residencia, con medidas que garanticen la coherencia entre esos procedimientos y los requisitos aplicables a escala local o que consideren la eliminación de dichos requisitos.

Los Estados miembros deben garantizar el acceso pleno e igualitario de todos los niños residentes en su territorio a la educación obligatoria, independientemente de su situación administrativa, eliminando para ello todos los requisitos relacionados con la residencia en los procesos de escolarización.

Los Estados miembros deben velar por que no se ordene la expulsión de ciudadanos comunitarios por incumplimiento del requisito de registro de su residencia.

Los Estados miembros deben cumplir plenamente su obligación legal de «difundir información sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias con respecto a las materias reguladas por la presente Directiva, en particular, mediante campañas de divulgación y concienciación realizadas a través de los medios de comunicación nacionales y locales u otros medios de comunicación» (artículo 34 de la Directiva sobre la libertad de circulación).

Los Estados miembros deben publicar y difundir ampliamente, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, información en un lenguaje sencillo y en la lengua o lenguas nacionales de otros Estados miembros de la UE, según proceda, incluidas lenguas minoritarias como la romaní, sobre los derechos de los ciudadanos de la UE residentes en su territorio y los requisitos y procesos que deben cumplir para poder ejercer esos derechos, teniendo en cuenta cualquier consideración específica de los países de origen.

Los Estados miembros deben desarrollar y/o mejorar las políticas de integración de la población romaní y las medidas dirigidas en particular a atender las

necesidades de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní procedentes de otros países de la UE con:

- la participación plena y efectiva en la Plataforma europea para la integración de la población gitana;
- el apoyo y la promoción de la elaboración de una Estrategia marco común para la integración de la población romaní a escala de la UE;
- un uso más innovador de los Fondos Estructurales y, en particular, del Fondo Social Europeo, para favorecer la integración de la población romaní procedente de otros Estados miembros y la lucha contra su discriminación.

## Administraciones locales

Las administraciones locales, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, deben examinar y derogar todas las medidas y políticas que no se ajusten a la Directiva sobre la libertad de circulación.

En estrecha colaboración con la administración nacional, las administraciones locales deben adoptar urgentemente medidas para alentar y ayudar a los ciudadanos de la UE a renunciar al empleo informal y a encontrar trabajo en el mercado de trabajo formal, incluido el trabajo por cuenta propia. Las administraciones locales podrían considerar también la manera de trasladar algunas ocupaciones al sector formal, como la recogida de residuos o el reciclado de botellas.

Las administraciones locales deben recoger y divulgar públicamente información sobre los procesos y requisitos locales para el registro de la residencia. Esta información debe ser divulgada en las lenguas nacionales de otros Estados miembros de la UE, según proceda, incluidas lenguas minoritarias como la romaní.

Las administraciones locales deben difundir ampliamente las ventajas que comporta el registro de la residencia y realizar campañas para promover dicho registro en el ámbito local. Las organizaciones de la sociedad civil deben realizar una contribución importante a este respecto.

Las administraciones locales deben permitir e instar encarecidamente a los ciudadanos de la UE, incluida la población romaní, a hacer uso de programas de formación profesional, programas de capacitación lingüística y otras ofertas educativas para mejorar sus perspectivas de empleo. Además, deben garantizar que los ciudadanos con residencia registrada en la UE tengan igualdad de acceso a vivienda social municipal.

Las administraciones locales deben diseñar y llevar a cabo intervenciones que apoyen expresamente la integración de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní en el mercado de trabajo local. En el diseño e implantación de esas intervenciones deben colaborar activamente con los beneficiarios, con las empresas y agencias de colocación locales y con organizaciones de la sociedad civil.

