



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Políticas de inclusión social y población gitana en España

Social inclusion policies and Roma population in Spain



EU INCLUSIVE

**Transferencia de datos y experiencias sobre la inclusión en el mercado
laboral de los gitanos entre Rumania, Bulgaria, Italia y España**

**POLITICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y
POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA**

EL MODELO ESPAÑOL DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN GITANA

EU INCLUSIVE

**Data transfer and exchange of good practices regarding the inclusion
of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain**

**SOCIAL INCLUSION POLICIES AND
ROMA POPULATION IN SPAIN**

THE SPANISH MODEL OF SOCIAL INCLUSION OF THE ROMA POPULATION

**Estudio realizado por /Report elaborated by:
Fundación Secretariado Gitano (FSG)**

© 2012 Fundación Soros de Rumania

Todos los derechos reservados para la Fundación Soros de Rumania.
Esta publicación o cualquiera de sus partes no podrán ser reproducidas
sin la aprobación previa de la Fundación Soros de Rumania.

Bucarest, 2012

Fundación Soros de Rumania

Str. Caderea Bastiliei nr. 33, sector 1, Bucarest

Teléfono: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: www.soros.ro

E-mail: info@soros.ro

© 2012 Soros Foundation Romania

All rights are reserved to Soros Foundation Romania.
Both the publication and parts of it may not be copied
without the permission of Soros Foundation Romania.

Bucharest, 2012

Soros Foundation Romania

33 Căderea Bastiliei Street, District 1, Bucharest

Telephone: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: www.soros.ro

E-mail: info@soros.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Políticas de inclusión social y población gitana en España =

Social inclusion policies and roma population in Spain /

Fundación Secretariado Gitano. - Constanța : Editura

Dobrogea, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-565-050-3

323.1(=214.58)(460)

ISBN 978-606-565-050-3

EU INCLUSIVE

Transferencia de datos y experiencias sobre la inclusión en el mercado laboral de los gitanos entre Rumania, Bulgaria, Italia y España

POLITICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL Y POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

EL MODELO ESPAÑOL DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN GITANA





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Datos de identificación del proyecto:

Titulo del proyecto: EU INCLUSIVE – transferencia de datos y experiencias sobre la inclusión en el mercado laboral de los gitanos entre Rumania, Bulgaria, Italia y España

Número de identificación proyecto: POSDRU/98/6.4/S/63841

Prioridad 6: Promoción de la Inclusión Social

Ámbito de intervención 6.4: Iniciativas transnacionales para un mercado de trabajo integrador

El proyecto se implementa durante septiembre de 2010 – septiembre de 2012.

El valor total del proyecto es de 9.337.116,25 RON.

EU INCLUSIVE – transferencia de datos y experiencias sobre la integración en el mercado laboral de los gitanos entre Rumania, Bulgaria, Italia y España es un proyecto común transnacional, implementado por la Fundación Soros en Rumania, en colaboración con Open Society Institute-Sofia de Bulgaria, Fundación Secretariado Gitano de España y Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani de Italia.

El objetivo del proyecto es el desarrollo de las prácticas de cooperación para la integración de los gitanos, por la transferencia transnacional de datos y experiencias locales, para la inclusión de este grupo vulnerable en el mercado laboral europeo y el aumento de la capacidad de las organizaciones que se encargan de la integración de los gitanos de Rumania, España, Italia y Bulgaria.

El proyecto se propone realizar un diagnóstico de la situación de la inclusión de los gitanos en el mercado laboral en los 4 países europeos y transformar la información sociológica obtenida para escribir políticas públicas con aplicación nacional y transnacional.

Nos proponemos:

- Crear una base de datos estadísticos comparativa sobre la inclusión y el empleo de los gitanos en cada uno de los 4 países socios;
- Identificar y promover las prácticas exitosas descubiertas en los países participantes y la valorificación de estas experiencias para aumentar la relevancia de las políticas públicas para la inclusión de los gitanos;
- Analizar y utilizar la historia reciente de las iniciativas europeas para la inclusión de los gitanos y aumentar su presencia en el mercado laboral, desde la perspectiva de los migrantes gitanos;
- Desarrollar una cooperación transnacional, funcional a largo plazo, entre las organizaciones y los países con actividades en la inclusión de los gitanos.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Socios:

Fundación Soros, Rumania (www.soros.ro) – nuestra misión es promover modelos para el desarrollo de una sociedad basada en la libertad, responsabilidad y respeto a la diversidad. Empezando por 2003 hemos desarrollado programas dedicados a la inclusión social, como por ejemplo el Decenio de la Inclusión Gitana, el Programa de Desarrollo Integrado de la Comunidad; también muchas investigaciones sociológicas sobre la situación de la población gitana de Rumania, y proyectos de desarrollo de la comunidad, tales como Mi vecino gitano, el Centro de Cerca o Rures. El espacio rural y la economía social en Rumania.

Open Society Institute-Sofia, Bulgaria (www.osi.bg) - organización no gubernamental sin fines de lucro fundada en 1990, que tiene la misión de promover, desarrollar y apoyar los valores, las actitudes y las prácticas de la sociedad abierta de Bulgaria; propone debates y políticas públicas sobre temas cruciales para Bulgaria.

Fundación Secretariado Gitano (FSG), España (www.gitanos.org) - intercultural sin fines de lucro, que proporciona servicios para el desarrollo de la comunidad gitana en toda España y a nivel europeo. Empezó su actividad en los años 1980 y se estableció como fundación en 2001. La misión de la Fundación Secretariado Gitano es la promoción integral de la comunidad gitana basándose en el respeto y el apoyo de su identidad cultural. La FSG desarrolla actividades también en otros países de la UE: dirige la Secretaría Técnica de la red europea EURoma con más de 12 Estados miembros y participa en proyectos en Rumania.

Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, Italia (www.casadellacarita.org) - es una fundación sin ánimo de lucro con objetivos sociales y culturales. Ha sido constituida en 2002 y su misión es crear oportunidades de integración de todas las personas que viven en condiciones de marginalidad social y cultural: personas sin abrigo, inmigrantes, ocupantes de asilo, personas de etnia gitana, apoyándolas a acceder a derechos, servicios, oportunidades y recursos. Desea contribuir a la creación de nuevos tipos de integración social sostenible, transferible al nivel local y nacional.



INDICE

1. Introducción	9
2. Introducción en Romanés	11
3. La inclusión social y la población gitana en España	13
a. Una aproximación a la inclusión social	13
b. El marco institucional español	20
c. La administración pública y la población gitana	23
d. El enfoque de la Fundación Secretariado Gitano	29
e. Iniciativas y legislación de la UE	32
f. El valor añadido UE- España	45
4. Situación de la población gitana en España	52
a. Algunas notas sobre la trayectoria histórica	52
b. Avances clave:	55
i. Educación	56
ii. Empleo	63
iii. Vivienda	69
iv. Salud	73
v. Igualdad de trato y discriminación	76
vi. Igualdad de género	89
vii. Reconocimiento institucional y cultural	91
viii. Migración y población roma/gitana	95
c. Luces y sombras	101
5. ¿Es el modelo español de inclusión social útil para Europa?	104
6. Algunas notas finales	111
7. Anexos	115
8. Hitos para la población gitana en los últimos treinta años	123

CONTENT

1. Introduction	145
2. Introduction in Romani	147
3. Social inclusion and Roma population in Spain	149
a. Conceptualising social inclusion	149
b. Spanish institutional framework	156
c. Public administration and Roma population	158
d. Approach of the Fundación Secretariado Gitano	163
e. EU initiatives and legislation	166
f. EU-Spain relation's added value	178
4. Situation of Roma population in Spain	185
a. Remarks on the historic course	185
b. Main advances:	188
i. Education	189
ii. Employment	195
iii. Housing	201
iv. Health	205
v. Equal treatment and fight against discrimination	207
vi. Gender equality	220
vii. Institutional and cultural recognition	222
viii. Migration and Roma population	225
c. Lights and shadows	231
5. Is the Spanish model of social inclusion useful to Europe?	233
6. A few final remarks	239
7. Annexes	242
8. Benchmarks for roma population in the last 30 years	248

INTRODUCCIÓN

Este documento es un análisis realizado desde la perspectiva de la Fundación Secretariado Gitano¹ y sobre nuestro papel de entidad involucrada en la *promoción integral de la comunidad gitana desde el respeto y apoyo a su identidad cultural*, tal y como refleja nuestra Misión. Pretende revisar y valorar los factores que han favorecido y, también obstaculizado, la inclusión social de la población gitana en España, revisando también cuál es su situación actual.

Desde el punto de vista de nuestra actividad, han sido años de trabajo intenso y de logros que dan sentido a nuestra función social. Años en los que la FSG ha desarrollado –con una dimensión y capacidad de impacto mucho mayor de la que habíamos tenido en periodos anteriores– una contribución a la defensa de los derechos de las personas gitanas, al reconocimiento de su identidad y al proceso de inclusión social de sus miembros. Una contribución que se ha articulado a través de muy diferentes vías: aportando conocimiento mediante la realización de estudios e investigaciones; realizando campañas de sensibilización social; incidiendo sobre las políticas y sobre los decisores públicos; promoviendo redes y *partenariados* para involucrar a otros actores y, sobre todo, prestando servicios directos a las personas gitanas en áreas sensibles como la educación, la vivienda, la salud o el empleo. Es en este último ámbito en el que, con el paraguas del Fondo Social Europeo y las administraciones españolas, se ha logrado en estos últimos doce años poner en marcha la actuación de inclusión socio-laboral más sólida y más eficaz de las que se han dirigido a las personas gitanas, el programa *Acceder*.

Este programa es reconocido como ejemplo de Buenas Prácticas tanto en España como en Europa. Representa, sin duda, una forma diferente de aproximarse a la inserción socio-laboral de la población gitana y ha demostrado su éxito con resultados medibles y contrastables.

El programa *Acceder*, junto a una serie de enfoques y políticas activas en materia de inclusión social, son las que han venido conformando lo que se empieza a llamar el *modelo español de inclusión social de la población gitana*. Un referente en Europa de cómo la voluntad política, la activación de recursos y un enfoque determinado basado en la igualdad de derechos, puede activar un cambio real y colectivo para uno de los grupos más excluidos y discriminados de toda Europa, la

¹ La Fundación Secretariado Gitano (FSG) es una ONG intercultural cuya misión es la promoción integral de la población gitana. Funciona desde los años 80 y cuenta en la actualidad más de 60 oficinas distribuidas por todo el territorio español y con una media de 800 trabajadores. www.gitanos.org

población gitana. Nuestra intención es conocer en mayor detalle qué hay detrás de este *modelo español* y valorar su transferibilidad a otros contextos europeos donde la situación socio-económica de la población gitana es dramática.

El tema gitano está en la agenda política europea más que nunca. Es fundamental aprovechar este impulso político para activar de forma efectiva políticas y programas que ataquen de lleno los factores de exclusión social y promuevan la igualdad plena de esta población europea de más de diez millones de personas. La referencia del modelo español puede suponer en el contexto actual una valiosa contribución a otros países de la UE que actualmente están impulsando sus Estrategias Nacionales para la Inclusión social de la Población Gitana para que hagan de ellas unas herramientas verdaderamente útiles y de cambio real.

En este documento abordaremos primeramente una revisión del concepto de inclusión social: cuál es la visión concreta sobre esta cuestión por parte de la Fundación Secretariado Gitano y cuál es el marco político y legislativo español y europeo sobre esta cuestión. En este apartado valoraremos el impacto de las iniciativas y legislación europea en el desarrollo de programas en España y también cómo la experiencia española ha podido influir en los enfoques que la UE ha incorporado sobre la cuestión gitana. En un segundo bloque abordaremos la trayectoria histórica de inclusión social de la población gitana española analizando los avances clave. Prestaremos especial atención al análisis de la distribución territorial de las competencias de las administraciones públicas y de su relación con la inclusión social de la población gitana. En un tercer bloque, analizaremos pormenorizadamente la situación actual de la población gitana en España en ámbitos tan importantes como el empleo, la educación, la vivienda, la salud y la inclusión social de forma genérica (con especial énfasis en los servicios sociales). También se abordarán cuestiones transversales como la discriminación, la igualdad de género, las políticas de migración y población roma/gitana, y el reconocimiento institucional y cultural. Por último, se reflexiona sobre la utilidad del *modelo español* para otros países europeos.

ANGLAL

Kadava dokumènto si jekh analiza kerdini katar i Fundación Secretariado Gitano² thaj amaro ròlo institùciaqo kaj si le implikime ti promovil anθ-e jekh than i komunitèta romani katar o rèspekto 3e k-o vastdimos laqe kultùralikani indentitèta, kade sar sikavel amari Misia. Kamel te paledikhel thaj te rodel e bută kaj žutisaren vi kaj lupunzin o sociàlo andripen la populaciaqo romani anθ-o Spanikano them, kerdindoj vi jekh analiza anθ-i lenqe akanutni situàcia.

So dikhel amari aktivitèta, sasas kerdini anθ-e berša butæqe phare thaj realizacie kaj dine jekh res amaræqi sociàlo fùnkcia. Berša anθ-äl kaste i FSG kerdäs – jekh rigaça thaj jekh šajipen po but maj baro sar anθ-äl nakhle berša – jekh aktivitèta kaj anel kontribucia anθ-o brakhipen e romenqe xakaja, te prinžanel pes lenqe indentitèta vi anθ-o sociàlo andripen lenqe somdasnenqe. Jekh kontribucia kaj kerdäs pes p-al verver riga: dinindoj informàcie kerindoj stùdiuræ haj rodimata; kerindoj kampanie kaj te lačharen i sociàlo situàcia; kaj sasas len zor p-al politike thaj p-al kodolenqe kaj si len zor te len pùblike decizie; kerindoj promovacia e recelenqe thaj parteneriaturæ te anel pe maj but manuša interèsome thaj, po but, te keren e romenqe servičuræ anθ-äl maj phare riga sar si i edukàcia, o thanäripen, o sastipen thaj i buti. Anθ-i ùltimo rig, e žutipnaça e Fondòsco Sociàlo Evropnikano thaj la spanikanäki administracia, kerdäs pes anθ-äl kadala dešuduj berša kaj nakhline o fenomèno le sociàlosqo andripen thaj la butăqi, sos maj zurali thaj maj lači sar sea kaj sas kerdine le de anθ-ël roma, o progràmò Acces.

Kadava progràmò si lu prinžärdo sar jekh but lačo misal butăqo, anθ-o Spanikano them, vi anθ-e Evropa. Reprezentisarel bi grizaça jekh ververes kerimos e sociàlosqo andripen thaj la butăqi diz la populaciaqi romani, thaj sikadäv lesqo baxtogor rezultàturença mapisarde thaj kaj daštìn te aven sikade.

O progràmò Acces, maj but mòdură kerimasqe buti thaj aktive politike anθ-o sociàlo andripen , si kodola kaj kerdine so širdel te bušöl o spanikano mòdelo anθ-o sociàlo andripen la populaciaqi romani . Jekh viram referenciaqo anθ-e Evropa kaj o kamipen politiko, o kidipen e maj lače butänqe thaj sar kerel pes buti te anel pes barabar e xakajenqo, daštìl te anel jekh čáco paruvimos anθ-e jekh than, de anθ-o jekh grùpo kaj si sos maj inkalado thaj diskrimime katar i sea Evropa, i populacia e romenge. Ame kamäs te prinžänas anθ-o xurdipen so si

² Fundación Secretariado Gitano (FSG) si jekh organizacia birajipenasqi maškarkutùralikano kaj si la i misia te promovil anθ-e jekh than i populacia romani. Sas kerdini anθ-e le berša 80 thaj akana si la 60 biroùrà anθ-o Spanikano them thaj si la sar 800 manuša kaj keren buti. www.gitanos.org

pala kadava spanikano mòdelo thaj te dikhas lesqe zor te avel biárdo anθ-e aver evropnikane kontèksturæ kaj i sociàlo-ekonomikani situàcia la populaciaqi romani si but nasul.

I problèma e romenqe p-ai evropnikani politikaki lista si li maj but sar orjkana. Si bazutno te profitàs kadalatar politika buti te aktivæs e politike thaj le progràmuræ kaj but maren le bută e sociàlosqo inkalaipen thaj ingeren o ćaço barbarbar kadalaqi evropnikani populacia kaj si la maj but deş milioni manušenqe. I referencia e mòdelosqo spanikano daştil te avel anθ-o akanutno kontèksto jekh kontribucia molkućni de anθ-ăl aver thema katar i EU kaj akana keren pesqe e themesqe stratèqie anθ-o sociàlo andripen la populaciaqi romani, te keren de anθ-ăl lenqe nişte instrùmenturæ ćaćes trebutne kaj te anen jekh ćaço paruvimos.

Anθ-o kadava dokumènto keraça anθ-i jekh to rig jekh paledikhipen e koncèptosqe sociàlo andripen: save si i konkreto dikhipen anθ-i kadaja buti katar i Fundaciòn Secretariado Gitano thaj savo si o spanikano thaj evropnikano avlin politiko thaj thamikano anθ-i kadaja problèma. Anθ-o kadava kapitolo dikhaça o impakto le iniciativenqe thaj la thamăqi evropenikani maşkar sar sas kerdine le programuræ anθ-o Spanikano them thaj, vi sar i spanikano eksperiènca daştilăv te maşkarărel e mòduræ kaj i EU astardăv len anθ-i problèmatika e romenqe. Anθ-i dujvar rig dikaça pala i història sar sas kerdino o sociàlo andripen la populaciaqi romani spanikani kerindoj jekh analiza e maj bare butănqe. Dikhaça anθ-o xurdipen i analiza sar sas rigærdi anθ-o them e bută kaj trebun kerde katar i pùblico administracia thaj laqi relàcia le sociàloça andripen la populaciaqi romani. Anθ-i trinvar rig keraça jekh analiza anθ-o xurdipen anθ-i akanutni situàcia la populaciaqi romani katar o Spanikano them maşkar but vastne sar si i buti diz, i edukàcia, o thanăripen, o sastipen thaj o sociàlo andripen jekheste generalò nivelò (but dikhindoj e sociàle servićură). Sa kade, maj dikhena pes aver bută, sar si i dikrinimàcia, o barbarbar putardo vi o ling, e politike la migracjiaqe thaj i populacia romani, thaj o institùcionalo thaj kultùralo prin3arimos. Anθ-o agor, dikhel pes sar daştil te avel laćho o spanikano mòdelo de anθar aver evropnikane thema.

LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

UNA APROXIMACIÓN A LA INCLUSIÓN SOCIAL

Ciudadanía activa, participación e inclusión social

La exclusión social se refiere a procesos mediante los cuales individuos y/o comunidades se enfrentan a obstáculos en su acceso a derechos, oportunidades y recursos (por ejemplo, el acceso al empleo, a la educación, a los servicios sanitarios, a la vivienda, a la implicación cívica y la participación democrática, etc.) a los cuales la población mayoritaria tiene acceso normalmente y que son claves para garantizar su ciudadanía.³

La exclusión social es un fenómeno multidimensional, que se agrava por la pobreza, que entendemos aquí como el efecto de una inadecuada distribución de recursos y que impide la plena participación en la vida social, económica y política de la sociedad. La exclusión está directamente vinculada con la falta de igualdad de oportunidades y de trato. La discriminación, sea directa o indirecta, intensifica el empobrecimiento y la exclusión de comunidades como la gitana. La exclusión es también un problema territorial, caracterizado por el surgimiento de barrios o asentamientos segregados en los cuales se generan bolsas de pobreza, el deterioro del entorno físico y del capital social (incluido el aumento de la criminalidad).⁴

El grado de inclusión o exclusión que tienen las personas en la sociedad y el riesgo que corren de ser vulnerables o de caer en la pobreza, está estrechamente asociado a cinco elementos clave: el empleo, la protección social, la vivienda, la educación y la salud. Además, el acceso a la sociedad de la información y el funcionamiento de los servicios sociales tienen especial impacto en los grupos extremadamente excluidos.

España presenta altas tasas de fracaso, absentismo y abandono escolar con tremendas consecuencias en términos de cohesión, participación y comportamiento social. Para la Fiscalía de Menores, “el 90% de los menores que van a juicio, por ejemplo, tienen un denominador común: el fracaso escolar”.⁵ La

³ Véase la definición elaborada por el Institute on Social Exclusion en: <http://www.adler.edu/page/institutes/instituteon-social-exclusion/about>

⁴ Power, Anne y Wilson, William Julius (2000) ‘Social Exclusion and the Future of Cities’, *CASE paper 35*, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE.

⁵ *El País* (2010a) “Absentismo escolar, tolerancia cero”. 19 de abril.

educación es, sin duda, uno de los factores más influyentes en la exclusión o inclusión de las personas. El paso por los sistemas de formación determina la posición que las personas alcanzan en el mercado laboral y, en buena medida, la calidad de vida de las mismas, así como las trayectorias vitales de los individuos.⁶ La multidimensionalidad de la exclusión, en sus tres dimensiones económica, político legal y social relacional (véase más abajo), se muestra hoy más compleja que nunca.

La inclusión social depende en gran parte de la distribución efectiva de recursos, pero también de la promoción de una ciudadanía activa e inclusiva. La promoción de una ciudadanía activa e inclusiva por parte de las varias partes interesadas (Estado, empresas, tercer sector, población mayoritaria y la comunidad afectada por la exclusión social) consiste en acciones dirigidas a cambiar las circunstancias y los mecanismos que llevan a la exclusión social mediante la participación y el empoderamiento. La inclusión de las personas no ha de ser entendida únicamente desde la perspectiva material, como participación en el mercado de trabajo, al objeto de generar y consumir bienes y servicios. Como criterio general, pero especialmente en un momento de escaso empleo, la inclusión, además de implicar la activación de las personas en la producción y consumo de bienes sociales, ha de llevar consigo la participación activa de las mismas en la sociedad, su toma de conciencia como sujetos activos, su capacidad de elegir y tomar decisiones, su implicación como miembros de la comunidad, etcétera.

La ciudadanía activa se refiere a la posibilidad y capacidad que tienen las personas y las comunidades para trabajar conjuntamente para conseguir objetivos compartidos. La participación es un derecho y una democracia participativa es aquella que implica activamente a los ciudadanos en el debate y en la solución de los problemas que les conciernen. Esta participación se produce siempre en comunidad y se canaliza a través de la iniciativa cívica en sus más variadas formas (participación política, asociativa, vecinal, sindical...). Para que la participación sea posible, tiene que contar con espacios, fórmulas, sistemas de reconocimiento y, en definitiva, con canales y medios que la hagan efectiva. En cualquier forma de participación es legítima la defensa de los intereses particulares, pero estos tienen que estar lógicamente supeditados al bien común y al interés público.

Cualquier proceso de inclusión social es un proceso bidireccional que requiere una participación activa de las partes interesadas y que va más allá de vivir juntos, puesto que persigue construir juntos. Por lo tanto requiere de todas las personas, gitanas y no gitanas, un plus de esfuerzo y de implicación. La inclusión no es posible si no hay un proceso de movilidad social, con claras posibilidades de progreso para las personas. Para ello no basta con garantizar los derechos y evitar

⁶ Fresno, José Manuel y Tsolakis, Andreas (2010) *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España* (Madrid: EAPN-ES).

la discriminación, sino que es imprescindible compensar las desventajas por medio de acciones positivas, programas específicos, medidas de sensibilización y, en definitiva, todos aquellos medios que sitúan a las personas en las condiciones adecuadas para ejercer sus derechos e implicarse activamente en la comunidad.

Desde la década de los 80 las políticas dirigidas a la comunidad gitana en España han estado preferentemente centradas en compensar desventajas y facilitar la promoción social. Los gitanos han sido de forma expresa objeto de las políticas sociales; y quizás en menor medida, sujetos activos en las mismas. Por lo general las personas tienden a no implicarse activamente en aquello que no perciben como suyo, sobre todo si no son parte activa en su proceso de construcción. Cualquier proceso que pretenda reforzar una ciudadanía activa, pasa sin duda por dar el protagonismo a las personas, habilitar espacios de participación, facilitar el ejercicio de los derechos, promover valores, comprometer en las responsabilidades en un contexto de entendimiento mutuo. Se trata de desarrollar una idea dinámica de ciudadanía, orientada a la participación en los asuntos públicos, que es donde reside la verdadera cuota de poder social de los individuos y de los grupos sociales; en definitiva, impulsar la corresponsabilización ciudadana e institucional en los asuntos públicos.⁷

El reto para conseguir que las personas gitanas sean ciudadanas activas ha de plantearse en dos direcciones complementarias: por una parte en hacer de lo gitano y de la cuestión gitana un asunto de interés público y no un asunto meramente de los gitanos; nos referimos no solamente a que se interesen por el asunto gitano las administraciones públicas, sino a que sea un asunto de interés social. Es esencial que en la cuestión gitana se impliquen instituciones públicas, los líderes sociales, los movimientos de opinión, etc., para evitar que el tema sea visto como un problema marginal que concierne meramente a las personas gitanas y sea visto como un tema de compromiso público que concierne al conjunto de la sociedad. Por otra parte y como complemento de lo anterior, se trata de que los gitanos se impliquen en los asuntos públicos y no solamente en los asuntos que conciernen a los gitanos.

Una ciudadanía activa más comprometida de la comunidad gitana, tiene que contemplar la participación activa de los gitanos al menos en *tres dimensiones*: la dimensión económica, la dimensión política y la dimensión social relacional.

- En cuanto a la dimensión económica, los gitanos son ciudadanos activos en la medida en que participan de la producción de bienes y servicios y en la medida en que son consumidores. La inserción en el mercado laboral y en el tejido empresarial son condiciones imprescindibles para generar las condiciones de una ciudadanía activa.

⁷ Grupo de Investigación Institut de Govern y Politiques Públiques (2010) *Ciudadanía y las nuevas políticas de acción social contra la pobreza y la exclusión*. Documento de trabajo.

- La dimensión política de la ciudadanía requiere la participación de los gitanos en la arena política. Lógicamente la participación política implica no solamente participar en las elecciones, sino llevar los asuntos gitanos a la agenda política y cómo no, conseguir que haya gitanos activamente implicados en la política y en los partidos políticos, donde se tratan los asuntos que afectan al conjunto de la ciudadanía. En estos ámbitos es fundamental conseguir la implicación de las personas gitanas.
- La dimensión social - relacional, requiere una mayor participación de las personas gitanas en los movimientos cívicos, en las asociaciones vecinales y en todos aquellos espacios de la vida comunitaria de las ciudades; la participación activa en esos espacios es el mejor indicador de normalización. Es importante también que se trate la cuestión gitana como cuestiones ciudadanas y desde una perspectiva intercultural. Es importante la existencia de asociaciones de jóvenes gitanos y, sobre todo, que las personas gitanas participen en las asociaciones de jóvenes. Así mismo, es importante reconocer y reforzar la identidad cultural de la población gitana, tal y como está haciendo el Instituto de Cultura Gitana, por ejemplo.

Para que las personas puedan elegir libremente, necesitan que se den tres condiciones básicas: tener garantizados sus derechos, contar con recursos suficientes y tener el apoyo de la red de servicios. Vistas de esta manera, las medidas públicas han de ser esencialmente medidas facilitadoras y no interventoras, que se desarrollen con carácter preventivo y que promuevan la autonomía, dirigiéndose al conjunto de la población para que todos salgan ganando. Es justamente el compromiso y la participación de los ciudadanos lo que puede transformar las políticas de protección en políticas de prevención. Un criterio clave a tener en cuenta es, por tanto, en qué grado los distintos recursos que se ponen en marcha dan más libertad e independencia a las personas.

Inclusión social y discriminación

Una mayoría abrumadora considera que la discriminación es el principal obstáculo para la inclusión y participación en la sociedad en condiciones de igualdad ante la ley.⁸ Las percepciones negativas de la mayoría respecto a la población gitana, a menudo vinculadas con la xenofobia y el racismo, suponen un gran impedimento para su integración en el mercado laboral, su acceso a la vivienda y a servicios públicos.⁹

⁸ Red Europea contra el Racismo (ENAR) (2009a) *Primer Informe del Grupo Especial de Expertos sobre la Promoción de la Igualdad en el Empleo de ENAR*. Bruselas, 26-27 de noviembre.

⁹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [FRA] (2009) *EU-MIDIS. Encuesta de la Unión Europea sobre las Minorías y la Discriminación. Informe sobre los principales resultados* (Viena: FRA). Unión Europea (2000a) *Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico*. (Art.2 b). La discriminación indirecta está relacionada con las formas "estructurales" o "institucionales" de discriminación, consistentes en normas, reglas, costumbres/hábitos, patrones o actitudes propios de las instituciones y las estructuras sociales que dificultan la consecución de la igualdad de derechos y oportunidades entre la población mayoritaria y colectivos e individuos concretos. El Consejo Europeo afirma que "El derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal" (Visto, 3).

El caso de la población gitana en España supone un claro ejemplo de la preponderancia de los conceptos de etnia o raza en la definición de los patrones de la discriminación. En efecto, a pesar de que se han experimentado mejoras en los últimos tiempos, la población gitana, estimada en aproximadamente 700.000 personas, afincada en España desde el siglo XV, sigue siendo la minoría que sufre una mayor discriminación y rechazo por parte de la población mayoritaria.¹⁰ En este sentido, una amplia mayoría (66 %) de personas cuyo color de piel, aspecto físico o vestimenta se diferencian de los de la mayoría de la población es considerada y se considera objeto de una fuerte discriminación, independientemente de su situación legal.¹¹

Por lo tanto, la etnia y otros aspectos como la distancia cultural, el género y la clase social podrían considerarse las principales variables que desencadenan la discriminación hacia las personas gitanas. Tales variables pueden definir, agravándola o mitigándola, la discriminación por motivo del origen étnico o racial: aquellas personas gitanas cuyo nivel social, económico y educativo sean elevados se verán mucho menos afectadas por las prácticas discriminatorias que otros grupos.¹²

Por lo tanto, las políticas de inclusión en todas las áreas claves de participación ciudadana (empleo, educación, vivienda, salud) deben ir acompañadas de medidas encaminadas a luchar contra la discriminación y fomentar la igualdad de trato, así como a sensibilizar a la población y promover el entendimiento y la cohesión. El grado aceptable de integración de la comunidad gitana que se había alcanzado en las últimas dos décadas podría sufrir un rápido retroceso en el presente marco de recesión económica, que condena al desempleo a un gran número de minorías, provoca un aumento paulatino de la segregación escolar y motiva la proliferación de discursos racistas.

Es precisamente la coyuntura actual la que hace apremiantes las siguientes medidas: 1) La detección temprana de los casos de discriminación, el seguimiento y el apoyo a las víctimas de la discriminación, 2) la adopción de medidas específicas de compensación para fomentar la igualdad de trato y de oportunidades, 3) la activación de la lucha contra la discriminación no sólo en el plano legal sino también mediante el refuerzo de las actividades llevadas a cabo por las instituciones públicas, como las del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, de reciente creación, y las ONG dedicadas a este problema.

En lo que respecta a la comunidad gitana, en los últimos años se ha podido observar en muchos de sus miembros un cambio de actitud hacia el mercado

¹⁰ Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2009a) *Informe Anual FSG 2009. Discriminación y Comunidad Gitana* (Madrid, FSG). Comisión Europea (2009) *Discriminación en la Unión Europea*. Eurobarómetro Especial 317.

¹¹ Comisión Europea (2009) *ibid.*

¹² Entrevista con un representante del Ministerio de Igualdad, 26 de junio de 2010. Comisión Europea (2010a) *i2010 in context: ICT and Lisbon Strategy* (i2010 contextualizada: TIC y Estrategia de Lisboa); Comisión Europea (2010b) *Europa 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*

laboral que ha venido acompañado por un mayor acceso de las generaciones más jóvenes a empleos legales poco cualificados. Este proceso se ha visto truncado por los requisitos de la economía basada en el conocimiento y la mayor competitividad de las empresas. Ello conlleva la necesidad de realizar importantes inversiones en programas de formación y asistencia educativa dirigidos a los jóvenes gitanos. La situación de los inmigrantes roma/gitanos procedentes de países de Europa del Este es especialmente grave, dada la magnitud del rechazo social, la marginación y la pobreza extrema a los que están sometidos actualmente. Es preciso poner en marcha medidas y mecanismos específicos para detectar los problemas de discriminación con el fin de garantizar los derechos fundamentales y la igualdad de trato.

Practicar la interculturalidad

La experiencia española demuestra que ni las políticas de exclusión ni las de asimilación han dado históricamente resultados con la comunidad gitana. Más bien al contrario, este tipo de políticas estigmatizan a las personas diferentes, en este caso por motivos de etnia y nacionalidad, agravando la discriminación en los colectivos que la padecen e incrementando simultáneamente los niveles de rechazo y de racismo en la sociedad. Lo que realmente da resultados son aquellas políticas continuadas, en las que se compensan las desventajas de las personas, a la vez que se compromete a la propia comunidad gitana en el cumplimiento de sus obligaciones.

Más allá del debate sobre el multiculturalismo, muchas organizaciones en España trabajan con minorías étnicas y se definen como entidades interculturales.¹³ No se trata de entidades *netamente de minorías* en el sentido de que no son organizaciones exclusivamente promovidas y lideradas por minorías, ni se trata de organizaciones *pro minorías* es decir, organizaciones que simplemente trabajan con minorías. La definición de estas entidades como interculturales, marca la vocación de las mismas y determina la impronta con la que trabajan, es decir la promoción integral de las comunidades desde el respeto a su identidad cultural. Su misión está encaminada a promover el acceso de las personas a los derechos, servicios y recursos sociales en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía. Estas entidades entienden que la interculturalidad se concreta en favorecer una convivencia en la que coexistan el respeto a las identidades culturales y valores de las distintas culturas, en el marco del respeto a los derechos humanos y a las leyes vigentes. Por eso se trabaja desde una perspectiva integral, no solamente desarrollando actuaciones que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida, sino también las orientadas a promover su reconocimiento y apoyo.

¹³ Este es el caso por ejemplo de la Fundación Secretariado Gitano (FSG) que se define como entidad intercultural: *La FSG es una entidad social intercultural sin ánimo de lucro que presta servicios para el desarrollo de la comunidad gitana en todo el Estado español y en ámbito Europeo* (Presentación de la entidad).

La interculturalidad forma parte de la visión de estas organizaciones en la medida en que preconizan una sociedad cohesionada, donde las personas de identidades y culturas diversas, ejerzan libre y plenamente su ciudadanía y contribuyan al enriquecimiento de la cultura universal. La interculturalidad para estas entidades, no es solamente una de sus características definitorias y de los valores que impregnan su modelo de trabajo, sino que es también una aspiración en cuanto al modelo de sociedad que se pretende construir. El mensaje que transmiten hacia dentro y hacia afuera es que pretenden ser un laboratorio y un reflejo de lo que les gustaría que fuese la sociedad: un espacio en el que personas diversas (en este caso gitanos y no gitanos), trabajan conjuntamente en pro de una sociedad más justa (en el caso gitano mediante el apoyo y promoción a las personas desfavorecidas gitanas), inspirados en los valores universales de la justicia y la solidaridad, respetando las distintas culturas y haciendo de éstas una fuente de enriquecimiento.