## Referencias bibliográficas

Barany, Z. (2002) *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*, Cambridge University Press

Cambridge Review of International Affairs (2000) 'Romani East-West Migrations: Strangers in Anybody's Land' Vol. 13, No. 2

Carrera, S. (ed.) (2006) *The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*, Belgium: CEPS

[http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/The\\_Nexus\\_between\\_Immigration\\_Integration\\_and\\_Citizenship\\_in\\_the\\_EU.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/The_Nexus_between_Immigration_Integration_and_Citizenship_in_the_EU.pdf)

Carrera, S. and A. Faure Atger, (2009) 'Implementation of Directive 2004/38 in the context of EU Enlargement: A proliferation of different forms of citizenship?' CEPS Special Report/April 2009

<http://aei.pitt.edu/10758/>

Council of Europe (2009) 'Recommendations adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on Roma and Travellers'

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

European Citizen Action Service. (2009) *Comparative Study on the application of Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Brussels: European Parliament

European Commission (2004) *The Situation of Roma in an Enlarged Europe*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

<http://www.romadecade.org/5087>

European Commission (2007) *Mobility, an instrument for more and better jobs: The European Job Mobility Action Plan (2007-2010)*, Brussels, 6.12.2007

COM(2007) 773

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0773:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0773:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0773:FIN:EN:PDF)

European Commission (2007) *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities COM(2007) 359 European Commission (2008) *Fifth Report on Citizenship of the Union*, COM(2008) 85, Brussels, 15. February 2008

European Commission (2008) *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions COM(2008) 420 Brussels  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=481&langId=en>

European Commission (2008) *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, COM(2008) 840/3

European Commission (2008) *Right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the Union: Guide on how to get the best out of Directive 2004/38/EC*, Directorate-General Justice, Freedom and Security  
[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/frattini/archive/guide\\_2004\\_38\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/archive/guide_2004_38_ec_en.pdf)

European Commission (2009) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, Brussels, COM(2009) 313/4  
[http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc\\_COM20090313FIN](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/doc_COM20090313FIN)

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006), *Mobility in Europe, Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities  
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/59/en/1/ef0659en.pdf>

European Parliament (2008) *Report on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States* (2008/2184(INI)),  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0186+0+DOC+PDF+V0//EN>

European Parliament (2008) *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, Strasbourg: Policy Department, Economic and Scientific Policy, European Parliament  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375>

European Roma Rights Centre (2005) *Always Somewhere Else: Anti-Gypsyism in France*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre (2006) *Ambulance Not on the Way: The Disgrace of Health Care for Roma in Europe*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre (2007) *The Glass box: Exclusion of Roma from Employment*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre (2009) *Roma Rights 1/2009: Hard Times for Roma: Economics, Politics and Violence*, Budapest: ERRC

European Roma Rights Centre, Romani CRISS, Roma Civic Alliance, Centre on Housing Rights and Evictions, Open Society Institute (2008) *Security a la Italiana: Fingerprinting, Extreme Violence and Harassment of Roma in Italy*, Budapest: Open Society Institute

Fonseca, I. (1996) *Bury me Standing: The Gypsies and their Journey*, New York: Random House

FRA (2009) *The situation of Roma EU citizens living in other Member States: Selected Positive Initiatives Report*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights

FRA (2009) *EU-MIDIS: Data in Focus Report One: The Roma*, Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights

Fraser, A. (1995) *The Gypsies*, London: Blackwell Publishing

Gheorghe, N. and A. Mirga, (1997) 'The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper', New York: Project on Ethnic Relations

Guy, W. (2002) *Between Past and Future: the Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield: University of Hertfordshire Press

Guy, W., Z. Uherek, and R. Weinerova, (eds.) (2004) *Roma Migration in Europe: Case Studies*, Prague: Institute of Ethnology of the Academy of Sciences of the Czech Republic

Hancock, I. (2002) *We are the Romani People*, Hatfield: University of Hertfordshire Press

Kováts, A. (ed.) (2002) *Roma Migration*, Budapest: Hungarian Academy of Sciences Institute of Minority Research – Centre for Migration and Refugee Studies