Uno de los objetivos conseguidos progresivamente por estas entidades, es que en todos los niveles de la organización, es decir tanto en los cargos institucionales, como en los propios equipos de trabajadores como en las personas voluntarias y en los propios beneficiarios, existe un equilibrio progresivo entre gitanos y no gitanos.¹⁴ Es un modelo legítimo y que demuestra impactos en el medio plazo, y precisamente lo hacen creíble sus resultados y características:

- Se basa en los principios y valores que son el fundamento de la dignidad de toda persona, los derechos humanos y la democracia.
- No solamente respeta las culturas e identidades, sino que entiende que cuando éstas están determinadas por los derechos fundamentales y los principios democráticos, son fuente de riqueza para las organizaciones y para la sociedad.
- Parte de que la única manera en que se puede crear sociedad, tejido y cohesión social, es a partir de la interacción, cooperación e implicación de personas y culturas diversas en base a intereses comunes.
- Entiende que la promoción y el desarrollo de las personas (en este caso de los gitanos), no es solo su problema (no es solo una responsabilidad de los gitanos) sino que es una responsabilidad del conjunto de la sociedad.
- Predica firmemente que el entendimiento mutuo es posible y que llegar al mismo requiere un entrenamiento, aprendiendo a respetar las diferencias desde principios compartidos.
- Lleva a la práctica los principios y valores que defiende desde una perspectiva de la mejora continua, la innovación y la creatividad que aporta la diversidad.
- Se orienta a la obtención de resultados, entendiendo estos en su dimensión transformadora de mentalidades y expectativas, así como en la búsqueda de condiciones sociales en las que las personas tengan los medios y la capacidad de decidir sobre su propio futuro.

¹⁴ En el caso de la FSG, en el patronato prácticamente hay un equilibrio entre personas gitanas y no gitanas, en los equipos de profesionales en torno al 40% son gitanas (de hecho la casi totalidad de los equipos son interculturales) entre las personas voluntarias cada vez hay más personas gitanas y entre los beneficiarios de los proyectos, especialmente en algunos de ellos como es el caso del *Acceder*, el porcentaje de no gitanos supera el 30%.

Garantizar los derechos sociales

Los derechos sociales efectivos son los que garantizan la libertad y la autonomía a las personas. Para conseguir tales fines, toda legislación debería de llevar un mecanismo efectivo de aplicación que garantice su viabilidad. Los derechos tienen una triple dimensión para las personas excluidas: autonomía, inclusión activa e igualdad. En este sentido, es necesario combinar los principios de igualdad (que hay que garantizar a todas las personas), con los de autonomía (respeto a la independencia y la libre decisión de las personas) y de participación (el ejercicio activo de derechos y responsabilidades):

- La autonomía incluye políticas sociales suficientes para tener los recursos que eviten a las personas ser pobres y dependientes. Ha de plantearse como objetivo el garantizar unos ingresos mínimos de inserción al conjunto de la población, especialmente a las personas en situación de desventaja como es el caso de muchas personas gitanas.
- La inclusión activa ha de evitar el asistencialismo y fomentar la capacidad de decisión de las personas, lo que requiere intervención social y apoyos para salir de la vulnerabilidad. El derecho a la inclusión activa ha de entenderse como la garantía del acceso al empleo para aquellas personas que están en condiciones de trabajar, y servicios adaptados suficientes y eficientes.¹⁵
- El derecho a la igualdad requiere no sólo no ser discriminado en el trato, sino la compensación de aquellas desventajas (de condición social, culturales, físicas, etcétera) que sitúan a las personas en una posición inferior¹⁶. Para hacer efectivo tal derecho, es necesario que el sistema de justicia proteja a las personas que son tratadas de modo desigual y que todas ellas cuenten con medios suficientes para vivir con dignidad.

EL MARCO INSTITUCIONAL ESPAÑOL

El marco político e institucional donde se ha desarrollado en los últimos años el llamado “modelo español” de inclusión de la población gitana ha estado marcado por una visión muy pragmática del tema gitano. Podemos decir que el tema gitano se ha mantenido en la agenda política española con un perfil bajo, pero de manera sostenida. Ha habido un consenso político e institucional en reconocer unos derechos de ciudadanía y, sobre todo, unos derechos sociales, pero en realidad nunca ha sido un tema que haya estado en el centro del debate político. Se ha abordado siempre desde la perspectiva del acceso a esos derechos sociales y la garantía de la protección social, y el escaso debate público que ha generado se ha mantenido en términos de inclusión social y condiciones de vida, más que en temas culturales o identitarios.

¹⁵ Comisión Europea (2008) Recomendación de la Comisión 2008/867/CE, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral.

¹⁶ Unión Europea (2000a) *op.cit.*

Desde la implantación de la democracia en España, los sucesivos gobiernos han mostrado su preocupación y han promovido políticas y actuaciones con la población gitana de nuestro país. Paralelamente, la legislación española se ha ido adecuando a la normativa de carácter internacional, suscribiendo, ratificando o adhiriéndose a los instrumentos jurídicos internacionales.

Asimismo, se han adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a los principios expuestos en las distintas Cartas, Recomendaciones, Convenios y Resoluciones de la Unión Europea, del Consejo de Europa, y de la OSCE sobre la protección legal y social de las minorías étnicas, especialmente de la población gitana europea.

En el año 1978, se crea la *Comisión Interministerial para el estudio de los problemas que afectan a la comunidad gitana*, adscrita al Ministerio de Cultura. Esta Comisión realiza estudios e investigaciones y elabora relevantes documentos de actuación con la población gitana. En ese mismo año, se presenta en el Parlamento español por primera vez una *Proposición no de ley sobre la situación legal de la población gitana*, con el fin de que desapareciera del ordenamiento jurídico la normativa específica que afectaba negativamente a la población gitana. La Proposición se aprueba por unanimidad.

El Parlamento español aprueba el 3 de octubre de 1985, la Proposición no de Ley de creación de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano, en cumplimiento del mandato constitucional de *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos”*.

A instancias de lo previsto en esta Proposición, el Gobierno consigna una aplicación presupuestaria en los Presupuestos Generales del Estado de 1989, que se ha mantenido vigente desde esa fecha, destinada a la puesta en marcha de proyectos de intervención social con comunidades gitanas. La visión pragmática y consensuada del marco político e institucional del tema gitano que mencionamos anteriormente tiene su punto de arranque en esta decisión política de poner en marcha el Programa de Desarrollo Gitano en el año 1989, que significó un paso importante para la mejora de las condiciones de vida de la población gitana, con la asignación constante y continuada de recursos y la colaboración y participación de todas las administraciones públicas, así como con el apoyo económico al fortalecimiento del movimiento asociativo de la población gitana.

También en 1989 se crea una unidad administrativa —el Programa de Desarrollo Gitano— en el entonces Ministerio de Asuntos Sociales, actualmente adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

El Pleno del Congreso de los Diputados acordó, en 1999, la creación de una *Subcomisión para el estudio de la problemática de la población gitana*, en el seno de la Comisión de Política Social y Empleo, que llevó a cabo sus trabajos y elaboró un informe que recomendaba continuar profundizando en el estudio de las cuestiones que afectaban a la población gitana.

En los últimos años, se ha progresado en otro ámbito fundamental como es el de la participación de las asociaciones gitanas en la esfera pública, con la creación en el año 2005 del *Consejo Estatal del Pueblo Gitano* (Real Decreto 891/2005), así como con el reconocimiento de su cultura y la puesta en valor de su contribución a la cultura española en general, a través de la puesta en marcha de la *Fundación Instituto de Cultura Gitana* en el año 2007.

Más recientemente se ha puesto en marcha el *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico*, regulado por Real Decreto 1262/2007, en cuyo seno se encuentran representadas dos asociaciones de defensa de los intereses de la comunidad gitana.

El gobierno ha ido cumpliendo los compromisos adquiridos con la población gitana, habiéndose creado el *Consejo Estatal del Pueblo Gitano* y el *Instituto de Cultura Gitana*, que han sido referentes para otros niveles de la administración, tanto regional como local, y que tiene su réplica en algunas Comunidades Autónomas y ayuntamientos. Si bien este tipo de decisiones que conciernen al marco político e institucional se han ido tomando de manera muy pausada y con cierto retraso respecto a la trayectoria y evolución de otros países europeos, donde las cuestiones vinculadas a la participación pública y el reconocimiento de la población gitana ha sido mucho más activo y presente en el debate político, en España eso no ha significado una paralización de las políticas de inclusión, sino que han tenido recorridos paralelos, siendo mucho más activas estas últimas que las anteriores.

En el año 2010 el gobierno aprobó el *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012* para mejorar sus condiciones de vida, en cuyo diseño se han tenido en cuenta las iniciativas propuestas por los grupos de trabajo del Consejo Estatal, educación, empleo y actividad económica, acción social, salud, cultura y vivienda, en las que están representados los distintos Ministerios y las organizaciones del movimiento asociativo de la población gitana.

Por último, el gobierno español, en cumplimiento de lo establecido en el Marco de la Unión Europea para las Estrategias Nacionales de Integración de la Población Gitana hasta 2020, presentó a la Comisión Europea en abril de 2012 la Estrategia Nacional, que establece el marco de trabajo para la inclusión de la población gitana durante los próximos diez años.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POBLACION GITANA

En este capítulo abordamos las cuestiones institucionales que son el marco de referencia para las políticas y programas dirigidos o que benefician directa o indirectamente a la población gitana española. A modo de introducción subrayamos los artículos de la Constitución española que tienen relación directa con la inclusión de la población gitana, para posteriormente pasar a analizar el entramado de la administración pública española en sus distintos niveles y cómo éste ha ido desarrollando actuaciones dirigidas a mejorar la inclusión social de la población gitana española.

Derechos Constitucionales relevantes España

La Constitución española reconoce, a través de su articulado, una serie de derechos para el conjunto de españoles y españolas y, por tanto, también para el conjunto de población gitana española. A pesar de ser reconocidos como derechos constitucionales, muchos de ellos no están plenamente garantizados para la población española en su conjunto.

DERECHOS CONSTITUCIONALES

- **“Artículo 14.** Los españoles son **iguales ante la Ley**, sin que pueda prevalecer **discriminación** alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- **Artículo 27. 1.** **Todos tienen el derecho a la educación.** Se reconoce la libertad de enseñanza.
- **Artículo 35. 1.** Todos los españoles tienen **el deber de trabajar y el derecho al trabajo**, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una **remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia**, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.
- **Artículo 39. 1.** Los poderes públicos **aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.**
- **Artículo 40. 1.** Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para **el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo.** 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales.
- **Artículo 41.** Los poderes públicos mantendrán un **régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.** La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

- **Artículo 43.** *Se reconoce el derecho a la **protección de la salud**. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.*
- **Artículo 47.** ***Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.** Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*
- **Artículo 49.** *Los poderes públicos **realizarán** una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que **prestarán la atención especializada** que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.*
- **Artículo 50.** *Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la **suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad**. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un **sistema de servicios sociales que atenderá sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio**".*

Las Administraciones Públicas en España

En España, a partir de la transición política iniciada tras la muerte de Franco en 1975, las Administraciones se clasifican en tres niveles, según el ámbito territorial que abarcan. En el primer nivel está la Administración General del Estado, cuyas competencias se extienden por todo el territorio español. El segundo nivel lo constituyen las distintas Administraciones Autonómicas, que abarcan el territorio de cada una de las 17 Comunidades Autónomas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Finalmente, el tercer nivel lo integran las Administraciones Locales que abarcan el término provincial o municipal correspondiente, dependiendo de si se trata de una Provincia o de un Municipio.

La Administración General del Estado está caracterizada por su competencia sobre todo el territorio nacional, en contraposición a las Administraciones autonómicas y locales. Está integrada por la Administración Central (Gobierno o Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno, Ministerios, Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, Comisiones Interministeriales), la Administración Periférica (Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas) y la Administración del Estado en el Exterior (Embajadas y Consulados). Su régimen general se recoge en el artículo 103 de la Constitución

Española de 1978 y en la Ley 6/1997, de 14 de abril de 1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

La Administración Autonómica tiene competencias en el territorio de la Comunidad Autónoma. Su nivel competencial es muy amplio, y está basado en la descentralización del Estado. Dichas competencias pueden variar de unas Comunidades Autónomas a otras, y se regulan mediante el Estatuto de Autonomía de cada una de ellas. Tienen su propio órgano legislativo, el Parlamento autonómico, y ejecutivo, el Gobierno Autonómico. Cada Comunidad Autónoma está integrada por una (p.ej., Cantabria, Asturias, Navarra, La Rioja o Murcia) o varias provincias.

A nivel local, la Diputación Provincial es la institución a la que corresponde el gobierno y la administración autónoma de una provincia. Tienen carácter territorial y su función es gestionar los intereses económico-administrativos de las provincias. En las Islas Canarias las funciones de las diputaciones las ejercen en cada isla los Cabildos Insulares, y en las Islas Baleares los Consejos Insulares. Actualmente todas las provincias españolas cuentan con este órgano de gobierno, excepto las que se corresponden con una comunidad autónoma uniprovincial. Una de las funciones fundamentales de las diputaciones es colaborar en la gestión de la actividad municipal.

A las tres diputaciones vascas y también al Gobierno Foral de Navarra se las conoce con el nombre de Diputación Foral, ya que estos cuatro territorios aún conservan sus fueros. La Diputación Foral es un órgano ejecutivo que depende de las Juntas Generales (el órgano legislativo) o del Parlamento de Navarra en su caso. En las Comunidades Autónomas uniprovinciales no hay diputaciones provinciales porque las competencias de éstas son asumidas por la propia comunidad autónoma.

También a nivel local, existen las Administraciones Municipales que desarrollan sus competencias en el ámbito del municipio y la institución que se encarga de su gobierno es el ayuntamiento. Los municipios en función del tamaño de su población tienen que prestar una serie de servicios, bien con medios propios o en asociación con otros municipios.

Hay competencias y servicios que deben prestarse por igual para todos los municipios. Sin embargo, según crece el tamaño de su población (>5.000, >20.000, >50.000 habitantes) crece el número de competencias cedidas al nivel local por los otros niveles de la Administración Pública. Además de las competencias propias, los municipios pueden realizar actividades complementarias en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

Las Administraciones Públicas y las políticas a favor de la población gitana

Como acabamos de apuntar, el entramado administrativo español se caracteriza en la actualidad por un alto nivel de descentralización de competencias. Y como se describe en la recientemente aprobada Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020:

«Los Gobiernos autonómicos tienen amplias competencias en áreas clave para la inclusión social de los grupos más desfavorecidos, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales. Las entidades locales también tienen importantes competencias en seguridad ciudadana, vivienda, gestión de los servicios sociales, actividades culturales, siendo algunas compartidas por los tres niveles administrativos. En los últimos 30 años, autoridades públicas de todos los niveles de gobierno han situado en su agenda la inclusión social de la población gitana desfavorecida. Esta dinámica ha contribuido a la consecución de algunos logros significativos, si bien... quedan grandes desafíos pendientes. El enfoque que se ha ido conformando está inspirado por el equilibrio y complementariedad entre políticas sociales inclusivas y programas específicos para la población gitana.»

El desarrollo del Estado de Bienestar en España a lo largo de esos años ha propiciado la universalización de los sistemas educativo y sanitario y de las pensiones no contributivas, la aparición de sistemas de protección al desempleo, la instauración y consolidación de un sistema público de servicios sociales (incluyendo sistemas de rentas o ingresos mínimos) las políticas de vivienda social, etc., teniendo todo ello un impacto positivo sobre las condiciones de vida de muchas personas gitanas por el mero hecho de encontrarse en situaciones de desventaja social.

Este carácter inclusivo que tuvieron las políticas sociales de carácter general, dirigidas a toda la población española, se vio complementado con medidas específicamente dirigidas a aquellas personas gitanas que tenían más dificultades para acceder a los servicios universales por su situación de desventaja o exclusión social.

Así, fueron surgiendo a nivel estatal una serie de medidas, en muchos casos pioneras, como son:

- La aprobación, en 1985, de una Proposición no de ley sobre la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano por el Congreso de los Diputados.
- La puesta en marcha al amparo de la proposición anterior, en 1989, del Programa de Desarrollo Gitano (PDG).¹⁷

¹⁷ En 1989 se creó una partida presupuestaria específica dentro de los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de este Programa. La distribución de este crédito se hace, desde entonces, a través de acuerdos de colaboración con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, que aportan una cofinanciación. Más detalles en Anexo.

- El apoyo a la constitución y la cooperación con Entidades No Lucrativas (ENL) gitanas y/o que trabajan por la promoción de la población gitana, en un primer momento de ámbito estatal.¹⁸ Paralelamente al proceso de descentralización en España, se fue consolidando también progresivamente un movimiento asociativo gitano de ámbito local, que poco a poco fue agrupándose en federaciones regionales que tienen actualmente un importante papel de interlocución con los poderes públicos, particularmente en el ámbito autonómico.

También conforme iba dibujándose el mapa de las Comunidades Autónomas en España, fueron surgiendo iniciativas de ámbito autonómico con la intención de abordar específicamente la situación de la Comunidad Gitana en su territorio como las siguientes:

- La creación de la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana, por la Junta de Andalucía en 1985¹⁹.
- La puesta en marcha, por algunos Gobiernos autonómicos de Planes de Acción específicos dirigidos a la Población Gitana, como es el caso de Andalucía²⁰, y posteriormente del País Vasco,²¹ Cataluña,²² Extremadura,²³ o Navarra.²⁴
- La aprobación por el Gobierno de España, en 2010, del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012²⁵ que se encuentra actualmente en vigor.

Junto a estas iniciativas, y también como consecuencia de una reivindicación por parte del movimiento asociativo gitano de la necesidad de atención no sólo a los grupos más desfavorecidos de la población gitana, sino también a la puesta en valor de aspectos identitarios y culturales, se fueron dando pasos en el ámbito del reconocimiento social e institucional de la población gitana. Así:

¹⁸ A nivel estatal, el apoyo económico se realiza a través de subvenciones reguladas en las convocatorias anuales del Ministerio; en concreto, la convocatoria de subvenciones con cargo al 0,7% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y la convocatoria para el fortalecimiento del tejido asociativo en el marco de las subvenciones del Régimen General.

¹⁹ El 7 de Octubre de 1985, el Consejo de Gobierno Andaluz, crea la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana, como órgano de asesoramiento y coordinación de la Junta de Andalucía en las actuaciones dirigidas a la promoción del colectivo gitano en el territorio andaluz, en respuesta a la necesidad de una atención integral al Pueblo Gitano.

²⁰ Instrumento de integración y coordinación de todas las áreas, servicios y programas a desarrollar en los diferentes ámbitos de la Comunidad Autónoma de Andalucía dirigidos a la Comunidad Gitana Andaluza, el Plan abarcaba el periodo 1997-2000 y hoy en día continúa con la Convocatoria para la realización de proyectos de intervención a favor de la Comunidad Gitana, a través de las Corporaciones Locales como órganos gestores.

²¹ I y II Plan Vasco para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano (2004-2007) y (2007-2011).

²² I y II Plan Integral del Pueblo Gitano de Cataluña (2005-2008) y (2009-2013).

²³ Plan Extremeño para la Promoción y Participación Social del Pueblo Gitano (2007-2013).

²⁴ Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra (2011-2014).

²⁵ Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros con fecha de 9 de abril de 2010.

- La Junta de Andalucía crea en 1989 el Centro Sociocultural Gitano Andaluz como centro de dinamización sociocultural de la población gitana andaluza, ubicado en Granada.²⁶
- El Congreso de los Diputados acordó, en 1999, la creación de una Subcomisión para el estudio de la problemática de la población gitana.
- Una moción parlamentaria, aprobada en 2005 instaba al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano,²⁷ que se materializó en la creación, en 2007, del Instituto de Cultura Gitana,²⁸ adscrito al entonces Ministerio de Cultura.
- Por otro lado, los Parlamentos de varias Comunidades Autónomas han ido incluyendo, en las reformas de sus Estatutos de Autonomía, menciones expresas a las comunidades gitanas presentes históricamente en sus territorios, como ha ocurrido en Andalucía,²⁹ Aragón,³⁰ Cataluña³¹ y Castilla y León.³²
- En los últimos años, se han ido creando también órganos consultivos y de representación del movimiento asociativo gitano tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como a algunas Comunidades Autónomas. Ejemplos de ello son la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano en 2005,³³ o la constitución de órganos similares en Cataluña,³⁴ País Vasco,³⁵ Extremadura,³⁶ o Castilla-La Mancha.³⁷ Merece también destacarse aquí, aunque no sea un órgano específico referido a la

²⁶ El Centro Sociocultural Gitano Andaluz se crea el 24 de octubre de 1989, como centro adscrito a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Desde su inicio funciona como centro de asesoramiento y dinamización sociocultural, proyectado hacia la consecución del desarrollo del colectivo gitano en Andalucía, programando actividades culturales y sociales destinadas tanto al pueblo gitano como para la sociedad en general.

²⁷ Proposición no de ley, de 27 de septiembre de 2005, por la que se insta al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano.

²⁸ El Instituto de Cultura Gitana es una fundación de carácter público estatal cuya finalidad es promocionar la historia, la cultura y la lengua gitanas a través de estudios, investigaciones y publicaciones, así como impulsar iniciativas que conduzcan a la integración de la comunidad gitana desde el reconocimiento de su identidad cultural.

²⁹ El Estatuto de Autonomía de Andalucía, creado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, fija en su art.10.3.21, como uno de los objetivos de la Comunidad Autónoma: "La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social".

³⁰ La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, recoge el mandato de que los poderes públicos aragoneses promuevan "Las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana". (Art. 23.2).

³¹ El Estatuto de Autonomía de Cataluña establece, en su artículo 42.7, que los poderes públicos "deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de su realidad histórica". (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.)

³² El Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge, entre los principios rectores de las políticas públicas (Art.16) "La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana". (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

³³ Creado y regulado por el Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, el Consejo Estatal del Pueblo Gitano es el órgano colegiado interministerial de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la colaboración y cooperación del movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado, para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y promoción integral de la población gitana.

³⁴ Consell Assessor del Poble Gitano, creado por el Decret 102/2005 de creació de la Comissió Interdepartamental del Pla Integral del Poble Gitano i del Consell Assessor del Poble Gitano.

³⁵ Consejo para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco creado por el Decreto 289/2003, de 25 de noviembre.

³⁶ Consejo Regional para la Comunidad Gitana creado por el Decreto 179/2001 del Gobierno de la Junta de Extremadura.

³⁷ Consejo Regional del Pueblo Gitano creado por Orden de la Consejería de Salud y Bienestar Social de Castilla - La Mancha del 25 de abril de 2011.

Comunidad Gitana, la creación del Consejo para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico,³⁸ del que forman parte dos entidades del movimiento asociativo gitano, así como de la Red de Asistencia a las Víctimas promovida por dicho organismo.³⁹

EL ENFOQUE DE LA FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO

El enfoque de trabajo que lleva a cabo la FSG en la actualidad es el resultado de un largo proceso de aprendizaje y experiencia basado en la intervención con la población gitana durante los últimos 30 años. Aciertos y errores que han servido para ir modulando y adaptando las respuestas a las necesidades reales de la población.

La experiencia nos ha demostrado que para producir cambios en las condiciones de vida de la población gitana es necesario trabajar en dos niveles: con la población gitana en la provisión de servicios, y con el conjunto de la sociedad para cambiar actitudes. Por eso nuestro trabajo se centra en dos líneas fundamentales:

- Provisión de servicios directos a la población gitana, fundamentalmente en los ámbitos del empleo, la formación, la educación, la vivienda, la salud, servicios comunitarios, etc.
- Acciones dirigidas al conjunto de la sociedad: sensibilización a la opinión pública, formación a los agentes que trabajan más directamente con la población gitana (profesores, sanitarios, servicios sociales, etc.) y asesoramiento a administraciones y a otros actores responsables en la toma de decisiones que afectan a la población gitana. Todo ello acompañado de análisis y estudios que reflejan la realidad de la situación social de la población gitana.

Trabajar en estos dos niveles paralela y complementariamente nos permite reforzar nuestra acción sobre el terreno y legitimar nuestro discurso institucional, basado en el conocimiento directo de la realidad y las necesidades de la población gitana.

³⁸ El Consejo es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, formado por las administraciones estatal, autonómica y local, organizaciones empresariales y sindicales representativas, así como por organizaciones no lucrativas que trabajan en el ámbito de la discriminación por origen racial o étnico. Está regulado por el Real Decreto 1044/2009 por el que se modifica el Real Decreto 1262/2007 por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.

³⁹ Es un servicio promovido por el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato que presta apoyo y asesoría independiente a las personas que han sido discriminadas por su origen racial o étnico en cualquier ámbito (educación, sanidad, vivienda, empleo, etc.). La prestación de la asistencia se basa en una red de organizaciones sociales y sindicales de la que forman parte la Unión Romani y la Fundación Secretariado Gitano.

Enfoques estratégicos

Existen una serie de principios que actúan como pilares en las actuaciones e intervenciones que desarrolla la Fundación:

- **Las intervenciones tienen que dirigirse a la normalización de la población gitana y evitar ser segregadoras.** Esto implica trabajar desde la perspectiva de que los gitanos se incorporen a los servicios normalizados de todo tipo (educación, atención primaria, formación profesional, salud, etc.). Y para ello desde la FSG trabajamos en 3 direcciones: por un lado, para que los servicios públicos realicen un esfuerzo de adaptación para facilitar el acceso a la población gitana; por otro, aportando estructuras de mediación que movilicen a los gitanos y les acompañen en el acceso a esos servicios porque, de lo contrario, la experiencia demuestra que nunca accederán o los utilizarán de modo incorrecto; y, por último, en algunas ocasiones es necesario y aconsejable poner en marcha servicios específicos y adaptados a la población gitana, como único modo de garantizar la atención de la misma, y en cuyo caso los servicios han de ser adaptados, pero no segregadores.
- **Partenariado:** Creemos firmemente que los problemas que afectan a la población gitana conciernen a la sociedad en su conjunto y, por ello, para buscar soluciones y trabajar de manera eficiente, es necesario sumar aliados, y no excluir. El enfoque de la FSG es hacer partícipes a diferentes actores de la sociedad en un proyecto común, la inclusión social de la población gitana, transmitiendo la idea de que con una mayor cohesión social, ganamos todos. Por ello, es importante implicar en nuestro trabajo, a diferentes niveles, y con diferentes roles, a un amplio espectro de la sociedad: administraciones públicas en sus distintos niveles, empresas, medios de comunicación, agentes económicos y sociales, con especial atención a las ONG, tanto las formadas por los propios gitanos, como aquéllas que dirigen o pueden dirigir programas de promoción a la población gitana. El partenariado, como uno de nuestros enfoques de trabajo más arraigado, no es un mero discurso, sino que se materializa en los convenios firmados con administraciones y empresas, la activa participación de la entidad en redes y plataformas sociales de todo tipo, y el estrecho trabajo con algunos medios de comunicación.
- **El enfoque intercultural,** reflejo de una sociedad que es plural, diversa y con múltiples identidades. La FSG no es una entidad étnica que represente a la comunidad gitana o sus intereses. Gitanos y no gitanos trabajan para la entidad en defensa de unos derechos sociales y de la igualdad de oportunidades para todos. Esa interculturalidad se refleja tanto en la plantilla de los trabajadores, como en sus órganos de dirección (Patronato) y en los beneficiarios de los programas y actividades que desarrolla, intentando siempre que ese marco de programas y actividades sea el espacio natural donde convivan gitanos y no gitanos.

- **Acciones dirigidas a producir cambios en las condiciones de vida de la población gitana:** el tipo de actividades que lleva a cabo la FSG no tienen como objetivo principal reforzar los aspectos culturales o identitarios de la población gitana, ni defender sus reivindicaciones como minoría en términos políticos o institucionales, sino garantizar unos derechos sociales que permitan mejorar su situación social en ámbito muy específicos como el acceso al empleo, la educación, la salud o la vivienda. Y para ello diseña proyectos orientados a resultados, que puedan ser evaluados a través indicadores y poniendo en marcha los mecanismos e instrumentos necesarios para esa evaluación.
- **Enfoque individualizado sobre la base del apoyo comunitario.** No todas las personas gitanas por el hecho de serlo tienen las mismas necesidades o deben de recibir las mismas respuestas. Es preciso tener en cuenta las peculiaridades si queremos realmente abordar y dar una respuesta ajustada a las necesidades y condiciones de la población gitana. Por eso el enfoque con el que trabaja la FSG en sus programas está basado fundamentalmente en itinerarios individualizados, en planes de acción ajustados a cada persona, pero siempre teniendo en cuenta el contexto en el que vive para no provocar conflictos con la comunidad, sino para recibir el apoyo.
- **Soluciones definitivas y a medio plazo.** El enfoque desde el que se trabaja en la FSG es buscar soluciones definitivas a los problemas y necesidades de la población, huyendo de medidas de transición que trasladan el problema o lo aplazan en el tiempo y, muy a menudo, lo agravan. La experiencia nos demuestra que las soluciones provisionales, normalmente se prolongan en el tiempo y salen mucho más costosas. Hay que tener en cuenta además que el proceso e incorporación social de los gitanos, supone en buena medida un cambio generacional y que por lo tanto las auténticas transformaciones se perciben a largo plazo.
- **Favorecer la participación e implicación de los propios gitanos.** Es evidente que las actuaciones que se emprendan dirigidas a la inclusión social de la población gitana tienen que conseguir implicar a los propios gitanos, fortalecer su capacidad de participación y darles el protagonismo. Pero éste es un proceso educativo lento, que no se resuelve con la mera representatividad formal, dado que ésta puede contribuir a la instrumentalización social de los gitanos o a la apropiación del poder con intereses personales. Por eso el enfoque desde el que trabaja la FSG es el de una entidad que trabaja con la población gitana desde una perspectiva de corresponsabilidad, que promueve y fomenta la implicación de la población gitana, pero desde la existencia de derechos y deberes, no desde un enfoque paternalista o asistencialista, sino formando en la asunción de responsabilidades, y en la autonomía personal.

INICIATIVAS Y LEGISLACIÓN DE LA UE

En la última década se ha observado un salto cualitativo en la inclusión del tema gitano en la agenda política europea. Aún a finales de los años 90, y a pesar de la creación de criterios para la adhesión de los nuevos Estados miembros que obligaban a la protección de los derechos de las minorías étnicas, pocos gobiernos y apenas alguna institución europea hacían referencia explícita a la población gitana en sus documentos legales y en sus programas de reducción de la pobreza. Con la ampliación de la Unión Europea (UE) y los esfuerzos de la sociedad civil organizada, del Consejo de Europa, de la Comisión Europea (CE) y del Parlamento Europeo, el silencio institucional que rodeaba las situaciones de discriminación, segregación y pobreza extrema que padecía la población gitana en Europa se volvió ensordecedor. Aunque los progresos a día de hoy son notorios, es necesario mantener cierta alerta para que en el contexto actual no se produzca un retroceso político en el mantenimiento de los actuales instrumentos legales, institucionales y financieros existentes para luchar contra la desigualdad, exclusión y discriminación.

Destacamos a continuación algunos hitos en los desarrollos legales que han sido favorables a la inclusión social de la población gitana y la lucha contra la discriminación por motivos raciales o étnicos (Criterios de Copenhague, Tratado de Ámsterdam, Estrategia de Lisboa, Directivas de Igualdad de Trato, Método Abierto de Coordinación, Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales, Estrategia Europa 2020); y algunos hitos en la trayectoria europea del tema gitano.

Avances legales claves: un marco europeo cada vez más propicio para la inclusión y la lucha contra la discriminación

La inclusión social de la población gitana depende en gran medida del desarrollo del marco legal que fomente la garantía de sus derechos fundamentales y les proteja contra formas de discriminación directa e indirecta. El marco legal de los derechos fundamentales se ha desarrollado sustancialmente en España en las últimas décadas. A la aprobación de la Constitución Española, se ha sumado la ratificación de Tratados Internacionales, especialmente de Naciones Unidas y del Consejo de Europa. España, como país miembro de la UE, ha ratificado el Tratado de la Unión, en el que queda incluida la Carta de los Derechos Fundamentales.⁴⁰

El Tratado de Ámsterdam y las políticas europeas de la lucha contra la discriminación y de inclusión social

⁴⁰ Jefatura de Estado (1978) *Constitución Española de 1978*. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. Unión Europea (2000b) *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. 18 de diciembre. 2000/C 364/01. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf. La ratificación del Tratado de Lisboa por los 27 Estados Miembros de la UE y su entrada en vigor en diciembre de 2009 conllevó también la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales.

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en 1999 marcó un hito en la política de igualdad de la UE. El cambio fundamental a partir de Ámsterdam se produce porque su Artículo 14 prohíbe la discriminación por motivos de sexo, etnia y raza, orientación sexual, creencias y convicciones, discapacidad y condición física y edad. Se trata por lo tanto de unas bases legales que permiten a la Unión aprobar una serie de directivas sobre la igualdad de trato (2000/43 y 2000/78).

El Tratado de Ámsterdam otorgó a la UE competencias limitadas e indirectas en materia de lucha contra la pobreza. Esto permitió que en el marco de los Objetivos de Lisboa se pusiese en marcha la Estrategia Europea de Inclusión Social, que posteriormente se ampliaría a determinados ámbitos de la protección social. Aunque de modo tímido y con impactos limitados, los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIn) han permitido mantener durante estos años una agenda en el ámbito de la exclusión social tanto en el plano europeo como en el nacional, e incluso en el autonómico en el caso español.

Sin embargo, las competencias de la UE en la materia de inclusión y protección social son limitadas. El Tratado de Ámsterdam, en vigor cuando se aprobó la Estrategia de Lisboa,⁴¹ supuso un paso decisivo a la hora de otorgar bases legales a la Unión para actuar en esta materia.⁴² El artículo 136 afirma que *“la comunidad y los Estados miembros tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”*. Por lo tanto amparándose en este artículo, la UE puede tomar la iniciativa en materia de inclusión social, pero con una capacidad operativa limitada al desarrollo de la cooperación, el aprendizaje, el intercambio y el fomento de la innovación. Estamos por lo tanto en el marco de una política *soft* o blanda y no en una política *hard* o dura que implique obligaciones para los Estados. Bien es cierto que el Tratado de Niza amplía las competencias de la Unión en ésta materia, aunque siempre desde la óptica del complemento y apoyo.⁴³

La Estrategia de Lisboa y el MAC

La Estrategia de Lisboa (2005-2010) renovada propone una nueva agenda social europea que lleva aparejada en consecuencia nuevos objetivos e

⁴¹ Consejo Europeo (2000) *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000 Conclusiones de la Presidencia*. 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.

⁴² Unión Europea (1999) *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos* (97/C 340/01). Diario Oficial n° C340 de 10 de noviembre de 1997.

⁴³ Unión Europea (2001) *Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y Determinados Actos Conexos* (2001/C 80/01). Diario Oficial n° C80 de 10 de marzo de 2001. Artículo 137

indicadores. Para garantizar su cumplimiento por parte de los Estados miembros éstos tendrán que poner en marcha sus Planes Nacionales de Reforma. En relación al objetivo de contribuir decisivamente a la erradicación de la pobreza y la exclusión, emergen tres ideas fuerza en torno a las cuales se articula el mismo:

- En primer lugar, el concepto de inclusión social activa⁴⁴ vinculada a la promoción, la participación en el mercado laboral y la lucha contra la pobreza de las personas más excluidas.
- En segundo lugar, la de garantizar el acceso de todas las personas a los derechos, recursos y servicios sociales básicos y abordando todas las formas de discriminación.
- Por último, la necesidad de asegurar la buena coordinación de las políticas de inclusión implicando a todos los niveles de gobierno y a todos los agentes pertinentes (gobernanza).

A pesar de no haber conseguido los objetivos previstos inicialmente, la Estrategia de Lisboa ha logrado mantener los temas de la inclusión y de la protección social en la agenda política con sus consiguientes compromisos. En el caso español, la Estrategia ha contribuido, además, a que buena parte de las Comunidades Autónomas pongan en marcha sus Planes de Inclusión Social. Además hoy en día no solamente se conoce más, cuantitativa y cualitativamente sobre el fenómeno de la protección y de la inclusión social, sino que se han creado instrumentos de planificación y de coordinación entre los Estados Miembros y en el plano comunitario que facilitan el emprendimiento de nuevas políticas.

El Método Abierto de Coordinación (MAC) surge precisamente como un sistema de coordinación de las políticas entre los Estados miembros de la UE en el marco de la Estrategia de Lisboa. Su puesta en marcha ha activado una serie de mecanismos comunes de planificación, reporte, revisión e intercambio mutuo entre los estados miembros. El MAC ha demostrado ser un instrumento adecuado para reforzar las políticas de protección e inclusión social en el plano europeo, así como para concretar los compromisos individuales de cada Estado miembro y los conjuntos. Además, ha permitido mejorar el ejercicio de planificación y de evaluación, identificando y precisado progresivamente mejor los objetivos, identificando los indicadores, señalando las áreas en las que son necesarios los progresos y propiciando el aprendizaje mutuo entre países mediante estudios y revisiones mutuas.⁴⁵

La práctica del MAC se ha de llevar también a los ámbitos nacional, autonómico y local en lo que respecta a los planes de inclusión. Esto requiere

⁴⁴ Comisión Europea (2008) *Recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2008, sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral*. C(2008) 5737. Bruselas.

⁴⁵ Fraser, Hugh (2010). "Políticas de Inclusión Social y Pobreza en la UE". *Revista Española del Tercer Sector*, No. 15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

contar con una estrategia de inclusión a largo plazo (diez años vista), que se concrete en planes periódicos plurianuales (planes de legislatura), en la que se prevean mecanismos de evaluación y seguimiento anuales con sus correspondientes informes conjuntos. A la vez, es necesario dotar al sistema de mecanismos que faciliten la información, el análisis, la investigación, la evaluación, la transferencia de experiencias y aprendizajes, etcétera.

El Tratado de Lisboa y la Carta de Derechos Fundamentales

El Tratado de Lisboa (2009), refuerza sin duda la dimensión ciudadana y social de la Unión Europea especialmente en tres aspectos: en primer lugar garantizando el respeto a los valores comunes que fundamentan el modelo: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y los derechos humanos. En segundo lugar, las libertades fundamentales: la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento. Finalmente la ausencia de discriminación por razón de la nacionalidad: una ciudadanía europea que será compatible con la nacionalidad de cada individuo.

El Tratado incorpora definitivamente la Carta de Derechos Fundamentales que garantiza el respeto de la dignidad humana, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión, el derecho a la educación, la libertad de empresa, el derecho a la propiedad, la igualdad ante la ley, el respeto de la diversidad cultural, etc. Además se explicitan como objetivos comunes la paz y el bienestar; la libertad, la seguridad y la justicia; un mercado interior importante y la libre competencia; un desarrollo sostenible que integre los aspectos económicos, sociales y medioambientales, el progreso científico y técnico, la diversidad cultural y lingüística, la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo, etc.

La UE puede actuar de modo más efectivo y activo en materia de protección e inclusión social de acuerdo a las bases legales que le otorga el Tratado de Lisboa.

Es imprescindible contar con buenas leyes, si bien los avances legales por sí solos no resultan suficientes si no se garantizan la aplicación y el correcto cumplimiento de las mismas. Para ello, es necesario poner en marcha los mecanismos y medidas que las hagan efectivas. El marco de derechos fundamentales se ha ido construyendo con mucha dificultad desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero su aplicación práctica aún no se ha hecho efectiva para todas las personas. Es más, la crisis evidente de valores ciudadanos en el seno de la sociedad europea, especialmente los de igualdad y solidaridad, puede poner en riesgo algunos de estos derechos. Nos encontramos en una Europa en la que las aspiraciones individuales de éxito y riqueza personal o la restricción de

derechos bajo el pretexto, por ejemplo, de la seguridad y el orden público, priman sobre los valores colectivos que tienen por objetivo consolidar una sociedad libre y democrática, y también más justa y solidaria. Un ejemplo de estas tendencias son las deportaciones colectivas de gitanos que se están produciendo en Francia y en otros países europeos.

LOS CAPÍTULOS DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

- *“Capítulo I: **dignidad** (dignidad humana, derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado).*
- *Capítulo II: **libertad** (derechos a la libertad y a la seguridad, respeto de la vida privada y familiar, protección de los datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de expresión e información, libertad de reunión y asociación, libertad de las artes y de las ciencias, derecho a la educación, libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho de asilo, protección en caso de devolución, expulsión y extradición).*
- *Capítulo III: **igualdad** (igualdad ante la ley, no discriminación, diversidad cultural, religiosa y lingüística, igualdad entre hombres y mujeres, derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de las personas discapacitadas).*
- *Capítulo IV: **solidaridad** (derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa, derecho de negociación y de acción colectiva, derecho de acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida familiar y vida profesional, seguridad social y ayuda social, protección de la salud, acceso a los servicios de interés económico general, protección del medio ambiente, protección de los consumidores).*
- *Capítulo V: **ciudadanía** (derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular).*
- *Capítulo VI: **justicia** (derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, presunción de inocencia y derechos de la defensa, principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito).*
- *Capítulo VII: **disposiciones generales**”.*

DERECHOS CONSAGRADOS EN EL TRATADO DE LISBOA ⁴⁶ (CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES)	
DERECHO	ARTÍCULO
La dignidad de la persona	1
La integridad física y psíquica	3
La enseñanza obligatoria gratuita	14
Que los procedentes de terceros países puedan trabajar en condiciones equivalentes a las que disfrutaban los ciudadanos de la Unión	15
La prohibición de la discriminación de todo tipo	21
La igualdad entre hombres y mujeres	23
La integración de las personas con discapacidad	26
El derecho a los servicios de colocación	29
<i>La protección en caso de despido injustificado</i>	<i>30</i>

Un breve recorrido histórico: la incorporación de la cuestión gitana en la agenda europea

1993: Criterios de Copenhague

Los Criterios de Copenhague, acordados por el Consejo Europeo de junio de 1993 en la capital danesa, fijaron las reglas que definen si un Estado es elegible para convertirse en miembro de la Unión Europea (UE). Los Criterios supusieron un gran avance al incorporar el respeto de las minorías étnicas, incluida la gitana, en la agenda europea. Además de exigir que los nuevos miembros tengan unas instituciones democráticas, una economía de mercado y respeten las obligaciones y principios de la UE, los Criterios hacen hincapié en la necesidad imperiosa por parte de todos los Estados miembros de respetar los derechos humanos y proteger los derechos de sus minorías étnicas. Las minorías étnicas deberían de poder mantener su cultura y prácticas tradicionales, incluyendo su idioma, sin sufrir ningún tipo de discriminación. A partir de este momento, se evalúa el nivel de protección de las minorías al igual que el resto de criterios políticos y económicos para la adhesión a la UE, y se inicia la inclusión del tema de la protección de las minorías en informes semestrales a la Comisión Europea.

⁴⁶ Unión Europea (2000b), op.cit.

2004-2007: nueva ola de ampliación de la UE

A raíz de la ampliación de la UE a países con grandes minorías gitanas se iniciaron procesos migratorios a gran escala de las mismas hacia los países de Europa occidental. Los gobiernos nacionales y las instituciones de la UE tomaron conciencia del peso demográfico de la población gitana a nivel europeo y de la situación de desventaja en la que viven, principalmente en Europa del Este. Esta situación se caracteriza por altos niveles de pobreza, segregación, discriminación e incluso violencia ejercida contra sus miembros; todo ello, sufrido en mayor medida que el resto de la población no-gitana. Esta conciencia, por tanto, llevó a que la cuestión gitana entrara, por fin, en la agenda política europea y se comenzaran a diseñar medidas y políticas, a crear un marco jurídico, a elaborar proyectos y asignar recursos para abordar esta situación tan crítica, cuya permanencia pondría en entredicho los valores esenciales de la Unión Europea.

2005: Una iniciativa privada-pública clave: La Década para la Inclusión de la Población Gitana

La Década para la Inclusión de la Población Gitana es una iniciativa promovida y financiada en gran parte por el financiero George Soros mediante su Fundación 'Open Society Institute'. Constituye un compromiso político sin precedentes de mejorar el estatus socio-económico y la inclusión social de la población gitana en Europa.⁴⁷ La iniciativa reúne a 12 gobiernos, mayoritariamente de Europa Central y del Este (posteriormente se incorpora también el gobierno español), organizaciones multilaterales (el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Consejo de Europa entre otras), y organizaciones no gubernamentales (ONG), tales como el European Roma Information Office (ERIO), el European Roma and Traveller Forum (ERTF), y el European Roma Rights Centre (ERRC). En el marco de la Década se creó también la ONG Roma Education Fund⁴⁸ centrada en trabajar para reducir las desigualdades educativas entre poblaciones gitanas y mayoritarias, jugando, a día de hoy, un papel clave en la desegregación escolar de los niños/as gitanos/as en varios países europeos. La Década ha jugado sin duda un papel clave en incrementar la cobertura mediática de las condiciones de vida y las desigualdades sufridas por las poblaciones gitanas, y ha ayudado a consolidar el tema gitano en la agenda de las instituciones europeas.

2005-2008: El Parlamento Europeo como punta de lanza de las instituciones europeas.

El Parlamento Europeo fue la primera institución de la UE en poner el foco, de manera oficial, sobre las situaciones de desventaja de la población gitana.

⁴⁷ Más información sobre la Década disponible en: <http://www.romadecade.org/about>

⁴⁸ Más información sobre el Roma Education Fund disponible en: <http://www.romaeducationfund.hu/ref-one-page>

Siguiendo el camino trazado por Juan de Dios Herrera (primer gitano eurodiputado) en la participación de personas gitanas en la política europea, las eurodiputadas húngaras gitanas, Livia Járóka y Viktória Mohácsi, participaron activamente en la defensa de los derechos de las personas gitanas durante estos años. Entre 2005 y 2008, se ratificaron cuatro resoluciones centradas en la lucha contra la discriminación y la violencia hacia los gitanos, así como sus dificultades para integrarse en el mercado laboral y las múltiples discriminaciones sufridas por las mujeres gitanas. Se proponían una serie de pasos concretos para llevar a cabo un enfoque transversal (*mainstreaming*) de la educación, salud, vivienda y de acceso al empleo.⁴⁹

2007-2008: El Consejo Europeo y la Comisión Europea se movilizan. Primera Cumbre Europea sobre Población Gitana

El año 2007-2008 constituyó un punto de inflexión en el desarrollo de las políticas europeas dirigidas a comunidades gitanas. La Fundamental Rights Agency (Agencia de Derechos Fundamentales de la UE), creada en el 2007, ha jugado un papel clave en poner el foco de las instituciones europeas sobre las condiciones de vida y las situaciones de discriminación vividas por las personas gitanas en la UE mediante varios estudios. La Comisión Europea publicó una serie de informes y comunicaciones, mientras el Consejo Europeo, en sus conclusiones del 14 de diciembre de 2007, afirmó que es *“consciente de la muy peculiar situación a que se enfrenta el pueblo gitano en toda la Unión, insta a los Estados miembros y a la Unión a recurrir a todos los medios para mejorar su integración”*.⁵⁰ El Consejo adoptará otras conclusiones el año siguiente. Esta movilización, sin duda facilitada por el esfuerzo de muchas organizaciones sociales así como por las iniciativas del Parlamento Europeo, se consolidó con la Primera Cumbre Europea sobre la Población Gitana (Bruselas, 16 de septiembre de 2008). Se congregó a unos 400 participantes, incluyendo a dirigentes gitanos y defensores de los derechos humanos con tres objetivos: sensibilizar sobre las necesidades de los gitanos, determinar los procedimientos más eficaces para mejorar su situación, y obtener compromisos de actuación. Aquella Cumbre constituye el encuentro relacionado con el tema gitano más importante realizado en la UE hasta la fecha, contando con la participación del Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso.⁵¹

⁴⁹ Parlamento Europeo (2005) *European Parliament resolution on the situation of the Roma in the European Union*. P6_TA(2005)0151. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0151&language=EN>; Parlamento Europeo (2006) *European Parliament resolution on the situation of Roma women in the European Union*. P6_TA(2006)0244. 1 June Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0244>; Parlamento Europeo (2008) *European Parliament resolution on a European strategy on the Roma*. P6_TA(2008)0035. 31 January. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=EN>; Parlamento Europeo (2010) *European Parliament resolution of 9 September 2010 on the situation of Roma and on freedom of movement in the European Union*. P7_TA(2010)0312. 9 September. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//EN>

⁵⁰ Consejo Europeo (2007) *Presidency Conclusions of the European Council*. 14 December 2007. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf

⁵¹ Información disponible en: http://ec.europa.eu/news/employment/080916_1_en.htm

2009: Creación de la Plataforma Europea para la Integración de la Población Gitana

En el año 2009 se observó una ‘explosión’ de iniciativas, proyectos e informes. Fruto del trabajo coordinado de las instituciones europeas, de los gobiernos nacionales y de varias ONG, el tema gitano se ha posicionado firmemente en la agenda europea. Se estableció la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, un mecanismo abierto de cooperación entre Estados Miembros, actores de la sociedad civil e instituciones europeas con el propósito de apoyar iniciativas, fomentar el aprendizaje mutuo y profundizar en el conocimiento de los temas específicos a la población gitana. La Plataforma ha mantenido a día de hoy varias reuniones. Bajo la Presidencia Checa de la UE se adoptaron los Diez Principios Básicos Comunes para la Inclusión de la Población Gitana, asumidos por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de junio de 2009). El objetivo es que las políticas y programas impulsados en la UE integren estos principios como principales vectores de las políticas de inclusión social.

2010: Presidencia Española de la UE, Conclusiones del Consejo Europeo y Segunda Cumbre sobre Población Gitana.

En el contexto del Año Europeo de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social, el gobierno español dio un impulso al *Dossier Roma* durante la presidencia española de la UE, focalizando objetivos en el plano político y dotando de contenido a los instrumentos existentes. La presidencia española fijó en una Hoja de Ruta los contenidos de trabajo de la Plataforma Europea a medio plazo, definiendo ejes, priorizando temas e indicando un plan de trabajo. Además, trabajó en cooperación con Hungría y Bélgica (el llamado Trío de Presidencias de la UE para el periodo 2010-2011) para dar continuidad a las acciones desarrolladas, poniendo en marcha un plan de trabajo de modo que cada presidencia avanzara sobre un tema: salud, educación, vivienda. Además, consiguió un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2010, el cual jugó un papel clave en consolidar el papel de la Plataforma y en integrar los Diez Principios Básicos Comunes en las políticas europeas generales.⁵² El mismo año, la Comisión demostró su compromiso con una Comunicación ambiciosa en línea con la hoja de ruta de la Plataforma y haciendo referencias a la exitosa Segunda Cumbre Europea sobre Población Gitana organizada por el gobierno español en Córdoba.⁵³

En ese momento hubo otros elementos relevantes para mantener la cuestión gitana en el debate político de los Estados miembros y de las instituciones de la UE. El Banco Mundial publicó un estudio que abordaba los costes económicos de

⁵² Consejo de la UE (2010) *Council Conclusions on Advancing Roma Inclusion*. 3019th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs. 7 June.

⁵³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=234&furtherEvents=yes>

la exclusión de la población gitana en varios países de Europa del Este.⁵⁴ Paralelamente se modificaron los Reglamentos de los Fondos Estructurales (el Art. 7(2) del Reglamento sobre el FEDER),⁵⁵ que extienden los criterios de elegibilidad a acciones relacionadas con la vivienda en ámbitos rurales y segregados. Esta modificación supuso un salto cualitativo para las posibilidades de abordar la inclusión de la población gitana de forma efectiva, ya que permite desarrollar acciones en comunidades marginadas gitanas de forma integrada (combinando actuaciones en materia de empleo, educación, vivienda y salud).

Desde distintos ámbitos y actores se viene desde hace años reivindicando el papel fundamental de los Fondos Estructurales como un instrumento no solo financiero sino político para promover acciones de largo alcance en beneficio de la población gitana. De hecho, la red europea *EUroma*, impulsada por el gobierno español a través del FSE español e impulsada y gestionada por la Fundación Secretariado Gitano, pretende potenciar y mejorar la eficacia del uso de los Fondos Estructurales para la inclusión de la población gitana.⁵⁶ Doce Estados de la Unión Europea forman parte de esta red, que cuenta con un importante apoyo por parte de la CE y que ya ha sido reconocida como una red relevante, a la que la propia Comisión invita a otros Estados a participar.⁵⁷

Paralelamente, en estos años tuvieron lugar las expulsiones colectivas de gitanos del Este por el gobierno francés, generándose profundos conflictos con la CE, que llegó a considerar discriminatorias estas expulsiones masivas. Todo tuvo una amplia repercusión mediática. En España, los medios de comunicación de forma prácticamente mayoritaria abordaron esta cuestión de forma crítica con el gobierno francés y reforzando el papel de salvaguarda de la CE.

2010-2012: Estrategia Europa 2020 y Adopción del Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana.

Con los acontecimientos y los desarrollos institucionales del año anterior, el tema gitano ya estaba firmemente en la agenda europea. En 2010, se adoptó la Estrategia Europa 2020, que fija las prioridades estratégicas, objetivos concretos, e iniciativas emblemáticas de la UE para salir de la crisis económica y lograr un crecimiento sostenible, competitivo e integrador.⁵⁸ Los objetivos relacionados con el acceso al empleo, la reducción del abandono escolar y la lucha contra la

⁵⁴ Banco Mundial (2010a) *Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Policy Note* (Washington DC: World Bank); World Bank (2010b) *Economic Costs of Roma Exclusion, Washington: Europe and Central Asia Human Development Department*.

⁵⁵ Parlamento Europeo y Consejo de la UE (2010) *Regulation (EU) No 437/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalised communities*. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2010:132:0001:0002:EN:PDF>

⁵⁶ Información disponible en: www.euromanet.eu

⁵⁷ Comisión Europea (2010a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The social and economic integration of the Roma in Europe.COM/2010/0133 final*. Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:en:NOT>

⁵⁸ Consejo Europeo (2010) *European Council June 17 Conclusions*. Disponible en: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

pobreza y la exclusión social, acompañados por las iniciativas 2 (Juventud en movimiento), 6 (Agenda de nuevas cualificaciones y empleos) y 7 (Plataforma contra la pobreza) de la Estrategia 2020, son particularmente relevantes para las políticas de inclusión con la población gitana, especialmente si se tienen en consideración las altas tasas de abandono escolar y de desempleo que padece la comunidad gitana. Buena parte de los desarrollos legales a raíz de la Estrategia 2020 hacen referencia explícita a la población gitana: sobre los objetivos e iniciativas de reducción de la pobreza, acceso al empleo, educación temprana y lucha contra el abandono escolar.

Bajo la Presidencia húngara de la UE, La Comisión presentó en abril de 2011 un Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana, adoptado dos meses después por el Consejo Europeo. Se respondía así a las demandas de las ONG que trabajan con gitanos, demostrando su compromiso y pasando de las meras declaraciones a la práctica.⁵⁹ Con el objetivo de ayudar a guiar las políticas nacionales relativas a los gitanos y a movilizar los fondos disponibles a nivel europeo para apoyar los esfuerzos de inclusión, el Marco, que se centra en los pilares de educación, empleo, asistencia sanitaria y vivienda, insta a los Estados miembros a que fijen objetivos nacionales individuales de integración de los gitanos en proporción a la población de su territorio y en función de su punto de partida. A principios de 2012, casi todos los Estados Miembros habían publicado sus respectivas Estrategias Nacionales con la intención de enmarcarlas en sus Programas Nacionales de Reforma y las prioridades estratégicas y objetivos de la Estrategia 2020.

En términos de planificación de políticas, se observa un claro progreso. Ahora es el momento de lograr una mejora real en las condiciones de vida de las personas gitanas como efecto de esas políticas y programas. La reciente decisión de la Comisión Europea y del Consejo de establecer un Marco Europeo para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana se tiene que entender en el contexto de una falta de progreso substancial en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades gitanas en Europa. La Comunicación de la Comisión, acompañada de recientes publicaciones, es un hito ya que pretende generar esfuerzos compartidos para conectar las Estrategias Nacionales con los Programas Nacionales de Reforma y los Fondos Estructurales en el marco de las prioridades y objetivos de la Estrategia Europa 2020. La Comunicación insiste en que mejorar la situación de los gitanos es un imperativo económico para la UE y los Estados Miembros, e insta a que los Estados Miembros elaboren un conjunto de medidas coherentes entre sí, que incluyen objetivos específicos en las áreas estratégicas

⁵⁹ European Commission (2011a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*. COM(2011) 173 final. Brussels, 5 April. Available at: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redirecting/pdf/news/1_en_act_part1_v11.en.pdf.

(educación, empleo, sanidad, vivienda y servicios esenciales), ya identificadas por la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, y que contribuyan a las metas de la Estrategia 2020.

La puesta en marcha del Marco Estratégico afectará no solamente a los Estados Miembros sino también a los países candidatos, y se espera que no solamente impulse el tema en la agenda política sino que inicie un nuevo escenario para los próximos años que permita que las partes interesadas cobren impulso y lleven a cabo acciones integradas, a mayor escala, y a largo plazo. El papel más proactivo de la UE en el desarrollo de las estrategias nacionales no substituye la responsabilidad principal de los Estados Miembros para la inclusión de los gitanos, de acuerdo al principio de subsidiariedad. Sin embargo, la creación de un mecanismo sólido a nivel europeo será fundamental en el proceso de abordar los retos de la inclusión social de la población gitana en Europa.

Un breve balance: avances, limitaciones y retos futuros

La incorporación de los países del centro y este de Europa a la UE culminada en 2007, con la entrada de Rumania y Bulgaria, no ha supuesto para los gitanos europeos, veinte años después de la caída del muro de Berlín, la esperada solución a sus problemas. Para muchos, éstos han sido años de estancamiento o en algunos casos de retroceso en sus condiciones de vida. Esta es la encrucijada en la que se encuentran las instituciones de la UE en relación a cómo responder a los desafíos que la pobreza, la exclusión, la discriminación y el rechazo social plantean, no sólo a los más de diez millones de ciudadanos gitanos europeos, sino al propio proceso de construcción europea.

La alarma la han provocado los ataques racistas que se vienen sucediendo en varios países, que han puesto al descubierto la extensión y la gravedad de la situación que sufren las personas gitanas y también la insuficiencia y a menudo la ineficacia de las medidas llevadas a cabo hasta ahora. No se trata del problema de los gitanos, sino el que tienen nuestras sociedades en relación a cómo resolver la *cuestión gitana*. Esta situación está poniendo a prueba los valores de defensa de los derechos fundamentales, de la igualdad y de la cohesión social proclamados en los Tratados de la Unión Europea.

Esta situación ha llevado a que las instituciones comunitarias, el Parlamento, el Consejo y la Comisión hayan comenzado a prestar mayor relevancia a las políticas hacia los gitanos. Y a preocuparse por impulsar medidas concretas que garanticen la inclusión social y la no discriminación de las personas que pertenecen a la minoría gitana.

Todo parece indicar que hay una voluntad, y una necesidad de resituar el foco de las políticas europeas hacia los gitanos y que las instituciones europeas

están cambiando el discurso predominante. Por ello, y sin abandonar los temas que han sido prioritarios sobre todo en la década anterior (cuestiones relacionadas con la defensa de la cultura y de la identidad, el reconocimiento y la participación política o el *empowerment* de las organizaciones), ahora el foco se ha centrado en prestar más atención y prioridad a la garantía de los derechos fundamentales de las personas gitanas y su acceso efectivo a los derechos socio-económicos mediante la adopción de medidas que tengan impacto en la igualdad de oportunidades, en su participación en la economía, la salud, la educación, el acceso a viviendas dignas o la convivencia en espacios no segregados.

Este enfoque tiene ya a su alcance los instrumentos de la política europea en los que concretarse:

- **La política de Inclusión.** Situando expresamente a la población gitana en la Estrategia Europea de Inclusión y en el Método Abierto de Coordinación, marcando a los Estados directrices, objetivos, metas e indicadores compartidos para medir los progresos realizados.
- **La política antidiscriminatoria.** Velando por la aplicación de las normativas europeas y de los Estados Miembro en materia de no discriminación.
- **Los Fondos estructurales.** Haciendo de ellos el principal instrumento de eficacia de la política europea contra la exclusión social, financiando proyectos para la inclusión de los gitanos y poniendo estas medidas como prioritarias en el diseño de los Programas Operativos de cada Estado.

La experiencia de los periodos previos de programación nos demuestra que no ha habido suficiente congruencia entre las políticas europeas, Estrategia de Lisboa, Planes Nacionales de Inclusión, etc. y los instrumentos financieros, que han ido en paralelo a éstas. La no coincidencia en el tiempo entre ambos procesos de planificación es sin duda una de las mayores dificultades en el alineamiento de la Estrategia 2020, del próximo periodo de programación de los Fondos Estructurales, y de los PNR. Los sistemas de seguimiento y de reporte tampoco están alineados y sería fundamental que lo estuvieran.

Con objeto de situar la cohesión social y la promoción de las personas excluidas en el centro de las políticas de inclusión, los Fondos Estructurales pueden y deben jugar un papel determinante. Para ello, en el actual proceso de negociación del siguiente período de programación se requeriría que éstos fueran más precisos indicando los problemas y tipo de actuaciones en los que se deben. Así mismo sería necesaria una interpretación más abierta y flexible de los mismos en cuanto al tipo de acciones elegibles. El concepto actual de convergencia debería cambiar, dado que las desigualdades de renta no sólo se dan entre las regiones sino dentro de estas; se ha de perseguir la convergencia inter-territorial y también la intra-territorial. Los criterios a la hora de designar los objetivos deberían basarse no sólo en los niveles de renta per cápita territorial sino ir más allá, identificando fenómenos, problemáticas y grupos.

EL VALOR AÑADIDO UE-ESPAÑA

En la relación UE-España hay un vínculo de ida y vuelta, de influencia mutua en lo que a la inclusión social de la población gitana se refiere. La evolución en España de los procesos de inclusión social de la población gitana ha conformado lo que viene llamándose el “*modelo español de inclusión social de la población gitana*”. Este proceso se ha configurado a raíz de cambios ideológicos, económicos, institucionales y legislativos ocurridos en España pero también influidos por lo ocurrido a nivel europeo. Y al contrario, los procesos ideológicos institucionales y legislativos ocurridos en Europa, específicamente en la UE, también se han podido ver influenciados por el “*modelo español*”.

Es cierto que la implementación de políticas inclusivas con la población gitana en España fue dos décadas anterior al surgimiento del tema gitano en la agenda europea. Sin embargo, algunos procesos claves, como fue la implementación del programa *Acceder* de la FSG, fueron facilitados y consolidados por los avances financieros e institucionales de la UE. Existe por lo tanto una sistemática retroalimentación entre los avances realizados (así como los obstáculos y las carencias) en España y las dinámicas nacionales, internacionales y transnacionales en la UE. En este sentido, una fase clave en la cual se hizo evidente la conexión entre el *modelo español* y el emergente marco europeo de planes, estratégicas y programas nacionales dirigidos a reducir la brecha socio-económica entre población mayoritaria y gitana y a garantizar su acceso a derechos, fue la Presidencia española de la UE en el primer semestre del año 2010.

A continuación analizamos la influencia de la UE al *modelo español*, concentrándonos en el papel clave no solamente financiero sino también político de los Fondos Estructurales de la UE para fomentar acciones a largo plazo de alcance nacional dirigidas a la inclusión de la población gitana (ej. el Programa *Acceder* y el *Promociona* de la FSG, y el reciente desarrollo de acciones territoriales integradas en base a la revisión del Artículo 7(2) del Reglamento del FEDER); en la aplicación concreta de las Directivas de Igualdad 2000/43 y 2000/78 (por ejemplo, la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación por Origen Étnico); y en la promoción de mecanismos transnacionales de aprendizaje mutuo en el marco del MAC, que han revertido en la acción del Estado español (mediante los PNAin, por ejemplo, que permiten conocer en mayor profundidad la población gitana del Este asentada en España) y de las ONG dedicadas a fomentar la igualdad de trato y la promoción de la población gitana en España.

A su vez, la adopción de los Diez Principios Básicos Comunes de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana, la emergencia de la red transnacional EURoma, y el desarrollo de un Marco Europeo de Estrategias

Nacionales pueden haber surgido en parte influenciados por la experiencia española y por la convergencia hacia un enfoque y principios comunes a partir de las distintas visiones nacionales intercambiadas en el marco del MAC.

Concluimos analizando los avances de la Presidencia Española para sensibilizar las autoridades públicas y otras partes interesadas sobre las situaciones que padecen la mayoría de las personas gitanas; así como para estimular la incorporación del tema gitano en la agenda europea, dar contenido a los Principios Básicos Comunes y para promover el Marco Europeo de Estrategias Nacionales en colaboración con el Trío de Presidencias de la UE en 2010 y 2011 (España, Hungría y Bélgica).

El papel de los Fondos Estructurales

Los Fondos Estructurales, en concreto el Fondo Social Europeo (FSE), son los principales instrumentos financieros y políticos a disposición de los Estados miembros para diseñar e implementar políticas dirigidas a la mejora de la cohesión social y la reducción de las desigualdades dentro de la UE. A finales de los 90, organizaciones de la sociedad civil y distintas administraciones públicas tomaron conciencia de que los Fondos Estructurales son un medio especialmente importante para reducir las diferencias entre la población mayoritaria y la minoría gitana. En consecuencia, un elemento constitutivo del “*modelo español*”, la promoción del acceso de las personas gitanas a derechos fundamentales tales como el derecho al empleo, proviene de las oportunidades ofrecidas por los Fondos Estructurales en el desarrollo de acciones dirigidas a la activación al empleo (formación vocacional y profesional, prácticas en empresas, mediación entre beneficiarios y empresas), como es el caso del Programa *Acceder*, diseñado e implementado por la FSG. En gran medida también, los periodos de programación de siete años establecidos para los Fondos Estructurales han determinado el calendario del diseño de políticas y la planificación y acciones con la población gitana, por ejemplo en el marco del Programa Operativo Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación, gestionado en todo el territorio español por cuatro ONG, incluida la FSG.

La aplicación de las Directivas de Igualdad

Aunque la Constitución española consagre el principio de igualdad y su promoción por parte del Estado (Art. 14, complementado por el Art. 9.2), la aplicación de este principio ha sido sólo parcial. España ha hecho avances significativos de la última década en relación con la legislación sobre la igualdad de trato y el desarrollo institucional para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación por motivos de raza, a través de la introducción de normas comunes de igualdad y la incorporación de los principios de no discriminación e igualdad

en las políticas públicas, a través de medidas de sensibilización. En este sentido, ha legislando e invertido recursos humanos y financieros en la defensa de la igualdad de género, de los derechos cívicos de las personas LGTB, el apoyo a las personas con discapacidad y en situación de dependencia y de la integración de las poblaciones inmigrante y gitana.⁶⁰

No cabe duda de que todos estos progresos son fruto de los avances legislativos relacionados con la lucha contra la discriminación (Directivas 2000/43 y 2000/78) y con la defensa de los derechos fundamentales (Carta de los Derechos Fundamentales). La lucha contra la discriminación en España se enmarca desde el año 2007 en el Plan Estratégico de Integración de los Inmigrantes,⁶¹ que incluye ocho líneas de acción para alcanzar los tres objetivos que garanticen la igualdad de trato, incluidos la incorporación transversal de la igualdad de trato en todas las políticas públicas y la puesta en marcha de instrumentos de la promoción de la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación por motivos de raza u origen étnico. El último objetivo incluye la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, según lo dispuesto por la Directiva Europea 2000/43, y transpuesta a la legislación nacional en 2009.⁶² Los esfuerzos por parte de la Comisión Europea y de la FRA, en cooperación con actores de la sociedad civil española, permitieron lograr (aunque solamente seis años después de su primer tratamiento legal en la Ley 62/2003) la creación del Consejo y el inicio de su actividad en el 2009.⁶³

El MAC y el aprendizaje mutuo

Desde la adopción de la Estrategia de Lisboa en el año 2000 *“la UE ha vivido un proceso de inclusión social que ha conestado de cinco elementos principales (...) Planes de Acción Nacionales contra la Pobreza y la Exclusión Social (PNAin) bienales, que son los medios por los que los Estados miembro traducen los objetivos comunes en políticas nacionales y que se redactan en base a un marco común; un conjunto de indicadores comunes acordados para mejorar el análisis de la pobreza y la exclusión social y para medir el progreso hacia la consecución de objetivos comunes; un proceso para controlar regularmente e informar del progreso que ha resultado en informes regulares sobre la inclusión social en la UE; un programa de acción comunitaria para destacar y reforzar el proceso y, particularmente, para fomentar el aprendizaje mutuo y el diálogo entre los Estados miembro que estimulará la*

⁶⁰ Jefatura de Estado (2009) *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

⁶¹ Ministry of Labour and Social Affairs, Spain (2007) Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (Madrid: Ministry of Labour and Social Affairs). Available at: http://extranjerios.meyss.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf;

⁶² CPET (2011b) *Informe que emite el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico sobre el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014.*

⁶³ Jefatura de Estado (2003) *Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.* Jefatura de Estado (2009), op.cit.

innovación y la compartición de prácticas recomendadas".⁶⁴ En relación con la igualdad de trato, la creación de la FRA en 2008 supuso un importante progreso, involucrando por ejemplo a varios actores sociales en distintos Estados miembros para la recopilación de datos en sus informes sobre la población gitana.⁶⁵ Estos elementos han reforzado el conocimiento basado en la experiencia y el aprendizaje mutuo gracias al desarrollo de indicadores comunes y su recopilación longitudinal (permitiendo además identificar tendencias a nivel regional, nacional y europeo). La recopilación de datos cuantitativos y de evidencia cualitativa sobre las diferentes circunstancias de las comunidades gitanas, en base a indicadores compartidos con otros Estados miembros, se ha incrementado significativamente en España gracias al desarrollo del MAC y de los PNAinn, generando así nuevos conocimientos acerca de las poblaciones gitanas española y migrante en España, de los elementos compartidos y diferenciales en las comunidades gitanas y en la gestión pública de los asuntos gitanos, tanto dentro como entre los Estados miembros. Además, han generado un entorno muy favorecedor para sensibilizar a las partes interesadas acerca de las inequidades y brechas entre las poblaciones gitana y mayoritaria, y para respaldar y mejorar las políticas dirigidas a la inclusión social de la población gitana en España.

La creación de la red transnacional EURoma y de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana se enmarca en el contexto favorecedor de intercambio y aprendizaje mutuo transnacional generado por la Agenda de Lisboa y la promoción de marcos europeos comunes de política social. La creación en 2009, por decisión del Consejo Europeo, de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana con el fin de *intercambiar buenas prácticas, coordinación y experiencias entre Estados en el ámbito de la inclusión, facilitar apoyo para la realización de análisis y estimular la cooperación entre todas las partes afectadas por las cuestiones relacionadas con los Roma, incluidas las organizaciones representativas*, está alineada con los objetivos generales del MAC, y ha supuesto sin duda un avance sustancial en los instrumentos comunitarios y nacionales para la promoción de la población gitana. En el marco de la misma se definieron los Diez Principios Básicos Comunes; de hecho el Consejo de Junio de 2009 acordó que la Comisión y Estados miembros, en cooperación estrecha y de acuerdo con sus respectivas competencias, tengan en cuenta los estos Principios Comunes a la hora de elaborar e implementar políticas para promover la inclusión de la población gitana, así como a la hora de elaborar y ejecutar políticas en defensa de los derechos fundamentales.