McVeigh, R. (2009) 'The people do what the political class isn't able to do: Antigypsyism, Ethnicity Denial and the Politics of Racism without Racism' in G. Bhattacharyya *Ethnicities and Values in a Changing World*, Surrey: Ashgate

Milieu Ltd (2008) *Conformity studies of Member States' national implementation measures transposing Community instruments in the area of citizenship of the Union Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States: Horizontal Synthesis Report* Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/horizontal\\_synthesis\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/horizontal_synthesis_report_en.pdf)

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Finland: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/finland\\_compliance\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/finland_compliance_study_en.pdf)

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for France: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/france\\_compliance\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/france_compliance_study_en.pdf)

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Italy: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/italy\\_compliance\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/italy_compliance_study_en.pdf)

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for Spain: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/spain\\_compliance\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/spain_compliance_study_en.pdf)

Milieu Ltd (2008) *Conformity Study for the United Kingdom: Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. Milieu Ltd. in consortium with the Europa Institute, Edinburgh University  
[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/citizenship/movement/doc/uk\\_compliance\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/uk_compliance_study_en.pdf)

OSCE High Commissioner on National Minorities (2008) *Recent Migration of Roma in Europe, A study by Mr. Claude Cahn and Professor Elspeth Guild* 10 December 2008, OSCE High Commissioner on National Minorities and of the

Council of Europe Commissioner for Human Rights  
[http://www.osce.org/documents/hcnm/2008/12/37164\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/2008/12/37164_en.pdf)

Ringold, D. Orenstein, M. and Wilkens, E. (2005) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*, Washington: The World Bank  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma\\_in\\_expanding\\_europe.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf)

Romeurope (2008) *Report 2007-2008* Paris: Romeurope

Sobotka, E. (2003) 'Romani Migration in the 1990s: Perspectives on Dynamic, Interpretation and Policy' *Romani Studies*, 5, Volume 13, Number 2, 2003, 79-121

Stalker, P. (2009) *Stalker's Guide to International Migration*  
<http://www.pstalker.com/migration/index.php>

Toggenburg, G., (2009) 'The European Union vis-à-vis minorities: a play in three parts and an open end', in Csaba Tabajdi (ed) *Pro Minoritate Europae (study book for the 25th anniversary of the Minority Intergroup within the European Parliament)*, pp. 162-205

Turmann, A., (2004) *A new European agenda for labour mobility*, Brussels, Centre for European Policy Studies  
[http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1118](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1118)

United Nations Development Programme (2003) *The Roma in Central and Eastern Europe: Avoiding the Dependency Trap*, Bratislava: UNDP. [There are also accompanying national reports for five countries] <http://roma.undp.sk>

## Metodología

Este informe ha sido elaborado por el European Roma Rights Centre (ERRC), con la colaboración de European Dialogue (ED), la European Roma Information Office (ERIO), la Liga Finlandesa de Derechos Humanos (FLHR), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) y la Fédération nationale des associations solidaires (FNASAT)<sup>254</sup>.

La investigación se llevó a cabo en cinco Estados miembros de la UE que son países de destino para la población romaní: Francia, Finlandia, Italia, España y Reino Unido. En cada uno de esos países se seleccionaron cinco lugares de investigación para conseguir una representación suficiente y contrastada de las características generales y específicas de la población romaní que reflejaran ampliamente la experiencia en toda la UE de los países que acogen a ciudadanos comunitarios de etnia romaní que deciden ejercer su derecho a la libertad de circulación y residencia.

- Francia: París, Lille, Marsella, Nantes y St. Etienne.
- Finlandia: Helsinki, Espoo, Jyväskylä, Turku y Vantaa.
- Italia: Roma, Florencia, Milán, Nápoles y Pisa
- España: Madrid (municipios de Madrid y San Martín de la Vega), Asturias (Oviedo y Avilés), Barcelona (municipios de Barcelona, Badalona y Santa Coloma de Gramanet), Córdoba y Valencia.
- Reino Unido: Londres, Bolton, Manchester, Peterborough y Sheffield.

El equipo de investigadores entrevistó a unos 165 ciudadanos comunitarios de etnia romaní en los cinco Estados miembros investigados, 37 funcionarios locales y 49 responsables de ONG. La muestra analizada incluyó a 59 mujeres romaníes.

La FRA y el equipo de investigadores desean expresar su especial agradecimiento a todas las personas de etnia romaní que han dedicado su tiempo a responder a las preguntas formuladas por los investigadores para este estudio.

El principal medio utilizado en esta investigación consistió en entrevistas individuales en profundidad, con preguntas abiertas que seguían el mismo guión. La duración de la entrevista varió mucho de un encuestado a otro. En algunos casos, los investigadores realizaron encuestas en grupo para obtener una visión general de los problemas, para luego mantener también conversaciones individuales siempre que fue posible. Sólo en algunos casos las autoridades respondieron por correo electrónico a las preguntas de la encuesta.

---

<sup>254</sup> El equipo de investigación estuvo integrado por Lucie Fremlova, Penka Vassileva, Mikko Joronen, Fernando Villarreal, Alain Reyniers, Didier Botton, Charlotte Boise, Eva Rizzin, Andrea Anzaldi, Tara Bedard, Stanislav Daniel, Robert Kushen, Ostalinda Maya, Dr Robert McVeigh, Idaver Memedov, Virgil Cristi Mihalache, Catherine Twigg y Victoria Vasey.

Al tratarse de una investigación de naturaleza cualitativa, la muestra no pretende ser representativa, sino suficientemente amplia como para permitir conocer en profundidad las experiencias de los encuestados. Son pocas las personas romaníes de edad más avanzada que hayan trasladado su residencia a otro Estado miembro y eso se refleja en las encuestas. También es cierto que rara vez se escucha la voz de personas de etnia romaní que sean profesionales de clase media plenamente integrados, ya que son muy difíciles de identificar.

El equipo colaboró estrechamente con las ONG existentes y otras partes interesadas que actualmente trabajan con comunidades romaníes en los lugares donde se realizó la investigación para facilitar el acceso a las redes existentes de comunidades romaníes. En consecuencia, los encuestados reflejan los intereses y los focos que atraen la atención de organizaciones de la sociedad civil y otros que trabajan con ellas<sup>255</sup>.

Este estudio de investigación forma parte de una iniciativa más general sobre la situación de la población romaní en el contexto de la migración y el ejercicio del derecho a la libertad de circulación. La FRA, la OSCE y el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa han trabajado conjuntamente en 2008 y 2009 para llamar la atención sobre las vulneraciones de los derechos humanos de la población romaní. Se han realizado estudios y se han celebrado un seminario conjunto de expertos y una conferencia internacional conjunta sobre la libertad de circulación y la migración de la población romaní.

Los investigadores tuvieron en general fácil acceso a las administraciones locales, con la excepción de Roma, donde las autoridades municipales se negaron a ser entrevistadas o no respondieron a las reiteradas peticiones de entrevista.

En algunos países se apreció una cierta tendencia de los funcionarios entrevistados a responder «de manera extraoficial» a cuestiones más polémicas. Este proceso generó claramente datos adicionales importantes, pero no responde a la transparencia que debe esperarse de las autoridades públicas.

En cuanto al acceso de los investigadores a las ONG, no hubo problemas significativos. De hecho, las ONG están sobrerrepresentadas en cuanto a la respuesta esperada, lo que refleja dos tendencias generales: en primer lugar, resulta más fácil despertar el interés de las ONG que el de las administraciones locales por una investigación que podría considerarse crítica con las políticas actuales (o con la ausencia de ellas); segundo, la implicación de las ONG con este tipo de comunidades nuevas y marginales suele ser mucho mayor. Se puede generalizar diciendo que las ONG tienen muchas más probabilidades de mantener contactos rápidos y positivos con ciudadanos comunitarios de etnia romaní que las administraciones públicas. Por último, el acceso a las ONG suele depender de la cooperación de éstas, por lo que es necesario que los investigadores establezcan una buena relación con ellas.