⁶⁴ Fraser, Hugh (2010). "Políticas de Inclusión Social y Pobreza en la UE". *Revista Española del Tercer Sector*, No. 15 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

⁶⁵ http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm

Los Diez Principios Básicos Comunes como expresión de la retroalimentación entre modelo español y marco europeo

El proceso de dar contenido y concreción a estos principios ya está en marcha en el desarrollo, por ejemplo, de las Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana (NRIS) recientemente publicadas por los Estados miembros.⁶⁶ En el caso de España, su NRIS se refiere a todos los Principios Básicos Comunes, de manera explícita o indirectamente. Se refiere explícitamente a los Principios Nº 2 y 4 (enfoque explícito pero no exclusivo, tendencia hacia la normalización) en la descripción de los servicios universales adaptados a las necesidades de la población gitana en combinación con medidas específicas (salud, educación, vivienda social, lucha contra la discriminación, las políticas activas de empleo). Por otra parte, una serie de iniciativas se describen en la misma con referencia explícita a la no discriminación, la participación de las personas gitanas, la participación de la población mayoritaria en favor de los gitanos (Principios Nº 1, 9 y 10): la creación del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por el Origen racial o Étnico, y la creación de un cuerpos de fiscales especializados en la lucha contra la discriminación y los crímenes de odio en las provincias de Barcelona, Madrid y Málaga. Recientemente, el Fiscal General nombró a un Fiscal General Adjunto de la Corte Suprema de Justicia para salvaguardar la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación. Todas estas iniciativas contaron con la participación activa de asociaciones gitanas y de ONG pertinentes trabajando directa o indirectamente para la inclusión social de los gitanos. Una serie de otras acciones que también son consistentes con los Principios Básicos Comunes, sin referirse directamente a ellos, incluyen la participación de autoridades regionales y locales (Nº 8) (en parte porque el alto nivel de descentralización del sistema de gobernanza español hace imposible la implementación de las políticas sociales sin la participación de las Comunidades Autónomas y los municipios), así como el enfoque intercultural (Nº 3) (por ejemplo, formación intercultural para el profesorado), el uso de los instrumentos de la UE (Nº 7), la transferencia de las políticas basadas en la evidencia (Nº 6), y un enfoque transversal de género (Nº 5).

A su vez, la adopción de los Principios Básicos Comunes surgió a partir de las experiencias prácticas de cada Estado Miembro, incluida España. El “*modelo español*”, desde la administración pública como desde la iniciativa privada, ya se aplicaba desde finales de los años 90, por ejemplo, a través del programa *Acceder*; buena parte de estos principios en su trabajo con la población gitana, en particular el enfoque explícito pero no exclusivo, la participación de las autoridades regionales y locales mediante *partenariados* privados públicos, el enfoque intercultural, el uso de los instrumentos de la UE, la transferencia de las políticas basadas en la evidencia (con un doble enfoque de arriba abajo y de abajo arriba –

⁶⁶ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm

con la adaptación de estrategias, planes, y programas nacionales tales como los sucesivos Planes de Promoción del Desarrollo de la Población Gitana—; cada uno de estos principios también definió el desarrollo del Programa *Acceder* de la FSG).⁶⁷ En este sentido los Diez Principios Básicos Comunes establecidos dentro del marco de la Plataforma, creada con el fin de guiar las políticas públicas y los proyectos para la población gitana, pueden considerarse que surgen, al menos en parte, de la experiencia española.

La Red EURoma

La Red europea EURoma demuestra también la retroalimentación entre marco europeo y políticas nacionales. La idea de la Red EURoma surgió en el 2007 en el marco de, y determinado en gran medida por, el calendario establecido por el periodo de programación de los Fondos Estructurales (2007-2013). De conformidad con las Disposiciones Generales del FSE respecto a la integración sostenible de las minorías en el mercado laboral y con el fin de mejorar la inclusión social de la población gitana en lo relativo a iniciativas políticas, desarrollo normativo y la asignación de recursos, se decidió establecer una red transnacional para desarrollar un enfoque común en el marco de los Fondos Estructurales. La población gitana, presente en toda la UE y compartiendo una situación de exclusión y discriminación en todos los Estados miembros, era un grupo objetivo especialmente pertinente para el periodo de programación 2007-2013.

A su vez, la iniciativa surge desde la Autoridad Española de Gestión del FSE y la FSG por las especificidades del modelo español de inclusión y la potencial transferencia de sus aprendizajes y experiencia, con el objetivo también de enriquecerse de otras iniciativas y modos de hacer nacionales. El año 2007 fue, por lo tanto, considerado un momento ideal para avanzar de manera conjunta con iniciativas, medidas y programas que aprovecharan la experiencia ganada en España y para establecer el escenario de una estrategia compartida que permitiera dar un paso importante en lo relativo a la inclusión social de la población gitana europea, fomentando la inclusión transversal de los temas relacionados con la población gitana en los Programas Operativos (PO) de los Estados miembros de la UE.

La Presidencia Española de la UE: promoviendo el tema gitano en la agenda europea y en la de los Estados miembros

La Presidencia Española de la UE generó muchas expectativas por parte de las asociaciones gitanas europeas porque ya se había propagado la idea de que estaba surgiendo un “*modelo español*” de inclusión de la población gitana basado,

⁶⁷ El último plan (2010-2012) está disponible aquí: <http://www.msps.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf>

entre otras cuestiones, en la combinación de medidas universales y específicas. Consciente de su responsabilidad, la Presidencia Española, que se desarrolló coincidiendo con el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión (2010), en un contexto de importantes cambios institucionales y en el que se adoptó la Estrategia Europa 2020, se propuso dar un impulso al *Dossier Roma* focalizando objetivos en el plano político y dotando de contenido a los instrumentos existentes. La Presidencia pretendía, en cooperación con el Trío, avanzar en el marco de la Plataforma, fijando los contenidos de trabajo de la misma a medio plazo sobre la base de los Diez Principios Básicos Comunes, definiendo los ejes sobre los que había de operar, priorizando los temas clave que había de abordar, e indicando el plan de trabajo de futuro de la misma.

La Plataforma corría el riesgo de fracasar si no se la dotaba de contenidos, objetivos claros a medio plazo, un sistema de trabajo adecuado y los medios necesarios. Los Principios Básicos Comunes tenían que ser profundizados y desarrollados con el fin de que sus potencialidades fueran plenamente efectivas, y la Presidencia Española se basó en la experiencia adquirida en el contexto español para dar contenido a la Plataforma y a los Principios Básicos. Para dar visibilidad a las cuestiones gitanas y promover el compromiso político de las instituciones europeas y de los Estados miembros, organizó la Segunda Cumbre Europea sobre la Población Gitana que congregó en Córdoba los días 8 y 9 de abril a más de cuatrocientas personas.

En este sentido, el Estado español ha hecho una contribución fundamental desde la experiencia española, y siempre en cooperación con las instituciones europeas, los gobiernos del Trío y la sociedad civil organizada de acuerdo a los principios de buena gobernanza, para concretar los desafíos inmediatos que tienen actualmente las políticas con los gitanos, así como la manera más eficaz de dar respuesta a los mismos. La sistemática retroalimentación entre los avances realizados en España, en otros Estados miembros y las dinámicas europeas están tomando forma en el Marco Europeo de Estrategias Nacionales, que suponen una oportunidad sin precedentes para reducir la brecha socio-económica que todavía existe entre la población mayoritaria y la gitana.

LA SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN GITANA EN ESPAÑA

ALGUNAS NOTAS SOBRE LA TRAYECTORIA HISTÓRICA

En términos generales, la comunidad gitana en España ha experimentado más progreso socio-económico en los últimos treinta años que en los anteriores quinientos años. Este notable progreso es el resultado de cinco factores claves:

1. La democratización del país (1978), que les ha facilitado no solamente derechos formales sino también la oportunidad de participar activamente en la sociedad;
2. El importante desarrollo económico del país tras su adhesión a la UE (1986) que ha beneficiado a gran parte de la población gitana;
3. La expansión del sistema nacional de protección social, que ha sido muy inclusiva con los gitanos, compensando sus desventajas históricas (con un efecto redistributivo);
4. Medidas específicas dirigidas a la población gitana en situación de exclusión y de extrema vulnerabilidad;
5. Un movimiento civil activo a favor de la comunidad gitana, incluidas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro gitanas y no-gitanas.

La existencia de sistemas de protección social adecuados (servicios suficientes, adecuados y adaptados a las necesidades) es un requisito necesario para la inclusión social, aunque puede resultar insuficiente. El sistema de protección social que se expandió en España en los años 80 y 90 fue muy inclusivo con las personas gitanas, y les benefició más que al resto de la población, no por el hecho de ser gitanas (enfoque étnico) sino por estar en situaciones de mayor necesidad y vulnerabilidad.⁶⁸

En España la gran mayoría de las personas gitanas residen en áreas urbanas y menos del 5% vive en asentamientos segregados o chabolistas. El hecho de convivir con no gitanos, a menudo en los mismos edificios, de compartir escuelas y servicios sanitarios, facilita no solamente la interacción y el entendimiento mutuo entre gitanos y no gitanos, sino también un cambio de mentalidades y costumbres. De este modo, las comunidades gitanas y no gitanas se vuelven menos herméticas y se mejoran las condiciones para que las personas gitanas puedan formar parte del tejido social.

⁶⁸ Se estima que el 77% de la población gitana en España vive en situaciones de pobreza relativa (el 37,5% en situación de pobreza extrema), en comparación con el 37,2% en Bulgaria (el 80,1% vive con menos de \$4,30 al día), el 26,3% en Hungría (el 40,3% vive con menos de \$4,30 al día) y el 43,1% en Rumanía (el 68,8% vive con menos de \$4,30 diarios). Datos disponibles en: <http://www.msc.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/situacionSocial.pdf> y Banco Mundial (2005) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle* (Washington DC: World Bank).

La experiencia española demuestra que, a pesar de tener un enfoque inclusivo de protección social, se requieren medidas específicas dirigidas a los segmentos más excluidos (como la comunidad gitana) que compensen desventajas y faciliten la normalización para asegurar su efectiva inclusión social. Los servicios sociales tienen que ser abiertos a toda persona, pero en el caso de que existan brechas en el acceso a los mismos, los servicios universales tienen que ser complementados por medidas explícitas. En gran parte, los avances realizados en España se deben a la combinación de servicios públicos universales y medidas específicas adecuadamente coordinadas con la red de servicios públicos, y dirigidas a lograr la normalización. Si las medidas específicas forman parte del sistema de protección social o de activación al empleo, tendrán una alta probabilidad de lograr la efectiva inclusión social de la población gitana. Al contrario, si funcionan fuera del sistema y con escasa coordinación con el mismo, corren el riesgo de reforzar la segregación y de generar rechazo por parte de la población mayoritaria, que llega a considerarlas como privilegios indebidos para los gitanos.

En España se ha avanzado mucho en la coordinación efectiva entre las administraciones públicas y las ONG. Un ejemplo de ello es el Programa de Desarrollo Gitano y la participación de ONG gitanas en el Consejo Estatal del Pueblo Gitano y en el marco de *partenariados* público-privado y en base a criterios de buena gobernanza.

El debate entre un enfoque étnico y un enfoque de exclusión social ha demostrado ser un debate falso en España. *El enfoque explícito pero no exclusivo* que recoge uno de los Principios de la Plataforma Europea para la Inclusión de la Población Gitana representa muy bien el enfoque de muchas políticas y programas dirigidos a la población gitana en España. Las intervenciones dirigidas a la población gitana deben distinguir aquellos elementos generales que afectan a los gitanos y los problemas específicos de aquellas personas gitanas que se encuentran en situaciones de exclusión y que forman una parte de, pero no toda, la población gitana. Hay cuestiones de la población gitana relacionadas con aspectos culturales, de tradición e identidad, etc., mientras que la inclusión social de los gitanos concierne fundamentalmente a los estándares de vida, el acceso a los servicios, la participación en la comunidad, etc. En España se optó por abordar las cuestiones socio-económicas primordialmente, dejando en su segundo plano las cuestiones culturales e identitarias. En muchos países europeos se ha detectado que esta secuencia ha sido la contraria, priorizándose o reforzando en un primer momento las cuestiones identitarias y relativas a la representación política, y dejando para un segundo momento (que en muchos casos apenas llegó), las cuestiones socio-económicas. Este elemento es quizás uno de los rasgos que diferencia el enfoque de intervención que se ha tenido con la población gitana en España frente al desarrollado en otros países europeos. En España, se establecieron prioridades, entendiendo que una persona gitana es, en primer lugar, una persona (derechos

humanos), luego una ciudadana (derechos sociales) y luego gitana (derechos culturales), y no a la inversa.

El trabajo de la Fundación Secretariado Gitano refleja claramente este orden de prioridades en los programas que ha llevado a cabo a lo largo de más de una década. El caso del programa *Acceder*⁶⁹ es un buen ejemplo de la aplicación del principio de enfoque explícito pero no exclusivo y de un programa centrado en ofrecer acceso a uno de los derechos fundamentales: el derecho al trabajo. La filosofía del programa *Acceder* está basada en el que el empleo es la puerta a la inclusión social⁷⁰. Este programa está dirigido y adaptado a las personas gitanas, si bien alrededor de un 30% de sus beneficiarios son no gitanos que viven en las mismas zonas que los gitanos y en circunstancias socio-económicas similares (baja cualificación, escasas oportunidades en el mercado laboral, etc.). De hecho, el programa *Acceder* demuestra que lo que es bueno para los gitanos es bueno también para otras personas en circunstancias similares, y que un programa específico no significa necesariamente un enfoque étnico (Ver más detalles en el apartado de Empleo).

Un enfoque territorial tiene que definir las acciones partiendo de las circunstancias locales y las necesidades de las comunidades que viven en los barrios o asentamientos. Si se considera el área estratégica de educación, los problemas básicos de los niños gitanos y no gitanos en barrios pobres o donde se concentra la exclusión son básicamente los mismos: asistencia irregular a la escuela, abandono escolar, malos resultados académicos, etc. La principal lección de la experiencia española es que las situaciones tienen que abordarse desde las características de los problemas, no desde los tipos o grupos de personas afectadas por el problema.

Aunque el enfoque integrado o integral (también recogido en la actualidad como uno de los Diez Principios Básicos) no está ampliamente extendido en toda España, sí hay experiencias en la última década que han demostrado que combinar el acceso a vivienda normalizada y al empleo formal son los dos trampolines para mejorar el acceso a la educación y a los servicios sanitarios.⁷¹ Un círculo virtuoso que combina de forma efectiva la provisión de servicios adecuados y adaptados, regímenes de protección mínimos y medidas de activación (formación profesional y acceso al empleo). La no generalización de este tipo de intervenciones reflejan la dificultad para ponerlas en marcha por distintos motivos: a veces por falta de visión política y/o por las dificultades técnicas inherentes a este tipo de

⁶⁹ www.gitanos.org/acceder

⁷⁰ Más detalles sobre este programa se puede encontrar en el apartado de Anexos.

⁷¹ Guy, Will y Fresno, José Manuel (2006) 'Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report'. Peer Review in Assessment in Social Inclusion. Available at: http://www.peer-review-soci-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles/synthesis-report_en

intervenciones, que implican una amplia coordinación entre diferentes líneas de financiación y entre distintos departamentos de la administración pública.

Veamos ahora cuál ha sido el recorrido histórico, los avances y debilidades de los ámbitos fundamentales de la educación, empleo, vivienda, salud y también de cuestiones como la igualdad de trato y discriminación, la igualdad de género, el reconocimiento institucional y cultural y la situación de los gitanos procedentes del Este que han emigrado a España, los *roma*.

AVANCES CLAVE

A comienzos del siglo XX se constata⁷² que los gitanos continuaban siendo el colectivo más rechazado en la sociedad española y uno de los más excluidos social y económicamente y que, a pesar de los progresos, la cuestión gitana y su abordaje no eran una prioridad en la agenda de las administraciones y mucho menos en la de la sociedad española.

“En este momento en el que la mayoría de las administraciones navegan sin rumbo en cuanto a las políticas sociales con los gitanos y en el que también, por qué no decirlo, la mayoría de los gitanos se encuentran desorientados respecto a su futuro, se hace necesario un esfuerzo especial para emprender medidas, activas y rápidas, en orden a que los gitanos alcancen los estándares de vida medios del resto de los ciudadanos, participen activamente en la sociedad como miembros de pleno derecho y ésta reconozca su propia identidad y cultura”.

Ha transcurrido más de una década desde entonces, *década dorada* para la sociedad española, los años del mayor crecimiento económico y de generación de empleo. Años en los que también se han producido avances importantes en políticas sociales y en el desarrollo de medidas legislativas para el reconocimiento y la protección de derechos de colectivos que padecen condiciones de discriminación: se ha progresado en la igualdad entre hombres y mujeres, en la conquista de derechos civiles de los homosexuales o la protección de las personas con discapacidad. Ha sido también la etapa en la que el fenómeno migratorio ha transformado el paisaje de nuestra sociedad, con nuevas oportunidades y nuevos desafíos. Años en definitiva de optimismo y mayor bienestar que se han visto abruptamente truncados por la crisis financiera, donde el parón de la economía, la amenaza del desempleo y los recortes en el gasto van a poner a prueba la fortaleza de nuestro sistema de protección social y donde las personas y grupos más vulnerables no sólo van a recibir el embate de la recesión, sino que vemos cómo se alejan las oportunidades para su efectiva incorporación social.

⁷² Fresno, J.M. “La Comunidad Gitana española a las puertas del tercer milenio”. En *Cuadernos de realidades sociales*, Nº 53-54. - Madrid: Instituto de Sociología Aplicada, 1999.

En todo caso, lo que es incuestionable es la sensibilidad mostrada en estos años en todos los niveles de la administración -la estatal, autonómica y local- hacia la situación de la comunidad gitana, que se ha traducido en un incremento espectacular de recursos económicos en las medidas de inclusión social específicamente dirigidas a las personas gitanas y de un desarrollo posterior, sin precedentes, de las iniciativas de reconocimiento institucional y de interlocución con las organizaciones gitanas.

Las políticas y programas que han mejorado las condiciones de vida de la población gitana pueden considerarse de dos tipos: las generalistas o *mainstream* dirigidas al conjunto de la población y de la que se han beneficiado también las personas gitanas por cumplir con los requisitos establecidos (por ejemplo, los programas de acceso a la vivienda protegida por nivel de renta...); y los programas específicos o *target* dirigidos de forma específica, aunque no exclusiva, a la población gitana, entendiéndose que éstos eran necesarios para equilibrar y compensar desventajas de partida (por ejemplo, el programa *Acceder* gestionado por la FSG). La combinación de estas dos cuestiones son las que explican parte del avance logrado en algunos aspectos como el empleo o la vivienda entre otros.

A continuación se analiza detenidamente el avance y los factores existentes detrás de estos avances en las áreas clave de la inclusión: inclusión social en general, el empleo, la educación, la vivienda y la salud. En un segundo bloque se analizan también cuestiones consideradas transversales: la discriminación, la igualdad de género, reconocimiento institucional y cultural y la llegada de migrantes Roma a nuestro país.

Educación

Hace poco más de 30 años que en España se comenzó a escolarizar de modo generalizado a los niños y niñas gitanos. Se podría resumir que esta historia ha pasado por tres fases que a veces han estado superpuestas en el tiempo: la exclusión, la escolarización separada y la escolarización unificada bajo un modelo de grupo mayoritario⁷³.

Las primeras iniciativas surgieron cuando, a raíz del asentamiento definitivo de la población gitana, algunas personas, generalmente ligadas al mundo religioso, buscaron los medios para matricularlos en las escuelas existentes. Este intento que se hizo realidad en muchos casos, fracasó en otros debido al rechazo de las propias escuelas hacia el alumnado gitano y a la distancia existente entre el medio social y cultural de unos y otros⁷⁴.

⁷³ Fernández-Enguita, M. (1999)

⁷⁴ Asociación Secretariado General Gitano, 1988; Baraja, 1991; ISAM, 1982

De esta forma, para dar respuesta a estas situaciones especiales fueron poco a poco apareciendo las denominadas Escuelas Puente, potenciadas desde 1978 con la creación de la Junta de Promoción Educativa y el establecimiento de un Convenio entre el Apostolado Gitano (Comisión Episcopal de Migraciones de la Iglesia Católica) y el Ministerio de Educación y Ciencia, y mediante la creación de un Patronato.

La orientación inicial de estas escuelas era, por tanto, formar al niño gitano hasta que alcanzara un nivel de conocimientos suficientes para incorporarse a las escuelas ordinarias en igualdad de condiciones con los demás alumnos. Sin embargo, los resultados fueron muy variados, dependiendo de las circunstancias específicas de cada una de ellas en cuanto a recursos humanos y materiales, así como a las posibilidades de coordinación y de acción comunitaria. De este modo, en aquellos sitios donde junto a las escuelas puente existían asociaciones o grupos de base trabajando de forma coordinada y global en otras áreas (documentación, salud, educación, vivienda, etc.), los resultados fueron más positivos que en otros donde la escuela estaba situada en el medio gitano pero no tenía refuerzo de ningún tipo⁷⁵. Lejos de fines segregacionistas, estas escuelas no pretendían ser un fin en sí mismas, sino más bien servir como medio para favorecer la igualdad de oportunidades en el terreno educativo, dotando a los niños gitanos de los hábitos y conocimientos necesarios para compensar su situación de desventaja de manera que su integración en la escuela ordinaria fuese real.

Es indudable que las Escuelas Puente contribuyeron a adelantar el proceso de escolarización de los niños gitanos: en el curso 1981/82 estaban escolarizados casi seis mil niños y niñas gitanas en 182 unidades escolares⁷⁶. Si éstas no hubieran existido la cantidad de niños gitanos escolarizados sería menor y muchos padres que hoy envían a sus hijos a escuelas, no hubiesen ido ellos mismos a aquéllas. Las Escuelas Puente, con todas sus deficiencias, supusieron un modelo educativo distinto y un esfuerzo por responder a un problema en unas circunstancias concretas, en las que el sistema escolar normalizado no estaba dando ningún tipo de solución a los niños con más dificultades.

Pero el objetivo principal de estas Escuelas, “Servir como transición para la integración de los niños en la escuela normalizada”, se dilató en el tiempo debido a distintas causas:

- Los niños preferían estar cerca de sus hermanos mayores dado el rechazo de la escuela ordinaria ante el alumnado gitano.
- Algunos profesores ponían como excusa su existencia para no admitir o no llevar a los niños gitanos a escuelas ordinarias, camuflando así la segregación.

⁷⁵ Asociación Secretariado General Gitano, 1988; ISAM, 1982

⁷⁶ Según datos del ISAM. Instituto de Sociología Aplicada de Madrid, 1982

- La inestabilidad general del profesorado de Escuelas Puente y la falta de preparación específica para la labor que desempeñaban.
- Debido a su situación transitoria la mayoría de las Escuelas Puente carecían de instalaciones óptimas o disponían de escasos recursos.
- El alto grado de absentismo escolar era debido a varios factores: 1) la falta de valoración de la escuela por parte de algunas familias gitanas, 2) el hecho de que en algunas ocasiones los gitanos se trasladaron a poblados en los que no había escuelas, y 3) las propias características de los niños y sus familias, que generalmente procedían de situaciones muy marginales.
- Este absentismo provocaba un bajo rendimiento académico.

En 1986, con la aplicación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) desaparece el Patronato y, de modo progresivo, la mayoría de las Escuelas Puente. Dicha ley regula un sistema escolar integrado que concibe los centros educativos como escuelas para todos, sin limitaciones por razones sociales, económicas o de residencia.

En general, podemos decir que en los primeros años la asistencia de los niños gitanos a la escuela ordinaria fue escasa debido principalmente a factores como: a) el rechazo de la escuela y las dificultades expuestas por parte de autoridades escolares, profesorado o padres de alumnos hacia el alumnado gitano (a pesar de que la escolarización era obligatoria desde los 6 a los 14 años), y b) la poca predisposición de la familia gitana hacia la escuela; añadiendo además el hecho de que los niños gitanos quisieran permanecer junto a sus hermanos mayores y la enorme discrepancia entre las normas y hábitos escolares y los familiares. Y todo ello, además de repercutir directamente en los bajos niveles de asistencia a clase, influyó de forma negativa en el rendimiento académico, dándose altas tasas de fracaso escolar, en las relaciones sociales, con situaciones de aislamiento o dificultades de interacción entre niños gitanos y no gitanos, y en el abandono prematuro sin la consiguiente obtención de titulación académica.

Para paliar las situaciones anteriormente descritas y vistos los resultados obtenidos con las Escuelas Puente se comienzan nuevas líneas de actuación. En primer lugar se ponen en marcha medidas con las que garantizar que la población escolar gitana asista a la escuela normalizada, al mismo tiempo que se trabaja con el entorno escolar y social para organizar mecanismos que faciliten el proceso normalizador. En este sentido se buscan dentro del sistema educativo elementos que apoyen este proceso, tanto en el aprendizaje como en la socialización.

Desde el marco legal que rige en estos momentos se indica que, con el objetivo de hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades, los poderes públicos desarrollarán medidas y acciones pertinentes de carácter compensatorio en relación con las personas o grupos que se encuentran en situaciones

desfavorables, aunque dichas medidas se contemplan en principio como objetivos paralelos a los planteados en el sistema. Para ello se desarrolla un tipo de atención educativa, la educación compensatoria, que establece una actuación preferente con grupos sociales cuyas condiciones de inferioridad, respecto a las posibilidades que el sistema escolar ofrece, son especialmente acusadas. Se perfilan, definen y ponen en marcha dos tipos de programas de actuación básica y que han influido en gran medida en la situación actual: los programas de educación compensatoria y los programas de seguimiento escolar.

Con la entrada en vigor de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo en 1992 (LOGSE, 1990) aparecen nuevos elementos significativos e interesantes a tener en cuenta.

Por un lado, la explicitación de objetivos de igualdad, comprensividad y diversidad, tolerancia, educación intercultural, normalización, etc., que hacen que la escuela tome una nueva perspectiva que tendrá en cuenta sobre todo: la realidad del alumnado y su desarrollo integral para formarse como ciudadanos en la sociedad plural en la que viven; la formación en valores desde la transversalidad; la atención a la diversidad; y la potenciación del papel socializador de la escuela, a través de la adaptabilidad y contextualización de la labor de los centros a su propio entorno y a las características de sus alumnos. En este momento la normativa en materia de educación explicita la formación en el respeto a todas las culturas y apunta la necesidad de la Educación Intercultural, lo que puede favorecer una mayor identificación de las minorías étnico-culturales con el sistema escolar estimulando el desarrollo constructivo de la propia identidad y el conocimiento intercultural. Es para el Pueblo Gitano una oportunidad de visualización y de afirmación.

En los últimos años viene a añadirse otra dificultad en la escolarización del alumnado gitano relacionada con la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria. Inicialmente, la incorporación de niños y niñas gitanos al segundo ciclo de la ESO, con 12 años, ha supuesto un problema importante dadas las dificultades que los gitanos suelen tener para adaptarse a centros nuevos, sobre todo si éstos son de grandes dimensiones o tienen una gran número de alumnos. Esto supone un esfuerzo muy grande para las familias y los propios alumnos y alumnas, que consideran su escolarización acabada al término del primer ciclo de la ESO.

En la última década además surge un nuevo contexto, motivado por la afluencia de migrantes, que hace que la interculturalidad o la diversidad no sólo venga dada por los gitanos sino que obedezca también a la presencia de otros niños hijos de inmigrantes. La educación intercultural se convierte así en un tema emergente que adquiere cada vez mayor importancia.

Con el fin de dar respuesta a todas estas situaciones y favorecer también los procesos educativos del alumnado en situación de desventaja desde fuera de los centros, las Administraciones Educativas o Sociales tanto centrales como paulatinamente las autonómicas empiezan a emitir ayudas y apoyos para otras entidades (generalmente sin ánimo de lucro) que bajo la fórmula de proyectos socioeducativos o proyectos de compensación externa complementan las acciones que el profesorado realiza, e inciden especialmente en el trabajo de sensibilización de las familias y la motivación y apoyo al alumnado.

Al mismo tiempo, para paliar la falta de formación del profesorado en recursos y estrategias para responder con los nuevos planteamientos a esta realidad y a estos nuevos objetivos de Educación Intercultural, las Administraciones Educativas promueven el desarrollo de proyectos de formación específica, de innovación educativa y experimentación pedagógica en centros y crean servicios de apoyo escolar y apoyo al profesorado.

En 2006 se aprueba la Ley Orgánica de educación (L.O.E.), actualmente en vigor. La L.O.E. se inspira en una serie de principios entre los que podemos destacar los siguientes:

- La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.
- La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad.

Según la nueva ley el proceso educativo de base es idéntico para todos los alumnos/as y regula mecanismos para evitar la segregación⁷⁷. En cada centro escolar, y dependiendo de las características y necesidades del alumnado se establecen medidas de atención a la diversidad y educación compensatoria, dirigidas a favorecer y promover el adecuado desarrollo socioeducativo de la totalidad del alumnado del centro. En este sentido debemos tener en cuenta las siguientes medidas:

La situación de la comunidad gitana en el ámbito educativo

Según los datos del CIS⁷⁸, el 76% de la población gitana tienen como máximo la educación primaria, frente a las 36% de la población española. Los principales problemas que se dan en relación con la población gitana y la educación son el

⁷⁷ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Artículo 84.

⁷⁸ *Análisis de la encuesta del CIS a la población gitana*. Universidad Pública de Navarra / ALTER Grupo de Investigación. Pamplona, 2008.

abandono temprano de la escuela, los altos índices de absentismo o desfase curricular, y su no continuidad en el proceso de formación reglada; todo esto tiene claras repercusiones en la futura carrera profesional de los jóvenes gitanos y gitanas y supone una barrera a superar para asegurar una verdadera inclusión social e inserción laboral de la población gitana española.

Teniendo en cuenta los resultados de diversos estudios sobre la situación del alumnado gitano en educación primaria y en educación secundaria obligatoria⁷⁹, la práctica totalidad del alumnado gitano está escolarizado en la etapa primaria (cerca del 94% se escolariza a los 6 años o antes) y su proceso educativo tiende a normalizarse. No obstante, en estas etapas de educación básica existen todavía grandes problemas de absentismo, bajo rendimiento escolar y abandono prematuro (sólo el 20% del alumnado gitano que inicia 1º de Educación Secundaria Obligatoria - ESO logra acabar sus estudios en 4º de la ESO).

Además, los índices de retraso escolar de este alumnado son también bastante alarmantes. El 68,4% del alumnado gitano en la ESO se encuentra en una situación de desfase curricular de más de dos años, frente a un 25,8% del alumnado no gitano, y un 65% del alumnado gitano ha repetido al menos un curso a lo largo de su escolarización, frente a un 35.8% del alumnado no gitano.

Los niveles de escolarización del alumnado gitano en secundaria son todavía reducidos, presentando altos índices de absentismo y abandono escolar (el 80% del alumnado que empieza la etapa de Educación Secundaria Obligatoria abandona antes de finalizarla). Asimismo, aunque no existe un dato preciso en cuanto al número de personas gitanas universitarias se puede afirmar que sigue siendo todavía muy escaso.

El nivel de estudios que presenta la población gitana incide de manera fundamental en todos los temas de empleo y ocupación: 7 de cada 10 gitanos/as mayores de 15 años son analfabetos absolutos o funcionales; en términos absolutos estaríamos hablando de unos 340.000 gitanos/as; y de éstos, cerca de una quinta parte se encuadrarían entre los analfabetos absolutos.

En su conjunto, los analfabetos (absolutos y funcionales) gitanos/as tienen un peso, entre toda la población gitana, 4,6 veces superior que la que suponen los analfabetos entre la población española censada por el INE en 2001. Si consideramos solamente a los analfabetos absolutos vemos que la proporción se eleva aun más, entre la población gitana suponen 5,2 veces más que en el caso de hablar de toda la población española.

⁷⁹ *Evaluación de la situación de normalización educativa de las alumnas y los alumnos gitanos en la etapa de Educación primaria.* FSG / Instituto de la Mujer / IFFIE. Madrid, 2010.

El trabajo que se desarrolla en el ámbito educativo con la población gitana ha cobrado importancia en los últimos años. La puesta en marcha de políticas y medidas específicas que aborden esta cuestión desde una perspectiva integral en la que se implique a toda la comunidad educativa es un elemento muy valioso. Cabe destacar aquellas acciones dirigidas al alumnado y a su familia. En el ámbito educativo es absolutamente necesario trabajar desde esta perspectiva con programas de calidad que aseguren por un lado la implicación de las familias en la escuela y por otro la necesidad de que la escuela se adecue al alumnado que recibe.

En este sentido, el programa *Promociona*⁸⁰ que se desarrolla en la Fundación Secretariado Gitano desde el curso escolar 2008/2009 tiene como objetivo principal conseguir el éxito educativo del alumnado gitano en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria y promover su continuidad en estudios post-obligatorios, incidiendo por un lado en la reducción del abandono escolar temprano y por otro contribuyendo a la visibilidad de estudiantes que sean referentes para su comunidad.

El programa *Promociona* se dirige a los distintos agentes que participan en el proceso educativo de los menores: el propio alumnado, las familias, los centros educativos y otros agentes educativos y sociales, aunque la intervención individualizada con el alumno y con su familia es la acción principal de este programa junto con el desarrollo de clases de apoyo escolar de calidad en grupos reducidos, las “Aulas Promociona”.

Las acciones centrales del *Promociona* van dirigidas a alumnos y alumnas gitanos del último ciclo de Educación Primaria (5º y 6º curso) y Secundaria Obligatoria (e 1º a 4º de ESO) de las zonas donde se actúa y también a sus familias.

El perfil del alumnado con el que se llevan a cabo las actuaciones propuestas son menores que no presenten una situación grave de absentismo escolar y se valore necesario un acompañamiento que posibilite el logro del título de graduado en ESO y su continuidad con éxito en estudios posteriores a los obligatorios. Desde su implantación, su desarrollo ha ido en aumento y actualmente está implantado en 31 ciudades de 13 Comunidades Autónomas. A lo largo del último curso escolar evaluado se ha trabajado con 224 centros educativos, 617 familias y 710 alumnos y alumnas.

Los principales resultados en relación al desarrollo del programa son los siguientes:

⁸⁰ Programa *Promociona* de la FSG. http://www.gitanos.org/upload/32/21/Folleto_PROMOCIONA_FSG.pdf

- El 79% del alumnado *Promociona* que se encuentra en el último curso de Educación Secundaria Obligatoria obtienen el graduado (88% de las chicas y un 68% de los alumnos).
- Del alumnado que termina la Educación secundaria Obligatoria con la titulación correspondiente, el 95% continúa en estudios postobligatorios:

En definitiva, podemos afirmar que es necesario adoptar medidas específicas de calidad para aquellos alumnos que así lo precisen. Que los estudiantes terminen la educación obligatoria y continúen estudiando reduciendo por tanto el índice de abandono escolar temprano, es un reto al que se debe responder de una forma global y concluyente, adoptando medidas y aportando los recursos necesarios. Es necesario mejorar entre otras cuestiones la implicación de la administración educativa, así como de la comunidad educativa en general, promover la formación y capacitación del profesorado, asegurar una distribución equitativa de alumnado que precise apoyo educativo en los centros evitando situaciones de segregación, mejorar la implicación de las familias y en general la relación entre las mismas y los centros educativos, de manera que se pueda garantizar la participación social de la comunidad gitana en igualdad de condiciones en el ámbito educativo.

Empleo

La población gitana y el empleo

Un número significativo de personas gitanas ha experimentado, y aún hoy lo sigue haciendo, serias dificultades para acceder al empleo y a la formación profesional, un problema que supone una de las causas principales de la desigualdad y el camino a la exclusión social. El declive de sus profesiones y actividades tradicionales, junto una falta de cualificación profesional, han contribuido de manera directa a una marginación del mercado laboral, añadiendo a esto los prejuicios y estereotipos aún vigentes, que han llevado a la estigmatización de los gitanos por una parte de la sociedad mayoritaria.

Este alejamiento de la población gitana del mercado de trabajo es un aspecto clave de su situación de discriminación social y, por esto, la inserción laboral se configura como una prioridad para promover la incorporación social de la población gitana, entendiendo aquella no sólo como el apoyo a las personas gitanas de cara a la mejora de sus condiciones de empleabilidad, sino también como la eliminación de las trabas y barreras que se presenten en el acceso a la formación y a un empleo remunerado, de forma que sea efectivo el principio de igualdad de oportunidades.

El acceso al empleo de las personas gitanas se enfrenta a barreras y obstáculos constatados como son los prejuicios y estereotipos de los empleadores, las escasas cualificaciones y habilidades de los candidatos, la falta de experiencia ante un

trabajo... Esta combinación de dificultades afecta en diferente medida a cada persona de acuerdo a sus circunstancias personales. Pero la experiencia nos ha demostrado que, en el caso de que existan servicios, como el programa *Acceder* de la FSG, que cubran adecuadamente todas las fases de un itinerario personalizado de inserción (sensibilización, acogida, orientación vocacional, formación profesional, intermediación con las empresas, diferentes velocidades y servicios adaptados a las circunstancias de cada individuo), existen altas probabilidades de éxito.

Desde la puesta en marcha del programa *Acceder* hemos podido apreciar transformaciones importantes y positivas en una tendencia que apunta, en general, a una mayor participación de las personas gitanas en actividades reguladas y que, por tanto, conllevan mayores niveles de protección. Más allá de las condiciones de precariedad en el empleo y de la persistencia de subempleo, de lo que más adelante nos ocuparemos, sin duda el contexto económico favorable al inicio del programa propició algunos cambios, a nuestro juicio significativos, en el panorama de la actividad económica de las familias gitanas: una mayor diversificación de las actividades laborales en las que se emplean los gitanos; un cambio en el discurso y en la aceptación del trabajo por cuenta ajena como una opción deseable; una relevante incorporación de las mujeres jóvenes a la formación y el empleo.

El Programa de acceso al empleo *Acceder* que la FSG pone en marcha en el año 2000 es un observatorio privilegiado para apreciar estas transformaciones. Su presencia en casi cincuenta localidades españolas, el hecho de que más de 64.587 personas hayan pasado por el mismo en este tiempo, los 44.026 contratos conseguidos y las más de 18.000 personas que han accedido a un contrato de trabajo, y el contacto y la cercanía de los profesionales con las familias de estas personas, nos permiten subrayar el valor de los datos y los análisis que provienen del mismo en relación a los comportamientos, las expectativas, los discursos y los referentes que en relación a las actividades laborales se están produciendo.

Así, en los últimos años se viene observando una mayor diversificación en las ocupaciones laborales de la población gitana. Junto cierta persistencia de la venta ambulante (aunque en declive), donde la actividad puede ejercerse en colaboración con los otros miembros de la familia, han surgido otras formas de trabajo autónomo y también han comenzado a tomar mucha más relevancia el trabajo asalariado en el sector de los servicios, la construcción (durante unos años) y en menor medida la industria. El trabajo por cuenta ajena comenzó a ser en los años de crecimiento económico una opción posible y de gran relevancia para muchos hombres y mujeres gitanas.

También se puede apreciar un cambio en los discursos acerca del empleo y de la formación. Si en los años 90, donde existía una amplia oferta formativa, veíamos a jóvenes gitanos acercarse a la misma con una utilización muy

instrumental de esos cursos por la participación remunerada, lo que permitía reportar unos pequeños ingresos inmediatos, hoy en día se ha incrementado la demanda de formación por parte de la población gitana, que entienden cada vez más la misma como una pasarela directa para acceder a un empleo. De los datos recogidos en los últimos informes del Programa *Acceder* se desprende que la población gitana se interesa por la formación, siendo destacable el mayor interés por la misma de los más jóvenes. Dentro de las actuaciones llevadas a cabo en el programa, e incorporado al desarrollo de los itinerarios de inserción, se ha impulsado la formación de las personas gitanas como elemento clave. En total 12.243 personas han participado en más de 1.700 cursos de formación ocupacional. Ha sido una formación muy enfocada a las necesidades del mercado laboral, a la adquisición de competencias y conocimientos, la mejora de destrezas técnicas, y las habilidades instrumentales (sociales, hábitos, competencias...), teniendo siempre como referente, los centros de interés de los participantes.

El empleo por cuenta ajena, se ha instalado como una opción posible y *positiva* en el discurso de esta población. La imagen del joven o de la joven que trabaja con un contrato y una nómina ha dejado de ser algo alejado de las actividades propias de los gitanos y ha pasado a verse como algo expresamente deseable. Los menores de 30 años son el grupo más numeroso, suponiendo a día de hoy el 43% del total de personas participantes. Estas cifras evidencian la búsqueda de nuevas alternativas laborales por parte de la juventud gitana, consciente de las escasas oportunidades futuras –y presentes– que les ofrecen las actividades económicas tradicionales que realizan sus padres. Así, para el 27% de las personas participantes en el programa, este ha supuesto una herramienta para conseguir su primer empleo. En este sentido, se puede afirmar que el programa *Acceder* ha contribuido a aumentar las tasas de población activa y población ocupada al desarrollar un sistema efectivo de fomento de la participación en el mercado de trabajo español.

Por otra parte, la incorporación con fuerza de las mujeres jóvenes a estas actividades tiene una transcendencia especial por el potencial de transformación que supone, no sólo respecto a los roles más tradicionales de la mujer, si no por su segura incidencia en otros ámbitos de la comunidad. Apoyándonos de nuevo en la memoria de resultados del Programa *Acceder*⁸¹ se aprecia la progresiva participación de las mujeres en el Programa, pasando de representar un 41% en el año 2001 a ser de las mujeres un mayor número (un 52%) de los contratos logrados en 2011 y ser éstas también las que mayor participación han tenido en las acciones de mejora de la cualificación profesional. La alta participación de las mujeres en el programa demuestra el interés creciente de éstas por acceder al mercado de trabajo -sobre todo en los últimos años-, así como el impacto que han tenido las

⁸¹ *Acceder. Informe de ejecución.* Fundación Secretariado Gitano, 2011.

medidas de acción positiva llevadas a cabo en el marco del propio programa (apoyo a la conciliación laboral y familiar, desarrollo de acciones formativas específicas para mujeres, trabajo con familias, acciones de motivación, etc.).

Creemos que estas tendencias son muy positivas y esperanzadoras, porque tenemos el convencimiento de que no se producirán avances sólidos en el proceso de incorporación social de la comunidad gitana que no pasen por la hegemonía del trabajo por cuenta ajena en el conjunto de las actividades económicas que realicen las personas gitanas.

Más allá de los buenos resultados en términos de empleos conseguidos a través del programa *Acceder*, quizás su principal valor sea el impacto el cambio de mentalidad de gran parte de las personas gitanas, de los empleadores y de la sociedad en su conjunto. La mayor presencia de personas gitanas trabajando en el seno de las empresas ha contribuido a romper poco a poco estereotipos y prejuicios: las propias personas gitanas que tienen experiencias positivas en un ambiente de trabajo con personas no gitanas; los compañeros y compañeras de trabajo que tienen por primera vez, en muchas ocasiones, contacto directo, cercano y normalizado con personas gitanas; el empresariado que tras experiencias positivas de contratación de personas gitanas adquiere otra visión de la propia población gitana... Resultado de este cambio son las más de 3.000 empresas que colaboran con el programa en la mejora de la cualificación profesional y empleabilidad de los participantes, ya sea en las distintas acciones formativas, en la disposición a la realización de prácticas no laborales así como en la inserción laboral posterior.

Actuaciones como esta, y otras similares, han contribuido y contribuyen a mejorar las políticas activas de empleo al promover que las personas con mayores dificultades accedan a ellas, logrando así una mayor cohesión social y territorial, y la puesta en práctica del principio de igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación.

El impulso para una mayor participación en el mercado de trabajo ha traído consigo un aumento de los niveles de vida de la población gitana, no sólo por el hecho de tener contratos de trabajo y por tanto, salarios, sino por promocionar su acceso a los servicios normalizados, tanto de formación y empleo como de educación, salud, vivienda, etc. De hecho, parte del impacto cualitativo del programa es la ruptura con la infrutilización de algunos recursos existentes para el conjunto de la ciudadanía a los que hasta la fecha, muchas personas gitanas, no accedían. En otros casos, la promoción del acceso a la formación y el empleo ha producido otro proceso diferente: la ruptura del ciclo de dependencia con determinadas prestaciones sociales, cronificado desde hacía años.

Además de llevar a cabo actuaciones directas con personas usuarias, empresas, administraciones públicas y entidades privadas, el programa ha querido también promover la adquisición y producción de conocimiento sobre las problemáticas y dificultades que la población gitana tiene en el acceso al empleo, a través de los estudios e investigaciones: *Población gitana y empleo* -de ámbito estatal y de diferentes Comunidades Autónomas. Conscientes de la importancia de llevar a cabo análisis tanto cualitativos como cuantitativos de los procesos en los que se ve inmersa la población gitana, se viene elaborando el “Observatorio de Empleo y Comunidad Gitana”, en el que se elaboran datos rigurosos y fiables que permitan conocer en profundidad la situación socio-laboral de la población gitana.

Como se apuntaba al principio, uno de los principales obstáculos que todavía encuentran los gitanos y gitanas en el ejercicio pleno de su ciudadanía es la persistencia de una imagen social negativa que, en la práctica, desemboca en actuaciones discriminatorias. En numerosas encuestas e investigaciones la comunidad gitana aparece como el grupo social más rechazado, y queda patente un enorme desconocimiento sobre su realidad actual. La mayoría de los prejuicios y estereotipos sobre los gitanos, se arrastran desde épocas preconstitucionales y se han mantenido a pesar del gran avance que la situación de los gitanos ha experimentado en las últimas décadas. Para revertir esta situación, desde *Acceder* se han puesto en marcha durante los últimos años varias campañas de sensibilización social con los lemas: “Conócelos antes de juzgarlos”, “Tus prejuicios son las voces de otros” y “El empleo nos hace iguales”. Uno de los principales objetivos es hacer reflexionar a la sociedad sobre los graves efectos discriminatorios que provoca juzgar a las personas por las apariencias, atribuyendo al conjunto de una comunidad los errores que hayan podido cometer unos pocos o encasillándolos en unas ideas preconcebidas. Los avances y progresos de la comunidad gitana no serán tales hasta que la visión mayoritaria deje de ser negativa, y abra los ojos a la realidad actual, donde la mayor parte de los gitanos y gitanas se esfuerza por tener una promoción individual, incorporarse plenamente a la sociedad y buscar una vida mejor para ellos y sus familias.

A pesar de los avances conseguidos, promovidos por el desarrollo de políticas públicas impulsadas por el crecimiento económico que marcaron los inicios del Programa *Acceder* y que contribuyeron a mejorar las condiciones de vida y la situación social de la población gitana, en el actual contexto de profunda crisis económica y financiera global se ha puesto en peligro el camino emprendido. El cambio de tendencia hacia la destrucción de puestos de trabajo, que todos los análisis coinciden en que se mantendrá durante un periodo considerable, afectará sin duda a las oportunidades de mantenerse o de acceder al mercado laboral de colectivos con especiales dificultades. Si la falta de empleo afecta actualmente a toda la sociedad, su impacto es mucho mayor en los sectores más vulnerables de la sociedad. Así, uno de los colectivos que se ve y se seguirá viendo gravemente

afectado en España es el de las minorías étnicas, y más concretamente, el de la población gitana, que sigue siendo, aún hoy, uno de los grupos sociales más desfavorecidos y afectados por los procesos de exclusión social y discriminación.

Así pues, en un reciente estudio⁸² sobre la situación de la población gitana respecto al empleo, de ámbito estatal, realizado por la FSG, el balance para la comunidad gitana muestra de nuevo las grandes desigualdades y la gran distancia con el conjunto de la sociedad española. Se trata de la segunda investigación - el primer informe se realizó en el año 2005⁸⁴ - de estas características a nivel nacional, que utilizando los indicadores de la Encuesta de Población Activa (EPA) permiten aportar datos que muy útiles, en donde comparar la situación en empleo de la población gitana con la del resto de la población, así como la evolución en estos 6 años. El estudio muestra cómo a pesar de tener una tasa de actividad superior a la media nacional, y la escasa variación de esta entre el 2005 y el 2011, la realidad del desempleo sí que ha variado radicalmente. En su conjunto el diferencial nos dice que la tasa de paro de la población gitana se ha incrementado en 22,6 puntos porcentuales, pasando de unos valores del 13,8% en el año 2005, a un 36,4% del 2011.

Junto a esto es reseñable el aumento en la diferencia de estas tasas con respecto a la población en general; así en el 2005 la tasa de paro de la población gitana estaba *solo* 3,4 puntos por encima de la que la EPA marcaba para la población en general. En 2011, esta diferencia aumenta hasta alcanzar 15,5 puntos porcentuales. Este hecho constata que la actual coyuntura de crisis económica está resultando más virulenta aún con los sectores de población menos cualificados, como es el caso de la población gitana, y en los sectores de actividad más frágiles, como son en los que trabajan las personas gitanas.

Es diferencial también que la estructura de ocupación de las personas gitanas está muy alejada de la de la población mayoritaria, siendo tan sólo un 37,6% de los ocupados gitanos los que lo hacen como asalariados frente a un 83,6% del conjunto de la población, y de estos el 25% trabajan sin contrato. Un 42,3% de los asalariados gitanos realizan una jornada laboral a tiempo parcial, mientras que en el conjunto de la población tan sólo lo hace en un 14,1%. Así mismo, la temporalidad en el empleo es de un 53,4% (frente al 25,5% para la población general). El estudio nos muestra claramente cómo una de cada cuatro personas ocupadas lo estaba en actividades no reguladas, que en la práctica suponen subempleo y falta de protección laboral y social.

⁸² *Población gitana española y del Este de Europa. Empleo e Inclusión social- 2011. Un estudio comparado.* Este estudio, aún no publicado, se ha realizado en el marco del proyecto EU-Inclusive financiado por el FSE de Rumania. Este proyecto es el mismo que financia la edición de este informe. Madrid. Fundación Secretariado Gitano, 2012.

⁸⁴ *Empleo y población gitana en España. 2005.* Fundación Secretariado Gitano

Tan altas tasas de desempleo, las condiciones de precariedad y la calidad del empleo asalariado para los gitanos y los niveles de cualificación para acceder al mismo pintan un panorama en el momento actual de extrema debilidad que va a verse seriamente acrecentada con la crisis económica y el aumento del desempleo.

Si el acceso al empleo es una de las llaves de la incorporación social, la comunidad gitana, al igual que otros grupos excluidos, precisa de medidas adaptadas que reduzcan tan dramática desigualdad.

La combinación de políticas públicas y programas específicos son la base de la situación de inclusión de la población gitana. Seguir por esta senda sigue siendo necesario para paliar las situaciones de desigualdad y exclusión que padece la población gitana en España. La combinación de esfuerzos y recursos en este sentido, con el apoyo fundamental de los Fondos Estructurales europeos y los presupuestos nacionales, tal y como se recogen la Estrategia Española para la Inclusión de la Población Gitana hasta el 2020, permitirán avanzar y consolidar el modelo español como un referente a seguir por otros países europeos para, así, lograr que las personas gitanas dejen de ser ciudadanos de segunda categoría.

Vivienda

Estadio de la situación

La centralidad de la vivienda y del hábitat para la cohesión social puede constatarse fácilmente con relación a la situación de la comunidad gitana española. Si los gitanos españoles se han beneficiado de la universalización de las políticas de Bienestar (acceso a los sistemas de protección social, al sistema de salud, al sistema educativo...), ha sido el acceso a viviendas y a entornos urbanos más normalizados que se produjo en la década de los 70 y 80, uno de los factores clave en la mejora de las condiciones de vida y en el significativo avance en la incorporación social que ha experimentado esta comunidad. El acceso a la vivienda de muchas familias gitanas en esos años, ha tenido un especial impacto sobre otros factores económicos, educativos y sociales y supuso un verdadero impulso para su promoción social.

Sin embargo, la situación de aquellas familias que no se beneficiaron de estos planes o que sufrieron las consecuencias de medidas inadecuadas en este terreno, siguen padeciendo los efectos de la exclusión, agravándose las desfavorables condiciones de partida y facilitando que otras problemáticas sociales vinieran a complicar el panorama y a contribuir a la mala imagen y al rechazo social que persigue a esta comunidad y que actúa como una barrera más para su promoción.

A finales de 2007 la FSG publica el *Mapa sobre vivienda de la comunidad gitana en España*⁸⁵ que aporta una foto bastante fiable de la situación residencial de las familias gitanas. El estudio completa las series de trabajos similares realizados en 1978⁸⁶ y más tarde en 1991⁸⁷ y ha permitido, por una parte, constatar que se ha reducido el porcentaje de infravivienda (que ha pasado del 31% de las viviendas en 1991 a un 12% en 2007) y se aprecia una tendencia progresiva a la normalización residencial de las familias gitanas. La mayoría de ellas habitan hoy en los barrios de primera y segunda expansión de las ciudades y aumenta el número de familias que habitan de manera dispersa y más integrada en las ciudades. Estas mejoras no pueden dejar de ocultar su lentitud e insuficiencia. Los focos de infravivienda (12%) y la persistencia de un 4% de familias que aún viven en chabolas refleja, si no el fracaso, si la desidia a veces y la falta de decisión a la hora de resolver esta realidad en la que se están conculcando derechos básicos de muchos ciudadanos.

Pero esta tónica imagen social que identifica al pueblo gitano con el chabolismo es desmentida con datos⁸⁸ que muestran que la mayoría de sus viviendas son residencias normalizadas, unifamiliares o colectivas (88,1%), y únicamente el 3,9% son chabolas o cuevas. Además, sus lugares de residencia se ubican mayoritariamente en el entramado urbano (88%) y sólo un 6% son asentamientos segregados.

El proceso de sedentarización, la heterogeneidad de los procesos de inclusión social, así como el relativo desarrollo del Estado del Bienestar han constituido algunas de las claves más importantes para comprender la diversidad residencial y social de la población gitana en la actualidad.

Las políticas de vivienda pública a partir de los gobiernos democráticos de nuestro país, han incidido de forma definitiva en el arraigo de muchas familias gitanas en entornos urbanísticos y residenciales normalizados, superando en parte los procesos de exclusión descritos. Pero la coyuntura socio-económica actual añade, junto al chabolismo no resuelto, nuevas amenazas para el acceso a la vivienda de la población en general y de los gitanos y gitanas en particular. El encarecimiento del precio de la vivienda, la escasez de suelo disponible y los complejos sistemas para su adjudicación, o la falta de promoción de vivienda de protección oficial dificultan la disponibilidad de una vivienda digna para muchas familias.

⁸⁵ *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007*.- Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008. (Convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda) www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/

⁸⁶ Vázquez, J.M. *Estudio sociológico sobre los gitanos españoles*. Madrid: Instituto de Sociología aplicada de Madrid, 1980.

⁸⁷ FSG. *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007* (Convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda) www.gitanos.org

⁸⁸ FSG. *Mapa sobre Vivienda y Comunidad Gitana en España, 2007* (Convenio de colaboración con el Ministerio de Vivienda) www.gitanos.org

En resumen, las dos cuestiones que a nuestro juicio caracterizan la situación de la población gitana en relación a la vivienda y a su inclusión social y que requieren en estos momentos de respuestas positivas e inmediatas son la concentración residencial de la población gitana y la persistencia del chabolismo y la infravivienda. La concentración residencial de la población gitana en determinadas zonas urbanas y barrios ha constituido tradicionalmente una de las claves de la relación entre vivienda y comunidad gitana.

Por otro lado persisten en nuestro país casos de chabolismo, asentamientos segregados e infravivienda. De la ausencia de un techo digno, se derivan graves situaciones de insalubridad, ocupaciones irregulares, falta de recursos básicos y, en definitiva, la imposibilidad de progresar personal y socialmente.

Por último asistimos a una dificultad y una falta de garantías para el acceso a la vivienda pública y al mercado de la vivienda libre o en régimen de alquiler, especialmente de las personas más jóvenes. Algunas de las condiciones que son necesarias para acceder a una vivienda, son prácticamente imposibles de alcanzar para buena parte de la población gitana: requisitos para las ayudas que priman un cierto tipo de patrones (trabajo formal, capacidad previa de ahorro y endeudamiento para acceder a un crédito hipotecario); o carestía de los alquileres y ausencia de medidas innovadoras en este terreno, con la dificultad añadida de discriminación en el acceso al alquiler privado.

Las políticas de vivienda en España

Las políticas de vivienda en España han sido básicamente una actividad de fomento y de regulación de la actividad privada de promoción de viviendas, políticas de fomento para el sector a través de ayudas a los promotores y compradores. Se ha trabajado más para la promoción del mercado inmobiliario como motor económico que para garantizar el acceso generalizado a la vivienda.

En esta línea de favorecer el acceso a la propiedad de una vivienda, en los últimos años se han desarrollado diversas técnicas de regulación de apoyos a esta adquisición, los más relevantes son: reservas de suelo para vivienda protegida, equipamientos de viviendas rotacionales, subvenciones al alquiler a través de las redes de mediación y de incorporación de inmuebles al mercado de alquiler, patrimonio municipal del suelo, áreas de rehabilitación integral y ayudas destinadas al fomento de la auto rehabilitación.

Parece que los responsables públicos han empezado a comprender que hay que aplicar nuevas medidas y diversificar los recursos para el acceso a la vivienda por parte de toda la ciudadanía y en especial aquellos grupos o estratos más vulnerables. Por ejemplo, a través de la intermediación para el alquiler, la gestión

pública de viviendas privadas que se ceden para alquilar, o la gestión de programas de vivienda por entidades sin ánimo de lucro, como tutoras de procesos de inclusión a partir del acceso a una vivienda.

La actuación frente al chabolismo en estos años ha provenido de iniciativas de ayuntamientos y algunos gobiernos autónomos, iniciativas que no han estado libres de las reticencias y el rechazo de la población de aquellas zonas en las que se realizan los realojos, lo cual ha contribuido a desincentivar la voluntad de las administraciones. También en estos años hemos asistido a un cambio en el modelo de realojos que había primado en los años anteriores. Se han sacado enseñanzas de los errores cometidos en muchos planes donde prosperó el modelo de los *barrios de tipología especial* que habían concentrado a la población chabolista reproduciendo las mismas condiciones de segregación y falta de oportunidades, sólo que en viviendas con mejores condiciones y ocasionando una pérdida de recursos y de oportunidades para esas familias que finalmente han tenido que ser de nuevo realojadas. Iniciativas como las del Instituto del Realojamiento y la Inserción Social (IRIS)⁸⁹ de la Comunidad de Madrid, la Empresa Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, ADIGSA⁹⁰ en Cataluña, el Decreto de vivienda de integración del Gobierno de Navarra⁹¹, el Plan de Realajo de Avilés⁹² o más recientemente del Ayuntamiento de A Coruña⁹³, son buenos ejemplos de reorientación de este modelo apostando finalmente por realojos en viviendas *normalizadas*, dispersas por el municipio y con medidas de acompañamiento social.

A nivel estatal, el Plan marco más avanzado desarrollado hasta la fecha por la administración central es el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012* (PEVR), cuyos dos pilares fundamentales para el tema que nos ocupa, el impulso al alquiler y el fomento a la rehabilitación, prestan una especial atención a las familias de bajos recursos y al resto de colectivos vulnerables en relación al acceso a la vivienda.

El PEVR introduce, dentro de sus ejes de actuación y como objetivo prioritario, la erradicación del chabolismo y de la infravivienda, y entre los colectivos con derecho a atención preferente se encuentran las personas procedentes de operaciones de erradicación del chabolismo.

Incluye principalmente dos tipos de programas: ayudas para la erradicación del chabolismo y ayudas para la rehabilitación de barrios y viviendas. El programa

⁸⁹ <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.8b2184148b70b0aa7d245f019fc08a0c/?vgnnextoid=407fe7510551c010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=a1a948e063f28010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

⁹⁰ <http://www.agenciahabitatge.cat/wps/portal/>

⁹¹ http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2009/10/27_Programa+Vivienda+Social.htm

⁹² <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp233.html> y <http://www.aytoaviles.es/SilverMaster50AytoAvilesPortal/portal/cn/Home/Inicio>

⁹³ <http://www.coruna.es/>

de ayudas para la erradicación del chabolismo está destinado a atender a los asentamientos irregulares y marginales de población en situación o riesgo de exclusión social, dotando de ayudas a los promotores de los programas que deben enmarcarse en intervenciones con un enfoque integral, incluyendo una perspectiva social, educativa, sanitaria y laboral de las familias realojadas.

El programa de ayudas para la rehabilitación contempla tanto la rehabilitación de barrios degradados, centros históricos y municipios rurales, como la renovación total de barrios en cuyas condiciones sea aconsejable la demolición.

Finalmente, el PEVR incluye ayudas para la promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler, y para la promoción de alojamientos. Las ayudas se dirigen a los promotores, para facilitar la construcción de un parque de viviendas protegidas, destinadas al alquiler, de forma estable, y con rentas máximas tasadas.

Salud

Diagnóstico: situación de la salud en la comunidad gitana en España

Los estudios sobre la evolución de la salud de la población española a lo largo del siglo XX muestran que en pocas décadas cayó la mortalidad general, la mortalidad infantil y la morbilidad por diferentes causas. El cambio se relaciona con las mejoras que ha vivido España en su conjunto, por ejemplo, el crecimiento económico y la transformación de la estructura económica, la mayor accesibilidad al alimento o las mejoras en la vivienda.

La población gitana se ha beneficiado mucho de este cambio social, pero no en la misma medida y a la misma velocidad que el resto de la población española. Hace 30 años la población gitana vivía en una situación de dependencia económica, caracterizada por los bajos salarios y la ocupación de nichos marginales de empleo. Aunque en estas décadas de democracia en España hay elementos que han mejorado sustancialmente para la población gitana, como son la universalización del sistema sanitario, la ampliación de la escolarización o la mejora de las condiciones de vivienda, aún existen desigualdades en materia de salud en la comunidad gitana en comparación con el resto de la población.

Existen múltiples condiciones sociales desfavorables para la salud que siguen afectando a la población gitana con mayor frecuencia: altas tasas de abandono escolar prematuro; las mejoras en la vivienda no han beneficiado a toda la población y persisten situaciones de chabolismo e infravivienda, o incluso se han transformado algunos problemas (por ejemplo, el llamado “chabolismo vertical”, esto es, viviendas de mala calidad y sin servicios básicos en edificios).

En 2006, la primera Encuesta Nacional sobre Salud y Gitanos se llevó a cabo en el contexto de un acuerdo de colaboración entre la FSG y el Ministerio de Salud y Consumo. La encuesta se basaba en preguntas sobre la situación de salud y formas de vida de la población gitana en España y también sobre el uso de los servicios sanitarios por parte de las personas gitanas. Estas preguntas coincidían con las que las Encuestas Nacionales de 2003 y 2006 llevadas a cabo por el propio Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadística (INE), lo que permitió hacer una comparación directa entre la situación de salud de la población gitana y la del resto de la población española. Las principales conclusiones del estudio fueron:

1. El acceso universal a la salud ha significado una mejora en el acceso general de la población gitana a los servicios médicos generales, a los hospitales, urgencias y al acceso a las medicinas. La desventaja comparativa de la salud de la población gitana algunas veces implica que hagan un uso más frecuente de los servicios sanitarios en comparación con el resto de la población.

– el sistema público de salud absorbe la mayor parte de las visitas médicas y hospitalizaciones de las personas gitanas.

– el porcentaje de casos de personas gitanas que necesitan atención médica y no la recibieron es muy similar a la del conjunto de la población.

– Las revisiones médicas, sin embargo, son menos frecuentes entre la población gitana, lo que supone muchas veces que accedan a especialistas directamente para un diagnóstico o tratamiento de patologías ya avanzadas.

2. El acceso de la población gitana es menor en el caso de los servicios no cubiertos por el Sistema Nacional de Salud o la prevención (en comparación con el tratamiento directo de las enfermedades): la salud dental, las prácticas de prevención entre las mujeres, el acceso a audífonos o gafas.

La clave de esta mejora sustancial en la situación de la salud de la comunidad gitana en España ha sido han sido las políticas de protección de la salud generales para toda la población, unidas a las políticas de erradicación de barrios chabolistas y degradados en algunas comunidades autónomas.

La protección de la salud en España

La Constitución Española de 1978 establece, en su artículo 43, el derecho de la protección de salud y la atención sanitaria de todos los ciudadanos.

Los principios y criterios sustantivos que permite el ejercicio de este derecho se regulan por la Ley 14/1986, General de Sanidad y se concreta en:

- Financiación pública, universalidad y gratuidad de los servicios sanitarios en el momento del uso.
- Derechos y deberes definidos para los ciudadanos y para los poderes públicos.

- Descentralización política de la sanidad en las Comunidades Autónomas.
- Prestación de una atención integral de la salud procurando altos niveles de calidad debidamente evaluados y controlados.
- Integración de las diferentes estructuras y servicios públicos a servicios de la salud en el Sistema Nacional de Salud.

El Sistema Nacional de Salud (SNS) es, por tanto, el conjunto coordinado de los Servicios de Salud de las Administraciones del Estado y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que integran todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con la ley, son responsabilidad de los poderes públicos.

El proceso de transferencia de la asistencia sanitaria gestionada por el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) se inició en 1981 y ha culminado en el año 2002, manteniendo la Administración Central del Estado la gestión de la sanidad en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, a través de Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

Cada Comunidad Autónoma cuenta con un Servicio de Salud, que es la estructura administrativa y de gestión que integra todos los centros, servicios y establecimientos de la propia región. La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas constituye un medio para aproximar la gestión de la asistencia sanitaria al ciudadano y facilitarle así garantías en cuanto a la equidad, la calidad y la participación.

El acceso a los servicios se realiza a través de la Tarjeta Sanitaria Individual expedida por cada Servicio de Salud, documento que identifica a cada ciudadano como usuario en todo el Sistema Nacional de Salud. Son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria pública:

- Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/2000.
- Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación.
- Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea, que tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos.

La atención a la salud constituye uno de los principales instrumentos de las políticas redistributivas de la renta entre los ciudadanos españoles: cada persona aporta impuestos en función de su capacidad económica y recibe servicios sanitarios en función de sus necesidades de salud.

La reciente reforma de la normativa de acceso al sistema sanitario recogida en el BOE del Decreto Ley 16/2012 pone en cuestión el modelo español de protección sanitaria tenido hasta la fecha (de carácter universalista) en tanto que limita de forma expresa el acceso a la sanidad pública a personas extranjeras y también a jóvenes españoles mayores de 26 años que no hayan accedido a un primer empleo. Las consecuencias de desprotección para la población gitana joven y migrante roma que vive en nuestro país pueden ser claramente negativas y romper la dinámica de inclusión tenida hasta la fecha en el ámbito sanitario.

Igualdad de trato y lucha contra la discriminación

La persistencia de la discriminación en España

En todos los ámbitos que hemos venido comentando se han producido transformaciones y mejoras más o menos lentas. Aunque insuficientes, han sido avances que han tenido efecto y han cambiado modos de vida, las prácticas y han generado nuevos referentes culturales, nuevas representaciones sociales y expectativas vitales de todas las personas gitanas y de la comunidad. Una comunidad, que también como consecuencia de las mayores oportunidades a las que ha podido acceder y a las que se ha esforzado en acceder, se ha conformado cada vez más diversa y más heterogénea. Personas que han venido expresando de muchas maneras su deseo de ser tratadas con mayor equidad y ser bien consideradas y reconocidas en su identidad.

A pesar de esta voluntad, la visión hacia los gitanos por parte de la mayoría de la sociedad no ha progresado al mismo ritmo que los cambios producidos en el seno de la propia población gitana. Sigue prevaleciendo una mirada estereotipada que ha sido recogida en los *barómetros* y estudios de actitudes realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en estos últimos años.⁹⁴ La imagen negativa que pesa sobre los gitanos y que tan resistente se muestra a ser modificada, es un factor que obstaculiza la inclusión social, que facilita la persistencia de prácticas discriminatorias, muestras de rechazo y, en último extremo, también la existencia de actitudes o muestras de comportamientos racistas.⁹⁵

Y es que quizás en el terreno de la lucha contra discriminación y del desarrollo de medidas positivas para progresar en la igualdad de trato es donde en la última

⁹⁴ Ver por ejemplo el resumen publicado en el Informe *Discriminación y comunidad gitana 2008*, "Análisis de los avances en la lucha contra la discriminación". Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008, pp.51-52. www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion08/

⁹⁵ Informes FSG sobre discriminación y comunidad gitana: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/

década menos se ha avanzado en España. A finales del año 2003, se traspuso por fin la Directiva europea que prohíbe la discriminación basada en el origen étnico de las personas a la legislación española. Desde entonces, casi una década después, aún no se han desarrollado plenamente las medidas previstas en dicha Directiva.

Sin embargo, no es la insuficiencia de instrumentos legales lo que impide una actuación más decidida frente a la discriminación, si no el hecho de que en la tolerante sociedad española la discriminación por motivos étnicos no está entre las cuestiones prioritarias de los ciudadanos. No ha sido así, sin embargo, la respuesta social que han encontrado otras formas de discriminación como la de género, la que sufren las personas con discapacidad o la que se basa en la orientación sexual de las personas. Un indicador de ello son las escasas sentencias condenatorias que se hayan basado en este motivo de discriminación.

Por todo ello consideramos que es inaplazable la consolidación del recientemente creado organismo para la promoción de la igualdad de trato (Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por Origen Étnico⁹⁶), previsto en la Directiva 2000/43. Corresponde a este órgano desarrollar funciones de protección legal y acompañamiento a las víctimas de discriminación, la información y sensibilización de juristas, policía o medios de comunicación y de los agentes sociales, la realización de estudios sistemáticos y de campañas de sensibilización... Avanzar en la igualdad de trato significa, además de garantizar el acceso equitativo a los recursos bienes y servicios de nuestro sistema articular medidas compensatorias para hacerlo posible. Es necesario que todos conozcan que la discriminación está prohibida y que contravenir las normas en esta materia tiene efectos punitivos, para que la más injusta manera de tratar a las personas, aquella que les juzga y les excluye por su pertenencia a una comunidad, por su origen étnico, sea erradicada de la sociedad española.

En este capítulo abordamos el concepto de minoría étnica y su tratamiento legal antes de dar una visión de conjunto de los principales aspectos de la discriminación. Finalmente, analizaremos la lucha contra la discriminación en España como elemento transversal de los esfuerzos para garantizar el acceso a derechos de la comunidad gitana.

Definición de minoría étnica en la legislación española

En España no existe ley, norma o normativa alguna que defina el concepto «raza» o «etnia», a pesar de que el origen racial y étnico ha sido reconocido por el Ministerio de Igualdad como una de las principales causas de discriminación en España, y de que el Artículo 14 de la Constitución Española recoge el principio de

⁹⁶ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/>

igualdad de trato y no discriminación por motivo de “*nacimiento, raza, género, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*”, entre otros.⁹⁷ Por ejemplo, la legislación en vigor no hace referencia explícita a las minorías étnicas, incluida la gitana.

Por consiguiente, las agencias públicas no recopilan periódicamente datos estadísticos disgregados por etnia,⁹⁸ aunque los servicios sociales y las ONG, incluida la FSG, recogen y comparten de manera informal datos estadísticos sobre minorías étnicas, incluida la gitana.

Ante la ausencia de un concepto legal expreso de raza en el marco de la legislación española y de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE del Consejo,⁹⁹ los Tribunales españoles han recurrido a la jurisprudencia y a definiciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación por razón de «la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico». Según el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, para que un colectivo en particular se considere un colectivo racial basta con que sea percibido y se considere “*subjetivamente*” como tal.¹⁰⁰

En lo que respecta a las personas migrantes como los Roma (gitanos) de los países del Este, el Estado español establece una clara distinción entre ciudadanos españoles y extranjeros, como queda patente en los artículos 11 y 13 de la Constitución Española y en la reciente reforma (Ley 2/2009) de la Ley de Extranjería (Ley 8/2000).¹⁰¹ Se establecen otras dos distinciones en lo que se refiere a la ciudadanía y los inmigrantes, en virtud de los Tratados de la UE y las Directivas en materia de inmigración:¹⁰² entre inmigrantes ciudadanos de la UE y aquellos procedentes de países extracomunitarios, y entre los que se encuentran en situación regular e irregular.