---

<sup>255</sup> Esta dinámica está ausente en Finlandia, donde el carácter novedoso de la llegada de ciudadanos comunitarios de etnia romaní significa que apenas existe una infraestructura de mediadores. Eso tuvo la ventaja de garantizar el acceso directo a la población romaní, pero también la desventaja de la ausencia de una estructura de apoyo para facilitar o promover el acceso o la cooperación.

## Anexos

### Anexo 1: Trabajadores de los nuevos Estados miembros - disposiciones transitorias (Tabla resumen)

| Estado miembro | Trabajadores de la UE-8/UE-15  | Trabajadores de BG y RO/UE-25                |  |
|----------------|--|--|--|
| UE-15          | Bélgica  | Libre acceso (1 de mayo de 2009)             | Restricciones con simplificaciones                       |
|                | Dinamarca  | Libre acceso (1 de mayo de 2009)             | Libre acceso (1 de mayo de 2009)                         |
|                | Alemania   | Restricciones con simplificaciones*          | Restricciones con simplificaciones*                      |
|                | Irlanda  | Libre acceso (1 de mayo de 2004)             | Restricciones  |
|                | Grecia   | Libre acceso (1 de mayo de 2006)             | Libre acceso (1 de enero de 2009)                        |
|                | España   | Libre acceso (1 de mayo de 2006)             | Libre acceso (1 de enero de 2009)                        |
|                | Francia  | Libre acceso (1 de julio de 2008)            | Restricciones con simplificaciones                       |
|                | Italia   | Libre acceso (27 de julio de 2006)           | Restricciones con simplificaciones                       |
|                | Luxemburgo   | Libre acceso (1 de noviembre de 2007)        | Restricciones con simplificaciones                       |
|                | Países Bajos   | Libre acceso (1 de mayo de 2007)             | Restricciones con simplificaciones                       |
|                | Austria  | Restricciones con simplificaciones*          | Restricciones con simplificaciones*                      |
|                | Portugal   | Libre acceso (1 de mayo de 2006)             | Libre acceso (1 de enero de 2009)                        |
|                | Finlandia  | Libre acceso (1 de mayo de 2006)             | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
|                | Suecia   | Libre acceso (1 de mayo de 2004)             | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
| Reino Unido    | Acceso - régimen de registro obligatorio de trabajadores (1 de mayo de 2004) | Restricciones con simplificaciones           |  |
| UE-10          | República Checa  | Sin medidas recíprocas                       | Libre acceso - legislación nacional (1 de enero de 2007) |
|                | Chipre   | -  | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
|                | Estonia  | Sin medidas recíprocas                       | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
|                | Letonia  | Sin medidas recíprocas                       | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
|                | Lituania   | Sin medidas recíprocas                       | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
|                | Hungría  | Sin medidas recíprocas (1 de enero de 2009)  | Libre acceso (1 de enero de 2009)                        |
|                | Malta  | -  | Restricciones  |
|                | Polonia  | Sin medidas recíprocas (17 de enero de 2007) | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
|                | Eslovenia  | Sin medidas recíprocas (25 de mayo de 2006)  | Libre acceso (1 de enero de 2007)                        |
| Eslovaquia     | Sin medidas recíprocas   | Libre acceso (1 de enero de 2007)            |  |
| UE-2           | Bulgaria   | -  | Sin medidas recíprocas                                   |
|                | Rumanía  | -  | Sin medidas recíprocas                                   |

\* Restricciones también en la contratación de trabajadores en algunos sectores (a 1 de mayo de 2009)

Comisión Europea, Ampliación - Disposiciones transitorias, disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=466&langId=es> (27.08.2009)

## Anexo 2: Principios básicos comunes para la integración de los gitanos – debatidos en la primera reunión de la Plataforma europea para la integración de la población gitana, abril de 2009