⁹⁷ Jefatura de Estado (1978) *Constitución Española*.

⁹⁸ El Instituto Nacional de Estadística recoge datos demográficos y de otra índole sobre los inmigrantes en base a su nacionalidad en lugar de su raza o etnia. Véase EURoma (2010a) *EURoma Report. Roma and the Structural Funds (Informe de EURoma. La población gitana y los Fondos Estructurales)* (Madrid: FSG), p.40.

⁹⁹ La definición de raza que recoge la Directiva 2000/43/CE es negativa en el sentido de que se basa en la oposición a las definiciones separatistas y no proporciona una descripción positiva y explícita. En el párrafo 6 se puede leer que «La Unión Europea rechaza las teorías que tratan de establecer la existencia de las razas humanas. El uso, en la presente Directiva, del término “origen racial” no implica el reconocimiento de dichas teorías». La Directiva se centra en la igualdad de derechos y oportunidades, incluyendo la igualdad de género, y en la lucha contra las formas múltiples de discriminación. UE (2000a) op.cit. UE (2000b) *Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*.

¹⁰⁰ OHRC (2004) *The Relevance of International Instruments on Racial Discrimination to Racial Discrimination Policy in Ontario* (La Relevancia de los Instrumentos Internacionales sobre Discriminación Racial para la Política en materia de *discriminación de Ontario*). Diciembre de 2004.

¹⁰¹ Gobierno de España (2000) *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Gobierno de España (2009) *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

¹⁰² Véase como ejemplo Unión Europea (2008) *Directiva 2008/115/CE*.

Desde un punto de vista legislativo en el ámbito de la lucha contra la discriminación, destacamos el avance que ha supuesto la Directiva 2000/43/CE y la 2000/78/CE. Ahora bien, en nuestro país no se realizó una trasposición adecuada, sino de mínimos con la Ley 62/2003 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, siendo necesaria una adecuada trasposición de la misma que se habría producido con la publicación del Proyecto de Ley Integral de Igualdad de Trato y no Discriminación (que finalmente no continuó su tramitación en el Parlamento por la disolución del mismo de cara a las elecciones). Por otro lado, destacamos que la Directiva 2000/43/CE, y el resto de legislación estatal que protege la no discriminación (Código penal, Estatuto de los trabajadores, legislación civil, etc.) tienen un escaso conocimiento por parte de los profesionales del ámbito jurídico que deberían aplicarla, siendo prácticamente nula su aplicación práctica.

Visión de conjunto de la discriminación en España

A pesar de ciertos avances producidos en España en el abordaje de la igualdad de trato y no discriminación, la comunidad gitana sigue siendo unos de los colectivos más rechazados por toda la sociedad tal y como comentábamos anteriormente y como demuestran los datos del Barómetro del CIS elaborado en noviembre de 2005 en el que constataba datos tan preocupantes como que *“A uno de cada cuatro españoles no le gustaría que sus hijos compartieran clase con alumnos gitanos”*, o que *“Más del 40% de los españoles afirma molestarle mucho o bastante tener como vecinos a gitanos”*, *“...a uno de cada cuatro españoles no les gustaría que sus hijos estén en la misma clase que niños de familias gitanas”*. Así mismo, en el Estudio del CIS de diciembre de 2007 se constata que *“el 52% de los encuestados afirmaban tener poca o ninguna simpatía hacia los gitanos”*.

Junto a ello, de los Eurobarómetros especiales sobre discriminación (nº 263 en 2007, nº 296 en 2008, nº 317 en 2009), podemos resaltar los siguientes datos:

- En cuanto a la interacción, por término medio, lo más común entre los ciudadanos comunitarios es tener conocidos o amigos que profesen una religión diferente, sin embargo sólo un 12% de los encuestados han dicho tener relación con personas gitanas.
- En relación a la percepción de lo extendida que está la discriminación en Europa, el 40% ha respondido que cree que sí está muy extendida, siendo la pertenencia a diferente etnia el primer motivo de discriminación.
- Preguntados sobre si la pertenencia a alguno de estos grupos puede suponer una desventaja social, la mayoría ha contestado que sí. Es más, un 77% ha contestado que cree que ser gitano supone una desventaja social.

En el Informe *2008 Juventud en España* (informes editados cada 4 años por el Instituto de la Juventud), en el que se estudia a jóvenes entre 15 y 29 años, se constató que el 15% de los encuestados mostró su rechazo a tener un vecino de etnia gitana, siendo el tercer colectivo excluido más rechazo, sólo por detrás de ex delincuentes y drogadictos.

Según la última encuesta del Eurobarómetro sobre este asunto, la discriminación por motivo de raza o etnia se sigue percibiendo como la más extendida tanto en la UE (61%) como en España (66%). La mayoría de los encuestados coincidieron en ambos casos en que la crisis económica provocaría un agravamiento de la discriminación hacia las personas gitanas.¹⁰³

La FSG publica anualmente el *Informe de Discriminación y Comunidad Gitana*¹⁰⁴. En los siete informes publicados se visibiliza una muestra de esta realidad, que acontece en todos los ámbitos de la vida (empleo, educación, vivienda, acceso a bienes y servicios etc.), destacando cómo más del 30% de los casos recogidos en estos informes se producen en el ámbito de los medios de comunicación. Se trata de un sector que consideramos esencial, dado que contribuye a la generación de una imagen social negativa de esta minoría, asociando la etnia a determinados sucesos negativos. Desde la FSG se ha elaborado un material técnico específico dirigido a los medios de comunicación: *Guía práctica para periodistas. Igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana*¹⁰⁵ con el objetivo de mejorar su práctica profesional en este sentido.

Los informes indican que, como en el resto de la UE, la discriminación en España se manifiesta a través de la elaboración de perfiles étnicos y los controles rutinarios de la policía, en el acceso a la vivienda, en el acceso a la educación, el acceso a la sanidad, etc. No obstante, la discriminación se percibe, observa y denuncia especialmente en el ámbito del mercado de trabajo¹⁰⁶ (entrevistas de trabajo, condiciones laborales...) y en aspectos de la educación como la segregación y la desigualdad de trato.¹⁰⁷

En el ámbito de la vivienda, entre los principales aspectos de discriminación que afectan a la población gitana en España se encuentra la persistencia de los anuncios inmobiliarios discriminatorios, denunciados por la ONG SOS Racismo en Cataluña y por el *Ararteko* (Defensor del Pueblo en el País Vasco). Afectan tanto a personas gitanas procedentes de países de Europa del Este como a la población gitana española.¹⁰⁸

En lo que respecta a la educación, se han denunciado varios casos de desigualdad en el trato.¹⁰⁹ Por ejemplo, la Asociación de Madres y Padres de Alumnos (AMPA) del Colegio San Roque de Madrid y varias ONG importantes, como la FSG y Movimiento Contra la Intolerancia, denunciaron ante el Defensor del Pueblo español

¹⁰³ Comisión Europea (2009) *Discriminación en la Unión Europea*. Eurobarómetro Especial 317.

¹⁰⁴ www.gitanos.org (Área igualdad de trato)

¹⁰⁵ http://www.gitanos.org/upload/54/77/Guia_Practica_Com_FinalCompleto.pdf

¹⁰⁶ FSG (2011) *Discriminación*. FSG (2012) *Spanish and Foreign Roma Population in Spain. Employment and Social Inclusion 2011. A Comparative Study* (Madrid: FSG), pending publication.

¹⁰⁷ FRA (2009a), op.cit.) *Informe anual 2010*.

¹⁰⁸ SOS Racisme, *Ibid*. Ararteko (2009) *Informe al Parlamento Vasco 2008*, p. 577.

¹⁰⁹ FRA (2010), *Ibid*.

prácticas discriminatorias y posiblemente segregacionistas por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.¹¹⁰ El alumnado gitano se concentra en las escuelas públicas, que suelen recibir una dotación económica mucho menor que los colegios privados o concertados. En España no se realizan controles periódicos de la existencia de contenidos discriminatorios en los libros de texto.¹¹¹

A pesar de los problemas que persisten, podemos concluir que se ha observado una mejora considerable en el comportamiento de la población mayoritaria hacia la población gitana, debido en parte a las políticas activas contra la segregación llevadas a cabo desde la década de 1970. No obstante, la reciente ola migratoria de personas roma/gitanas procedentes de países de Europa Central y del Este, especialmente Rumania y Bulgaria, ha vuelto a intensificar los estereotipos hacia este colectivo en su conjunto y las prácticas discriminatorias hacia estas personas. Los roma/gitanos, especialmente de Rumania y de Bulgaria, son el colectivo que sufre un mayor grado de rechazo social y se enfrenta a los mayores problemas para acceder al empleo y los servicios sociales.¹¹² Los importantes flujos migratorios de gitanos procedentes de Rumania y Bulgaria desde la ampliación de la UE que tuvo lugar en 2007 han aumentado su visibilidad en los espacios públicos y, por ende, las actitudes xenófobas se han concentrado en este colectivo. En los últimos años algunos responsables regionales y han mantenido un discurso xenófobo frente a la población gitana rumana, asociándolos con “inseguridad”, “suciedad”, “delincuencia” e “incivismo”.¹¹³

Los casos más extremos de discriminación suelen estar relacionados con la coexistencia de múltiples formas de discriminación. En este sentido, el origen étnico y el país de procedencia junto con el género, convierten a las mujeres roma/gitanas en el colectivo más vulnerable ante la discriminación.

La lucha contra la discriminación por origen étnico en España

La lucha contra la discriminación en España supone la creación de un marco legal efectivo y coherente de promoción de la igualdad de trato. Sin embargo, un

¹¹⁰ La Consejería de Educación de Madrid decidió realizar una permuta entre los alumnos de dos escuelas, haciendo que los de San Roque, una escuela moderna que había sido remodelada recientemente (en la cual el 58 % del alumnado era romaní y el 40 % de veinte países distintos) fuesen trasladados a otra escuela cuyas instalaciones eran mucho peores y cuyo alumnado estaba compuesto casi exclusivamente por niños españoles no romaníes, los cuales a su vez fueron trasladados al Colegio San Roque. FSG (2009a) op.cit., pp.20-24.

¹¹¹ FRA (2010), op.cit., p.71.

¹¹² FSG (2010b) *Actuaciones con Roma-Gitanos del Este en el Marco del Programa Acceder del Programa Operativo Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación. Síntesis de Resultados. Periodo Enero 2006 a Diciembre 2009*. Enero (Madrid: FSG).

¹¹³ *El País* (2010) «El PP vincula a los gitanos rumanos con la delincuencia». 25 de abril. Xavier García Albiol, concejal del PP de Badalona y promotor del folleto, declaró a los medios de comunicación que «Si en 2011 soy el alcalde os aseguro que: podremos salir por el barrio con la seguridad de no ser acosados o atacados. Quien viva en Badalona tendrá que adaptarse a nuestras normas y costumbres.» La participación en esta campaña de la líder regional del PP, Alicia Sánchez-Camacho, demostró que no se trata de una iniciativa aislada. Véase *La Vanguardia* (2010a) «El PP de Badalona reparte folletos con una fotografía que reza “No queremos rumanos”». 24 de abril.

marco normativo adecuado no es suficiente en sí mismo, y es importante reducir la brecha entre desarrollos normativos y procesos concretos. En el caso español, se ha empezado a actuar en esta dirección con la realización de un trabajo de recopilación de datos basados en indicadores comunes, la combinación de programas universales y medidas específicas, esfuerzos para mejorar los vínculos entre las instituciones públicas y privadas implicadas en la gobernanza de la lucha contra la discriminación, y un intenso trabajo de sensibilización y de involucramiento tanto de la población mayoritaria como gitana a favor de un modelo de sociedad intercultural y cohesionado, basado en la garantía de los derechos y de las obligaciones ciudadanas.

Dada la complejidad del fenómeno de la discriminación, es preciso destacar que sigue siendo muy difícil obtener datos e información sobre la situación de la comunidad gitana con respecto a la discriminación. Sin embargo, las estadísticas y la información varían tremendamente en función del tipo de discriminación. En las dos últimas décadas, se han logrado enormes avances en lo que respecta al género. Ello ha permitido que el funcionariado y los organismos públicos sean conscientes de la importancia de recoger datos disgregados, y la población española se muestra a favor de la recogida de datos importantes para la lucha contra la discriminación.

Para combatir la discriminación que padece la población gitana, se han puesto en marcha diversas medidas que suponen un avance:

a) Acciones de identificación de casos de discriminación por motivos étnicos y asesoramiento y apoyo a las víctimas. Es esencial asistir a las víctimas de discriminación étnica, por ello desde el área de Igualdad de Trato de la FSG se asiste a las víctimas de discriminación desde hace más de 7 años, a través de todas las sedes de la entidad en España, ofreciendo información, asesoramiento y acompañamiento en el proceso de defensa de sus derechos, trabajando conforme a un Protocolo de Actuación concreto.

b) Acciones de asistencia técnica y de formación a agentes claves en la lucha contra la discriminación: Se ha avanzado en la implicación de sectores profesionales claves en la lucha contra la discriminación a través de sesiones formativas: con técnicos y responsables de administraciones y entidades sociales, juristas, policía y medios de comunicación. La FSG ha impartido diversas acciones de formación en “Discriminación y comunidad gitana” a diversos sectores profesionales; cuerpos policiales, juristas (abogados, fiscales), medios de comunicación, universidades, administraciones, entidades sociales etc.

c) *Fomento de las políticas de promoción de la Igualdad de Trato mediante el seguimiento de la normativa antidiscriminatoria y su aplicación práctica*¹¹⁴. En este sentido, es importante destacar algunos avances como la constitución formal en octubre de 2009 del Consejo para la promoción de la Igualdad de Trato y no discriminación por el origen racial o étnico (R.D 1262/2007), como establece el artículo 33 de la Directiva 2000/43/CE, y más concretamente el inicio de su plan de trabajo desde el último trimestre del año 2009, mediante la constitución de 4 grupos de trabajo (asistencia a víctimas, comunicación, legislación e informes). La acción más destacada de este plan fue la puesta en marcha de una Red de Asistencia a víctimas de discriminación¹¹⁵ desde junio de 2010 hasta diciembre de 2011 han desarrollado un importante trabajo de información y asistencia a las víctimas de discriminación utilizando las herramientas y protocolos establecidos por este Consejo, formación y sensibilización social.

La constitución del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato ha supuesto un gran avance, si bien no es un organismo independiente tal y como establece la Directiva 2000/43/CE. Es preciso, además, que el trabajo que se desarrolla desde la Red de Asistencia a Víctimas de Discriminación, sea impulsado (ahora está suspendido), y se ofrezca un servicio integral a las víctimas de discriminación.

El Proyecto de Ley integral de Igualdad de Trato y no Discriminación, que establecía un marco legislativo integral en la lucha contra la discriminación y una serie de garantías procedimentales, sancionadoras, necesarias en nuestro país, lamentablemente no fue aprobado al final de la legislatura anterior, lo que hubiera supuesto un paso decisivo para la igualdad de trato en España. Esperemos que se consiga tener una Ley integral en breve.

Otros avances positivos son la creación del Servicio de delitos de odio y discriminación en varias fiscalías (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla), destacando

¹¹⁴ **Documentos de interés a este apartado:** - Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico. - **Artículo 33 de la Ley 62/2003**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social. - **Real Decreto 1262/2007**, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico. - **Orden IGD/3263/2008**, de 16 de octubre, por la que se adecúan los órganos competentes del procedimiento de selección de vocales representantes del movimiento asociativo del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico al artículo 7.3 del Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad. - **Orden IGD/18/2009**, de 8 de enero, por la que se publican las entidades seleccionadas para cubrir las vocalías del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico en representación de organizaciones y asociaciones cuya actividad esté relacionada con la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. - **Real Decreto 1044/2009**, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1262/2007, de 21 de septiembre, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico, publicado el pasado 23 de julio.

¹¹⁵ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/redOficinas/portada/home.htm>

el trabajo pionero que desempeña este servicio en la Audiencia Provincial de Barcelona. La FSG mantiene una estrecha colaboración con esta institución. El Gobierno español en 2012 ha nombrado un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo para la Tutela penal de la igualdad y contra la discriminación.

Además existen algunos servicios policiales en los que se trabaja el tratamiento a la diversidad y la no discriminación: la policía local de Fuenlabrada y Mossos d'Escuadra de Barcelona. Sería necesario que los servicios de delitos de odio y discriminación y los protocolos específicos de actuación policial se implantaran en todo el territorio español.

A pesar de estos avances, la lucha contra la discriminación de los gitanos en España en estos últimos años no ha dado producido excesivos cambios positivos para la población gitana. Hay una gran inaplicación en la práctica de la legislación existente (Directiva 2000/43/CE) lo que en muchos casos supone una situación de indefensión de las víctimas de la discriminación ante la vulneración de su derecho a la Igualdad, principalmente por la inexistencia de una respuesta rápida. Sigue siendo necesario que exista un servicio de asesoramiento y acompañamiento integral a las víctimas.

Acciones positivas

Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad

En el año 2010 se presentó en Madrid la *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad*¹¹⁶, iniciativa que surge con el objetivo de impulsar y promover mejoras en los procedimientos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para garantizar a todas las personas un trato igualitario y la defensa de sus derechos, sobre todo de aquellas más vulnerables, en una sociedad cada vez más diversa. Durante 2011 las entidades de la Plataforma se organizaron en diversos grupos de trabajo para conseguir sus objetivos.

Proyecto *Todoimás*¹¹⁷. *Foro 2011 para la igualdad de trato y la no discriminación*, liderado por la Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, tiene como objetivo promover la participación de todas las instituciones públicas y organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación y representan a todos aquellos grupos que son discriminados. Este proyecto se desarrolló en el marco de la convocatoria comunitaria *Progress 2010-2011*.

¹¹⁶ <http://www.gestionpolicialediversidad.org/contacto.html>

¹¹⁷ <http://www.seigualdad.gob.es/servicios/centroPublicaciones/cuadernoAnalitico.htm>

Planes Locales de Sensibilización en Igualdad de Trato y No Discriminación. OBERAXE.

Se trata de un nuevo proyecto liderado por el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), del Ministerio de Trabajo e Inmigración (el actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) que culminó con la publicación de un *Compendio de casos de éxito en la Implementación de Planes Locales de Sensibilización en Igualdad de trato y no Discriminación*¹¹⁸. El Proyecto, titulado *ESCI III: Planes de Sensibilización: Experiencias de éxito en el entorno local*, está enmarcado en el Programa Comunitario para el empleo y la solidaridad social *Progress* (2007–2013) de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Es la continuación a dos proyectos anteriores, el ESCI I y el ESCI II.

Se han llevado a cabo numerosas actividades de sensibilización social y materiales técnicos en la lucha contra la discriminación de la comunidad gitana. Se enuncian algunos de los más relevantes:

- Informe *Anual sobre discriminación y comunidad gitana*¹¹⁹. FSG. Visibilización anual de casos de discriminación que la FSG ha registrado en sus oficinas en España.
- *Guía práctica "Igualdad de trato, policía y comunidad gitana"*¹²⁰. FSG.
- *Guía práctica para Periodistas*¹²¹: igualdad de trato, medios de comunicación y comunidad gitana. FSG.
- *Memoria 2010 del servicio de delitos de odio y discriminación fiscalía provincial de Barcelona*.¹²²
- *Panel sobre la discriminación por el origen racial o étnico (2010): la percepción de las víctimas*. Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación.¹²³
- *Cuarto Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre España*¹²⁴.
- *Handbook on European Non-Discrimination Law*. Corte Europea de Derechos Humanos y Agencia Europea de Derechos Fundamentales¹²⁵.
- *Campaña Rap contra el Racismo*. Movimiento contra la Intolerancia¹²⁶
- *Campaña de sensibilización social Gitan@s=Ciudadan@s* FSG.¹²⁷ Los gitanos también son ciudadanos europeos.

¹¹⁸ Puede encontrarse en: www.oberaxe.es

¹¹⁹ <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/>

¹²⁰ http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones_propias/fichas/26196.html

¹²¹ http://www.gitanos.org/upload/54/77/Guia_Practica_Com_FinalCompleto.pdf

¹²² http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf

¹²³ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>

¹²⁴ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

¹²⁵ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year_publications_handbook_caselaw_en.htm

¹²⁶ <http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/Admin/verNoticia.asp?cod=1905&esBusq=True>

¹²⁷ <http://www.gitanos.org/ciudadanos/>

Percepción de la discriminación por parte de la población gitana. Avances y obstáculos

Se observa un positivo desarrollo en la percepción de la discriminación por parte de la población gitana. Preguntados por los últimos diez años, cerca de seis de cada diez de las personas gitanas entrevistadas opinan que se discrimina menos a los gitanos a día de hoy que hace diez años, o directamente que no están discriminados.¹²⁸ En 2005, el 45,4% de los encuestados por la FSG pertenecientes a este colectivo se sentían discriminados en el ámbito laboral; seis años después, esta proporción había disminuido un 15% hasta el 30,2% (27,6% en el caso de los gitanos del Este).¹²⁹ Más concretamente, casi la mitad de los encuestados se sienten discriminados en el acceso al empleo (48,2% en el 2011- 53,4% en el 2005), y cerca de una cuarta parte (25,6% en el 2011; 28,6% en el 2005)¹³⁰ en el entorno laboral. También resultan muy llamativos los porcentajes asociados a los Servicios Sociales y a los Servicios públicos de Empleo: cerca de cuatro de cada diez de quienes acudieron a los Servicios Sociales manifiestan haberse sentido discriminados. Tal discriminación se intensifica en el caso de los trabajadores poco cualificados.¹³¹

La discriminación experimentada en el pasado y actualmente por la población gitana influye negativamente en sus expectativas de encontrar trabajo. Muchos de los gitanos dispuestos a presentarse como candidatos a una oferta de trabajo deciden no acudir a la entrevista porque piensan que no serán elegidos por el simple hecho de ser gitanos.¹³² La discriminación reduce las expectativas de acceder a un empleo legal y la falta de expectativas alimenta los estereotipos y los prejuicios de los empresarios y del conjunto de la sociedad, que consideran que los gitanos no quieren trabajar y no comprenden que les gustaría hacerlo pero no se sienten acogidos.

Las dificultades a la hora de acceder a un empleo legal generan exclusión social y una tasa de pobreza que a su vez sume a la población gitana en un ciclo vicioso de dependencia de las prestaciones sociales difícil de romper. No obstante, el hecho de que la población gitana se vea relegada a la economía sumergida implica que muchos de ellos no pagan los impuestos necesarios para financiar la seguridad social. Ello tiene como consecuencia una participación «asimétrica» de la población gitana en el sistema de bienestar social: activa en lo que respecta a los subsidios, deficitaria en cuanto a las contribuciones. Tal asimetría contribuye aún más a la exclusión social y a la intolerancia étnica.

¹²⁸ FSG (2012) op.cit., p.64

¹²⁹ FSG (2012) op.cit. p.58.

¹³⁰ FSG (2012) La Inclusión de la Población Gitana en el Mercado de Trabajo: Población Gitana Española.

¹³¹ FSG (2005), op.cit. pp.112-113.

¹³² Entrevistas con trabajadores del programa *Acceder* de la FSG, Madrid, 23 de febrero de 2012.

El programa *Acceder* ha ejercido un papel fundamental para paliar este fenómeno, al promover la comprensión mutua entre personas gitanas y empresarios. Gracias a la información, la formación, la capacitación y el apoyo brindados a los demandantes de empleo gitanos, sus expectativas laborales mejoran y acuden a las entrevistas de trabajo con más seguridad en sí mismos. La FSG analiza las ofertas laborales, actúa como intermediaria con las empresas e identifica los trabajos más indicados en función de las capacidades, la experiencia y las expectativas de los candidatos gitanos. De este modo se superan las barreras culturales y se facilita el entendimiento mutuo.¹³³

A pesar de estos avances, los trabajadores del programa *Acceder* han informado de que, en varias provincias y municipios, algunos directivos han declarado que, sencillamente, no quieren a gitanos trabajando en sus empresas.¹³⁴ Como es obvio, estas opiniones se han expresado en privado, en el marco de charlas con el personal de *Acceder*, pero tales directivos no las harían públicas por temor a ser conducidos a los tribunales por discriminación al amparo de la legislación comunitaria en esta materia. El hecho de que *Acceder* trabaje con beneficiarios gitanos y no gitanos permite mitigar los prejuicios y facilita la inserción laboral.¹³⁵ Los trabajadores de *Acceder* han informado de casos de empresas que, ante la posibilidad de elegir a un solicitante gitano o a otro que no lo es (normalmente *Acceder* presenta a más de un candidato para el puesto ofertado), han elegido al candidato no gitano o al candidato gitano cuyo fenotipo sea más similar al de un no gitano (es decir, que no «parecía gitano»).

La mayoría de los casos de discriminación contra las personas gitanas siguen sin denunciarse y por tanto son invisibles para las agencias de lucha contra la discriminación, de manera que distorsionan los resultados estadísticos de los análisis basados en fuentes oficiales. Las denuncias de casos de discriminación no suelen quedar registradas en el lugar de trabajo en el que han tenido lugar ni en las oficinas de los organismos o las instituciones encargadas de tramitar las quejas de este tipo, como el Organismo de Igualdad creado recientemente en virtud de la legislación comunitaria. La ausencia o la debilidad de los Organismos de igualdad podría tener que ver con la baja afluencia de demandas. De hecho, el 54% de los españoles que participaron en la encuesta del Eurobarómetro no conoce sus derechos en materia de discriminación.¹³⁶ Además del desconocimiento y la falta de información, el escepticismo hacia estas agencias públicas podría ser otro factor fundamental que contribuiría al hecho de que no se informe del último incidente discriminatorio sufrido en los últimos doce meses.

¹³³ Entrevistas con trabajadores del programa *Acceder* de la FSG, Madrid, 19 de junio de 2010.

¹³⁴ Entrevista con trabajadores del programa *Acceder* de la FSG, Madrid, 19 de junio de 2010.

¹³⁵ De hecho, la mayoría de las empresas que trabajan actualmente con *Acceder* no lo consideran un proyecto destinado a la integración de los gitanos en el mercado laboral, sino una iniciativa para facilitar recursos humanos acordes a las necesidades de la empresa, que normalmente resulta eficaz gracias a la formación previa proporcionada a los solicitantes y la supervisión sistemática por parte del personal del programa. Discursos de varios empresarios durante la presentación de la última campaña informativa de *Acceder*. 2007-2008.

¹³⁶ Comisión Europea (2009) op.cit.

Recientemente, se ha producido un cambio de mentalidad en este sentido. La nueva generación de gitanos ha nacido y vivido en barrios no segregados, y ha ido a la escuela con niños no gitanos, de manera que alberga muchas más expectativas de trabajar en condiciones normalizadas. No obstante, sus habilidades prácticas y sus competencias, así como sus redes sociales, contactos y referencias, no se corresponden con tales expectativas.¹³⁷

Los sistemas de recogida de datos sobre discriminación siguen siendo deficientes en España, lo que dificulta la obtención de información detallada a mayores de los resultados de las encuestas realizadas por las instituciones europeas o algunas ONG. El Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (Oberaxe) realiza una excelente labor y en el futuro debería incorporar a sus estudios al colectivo gitano además de a los inmigrantes. Por otra parte, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) deberían dedicarle más atención y recursos a la discriminación. Para ello, sería preciso realizar estudios específicos y presentar información más disgregada en los informes de carácter generalista.

Se ha demostrado regularmente la eficacia de la combinación de medidas específicas articuladas con servicios que garantizan los derechos universales. Los programas específicos a largo plazo encaminados a lograr la inclusión socioeconómica de los inmigrantes y las minorías étnicas desarrollados con la ayuda del Fondo Social Europeo han resultado tremendamente eficaces en el pasado debido a su naturaleza flexible, su planteamiento integrado y su prolongación en el tiempo. Entre ellos se encuentran los programas desarrollados junto con inmigrantes por la Cruz Roja Española, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes o la Fundación Secretariado Gitano. Este tipo de programas deberían reforzarse en el futuro y reproducirse en las políticas a escala regional para de este modo responder rápidamente a las necesidades que puedan surgir. Por otra parte, es importante no limitar estos programas al ámbito de la inclusión y dotarlos de una dimensión de lucha activa contra la discriminación mediante el seguimiento de situaciones de desigualdad, la identificación de casos de discriminación, la ayuda a las víctimas en la defensa de sus derechos y la concienciación de las instituciones públicas y la sociedad en su conjunto en materia de no discriminación e igualdad.

En relación a la gobernanza de la lucha contra la discriminación y los vínculos entre administración pública y sociedad civil organizada, en España, el sector no lucrativo o tercer sector, ha vivido un intenso desarrollo en los últimos veinte años y es actualmente un colectivo clave en el diseño y la aplicación de políticas de integración de la población gitana. Algunos de estos servicios se han beneficiado

¹³⁷ Entrevistas a trabajadores de *Acceder*.

del apoyo de los programas y los fondos europeos. Al tratarse de organizaciones que desarrollan actividades de índole popular, sus servicios están recibiendo más demanda y muchas se encuentran desbordadas. Esta circunstancia coincide con un momento en el que muchas de estas entidades se van a ver afectadas por recortes presupuestarios. No sólo se enfrentan a la posible reducción de su capacidad de provisión de servicios, sino también al empeoramiento de los mismos. Dado el papel de estas organizaciones como último recurso social, es fundamental mantener o aumentar el apoyo público a las ONG de acuerdo con las nuevas necesidades. Muchas de estas ONG también tienen ante sí el reto de incorporar la dimensión de la no discriminación a sus prioridades en la lucha contra la exclusión y de estrechar la coordinación y cooperación entre ellas.

Igualdad de género

Situación actual de las mujeres gitanas y actuaciones que desarrolla la FSG

La FSG tiene como fin principal la promoción integral de la comunidad gitana, con especial atención a la igualdad de género. Para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres gitanos es importante realizar actividades específicas para mejorar la situación de las mujeres y al tiempo que se desarrollan estrategias transversales para un cambio global del que se beneficien hombres y mujeres, familias y la comunidad gitana y la sociedad en general.

Por citar algunas políticas relacionadas, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (CERD, 2000), llama a *“tener en cuenta, en todos los programas y proyectos planificados e implementados y en todas las medidas adoptadas, la situación de las mujeres romaníes, quienes frecuentemente son víctimas de la doble discriminación”*.

Muchas mujeres gitanas sufren una múltiple discriminación. La suma de las variables *género* y *etnia* desemboca en una discriminación con características diferenciales. La especificidad de las mujeres gitanas va más allá de la mera suma de las dos identidades culturales. El resultado es una discriminación múltiple en muchos ámbitos, que se ve afectada por su triple faceta:

1. Por ser mujeres en una sociedad patriarcal
2. Por pertenecer a una minoría altamente rechazada por la sociedad
3. Por pertenecer a una cultura cuyos valores de género están asociados a la función de madre y esposa, disminuyendo sus posibilidades de promoción.

Las mujeres gitanas tienen papel protagonista en la dinamización de la vida de su comunidad, donde son garantes de la transmisión de valores. Durante los

últimos años las mujeres gitanas han llevado a cabo una revolución silenciosa, con su trabajo y esfuerzo, buscando un equilibrio para adquirir mayor libertad sin perder sus señas identitarias (motivo de orgullo, reconocimiento interno y autoestima). La actitud transformadora, proceso no exento de dificultades internas y externas, parte principalmente de las mujeres, motor del cambio, en especial de las jóvenes. Poseen cualificaciones formales e informales, un currículum oculto de responsabilidad y esfuerzo que debemos poner en valor sin dejar de mostrar imágenes de que también pueden empoderarse en otros ámbitos, como ya empiezan a hacer y como harán cada vez más al tener de referente a mujeres pioneras.

Las mujeres gitanas están siendo protagonistas del cambio de roles: a través de su creciente participación en la sociedad están aportando nuevos significados a la identidad gitana, se están convirtiendo en referentes y están generando cambios positivos, no solo dentro de la propia población gitana, sino en toda la sociedad.

Hay aspectos en los que el avance y la *normalización* de las gitanas en la sociedad se está haciendo muy patente: su creciente motivación hacia la formación, el empleo y el ocio; el aumento del número de mujeres gitanas emprendedoras, la mayor convivencia en espacios abiertos e interculturales, etc.

Hay múltiples entidades que trabajan por la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres respondiendo a esta diversidad. Algunas entidades sociales desarrollan programas destinados a mujeres y niñas de todos los grupos de edad y de distintos niveles formativos e intereses. Desde la FSG se trabaja por la promoción de la mujer gitana desde los siguientes programas y servicios generales: Orientación y acompañamiento al empleo. Desde el Programa de Empleo *Acceder* de la FSG; Programa Asistencia a víctimas de discriminación; Programas Educación formal, no formal y desarrollo personal; Sensibilización social; Promoción de la salud; Participación social; Apoyo y asesoramiento técnico. Se atienden demandas provenientes de administraciones públicas, otras entidades sociales, profesionales de los servicios sociales y de atención a mujeres y particulares.

Gracias al convenio de colaboración entre la FSG y el Instituto de la Mujer desde hace varios años se han desarrollado diversas acciones que han impulsado la promoción de las mujeres gitanas. Anualmente se desarrollan Seminarios Estatales de Mujer Gitana.

A lo largo del año 2011 se ha consolidado un Grupo de trabajo contra la Violencia de Género que se creó en 2009 y cuyo objetivo era definir el tipo de apoyo que se prestaría a las mujeres gitanas que presentaran problemas relacionados con la violencia de género, siempre desde el marco de la información

y la derivación a los recursos normalizados que las distintas administraciones competentes tienen a disposición de toda la ciudadanía. El grupo tiene el encargo de continuar y consolidar el trabajo de debate, reflexión y diseño de protocolos y metodologías comunes específicas sobre violencia contra las mujeres gitanas. Se espera que éstas puedan servir de apoyo a los equipos de profesionales de la FSG para una adecuada atención a las demandas de nuestras usuarias. El marco legal existente es la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**; y la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**. También las siguientes Directivas: Directiva 2002/73/CE del 13 de septiembre de 2002 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres; Directiva 2004/113/CE sobre la implementación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios; y Directiva 2006/54/CE sobre la implementación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito de empleo y ocupación.

Reconocimiento institucional y cultural

Reconocimiento institucional en España de la comunidad gitana y de su cultura

La presencia gitana en España está documentada desde antes de que se constituyera como tal el Estado español, hace ya seis siglos. La relación con la sociedad mayoritaria ha tenido periodos de normal convivencia pero también ha estado fuertemente marcada por una persecución institucional, iniciada en 1499, a través de una amplia relación de leyes o Pragmáticas que buscaban su asimilación como cultura.

No será hasta la Constitución de 1978 cuando se reconozca plenamente la igualdad de los gitanos en las mismas condiciones que el conjunto de los españoles, si bien sin recoger el texto ninguna mención explícita al pueblo gitano. Como se ha ido comentando a lo largo del texto, a partir de esas fechas, con el paulatino desarrollo del Estado de Bienestar, la población gitana española se irá beneficiado del progreso general del país (especialmente en ámbitos como la educación, la salud o la vivienda), consiguiendo importantes mejoras en sus condiciones de vida.

En cuanto al reconocimiento institucional y la promoción cultural, se irán produciendo más lentamente, sin apenas avances significativos hasta mediados de la década del 2000 y en un contexto de una imagen muy negativa que sitúa a la población gitana como el grupo peor valorado socialmente.

Programas de la Administración

En el marco de las políticas o servicios sociales, a raíz de una Proposición en el Congreso en el año 1985, se dieron los primeros pasos para la creación “de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano, así como de un órgano administrativo de atención a la comunidad gitana”. Estos programas de “Desarrollo gitano” vendrían

a reforzar la labor asistencial hacia la población gitana que, además de la religiosa, se realizaba desde los años 60 en los llamados Secretariados Gitanos y, un poco más adelante, en los 70, por parte de asociaciones civiles.

El Programa de Desarrollo Gitano como tal se pone en marcha en 1989 con el objetivo general de “la integración de la población gitana española desde el punto de vista social, educacional y económico”. Este Programa de ámbito nacional tendrá una dilatada trayectoria (continúa en la actualidad ya como *Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012*) y tendrá su vertiente y desarrollo autonómico en planes propios como los de Andalucía, País Vasco, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra y Castilla-La Mancha. Cabe señalar que la Administración española está desde 1978 fuertemente descentralizada (en 17 Comunidades Autónomas) y, en especial, en el ámbito de las políticas sociales.

A partir de 2012, España, como el resto de países de la UE, se incorpora al Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana y elabora su Estrategia Nacional, que fue aprobada en Consejo de Ministros el 2 de marzo de 2012.

El interés parlamentario

La mencionada Proposición no de ley de 1985 que instaba al Gobierno a la creación de un Plan Nacional de Desarrollo Gitano fue una de las escasas iniciativas parlamentarias de esa época en relación con los gitanos. Ya en el año 1999 se crearía en el Congreso de los Diputados una “Subcomisión para el estudio de la problemática de la población gitana” en la que comparecieron expertos y representantes del movimiento asociativo gitano, subcomisión que produjo un Informe que no tuvo mayor transcendencia.

Seis años después, tras las Elecciones Generales de 2004, se producirían avances más significativos con la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano (2005) y la aprobación en el Congreso de una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano” (2005) que sería el germen del Instituto de Cultura Gitana.

Representación política

Los representantes gitanos en la política española han sido muy escasos. El más conocido ha sido Juan de Dios Ramírez-Heredia, quien ejerció durante varios años, desde 1986, de diputado por el PSOE en las Cortes españolas así como de eurodiputado en el Parlamento Europeo. En el ámbito autonómico ha habido solamente dos representantes, uno en la Comunidad Valenciana y otro en Extremadura. Y a nivel municipal algunas representaciones puntuales en Ayuntamientos medianos o pequeños.

En cuanto a los partidos políticos gitanos, ha habido solamente algunos casos muy testimoniales en estas décadas, por lo que aun siendo escasa la presencia gitana en los partidos, ésta es mayor que en agrupaciones propias o étnicas.

Consejo Estatal del Pueblo Gitano y Consejos Autonómicos

La interlocución de las organizaciones gitanas con la administración central ha tenido desde 1999 su cauce en el Consejo Estatal de ONG de Acción Social, con la presencia de dos entidades, Unión Romaní y Fundación Secretariado Gitano.

Ya en 2005 esta interlocución da un salto cualitativo con la creación de un Consejo Estatal del Pueblo Gitano, “como órgano colegiado interministerial de carácter consultivo y asesor, en el que se institucionaliza la cooperación entre el movimiento asociativo gitano y la Administración General del Estado, para el desarrollo de políticas de bienestar social basadas en el desarrollo y promoción integral de la población gitana”.

A su vez, paralelamente al proceso de desarrollo de Planes autonómicos y a la constitución del Consejo Estatal, se va desarrollando la creación de Mesas o Consejos Autonómicos del Pueblo Gitano (en Cataluña, Madrid, País Vasco, Extremadura, Castilla-La Mancha).

Referencias en los nuevos Estatutos de Autonomía

A partir del año 2006 y en el marco de un proceso de actualización y reformulación de algunos de los Estatutos de Autonomía, comienzan a incorporarse algunas breves referencias a la comunidad gitana. Es el caso de los Estatutos de Andalucía (2007, “La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social”), Aragón (2007, en el que se recoge el mandato de que los poderes públicos aragoneses promuevan “Las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana”, Cataluña (2006, “...los poderes públicos “deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguardia de su realidad histórica”), Castilla y León (2007, “La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana”).

Recepciones y actos simbólicos

Tras algún antecedente como la Declaración del Parlamento Andaluz de 1996 relativa a la celebración del 22 de noviembre como “Día de los Gitanos Andaluces”, a partir del año 2000 comienza a cuajar en España la celebración del 8 de abril, “Día Internacional del Pueblo Gitano”. Esta conmemoración, que año a año va

adquiriendo mayor notoriedad en todo el mundo, se ha ido asumiendo paulatinamente por el movimiento asociativo gitano español como una oportunidad de mejora de la imagen social y de búsqueda de gestos y compromisos por parte de las instituciones y los medios de comunicación.

En este sentido, se han ido multiplicando actos simbólicos como las recepciones institucionales (en Parlamentos autonómicos, en ayuntamientos...), el izado de la bandera gitana en los mismos, los manifiestos de apoyo de partidos políticos, sindicatos y otras instituciones.

Entre los reconocimientos y apoyos a la comunidad gitana en estas últimas décadas es importante señalar también el *Manifiesto del Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en apoyo de los derechos del Pueblo Gitano* de 1999.

En cuanto a la relación de la Monarquía con la comunidad gitana, ésta tuvo un periodo de mayor acercamiento en los años noventa que posteriormente se fue distanciando. Cabe señalar en este sentido la participación de la Reina Doña Sofía en el Primer Congreso Gitano de la Unión Europea celebrado en Sevilla (1994), donde también participó el Presidente del Gobierno, Felipe González o la del Príncipe Felipe y otras importantes autoridades en el I Congreso Europeo de la Juventud Gitana celebrado en Barcelona en 1997.

El Instituto de Cultura Gitana

Con algún antecedente regional como la creación en 1989 del Centro Sociocultural Gitano Andaluz, la constitución de un Instituto de Cultura Gitana a nivel estatal y no dependiente del ámbito social sino del cultural, ha sido una demanda antigua del movimiento asociativo gitano que finalmente se vio materializada en 2007, con la creación de una Fundación adscrita al Ministerio de Cultura. Los fines de esta Fundación son:

- La proposición de acciones dirigidas a lograr la convivencia armónica entre los distintos grupos y culturas que conforman nuestra sociedad, preservando que en las mismas se tenga en cuenta la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato, la igualdad de género y la no discriminación de la población gitana.

- El desarrollo y promoción de la historia, la cultura y la lengua gitanas en todas sus manifestaciones, al mismo tiempo que la promoción y difusión de su conocimiento mediante una comunicación permanente, tanto propiciando la elaboración de estudios, investigaciones y publicaciones, como a través de la organización de eventos académicos y culturales.

- El establecimiento de mecanismos y estrategias que contribuyan eficazmente a la preservación y al desarrollo del acervo cultural de la comunidad gitana.

El Instituto ha venido realizando en estos años diversas publicaciones, seminarios (cabe destacar el realizado en la Biblioteca Nacional sobre “Los gitanos y lo gitano en la cultura española”), concede unos Premios anuales y recientemente ha inaugurado una Exposición en Granada (“Vidas Gitanas”) con vocación de itinerancia por grandes capitales.

Migración y población roma

Hasta entrado el siglo XXI, en España apenas había presencia de gitanos que no fueran españoles, exceptuando los portugueses. A raíz del proceso de ampliación de la UE en 2004 y 2007, importantes flujos migratorios empezaron a llegar a España procedentes de Rumania y Bulgaria. De entre los que llegaron entonces y han ido llegando en distintos momentos desde entonces, la población gitana estaba presente. No hay datos oficiales al respecto, si bien la FSG calculó que alrededor del año 2009, podría haber aproximadamente entre 30.000 y 40.000 personas. Esta mayor llegada de gitanos rumanos y búlgaros aumentó su visibilidad en los espacios públicos y provocó un creciente rechazo social entre determinados sectores de la población española. En un primer momento no fueron muchas las entidades sociales y administraciones que intervenían para paliar la situación delicada de estas personas gitanas, caracterizada por la grave pobreza, exclusión y a veces discriminación. Sin embargo, poco a poco se fue conociendo mejor a este colectivo que suponían una clara novedad para nuestro país, en tanto que en muchos aspectos no coincidían con las características propias y conocidas del perfil migrante que hasta entonces había llegado a España (principalmente proveniente de América Latina y el Norte de África).

Desde entonces se han llevado a cabo varios estudios específicos para conocer esta nueva realidad. Es el caso del estudio *Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*, publicado en noviembre de 2009¹³⁸ por la Agencia de Derechos Fundamentales (Fundamental Rights Agency, FRA) y en el que la Fundación Secretariado Gitano participó en el estudio de España.

La investigación documentó una gran diversidad de experiencias migratorias en otros Estados miembros: en algunos casos, el ejercicio del derecho a la libertad de circulación y residencia supusieron una buena experiencia, mientras que en otros no tanto. En términos más generales, la investigación puso de manifiesto que la población gitana tiene más probabilidades de conseguir una integración al menos relativa en los Estados miembros que cuentan ya con experiencia en la

¹³⁸ *Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*. Noviembre de 2009. Fundamental Rights Agency (FRA) http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Movement-Comparative-report_ES.pdf

integración de colectivos inmigrantes y minorías, incluidas, por supuesto, la minoría gitana. Tiene menos probabilidades de integrarse en las sociedades que son o creen ser de composición étnica homogénea.

Durante toda la investigación se hicieron evidentes las consecuencias de la crisis económica y el aumento de los ataques violentos contra la población romaní en algunos países de origen y de destino. En algunos casos la crisis económica había agravado las razones socioeconómicas para abandonar su país de origen. En otros, el aumento del desempleo, así como la xenofobia y el racismo crecientes, basados en la idea de que los inmigrantes *“nos están quitando nuestros puestos de trabajo y nuestros recursos”*, puede empeorar su situación en algunos países de destino. El principal problema identificado que impide a los roma/gitanos integrarse en la sociedad de acogida es la dificultad para encontrar empleo en el mercado de trabajo formal. En algunos casos, tal circunstancia puede dificultar el registro de la residencia por no reunir los criterios básicos para ejercer el derecho a la libertad de circulación, es decir, un empleo o la disponibilidad de recursos suficientes.

El registro de la residencia es decisivo, sobre todo en el caso de los ciudadanos de la UE socialmente desfavorecidos, como los integrantes gitanos, para acceder a los servicios sociales y a las medidas de integración en el mercado laboral, entre ellas las de apoyo para la búsqueda de empleo, formación profesional o aprendizaje de idiomas.

En el artículo 7 de la Directiva Europea sobre la Libertad de Circulación se reconoce el derecho de residencia por más de tres meses siempre que el ciudadano *“disponga, 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”*. La Directiva permite, aunque no exige, la imposición de ese requisito, que está sujeto a distintas interpretaciones por parte de los Estados miembros.

El Gobierno español, por ejemplo, decidió no aplicar la anterior cláusula en ningún caso. La Directiva Europea sobre la Libertad de circulación se incorporó a la legislación española por medio del Real Decreto 240/2007.¹³⁹ Esta decisión del gobierno español de omitir toda referencia a *“recursos suficientes”* es recogida en el mencionado estudio por la FRA como un buen ejemplo:

“Uno de los aspectos más importantes es que la legislación española [...] reconoce el derecho incondicional de residencia a los ciudadanos de la Unión. Aunque existe la obligación de empadronarse, los ciudadanos de la Unión sólo

¹³⁹ <http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/28/pdfs/A08558-08566.pdf>

tienen que demostrar su identidad y nacionalidad. No han de cumplir ninguna otra condición (ser trabajador por cuenta ajena, trabajador por cuenta propia, independiente económicamente o estudiante). Además, los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, sólo han de demostrar el vínculo familiar o la relación de dependencia para que se les reconozca el derecho de residencia derivado de la 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 y que no se convertirán en una carga excesiva para el sistema de asistencia social en España. La restricción de la libertad de circulación sólo puede justificarse por motivos de orden público., seguridad o salud públicas... (...) En la práctica, este planteamiento facilita en gran medida la integración social de los ciudadanos de la UE (de etnia romaní o de otras etnias)”.

Los Estados miembros deben velar por que todas las medidas que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos comunitarios de etnia gitana 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. Además, los Estados miembros deben velar por la correcta transposición de la Directiva sobre la Libertad de Circulación en línea con las orientaciones aprobadas por la Comisión Europea el 2 de julio de 2009. De igual modo se insta a las administraciones locales, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, a examinar y derogar todas las medidas y políticas que no se ajusten a la Directiva sobre la libertad de circulación. Las administraciones locales, en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, deben adoptar urgentemente medidas para alentar fomentar el acceso al empleo.

Efectivamente en España se han desarrollado varias iniciativas que responden plenamente a las recomendaciones de la FRA, siguiendo la trasposición de la Directiva sobre Libertad de Circulación y haciendo partícipes a los gobiernos, administraciones autonómicas y locales y a las ONG. Los ejemplos más ilustrativos en esta materia son los que la propia FRA recoge como ejemplos de buenas prácticas¹⁴⁰: El *Plan Integral del Pueblo Gitano en Cataluña*, el programa de *Fomento de la integración de la población romaní procedente de los países de Europa oriental* gestionado por la Fundación Secretariado Gitano con el uso del FSE y con la cofinanciación de la entonces Dirección General de Integración de los Inmigrantes del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y el programa de *Prevención de la mendicidad infantil* impulsado por el Ayuntamiento de Córdoba. Todos ellos aportan un enfoque determinado y específico adaptado a la realidad de la población gitana procedente del Este de Europa, y demuestran que la voluntad política y la inversión con recursos, ofrece relevantes resultados en términos de cohesión social para nuestra sociedad.

¹⁴⁰ Selección de iniciativas positivas. Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros. Noviembre de 2009 http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA_Movement_Positive-Initiatives_ES.pdf

Plan integral del pueblo gitano en Cataluña¹⁴¹

España ha sido reconocida por la FRA como uno de los países que ofrece el mejor ejemplo de un plan estratégico de ámbito regional para mejorar la situación de la población gitana procedente de otros Estados miembros: el *Pla Integral del Poble Gitano* (Plan Integral del pueblo gitano en Cataluña) se considera un modelo de buena práctica en cuanto a la planificación estratégica de una administración regional para la integración de la población gitana ya que engloba expresamente a los gitanos procedentes de otros Estados miembros que han establecido su residencia en Cataluña. Es el único Plan de los analizados que integra explícitamente las cuestiones que afectan a la población gitana procedente de otros Estados miembros en una política estratégica de ámbito regional para la población gitana. En el primer Plan integral del Pueblo Gitano en Cataluña 2005-2008 se consideraba específicamente la situación de la “*población gitana procedente de la Europa del Este en Cataluña*”, “(...) lo que de por sí constituye una buena práctica sin precedentes”.

Prevención de la mendicidad infantil en Córdoba¹⁴²

Iniciativa promovida por el Ayuntamiento de Córdoba que ha puesto en marcha un Proyecto de intervención social de calle para la atención y prevención de la mendicidad infantil. El proyecto consiste básicamente en establecer contacto, informar y sensibilizar a las madres gitanas, ofreciéndoles ayuda social y un servicio de guardería para que puedan dejar a sus hijos de hasta tres años de edad al cuidado de profesionales durante el tiempo que ejercen la mendicidad. El proyecto, según la FRA, constituye un modelo eficaz y no coercitivo de cómo enfocar esta cuestión, que tiene como fundamento el compromiso con la integración social. Considera, también, que es una estrategia de intervención innovadora sobre todo si se considera la atención que prestan los medios de comunicación a los niños gitanos y a la mendicidad lo que, se sabe, condiciona mucho la respuesta a la presencia de ciudadanos comunitarios de etnia romaní en los países de acogida. A partir de 2004, las intervenciones de los servicios sociales municipales empezaron a facilitar el acceso a servicios sociales en los asentamientos informales y sus alrededores. El proyecto se ha dirigido a madres inmigrantes con hijos pequeños o en avanzado estado de gestación, procedentes de Europa del Este y en situación de vulnerabilidad social, sin acceso a una vivienda digna y sin medios para cambiar su situación. En la práctica, las beneficiarias de esta intervención han sido rumanas gitanas y sus hijos. El Ayuntamiento de Córdoba puso en marcha el proyecto en diciembre de 2005 y lleva funcionando desde entonces.

¹⁴¹ Generalitat de Catalunya (2009), *Plan integral del pueblo gitano en Cataluña 2009-2013*, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, Secretaría de Acción Ciudadana. Más información del Plan Integral se encuentra en Anexo

¹⁴² <http://www.ssm.ayuncordoba.es/index.php/servicios/infancia/prevencion-de-mendicidad-infantil>

Fomento de la integración de la población romaní procedente de los países de Europa oriental

En España, la FSG ha dado una amplia respuesta a la llegada de población gitana de otros Estados miembros (según la FRA podría constituir un modelo útil de buena práctica para otras ONG ya que se entiende que es “posiblemente el mejor ejemplo de respuesta de ámbito nacional por parte de una ONG”). Uno de los principales elementos positivos de este programa es que ha logrado la combinación de fondos diversos para un mismo fin: Fondos Estructurales (a través del FSE, del Programa *Acceder*) y de fondos de las administraciones nacionales, autonómicas y locales. El ámbito de intervención es básicamente local, con algunos elementos de coordinación interna como un marco común de intervención metodológica y seminarios estatales para abordar la realidad de esta población, conjuntamente con otros actores clave sobre el terreno.

En 2006 la FSG puso en marcha un programa piloto dirigido mejorar las condiciones de vida de la población migrante llegada a España, principalmente en los ámbitos del empleo, educación para los menores, vivienda y acompañamiento social en términos generales (para acceder a los servicios públicos y privados). Se trabaja en los siguientes ejes de actuación: información, asesoramiento y acompañamiento para regularizar la situación administrativa y realizar los trámites exigidos; promoción de los derechos fundamentales, especialmente en lo que se refiere a la obtención de la tarjeta sanitaria; acceso a los servicios sanitarios; escolarización de los niños y acceso a créditos; fomento de la autonomía a través de, por ejemplo, cursos de alfabetización y aprendizaje de idiomas; y sensibilización de los profesionales de los servicios sociales, educativos y sanitarios.

El acceso a una vivienda digna y adecuada para los gitanos procedentes de otros Estados miembros es también una prioridad, a pesar de que en muchos casos existen obstáculos que el programa no puede superar (como unos ingresos insuficientes, la escasa disponibilidad de viviendas a precios asequibles, etc.). El personal del programa ayuda a los beneficiarios a buscar alojamiento, visita y evalúa periódicamente el estado de las viviendas, les asesora en cuestiones relacionadas con los contratos de alquiler, les ayuda a solicitar subsidios de vivienda y les aconseja en casos de desalojo. El programa de “Pisos Puente” apoyado por el Ayuntamiento de Córdoba, ha sido un ejemplo positivo en materia de vivienda para esta población.

El compromiso de la FSG ha ido más allá de este proyecto inicialmente piloto y actualmente lleva a cabo actuaciones con población gitana migrante o procedente del Este en catorce ciudades españolas¹⁴³. La intervención con población gitana del Este de Europa forma parte, desde el año 2009, del *Plan Estratégico de la FSG*

¹⁴³ Alicante, Almería, Avilés, Barcelona, Burgos, Córdoba, Madrid, Málaga, Murcia, Oviedo, Pontevedra, Valencia, Vigo y Zaragoza

2009-2013. La estrategia es gestionar este programa en sinergia con el resto de programas, tanto de la propia FSG como del resto de entidades colaboradoras a lo largo del territorio español. Ha impulsado los dos seminarios estatales¹⁴⁴ que han tratado específicamente la problemática de los gitanos del Este de Europa en España, en 2008 y 2010, con una amplia participación e implicación de distintas administraciones públicas.

En las propias palabras de la FRA, de este programa se pueden extraer algunas lecciones importantes: *la realización de la “evaluación de necesidades, que facilitan la adopción de una perspectiva multidimensional y demuestran la importancia de una buena coordinación y cooperación entre los actores públicos y privados. Para lograr un verdadero impacto, la intervención directa debe ir acompañada de una actuación institucional y una labor de presión para sensibilizar a las autoridades públicas y conseguir que sientan responsables de la integración social de la población gitana procedente de otros Estado miembros. Este compromiso público debe cumplirse a todos los niveles de la Administración –nacional, regional y local–, de acuerdo con las respectivas competencias y responsabilidades (...) (La FSG)... con su trabajo de calle, pero también viajando a Rumania para visitar los lugares de origen de las comunidades gitanas a las que ayudan, han llegado a conocer bien sus necesidades reales y las actuaciones que han propuesto han tenido una buena acogida por parte de la población gitana. Estos métodos de trabajo pueden servir como fuente de inspiración para otras actuaciones similares. El programa demuestra asimismo el modo en que los Fondos Estructurales de la Unión Europea, como el Fondo Social Europeo (FSE), pueden usarse eficazmente y en beneficio de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros (...)”*.

Otras entidades como ACCEM a través del proyecto *Apoi*,¹⁴⁵ financiado por el Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, vienen trabajando con este colectivo desde hace varios años con buenos resultados.

La FSG en el año 2011 llevó a cabo un estudio cuantitativo que permitió conocer en detalle la realidad socio-laboral de la población gitana del Este y poder comparar esta situación con la de los gitanos españoles. Siguiendo la metodología de la Encuesta de Población Activa que ya se llevó a cabo en el 2005 para conocer con datos objetivos los principales indicadores de empleo de la población gitana y la del conjunto de la población española, se ha procedido a replicar esta misma metodología, con algunas modificaciones, de nuevo en el 2011 y con la novedad de aplicarse también a una muestra de

¹⁴⁴ http://www.gitanos.org/upload/82/25/Encuentro_gitanos_Final.pdf

¹⁴⁵ ACCEM, proyecto APOI. <http://www.accem.es/refugiados/inmigrantesindex.php?pag=listprogramas&colleft=programas&colright=programafoto&tip=programa&pagid=102&title=Proyecto%20Apoi.%20Intervenci%C3%B3n%20Socio-Comunitaria%20con%20Minor%C3%ADas%20C3%89nicas%20de%20Europa%20del%20Este>

gitanos y gitanas rumanas y búlgaras que viven en nuestro país. Este estudio, ideado por la FSG, se ha llevado a cabo en el marco de un proyecto europeo (EU-Inclusive del FSE de Rumanía, que financia este documento). Una de las principales conclusiones que se extrae es que los gitanos rumanos y búlgaros comparten ciertos elementos con la población gitana española (características sociodemográficas, bajos niveles educativos, escasas experiencias laborales en el mercado ordinario etc.) si bien tienen características diferenciadoras (peores condiciones de hábitat, menores tasas de empleo autónomo para los roma, etc.).

Paralelamente a estas prácticas positivas y relevantes para lograr la cohesión social mediante procesos de inclusión social en nuestro país de las personas gitanas procedentes del Este de Europa, ha habido otras no tan positivas y donde se ha culpabilizado a los gitanos (fundamentalmente rumanos) de crear conflictos sociales, degradar el entorno, etc. No se puede obviar la existencia de determinadas visiones contrarias a la existencia de políticas de inclusión de la población migrante en nuestras ciudades o comunidades autónomas, así como al existente rechazo social y a veces xenófobo por parte de los medios de comunicación, determinados líderes políticos y la sociedad en general. Sin embargo, consideramos que sí se puede concluir que España, en términos generales y comparada con otros Estados miembros de la UE, ha sido pionera en llevar a cabo políticas y programas inclusivos con las poblaciones gitanas procedentes del Este de Europa tras su proceso de adhesión a la UE. El enfoque ha sido fomentar acciones que logran que estos ciudadanos europeos de pleno derecho, no lo fueran de segunda categoría por el hecho de ser poblaciones empobrecidas (sobre todo si se las compara con ciudadanos europeos que también viven en nuestro país pero que disfrutan de su plena ciudadanía europea y de la libre circulación, como ingleses, alemanes, holandeses...). Queda por ver si en la actual situación de crisis económica este enfoque se mantiene.

Podemos concluir, por tanto, que las iniciativas llevadas y que se llevan a cabo con la población gitana del Este de Europa, también forman parte del *llamado modelo español de inclusión de la población gitana*.

LUCES Y SOMBRAS

Como ha quedado expuesto, podemos afirmar que la población gitana en España ha experimentado más progreso socio-económico en los últimos treinta años que en los anteriores quinientos años, debido a algunos factores clave que con toda seguridad pueden constituir las luces más destacables del así denominado "modelo español":

- 1. La democratización del país** desde la Constitución de 1978, que ha facilitado sin duda el acceso a los derechos y la oportunidad de participar activamente en la sociedad;
- 2. El importante desarrollo económico en España**, especialmente tras su adhesión a la UE en 1986, que ha beneficiado al conjunto de la población española en general y, por lo tanto, también a un importante número de personas gitanas;
- 3. La combinación de un desarrollo de las políticas sociales generales** desde una perspectiva inclusiva (dirigiéndolas al conjunto de la población, sin excepciones), que ha permitido el acceso de la población gitana a los diferentes sistemas de protección social de modo generalizado...
- 4. ...Con medidas específicas dirigidas a la población gitana** en situación de exclusión y de extrema vulnerabilidad, que han supuesto un complemento imprescindible al factor anterior, como medida de acción positiva, y que ha servido para compensar desventajas históricas de la población gitana española;
- 5. El impulso de un movimiento asociativo en favor de la comunidad gitana**, incluidas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro gitanas y no-gitanas, que ha permitido la interlocución con la comunidad gitana y el establecimiento de cauces institucionales de participación social y política.

No obstante, estas mismas luces hacen patentes algunas sombras que no podemos ignorar, y que supondrían otros tantos retos de futuro para mejorar las condiciones de vida de esta población que sigue estando aún en clara situación de desventaja con respecto al conjunto de la población general española.

1. Si bien ha habido un reconocimiento del derecho de las personas gitanas como ciudadanos y ciudadanas españoles, lo cierto es que aún persisten estereotipos y prejuicios en la sociedad mayoritaria sobre los gitanos que hacen que no se haya alcanzado plenamente su reconocimiento de hecho como iguales.
2. Por lo general, un periodo de importante crecimiento económico acaba repercutiendo en el conjunto de la sociedad, sin embargo, no funciona del mismo modo a la inversa, cuando se entra en una fase de recesión. Está sobradamente demostrado que los grupos más vulnerables son los que sufren con más virulencia los efectos de una crisis económica, siendo los primeros en perder su empleo y los avances obtenidos en el periodo de bonanza, por lo que debemos de habilitar o reforzar instrumentos que permitan proteger más a los que menos tienen en momentos difíciles.
3. Destacar el acierto de desarrollar unas políticas sociales generales desde una perspectiva inclusiva también nos lleva a constatar que en muchas ocasiones la necesaria coordinación y cooperación institucional en los diferentes niveles de la Administración Pública (europea – estatal – autonómica - local) es aún escasa, por lo que tendrían que mejorarse los

mecanismos de coordinación y cooperación en orden a conseguir la sinergia en las intervenciones y evitar las duplicidades.

4. En cuanto a la existencia de programas específicos dirigidos a grupos vulnerables –como es el caso de determinados sectores de población gitana–, es incuestionable mientras sigan existiendo niveles importantes de desigualdad. Ahora bien, eso no significa que estos programas deban permanecer por tiempo ilimitado. Ello apunta hacia la necesidad de ir introduciendo herramientas cada vez más precisas que nos permitan medir la eficacia de los mismos y su impacto sobre la mejora de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza y exclusión.

5. Finalmente, y a pesar de los indudables progresos habidos en la articulación y consolidación del movimiento asociativo a favor de la población gitana, no podemos obviar la existencia de aspectos que han ido cronificándose a lo largo del tiempo que sería necesario abordar de cara a su transformación o erradicación.

¿ES EL MODELO ESPAÑOL DE INCLUSIÓN SOCIAL ÚTIL PARA EUROPA?

Antes de valorar hasta qué punto el modelo español de inclusión de la población gitana es útil para Europa, es necesario concluir si podemos hablar de un modelo español propiamente dicho. Recapitemos algunas de las cuestiones clave analizadas previamente en este documento.

Nuestro país cuenta con una de las mayores poblaciones gitanas de Europa y está a la cabeza de los países en los que esta comunidad ha alcanzado unas mejores condiciones de vida y mayores cotas de integración social, a pesar de que como venimos comentando, la comunidad gitana española continua padeciendo la desigualdad y sus miembros se encuentran a gran distancia de los estándares de la población española. Esta realidad ha llevado a que algunos expertos hayan acuñado la referencia a un modelo español de inclusión de la población gitana al que hoy se está prestando especial atención desde las instituciones europeas y desde distintos Estados miembros. Lejos de tratarse de una estrategia específica se trataría más bien, por una parte, de la manera en que nuestro sistema de protección social ha sido capaz de beneficiar y tener impactos positivos en la situación social de los gitanos y, por otra parte, de un enfoque pragmático que, a diferencia de lo ocurrido en otros países, ha antepuesto las medidas de compensación para reducir las desigualdades en el terreno del acceso a los derechos sociales, en lugar de estancarse en la defensa de los derechos civiles y de la participación política. Estas cuestiones, sin embargo, han empezado a ser atendidas en el último lustro.

El pilar fundamental de este enfoque, como señaló J.M. Fresno¹⁴⁶, descansa en el hecho de que nuestro tardío sistema de bienestar y de protección social, ha mantenido un carácter universal en sus prestaciones y ha sido inclusivo con las personas gitanas. En algunos ámbitos –como en el del acceso a vivienda– el sistema ha beneficiado especialmente a muchas familias gitanas, no por su condición de gitanos, sino por su condición de ciudadanos con más dificultades y atendiendo a sus mayores necesidades. Sin duda esta es una de las medidas con un mayor impacto objetivo en la inclusión social: garantizar que las personas gitanas puedan acceder en igualdad de condiciones a los derechos y prestaciones sociales existentes para el conjunto de los ciudadanos. Sin embargo, la experiencia española también ha demostrado que esta medida, por sí sola, no basta para corregir las desigualdades.

¹⁴⁶ Programa Municipal de Erradicación del Chabolismo de Avilés (2006)

Y ese es justamente el otro pilar en el que descansaría el *modelo español*: la puesta en marcha, de forma paralela, de medidas específicamente dirigidas a la población gitana con el objetivo de corregir y compensar las desigualdades de partida que persisten. Se han desarrollado respuestas específicas y adaptadas a necesidades de los gitanos en ámbitos como el educativo, el de la vivienda, el acceso al empleo o la mejora de la salud. Medidas que persiguen un objetivo de normalización (*mainstreaming*) y nunca segregador. Estas acciones, llevadas a cabo por las propias administraciones y en las que también las ONG han jugado un papel relevante en su implementación, si bien no han contado, en general, con unas directrices definidas y compartidas, por lo que su desarrollo ha sido muy desigual en los territorios.

De forma paralela, otro de los elementos que ha contribuido a que los poderes públicos hayan incorporado la cuestión gitana dentro de sus políticas públicas ha sido la implicación y presión política y social que ha ejercido un movimiento asociativo intercultural. El hecho de que la *causa gitana* fuera asumida y defendida por personas y entidades sociales no gitanas (no sólo), generó una mayor receptividad por parte de los poderes públicos y de la sociedad en general. Para muchos de estos actores sociales, la cuestión gitana no era una cuestión a resolver sólo por los propios gitanos, sino una cuestión que debería ser asumida por todos, por el conjunto de la sociedad. Este elemento también ha contribuido, por tanto, a modelar el llamado *modelo español*.

Como se han ido analizando a lo largo del informe hay una serie de instrumentos concretos cuya trascendencia e influencia con respecto a la definición del modelo español y que forman parte de las políticas públicas desarrolladas hacia la población gitana:

El *Plan de Desarrollo Gitano* dirigido por una Unidad específica en el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad encargado de los asuntos sociales (su denominación ha ido cambiando según los distintos gobiernos), ha sido el exponente más articulado de estas actuaciones y políticas específicamente dirigidas a la comunidad gitana. Se trata del primer instrumento financiero y político, puesto en marcha en 1989, que durante dos décadas ha promovido proyectos educativos, de promoción de las mujeres gitanas, de atención básica a las familias, etc., dedicando partidas anuales que se complementan por gobiernos autónomos y locales, cuyas aportaciones se han visto en muchos casos incrementadas en los años de bonanza y que queda por ver cómo se mantienen en época de crisis, aunque ya sabemos que su presupuesto ha sido reducido en la actualidad.

El *IRPF y la acción de las ONG* es otro instrumento clave que ha dado cobertura a la puesta en marcha de acciones de compensación dirigidas a gitanos; han sido los proyectos ejecutados por las ONG mediante la convocatoria del IRPF desde el

año 1990. De nuevo, las prioridades de estas subvenciones han sido los proyectos de incorporación laboral, normalización educativa, acompañamiento a familias o acciones dirigidas a la promoción de las mujeres gitanas.

Los *PNAin* y los *planes autonómicos de inclusión*. La Estrategia de Lisboa aprobada en el año 2000 ha tenido también un efecto sobre las políticas hacia los gitanos llevadas a cabo en nuestro país. El *Método Abierto de Coordinación* nos trajo la exigencia de elaborar Planes Nacionales de Inclusión. Desde 2001 los planes se han sucedido y en todos ellos se viene recogiendo un capítulo específico hacia la comunidad gitana. Aunque estos planes, sobre todos los primeros, se han limitado a recoger y cuantificar el conjunto de medidas que ya se estaban desarrollando, más que marcarse metas específicas a alcanzar y desarrollar las iniciativas necesarias para ello, han contribuido a ordenar y articular todas esas actuaciones dispersas en una actuación conjunta que le dota de más coherencia. Este modelo de funcionamiento ha tenido su réplica en los planes autonómicos de lucha contra la exclusión, donde igualmente, en la mayoría de ellos se recogen las actuaciones con la población gitana.

El *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación (POLCD)*. Un hecho de gran trascendencia para las políticas de inclusión con la comunidad gitana en esta última década ha sido el impacto que han tenido los Fondos Estructurales y la manera innovadora en que se han aprovechado en nuestro país. Además de los programas Operativos que gestiona cada Comunidad Autónoma y que sobre todo el terreno de la formación y el empleo pueden beneficiar a las personas gitanas, ha sido el Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación en el periodo 2000-2006 y ahora en el periodo 2007-2013, el que ha contribuido más directamente a establecer una actuación específica dirigida a los colectivos más excluidos. Por otra parte, el papel de las ONG¹⁴⁷ en la gestión e implementación de estas actuaciones, hecho novedoso en toda Europa, ha permitido diseñar proyectos flexibles y muy adaptados a cada uno de los colectivos y a la vez crear sinergias entre los diferentes programas.

El Programa *Acceder*, gestionado por la FSG, es el nombre de las actuaciones dirigidas a la comunidad gitana desde el POLCD en más de cincuenta ciudades españolas y ha supuesto la dedicación de unos 62 millones en el período desde el año 2000 hasta 2008 y 41 millones de euros en el período 2007-2013. Como se aprecia se redujo la contribución económica del Fondo Social Europeo (por la mejor posición económica de nuestro país en la UE de 27 miembros), siendo en parte compensada por una aportación extraordinaria del Ministerio de Política Social a través de una subvención de un millón de euros en la convocatoria anual del IRPF.

¹⁴⁷ Cruz Roja Española, Cáritas, Fundación ONCE, Fundación Luis Vives y Fundación Secretariado Gitano participan en el POLCD como operadores privados.

Los buenos resultados obtenidos por este programa¹⁴⁸, su impacto sobre las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las personas gitanas, así como su capacidad para involucrar a distintos recursos y participación de las administraciones locales y regionales y otros actores como las empresas, lo convierten en una de las iniciativas de inclusión más eficaces y estables llevadas a cabo con la población gitana. Este programa se ha convertido en un programa de referencia en Europa y muestra de forma inapelable el potencial de los Fondos Estructurales para la inclusión de los grupos más desfavorecidos, como la población gitana.