El pueblo romaní sufre desproporcionadamente de la exclusión social, los prejuicios y la discriminación. Las comunidades romaníes –marginadas con frecuencia y, en ocasiones, perseguidas– llevan siglos formando parte de las sociedades europeas. Es patente que, a lo largo de los últimos decenios, la situación socioeconómica de muchos gitanos se ha estancado e incluso deteriorado en varios Estados miembros de la UE. Muchos romaníes sufren desempleo, bajos ingresos, una esperanza de vida reducida y una insuficiente calidad de vida. Todo esto constituye una tragedia para las personas afectadas y una inmensa pérdida para la sociedad en su conjunto. Además, una exclusión de tan largo alcance entraña inestabilidad social y representa un problema económico. Por ello, está ampliamente reconocida la extrema urgencia de abordar los problemas que afectan a los gitanos, por razones tanto éticas como prácticas. La Unión Europea reconoce la necesidad de políticas más activas y eficaces para la integración de los romaníes. La ejecución efectiva de dichas políticas es competencia de los Estados miembros y, en particular, de las regiones y los municipios. Aunque el número de gitanos y sus condiciones de vida varían ampliamente en los distintos Estados, hay factores comunes. Por otro lado, la experiencia de varios Estados miembros muestra que hay planteamientos políticos generales que han resultado eficaces y, por tanto, pueden recomendarse a otros.

- Primer principio: Políticas constructivas, pragmáticas y no discriminatorias. Las políticas dirigidas a la integración de los romaníes respetan y aplican los valores fundamentales de la Unión Europea, que incluyen los derechos humanos y la dignidad, la no discriminación y la igualdad de oportunidades, y el desarrollo económico. Las políticas de integración de los gitanos se incorporan a las políticas generales, en particular en los ámbitos de la educación, el empleo, los asuntos sociales, la vivienda, la sanidad y la seguridad. El objetivo de esas políticas es proporcionar a los gitanos una igualdad de oportunidades efectiva en las sociedades de los Estados miembros.
- Segundo principio: centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos.

Es esencial que las iniciativas de integración se centren en los gitanos de forma explícita pero no exclusiva; es decir, conviene fijarse en ellos como grupo destinatario pero sin excluir a otras personas que se encuentran en las mismas circunstancias socioeconómicas, de manera que las intervenciones centradas en los romaníes no se aparten de otras iniciativas más amplias. Además, cuando proceda, debe tomarse en consideración el probable efecto

que otras políticas y decisiones más generales puedan tener en la integración social de los gitanos.

- Tercer principio: planteamiento intercultural.

Hace falta un planteamiento intercultural que reúna a los gitanos con comunidades de otros orígenes étnicos. Esenciales para una política y una comunicación efectivas, la formación y las habilidades interculturales merecen ser fomentadas en paralelo a la lucha contra los prejuicios y los estereotipos.

- Cuarto principio: apuntar a la normalidad.

Todas las políticas de integración tienen por objeto lograr que los romaníes se incorporen a la sociedad mayoritaria (en los centros de educación habituales, en los puestos de trabajo corrientes, en las viviendas normales). Allí donde todavía existe una educación o una vivienda parcial o totalmente segregadas, las políticas de integración de los gitanos deben tratar de superar esa situación. También hay que evitar la aparición de mercados de trabajo artificiales y separados para los gitanos.

- Quinto principio: conciencia de la dimensión del sexo

Las iniciativas políticas para la integración de los romaníes tienen que tomar en consideración las necesidades y circunstancias concretas de las mujeres gitanas. Tienen que abordar cuestiones tales como las discriminaciones múltiples y las dificultades de acceso a la atención sanitaria y a los servicios de ayuda a la infancia, pero también la violencia y la explotación domésticas.

- Sexto principio: transmisión de políticas basadas en pruebas.

Es esencial que, al desarrollar iniciativas de integración de los gitanos, los Estados miembros aprendan recíprocamente de su experiencia y la compartan con otros. Es cosa admitida que la elaboración, aplicación y supervisión de las políticas de integración de los gitanos requiere una buena base de datos socioeconómicos periódicamente actualizados. Cuando proceda, cabe tomar en consideración los ejemplos y la experiencia derivados de la integración social de otros grupos vulnerables, tanto de dentro como de fuera de la Unión Europea.

- Séptimo principio: uso de instrumentos comunitarios

Es esencial que, en la formulación y aplicación de sus políticas de integración de los gitanos, los Estados miembros hagan pleno uso de los instrumentos comunitarios, tanto de los instrumentos jurídicos (Directiva de igualdad de trato independientemente del origen racial, Decisión marco sobre el racismo y la xenofobia), como de los financieros (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Instrumento de Preadhesión) y de los de coordinación (método abierto de coordinación). Los Estados miembros deben asegurarse de que el uso de los instrumentos financieros es acorde con estos Principios

Básicos Comunes y deben acudir a la pericia de la Comisión Europea, en lo que se refiere a la evaluación de las políticas y los proyectos. Los expertos de la Red Europea sobre la Inclusión Social y los Gitanos al amparo de los Fondos Estructurales (EURoma) pueden facilitar la revisión por los homólogos y la transmisión de las buenas prácticas.

- Octavo principio: participación de las administraciones regionales y locales.

Los Estados miembros tienen que concebir, desarrollar, aplicar y evaluar las iniciativas políticas de integración de los romaníes en estrecha colaboración con las administraciones regionales y locales, ya que desempeñan una función esencial en su aplicación práctica.

- Noveno principio: participación de la sociedad civil.

Los Estados miembros necesitan asimismo concebir, desarrollar, aplicar y evaluar las iniciativas políticas de integración de los gitanos en estrecha colaboración con los agentes de la sociedad civil, tales como las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y las universidades y centros de investigación. La participación de la sociedad civil se ha reconocido como un factor vital para la movilización de la pericia y la divulgación de los conocimientos necesarios para conducir un debate público y potenciar la rendición de cuentas a lo largo de todo el proceso político.

- Décimo principio: participación activa de los gitanos.

La eficacia de las políticas aumenta con la participación de la comunidad romaní en todas las fases del proceso. Los gitanos deben participar tanto en el plano nacional como en el europeo, con las aportaciones de funcionarios y especialistas de su etnia, así como a través de las consultas a una amplia gama de interesados respecto de la concepción, aplicación y evaluación de las iniciativas políticas. Reviste la mayor importancia que las políticas de integración se funden en la apertura y transparencia y aborden asuntos difíciles o tabú de forma adecuada y eficaz. El apoyo a la plena participación de la comunidad gitana en la vida pública, el estímulo de su participación activa como ciudadanos y el desenvolvimiento de sus recursos humanos resultan también fundamentales.



Comisión europea

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

**Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2010

2010 - 98 pp, - 21 x 29.7 cm

ISBN: 978-92-9192-566-7

doi:10.2811/62426

Más información sobre la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), en el servidor de la FRA (<http://fra.europa.eu>).

## **Cómo obtener las publicaciones de la Unión Europea**

### **Publicaciones destinadas a la venta:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En una librería, facilitando el título, el editor y el número ISBN.
- Poniéndose directamente en contacto con uno de nuestros agentes de ventas. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://bookshop.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

### **Publicaciones gratuitas:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>).
- En las representaciones o delegaciones de la Comisión Europea. Puede obtener sus datos de contacto en el sitio web <http://ec.europa.eu/> o mandando un fax al +352 2929-42758.

TK-31-09-229-ES-C

**FRA - European Union Agency for Fundamental Rights**

**Schwarzenbergplatz 11**

**1040 - Wien**

**Austria**

**Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0**

**Fax: +43 (0)1 580 30 - 691**

**E-Mail: [information@fra.europa.eu](mailto:information@fra.europa.eu)**

**<http://fra.europa.eu>**



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9192-566-7



9 789291 925667