En suma, mantenemos que efectivamente la experiencia llevada a cabo en España en los años de democracia, y particularmente en los últimos 12 años, pueden llevarnos a afirmar que existe un *modelo español de inclusión social de la población gitana*. Modelo, en tanto que arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo, tal y como define la palabra la Real Academia Española de la Lengua, entendiéndolo que uno imita o reproduce algo sobre lo que tiene constancia que funciona y ofrece garantías de dar resultados. En este sentido, varios indicadores de inclusión entre la población gitana española y la del resto de Europa dan cuenta del impacto positivo de las iniciativas llevadas a cabo en España. Podría entenderse, por tanto, que efectivamente hay elementos detrás del modelo español de inclusión que podrían ser de interés para otros territorios donde la situación social y económica de esta población sigue siendo notablemente peor que la del resto de sus conciudadanos.

Veamos qué elementos del modelo español podrían ser de utilidad en otros países europeos.

Utilidad del modelo español:

1. La democratización del país (1978) facilitó no solamente derechos formales sino también la oportunidad de participar activamente en la sociedad.
2. Carácter universal e inclusivo con las personas gitanas de las prestaciones públicas del Estado del Bienestar español.
3. El importante desarrollo económico del país tras su adhesión a la UE (1986) ha beneficiado a muchos gitanos. El desarrollo económico fue una condición necesaria para la activación de políticas inclusivas con la población gitana, aunque no suficiente.
4. Un movimiento civil activo a favor de la comunidad gitana, incluidas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro gitanas y no-gitanas.
5. Combinación del enfoque *mainstream* y *target* en las políticas y programas. Se han llevado a cabo políticas generalistas que han beneficiado

¹⁴⁸ Acceder. Informe de Resultados 2000 – 2006.- Madrid: FSG, 2007. www.gitanos.org/publicaciones/memoriaacceder2007/

a la población gitana de forma indirecta y también se han impulsado programas y medidas específicas dirigidas a la población gitana en situación de exclusión y de extrema vulnerabilidad. A través de programas generalistas (por ejemplo, programas de vivienda social dirigidas a los colectivos más desfavorecidos, muchas familias gitanas se benefician de este recurso por cumplir con requisitos de nivel de renta, y no por el hecho de ser gitanos). Al mismo tiempo, las distintas administraciones ha impulsado programas específicos dirigidos, de forma preferente aunque no exclusiva (enfoque explícito pero no exclusivo), a abordar desigualdades evidentes entre la población gitana y el resto de la población, entendiendo que esta actuación era y es necesaria para compensar desigualdades y lograr la igualdad entre el conjunto de la ciudadanía (por ejemplo, el programa *Acceder* cuyo objetivo es fomentar la inclusión laboral de la población gitana en el mercado de trabajo por cuenta ajena –donde apenas tienen acceso–). Este enfoque ha sido compartido por gobiernos nacionales, autonómicos y locales con independencia del partido político al que pertenecían: el color político no ha sido determinante a la hora de impulsar o dejar de impulsar políticas o programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los gitanos.

6. Las políticas impulsadas se han centrado en los ámbitos considerados clave como palancas del cambio social y la mejora de las condiciones de vida: el empleo, la educación, la vivienda y la salud. En un momento posterior en el tiempo, se han activado actuaciones de lucha contra la discriminación y de la promoción de la igualdad de trato.

7. De forma específica, los mayores esfuerzos financieros se han centrado en activar la inserción laboral de la población gitana, entendiendo que éste era el activador de procesos de inclusión social y de cambio real en las condiciones de vida de las personas gitanas. El programa *Acceder* representa esta filosofía.

8. Aunque no se puede considerar que esté generalizado en España, sí hay ejemplos sólidos del *enfoque integral*, en algunos casos impulsados y desarrollados por administraciones públicas (ejemplos de programas de vivienda, acompañamiento social, educación y empleo). La experiencia española muestra cómo en el enfoque integral normalmente hay un aspecto que juega un papel de palanca o activación y que suele ser el empleo o la vivienda.

9. Utilización de los Fondos Europeos (Programas Operativos) como instrumento financiero para invertir en la inclusión laboral de los gitanos y también como herramienta política para establecer nuevas políticas con la población gitana (además de beneficiarse indirectamente a través de los distintos programas operativos de las Comunidades Autónomas y sus políticas activas, desde el año 2000 y hasta el 2013, existe un Programa

Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación que de forma específica aborda la desigualdad de determinados grupos sociales, entre los que se encuentra la población gitana).

10. Implicación de sociedad civil no gitana (pro-gitana), junto a los gitanos, en el impulso y reivindicación de políticas efectivas dirigidas a superar las desigualdades que sufre la población gitana. Además, entidades altamente profesionalizadas han tenido un papel fundamental a la hora de implementar programas orientados a resultados y que de forma eficiente, han demostrado a la sociedad en general, que se pueden lograr cambios en las condiciones de vida de la población gitana si los recursos y las capacidades.

11. Concepción implícita de la intervención con población gitana *como inversión* y no tanto como gasto (aunque esta asunción puede considerarse válida en contextos de crecimiento y bonanza económica. En el actual escenario de crisis, se validará esta afirmación).

12. El *enfoque de partenariatado* del modelo español refleja una concepción de la importancia de implicar a actores públicos y privados alrededor de los programas sobre la base de un objetivo común y con el fin de obtener resultados tangibles.

13. El sistema de gobernanza ha combinado el enfoque de arriba-abajo y viceversa: el impulso estatal de ciertas acciones juega un papel muy importante en el diseño de políticas locales y no meramente, que también, desde un punto de vista financiero (un ejemplo es el Plan de Desarrollo Gitano que ha activado y coordinado actuaciones a nivel local).

14. La experiencia española muestra cómo a pesar de tener un enfoque inclusivo de protección social, la inclusión de la población gitana es un *proceso a largo plazo* donde los resultados e impactos se pueden demostrar a largo plazo y tras varias generaciones. Por tanto, la continuidad y visión a largo plazo de muchas de las políticas llevadas a cabo a lo largo del tiempo se deben entender como pre-condiciones para el éxito. Las intervenciones a largo plazo ha permitido cuajar un cambio de mentalidad de las administraciones públicas (que han constatado como ciertas intervenciones logran mejoras reales en las condiciones de vida de los gitanos), la sociedad general (que empieza a ver a los gitanos presentes en espacios de convivencia como en empresas, en las escuelas, en los centros de salud etc., rompiéndose muchos prejuicios existentes) y en la propia población gitana que se ha abierto a nuevas alternativas distintas a las tradicionales (insertándose en el mercado de trabajo por cuenta ajena versus trabajo por cuenta propia...).

Limitaciones del modelo español:

1. *Elementos de contexto.* Muchos de los programas llevados a cabo en España han sido intervenciones fundamentalmente urbanas, ya que la realidad de la población gitana vive mayoritariamente y tras un proceso de cambio, en ciudades. De igual manera, en España, al no haber grandes concentraciones o guetos de población gitana, la intervención ha tenido unas características determinadas y ajustadas a contextos más heterogéneos. Sin embargo, la realidad de mucha de la población gitana en Europa no responde a esta situación española, por lo que algunos elementos de la intervención podrían no ajustarse plenamente y suponer una cierta limitación en la posible transferencia de algunos programas específicos.
2. La descentralización administrativa en España en algunos casos ha provocado *desequilibrios territoriales* y desigualdades en los beneficios que las personas gitanas obtienen de las políticas públicas (también población en general). Esto ha generado, más allá de la tónica general y compartida del enfoque sobre la inclusión de los gitanos, experiencias concretas no siempre positivas o no plenamente eficientes, e incluso actuaciones contrarias al modelo al que este documento hace referencia. Malas experiencias también se pueden encontrar en España, como en otros sitios.
3. El desarrollo económico ha facilitado muchos elementos constitutivos del modelo español. En *época de crisis*, el modelo español puede debilitarse y perder algunos de sus pilares.

ALGUNAS NOTAS FINALES

La etapa que hemos cerrado de más de diez años de crecimiento económico sostenido en el conjunto de la UE, no trajo consigo una reducción de las desigualdades, sino que más bien agravó estas. La década de la Estrategia de Lisboa, no ha conseguido reducir las tasas de pobreza relativa, al contrario: la pobreza no solo persiste, sino que se agrava y se complejiza y la desproporción entre pobreza y riqueza es cada vez mayor. Esta constatación pone en cuestión un modelo económico que ha estado basado en el crecimiento (más producción y más consumo medido por el PIB) y no en el desarrollo (más bienestar, más calidad de vida). El desarrollo económico, no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para el progreso de las personas. El nuevo modelo de desarrollo económico, si quiere seguir manteniendo las aspiraciones del modelo social europeo habrá de tener como meta el bienestar de todas las personas.

El balance de los últimos años nos demuestra que no se debe de confundir progreso con crecimiento, presuponiendo que éste conduce a aquel. En las últimas décadas el crecimiento económico ha sido la medida de validez e idoneidad de las políticas económicas de los gobiernos, presuponiendo que aquellas sociedades que más crecen son también las que más se desarrollan. Sin embargo el crecimiento está fundamentalmente asociado al incremento de la cantidad del producto y en consecuencia al consumo, sin tener en cuenta los costes que esto conlleva, por ejemplo, de tipo medioambiental, o los aspectos negativos en la distribución de la renta, que son generadores no solo de desigualdades sociales, sino también de tensiones que a largo plazo acaban obstaculizando el propio crecimiento.

El progreso tiene claras implicaciones éticas para los gobiernos, el empresariado y la ciudadanía y está estrechamente relacionado con la reducción de las desigualdades, la distribución de los niveles de renta, el fomento de la calidad de vida de las personas, la creación de capital y tejido social, el desarrollo del capital humano, el fomento de la cultura, del compromiso cívico, etc. Desde esta perspectiva, se entiende que la protección social no está para corregir o compensar las disfunciones del sistema económico, sino más bien al contrario: la economía ha de estar al servicio de la calidad de vida de las personas, del desarrollo y de la cohesión social. El problema no es por tanto de disponibilidad de recursos sino de distribución de recursos. De hecho, no hemos de olvidar que la pobreza en las sociedades correlaciona normalmente con la desigualdad y que las sociedades más desiguales son precisamente aquellas que son más excluyentes y más regresivas fiscalmente.

Frente a quienes afirman que es necesario crecer primero para redistribuir después, es necesario seguir recordando que el gran reto que tiene nuestra sociedad actualmente es crecer de modo equitativo y, en consecuencia, crecer distribuyendo. Esta es la única manera de que nuestra sociedad progrese tanto democrática como socialmente y que sea sostenible en el largo plazo. Invertir las tendencias actuales, para tener una sociedad más cohesionada y reducir sustancialmente la exclusión en la próxima década, requiere consolidar y profundizar los derechos sociales, que están en la esencia de la construcción de la UE. No es posible el progreso en los derechos sociales si no se reducen las desigualdades, que no solo se manifiestan en los niveles de renta, sino también en el acceso a los servicios, que aunque normativamente son universales no benefician de modo equitativo a todas las personas y que también tienen una dimensión interterritorial (entre CC AA) e intra-territorial (en el seno de las CC AA), afectando especialmente a determinados grupos de población (inmigrantes, personas discapacitadas, minorías, etc.).

Los problemas de pobreza y exclusión social en España, obedecen a situaciones complejas de carácter estructural, algunas de las cuales se han ido perpetuando en las últimas décadas. El tremendo impacto de la crisis, no solamente está evidenciando estos problemas sino que además está agravando los mismos. Salir de esta situación pasa por abordar de una parte medidas de carácter estructural dirigidas a corregir las tendencias pasadas y, por otra parte, por tomar medidas de carácter urgente orientadas especialmente a corregir y eliminar las situaciones de extrema exclusión.

En este sentido, la experiencia española de inclusión social de uno de los colectivos más desfavorecidos, la población gitana, ha aportado mejoras sustanciales en las condiciones de vida de estas personas a pesar de quedar mucho espacio para lograr la inclusión real. Efectivamente hemos visto cómo muchas familias gitanas han mejorado su situación como consecuencia de la mayor activación económica que se ha producido hasta entrar en el actual momento de crisis. Ha habido oportunidades de empleo en el mercado de trabajo, como quizás no habían existido en otros periodos y también oportunidades de endeudamiento para acceder a viviendas o para el consumo. Este periodo ha sido un tiempo de progresos en muchos terrenos para la comunidad gitana, quizás uno de los más fructíferos y que más se acercan al ideal que expresaba la antropóloga Teresa San Román sobre el momento histórico negado a los gitanos en el que hacer compatible el ejercicio de la ciudadanía con el reconocimiento de su identidad cultural. Es importante poner en valor, no sólo la mejora en las condiciones de vida de muchas familias gitanas, sino también los cambios en las expectativas vitales, en algunas prácticas culturales, en la conquista de derechos y de reconocimiento y en definitiva, en la integración social entendida como oportunidades para la participación.

A pesar de que estos últimos años en España han sido positivos para la promoción, la inclusión y el reconocimiento de la comunidad gitana, hoy debemos seguir diciendo, como ya hacíamos en 1999, que la población gitana continúa siendo en nuestro país y en Europa, uno de los grupos más rechazados socialmente y uno de los colectivos más excluidos social y económicamente. A pesar de quedar muchas cuestiones que mejorar para lograr la plena inclusión social de la población gitana en España, el foco en los logros es justamente lo que han llevado a concebir el concepto de *modelo español de inclusión social de la población gitana*, acuñado ya informalmente por muchos expertos. Y es que la población gitana en España está objetivamente mejor que en cualquier otro país de la UE.

Desde la perspectiva de la FSG defendemos que en general las políticas españolas con la población gitana han sido inclusivas y han sabido en algunas ocasiones combinar medidas generalistas con medidas específicas dirigidas a compensar las desigualdades existentes entre la población gitana y el conjunto de la población española.

Como hemos ido analizando, hay elementos constitutivos del enfoque llevado a cabo que pueden considerarse relevantes para otros contextos donde hasta ahora la intervención se ha enfocado de otra manera y con apenas resultados positivos e impactos en las condiciones de vida de los gitanos. La transferibilidad del modelo español podría ser una alternativa para intentar re-enfocar modelos sin éxito de otros lugares, basándose en los principios vectores y elementos esenciales. Estos principios del modelo español tendrían que adaptarse a los diferentes contextos en los que se aplicaría.

El momento actual, con la recientemente aprobada Estrategia Nacional para la Inclusión de la población gitana en España y en otros países de la UE, ofrece una oportunidad histórica para avanzar de una vez por todas en la inclusión real de la población gitana en la sociedad española y europea. Para España es una ocasión inmejorable para consolidar los pasos dados hasta ahora y abordar con determinación las cuestiones pendientes (chabolismo, cumplimiento de la educación secundaria obligatoria de todos los niños y niñas gitanos...) que claramente ensombrecen el modelo español.

También en el plano europeo la Estrategia Europa 2020 es una oportunidad para que España y el resto de países de la UE emprendan con carácter urgente las medidas necesarias para reducir las situaciones extremas de exclusión y acometa a medio plazo las reformas que conduzcan a la inversión de estas tendencias. Esta tarea compete y es responsabilidad del conjunto de administraciones públicas, pues las competencias en este ámbito son compartidas. Para ello el Gobierno y el conjunto de instituciones, buscando una implicación activa y movilización de la sociedad civil, han de ir más allá de los objetivos marcados por la Estrategia 2020

a nivel Europeo, abordando con valentía los problemas y carencias estructurales y poniendo los medios y mecanismos para resolver los mismos. La Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana aparece como otro de los instrumentos que sumarán esfuerzos para lograr combatir la exclusión social de la población gitana.

En suma, confiamos en que las iniciativas e instrumentos europeos (la Estrategia Europa 2020, la elaboración de los Planes Nacionales de Reforma, las Estrategias Nacionales para la Inclusión de la Población Gitana, entre otras) puedan activar y apoyar la lucha contra las situaciones críticas de desigualdad y discriminación: labor que tienen la obligación de llevar a cabo el Gobierno español y los Gobiernos autonómicos, impulsando y desarrollando políticas de inclusión en consonancia con los objetivos marcados por la UE, e, incluso, ir más allá y ser más ambiciosos para definitivamente eliminar las desventajas existentes.

ANEXOS

FICHA DE BUENA EXPERIENCIA 1	
Ámbito de intervención	
<input checked="" type="checkbox"/> Empleo <input checked="" type="checkbox"/> Migración	
Nombre del proyecto/programa:	
<i>PROGRAMA ACCEDER (Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación)</i>	
CCAA / Localidad: Para la ejecución del Programa, están implantados 49 centros integrados de empleo en toda España, sitios en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra, Región de Murcia y País Vasco. Estos dispositivos tienen equipos de trabajo interculturales y multidisciplinares los forman personas gitanas y no gitanas; con perfiles profesionales diversos y complementarios. Cada uno de ellos está compuesto por un equipo de entre 4 y 7 personas encargadas de la ejecución del Programa en el nivel local, lo que da como resultado un total de 260 trabajadores en todo el Estado: 165 mujeres y 95 hombres. De los que 120 son profesionales gitanos.	Fechas de implementación: 2000- 2006 2007-2013
Presupuesto: 2000-2006 : 64.732.798 €; 2007-2013: 41.715.952,73	Financiado por: Fondo Social Europeo, Administraciones públicas estatales, regionales y locales.
Ejecutado por: Fundación Secretariado Gitano	Socios y colaboradores: Grupo Diana/ personas beneficiarias: Personas gitanas españolas en inmigrantes. Personas no gitanas en riesgo de exclusión.
Objetivos: El Programa ACCEDER, cuyo objetivo principal es promover el acceso de la población gitana al mercado laboral, se lleva a cabo en el conjunto de España por la Fundación Secretariado Gitano (FSG) en el marco de los Fondos Estructurales. <ul style="list-style-type: none"> • Conseguir empleos de personas gitanas en el mercado de trabajo ordinario. • Formación profesional adaptada a las demandas del mercado de trabajo. Cualificación profesional y acceso de gitanos y gitanas a profesiones remuneradas y al empleo, cubriendo las demandas basadas en ofertas de trabajo de empresas privadas. 	

- Vínculo directo entre las personas gitanas que buscan empleo y los provisoros de servicios de empleo. **Acercando la formación profesional y los servicios de empleo a la población gitana desempleada**, permitiéndoles acceder a tales servicios en igualdad de condiciones que el resto de la sociedad.
- **Sensibilización** respecto a los prejuicios y prácticas discriminatorias hacia la población gitana para mejorar su imagen social.
- **La generalización de políticas más pro-activas dirigidas a la población gitana** con el objetivo de mejorar sus estándares de vida y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios públicos.
- **Favorecer modelos de “apoyo” a la integración social de personas inmigrantes de etnia gitana**, provenientes de los países de la Unión Europea. Atraer al mercado laboral a estas personas.
- Asegurar una oferta adecuada de servicios que refuercen la **prevención del abandono escolar prematuro** y que favorezcan unas **tasas más elevadas de finalización de la Educación Secundaria Obligatoria**.
- **Intensificar la lucha contra la discriminación** y la promoción de la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo: buscando un mayor impacto de los “mensajes positivos” frente a la discriminación.

Actuaciones más relevantes:

Las acciones del programa Acceder en el marco de ejecución de los Fondos Europeos, se dirigen preferentemente a la población gitana, pero no exclusivamente, contemplándose la atención de alrededor de un **70% de personas gitanas y un 30% de no gitanas**. Las actuaciones del programa se concretan en:

Itinerarios individualizados hacia el empleo

- Orientación, formación e inserción laboral
- Acciones de puesta en marcha de actividades de pre-formación y formación profesional específicas para la población gitana.
- Prospección e intermediación en el mercado laboral
- Acciones de acompañamiento al mercado de trabajo. Seguimiento y apoyo a las personas que acaban de comenzar a trabajar para asegurar su permanencia en el empleo.
- Asesoramiento y apoyo en la creación de trabajo autónomo.
- Acciones de seguimiento, tutorización y prevención del abandono escolar para jóvenes gitanos en situación de riesgo de exclusión, para la prevención del abandono escolar prematuro, así como acciones de refuerzo escolar de calidad, para alcanzar cotas más elevadas de éxito escolar en las etapas educativas obligatorias y la promoción a estudios postobligatorios

📌 Promoción de políticas pro-activas dirigidas a la población gitana

- **Formación de profesionales** de la intervención social y organización de foros de debate y reflexión.
- **Asistencia técnica** a las administraciones públicas y organizaciones sociales en el diseño de planes y medidas.

📌 Acciones destinadas a favorecer la integración socio-laboral de las personas inmigrantes gitanas.

- a) **Itinerarios integrados personalizados de inserción socio laboral para inmigrantes de etnia gitana** procedentes de los países de la Unión Europea.
- b) Actuaciones dirigidas a **favorecer la coordinación entre organismos públicos y privados que intervienen con esta población**, mediante la realización de seminarios, jornadas, mesas de trabajo...etc.

📌 Campañas de sensibilización social y estudios que fomenten la lucha contra la discriminación.

- a) **Acciones de sensibilización** sobre los prejuicios y prácticas discriminatorias.
- b) **Estudios dirigidos a analizar la situación sobre la educación y la formación profesional.**
- c) **Estudios – investigaciones sobre empleo y población gitana en España.**

📌 Promoción de la cooperación transnacional.

- a) Transferencia y asesoramiento a los países de la Unión Europea en que más población gitana habita sobre la puesta en marcha de políticas activas e inclusivas con la población gitana, e impulso de la

Lucha contra la Discriminación.

Principales resultados e impacto:

A lo largo del Programa y en el conjunto de centros integrados de empleo se ha atendido a **64.587 personas** hasta Diciembre de 2011, de las cuales más de un 72% han sido gitanas. Estos datos superan con creces los objetivos inicialmente previstos.

- **Mayor participación de mujeres que de hombres.** La participación de mujeres ha sido mayor que la de los hombres. Se registra, un mayor porcentaje global de mujeres usuarias – cerca del 53%-.
- El programa ha tenido especial aceptación entre las personas más jóvenes. Los menores de 30 años son el grupo más numeroso, suponiendo el 43% del total de personas usuarias.
- Dentro de las actuaciones llevadas a cabo en el programa además de los de itinerarios de inserción, está el impulso de la formación, en total han sido **1.712 cursos de formación ocupacional, donde se han impartido por una parte más de 1.500.000 horas teóricas y 400.000 horas prácticas beneficiando a un total de 12.243 personas** dentro de los diferentes cursos. Es una formación muy enfocada al trabajo, a la adquisición de conocimientos y destrezas técnicas y en habilidades instrumentales (sociales, hábitos, competencias...). **El objetivo de estas formaciones llevadas a cabo a través de convenios con empresas, es la contratación posterior**, que dependiendo de los casos esta cerrada de antemano con un porcentaje concreto de contratación normalmente entre el 20 y el 30%.
- El objetivo último de este programa es, que la personas gitanas consigan contratos de trabajo en el mercado normalizado, durante el transcurso del programa se han conseguido **44.026 contratos de trabajo**, de las que hay que resaltar que **el 52% son contratos de trabajo conseguidos por mujeres**. Para el **27% de las personas que han conseguido un contrato ha sido su primer empleo**.
- Gran parte de estos contratos se consiguen gracias al establecimiento de colaboraciones con empresas para la impartición de formación en el puesto de trabajo y formación con compromiso de contratación, **el programa ha colaborado con más de 3.000 empresas**.

➤ **Impactos en las personas**

- **Cambio de mentalidad** de gran parte de las personas gitanas, de los empleadores y de la sociedad en su conjunto.
- **Aumento de los niveles de formación y cualificación profesional**, contribuyendo a acercar las TIC a las personas con dificultades de inserción laboral.
- Alternativa de empleo para muchas personas jóvenes y, específicamente, mujeres, para los que el programa ha supuesto una **herramienta para conseguir su primer empleo**.
- **Aumento de los niveles de vida de la población gitana**, acceso a los servicios normalizados no sólo de formación y empleo, sino también de educación, salud, vivienda, etc. Ruptura del ciclo de dependencia.

➤ **Impactos en las políticas**

- **Aumento de las tasas de población activa y ocupada.** Se han desarrollado sistemas efectivos de participación en el mercado de trabajo.
- Se ha contribuido a **mejorar las políticas activas de empleo** al promover que las personas con mayores dificultades accedan a ellas, logrando así una mayor cohesión social y territorial, y la puesta en práctica del principio de igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación.
- **Mejora de la imagen social de la población gitana** a través de las acciones de sensibilización de los agentes económicos y sociales, de las Administraciones Públicas y de la sociedad en general, para alcanzar la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación en el empleo y su plena inserción social. A través de las campañas de sensibilización “Conócelos antes de juzgarlos”, “Tus prejuicios son las voces de otros” y “El empleo nos hace iguales”, “Gitanos con estudios, gitanos con futuro” “Gitanas con estudios, gitanas con futuro”.
- Se ha favorecido una **red de partenariado con administraciones públicas estatales, autonómicas, provinciales y locales, y empresas**, movilizándolo su responsabilidad social corporativa.

➤ **Impactos en los métodos de trabajo**

- Desarrollo de un modelo metodológico a través de **itinerarios de inserción flexibles, dinámicos e individualizados y adaptados a las personas**.
- Impulso de **medidas complementarias** y de acción positiva para impulsar la igualdad de

oportunidades.

- Adquisición de un conocimiento sobre las problemáticas y dificultades que la población gitana tiene en el acceso al empleo, a través de los estudios e investigaciones: "Población gitana y empleo" y "Observatorios de Empleo y Comunidad Gitana".

Obstáculos encontrados:

- La **mínima presencia** de la población gitana en los **recursos "normalizados"** de formación profesional ocupacional y empleo, y su débil permanencia en el circuito de trabajo. La falta de experiencia laboral demostrable, añade dificultad a la hora de los procesos de selección de personal y la incorporación al empleo.
- El **temprano abandono de la escuela**, su no continuidad en el proceso de formación reglada, y las claras repercusiones que ello tiene en su futura inserción laboral y carrera profesional. Niveles de formación básica inicial muy bajos, que dificultan enormemente la adquisición de conocimientos y competencias profesionales generales y específicas.
- Su **deficitario nivel de acceso a las nuevas tecnologías** y la clara necesidad de una urgente alfabetización digital.
- El grave y persistente **problema del empleo "no declarado"** en el ámbito familiar.
- La llamada **"centralidad en el empleo"**, es decir el lugar que el empleo ocupa en nuestras referencias y proyecto de vida, siendo un factor determinante para el acceso y permanencia en el empleo, **no es un punto fuerte en la población gitana**; tampoco la formación ocupa este lugar central, siendo además percibida y valorada mayoritariamente por ellos y ellas en función fundamentalmente del efecto inmediato que esta tenga en la resolución de sus necesidades socio-económicas – contraprestación económica, empleo inmediato.....etc.
- Y por último, y debido a la ausencia de referencias en el entorno cercano, la presencia de **carencias en relación al "saber ser y saber estar"**, lo que comprende las capacidades, conocimientos y habilidades necesarios para el acceso y el desempeño del puesto de trabajo. Siendo estas capacidades sobre todo y junto a los conocimientos estrictamente técnicos, los factores más importantes de empleabilidad.

Barreras de acceso a la formación para el empleo: que se resumen en carencia de medios de difusión de programas de manera adecuada; escasez de oferta de acciones formativas y cursos

Barreras que dificultan la permanencia en la formación para el empleo: falta de información y formación adecuada de técnicos formadores en el conocimiento de la población gitana; carencia de proyectos metodológicos especialmente adaptados a un aprendizaje activo y significativo; déficit de formación-empleo que combinen de manera intensiva la formación teórico práctica y la inserción laboral inmediata posterior.

Barreras que dificultan el acceso a la información sobre el mercado de trabajo: carencia de medios de difusión de la información adecuados y dirigidas a la población gitana; carencia de formación e información adecuada al personal técnico, de gestión y de atención al público.

Barreras que dificultan el acceso al empleo por cuenta ajena: negativa inicial por parte del empresariado a la contratación de personas gitanas; personal encargado de la empresa y de la selección de personal como agente de discriminación.

Barreras que dificultan la permanencia en el empleo y la carrera profesional: sufrir la relegación de manera continuada a tareas por debajo de su categoría profesional; actitud de rechazo por parte de iguales en el puesto de trabajo y superiores; trato discriminatorio en relación a una posible promoción laboral, acoso entre otros.

y de la Infancia, se inicia en 1989 destinado a la promoción y financiación de proyectos de intervención social de las comunidades gitanas más desfavorecidas, impulsando la coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas con las organizaciones representativas del movimiento asociativo gitano. Dichas actuaciones, tienen como principio rector facilitar el acceso a los recursos existentes en el Sistema Público de Servicios Sociales, para que los gitanos y las gitanas se incorporen a la sociedad en igualdad de condiciones con el resto de la población.

Los objetivos del Programa son los siguientes: Mejorar la calidad de vida de la población gitana y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de protección social.

- Favorecer su participación en la vida pública y social.
- Propiciar una mejor convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales.
- Fortalecer el movimiento asociativo gitano.
- Combatir la discriminación y el racismo hacia la población gitana.

Actuaciones más relevantes: Los aspectos más relevantes del programa son los siguientes:

• **Colaboración con las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales:**

Dicha colaboración se instrumenta mediante acuerdos de cooperación técnica y financiera con las comunidades autónomas (a excepción del País Vasco, Navarra, Canarias y la Ciudad de Ceuta) y la Ciudad de Melilla.

Los proyectos son promovidos y gestionados por las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local; siendo la selección y la distribución del crédito efectuada, de común acuerdo, por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las cuales asumirán la corresponsabilidad en la financiación. Las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, o corporaciones locales en su caso, aportarán, al menos, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio a cada proyecto.

Las administraciones, General del Estado y Autonómica, participan en el seguimiento y evaluación de las actuaciones y los proyectos cofinanciados a través de las Comisión de Seguimiento establecida al efecto, formadas por representantes técnicos de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y de las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla que participan en el programa, así como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

• **Criterios de Actuación del Programa**

Con el fin de atender las necesidades de los grupos gitanos más desfavorecidos y promover el desarrollo del Pueblo gitano, en el marco de los derechos y deberes constitucionales y del respeto a su cultura, se cofinanciarán **proyectos de intervención social de carácter integral**.

Los proyectos deberán ser promovidos y gestionados por las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local. La selección y distribución del crédito será efectuada de común acuerdo por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, las cuales asumirán la **corresponsabilidad en la financiación**. Las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, o corporaciones locales, en su caso, aportarán a cada proyecto, al menos, dos tercios de la cantidad financiada por el Ministerio.

Asimismo, **ambas administraciones participarán en el seguimiento y evaluación de los proyectos** cofinanciados a través de la Comisión de seguimiento establecida al efecto. Los proyectos se seleccionarán, de común acuerdo por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y por la Comunidad Autónoma, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) El **carácter integral de los proyectos**, de forma que en ellos se realicen actividades simultáneas de intervención social en las áreas de acción social, educación -contemplándose preferentemente las de apoyo y seguimiento escolar-, de formación-empleo, de salud, de vivienda y hábitat, coordinadas por la institución responsable de llevar a cabo el proyecto.
- b) La **coordinación entre las propias instituciones y con otras organizaciones de carácter privado sin fin de lucro**, evitando crear redes paralelas de atención y duplicación de recursos, con el objetivo de ir facilitando el acceso de la población gitana a los sistemas normalizados de protección social.

- c) **La participación efectiva** -debidamente acreditada- **de los gitanos y gitanas** o, en su caso, de las asociaciones y organizaciones implicadas en los proyectos, en el diseño, ejecución y evaluación de los mismos.
- d) **La inclusión de los proyectos en planes** o programas de bienestar, de desarrollo o de inclusión social **de mayor ámbito territorial** o europeos.
- e) **La promoción de la convivencia ciudadana y de la interacción social**, fomentando la incorporación de la población gitana a las distintas redes sociales
- f) **La continuidad de los proyectos** subvencionados en años anteriores y el índice estimado de población gitana residente.
- g) **La demanda planteada por las comunidades autónomas**, la ciudad de Melilla y las corporaciones locales para la realización de programas destinados al Pueblo Gitano.

ForFormación de profesionales. Concretamente, el Plan de Formación de la Dirección General de Política Social ofrece **na programación específica destinada a los y las profesionales y a los voluntarios/as que trabajan con la población gitana.**

Relaciones Internacionales. Colaboración con la Unión Europea, las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y con otros **Organismos Internacionales.**

Principales resultados e impacto en el año 2010: De los **98** proyectos que se han llevado a cabo en 2010, **59** se desarrollaron independientemente, mientras que **39** se ejecutaron estando integrados dentro de otros programas o planes. Se estima que en el año 2010, **146.391** personas se beneficiaron del Programa, de las cuales **79.978** son mujeres (54,63%), y **66.413** son hombres (45,37%). Estos porcentajes son similares a los de años anteriores en los que el número de mujeres fue también superior. Un total de **109 asociaciones** han intervenido en los programas.

Formación y Empleo. En el año 2010 se han realizado **169** cursos (14 más que en 2009), dirigidos principalmente a la consecución de empleo. Puede destacarse, según la información disponible, que **499** personas han conseguido un empleo durante dicho año (frente a 563 en 2009 y 925 en 2008). Además, se han generado **170** puestos de trabajo autónomos (82 en el ejercicio anterior). **Vivienda y realojamiento.** En todas las Comunidades Autónomas se han realizado actividades relacionadas con la vivienda y el hábitat, aunque no se dispone de información sobre los beneficiarios de muchas de ellas. En 2010 se han realojado a **312** nuevas familias (332 en 2009) y se ha mantenido, en total, un seguimiento de **854** (993 en 2009). **Educación.** En el presente ejercicio, según los datos facilitados por las CCAA. y la Ciudad Autónoma de Melilla, han cursado educación infantil **1.641 niñas** y **1.596 niños**, lo que representa un total de **3.237**, cifra muy similar a la registrada el ejercicio anterior en el que cursaron educación infantil 3.299 niños y niñas. La educación primaria es la que alcanza el mayor número de alumnos, sumando un total de **10.433**. El número de alumnas (5.401) es superior al de alumnos (5.032), como ocurre también en la educación infantil. En cuanto a la educación secundaria, el total de estudiantes disminuye, respecto a la primaria, a **4.840** debido, principalmente, al abandono de los estudios para iniciarse en el mundo laboral. Sin embargo, en el año 2010 se supera el número de alumnos contabilizados en el curso anterior que fue de 4.400. La escolarización de los menores en edad escolar obligatoria es prácticamente total, disminuyendo paulatinamente el absentismo escolar. Este descenso del absentismo escolar está fundamentado en el **seguimiento escolar** realizado en los distintos proyectos y que se concreta en diversas actuaciones como son las **entrevistas y reuniones con los padres, visitas domiciliarias, acompañamientos, etc.** No obstante, el abandono de la enseñanza secundaria en torno a los 15 años es muy frecuente. Por otro lado, la **alfabetización de los adultos** es también una prioridad, ya que la tasa actual de analfabetismo de la población gitana sigue siendo muy alta respecto a la población no gitana, la cual es hoy en día prácticamente inexistente. El número de mujeres que asiste a las clases de alfabetización es más del doble que el de varones. **Salud.** La adquisición de hábitos de vida saludables y la participación de las familias en las actividades diseñadas, han sido, salvo excepciones, muy positivas. En este ejercicio **634** niños y **791** niñas han sido vacunados o han pasado **controles pediátricos** de carácter preventivo. **Evolución a lo largo del tiempo de las Personas beneficiarias.** Sólo a partir de **1997** todas las Comunidades Autónomas participantes en el Crédito aportan datos referidos a los beneficiarios del

Programa, por lo que las cifras vendrán referidas, en este apartado, únicamente a los catorce últimos ejercicios. En el primer año de referencia, los beneficiarios ascendieron a **59.148**, experimentando diversas fluctuaciones a lo largo de los siguientes años, alcanzando en el ejercicio 2010 las **146.391** personas. En la interpretación de estas cifras, cabe señalar que la información facilitada por algunas CCAA corresponde a la población gitana total donde se llevan a cabo los proyectos. Además, alguna Comunidad Autónoma realiza únicamente estimaciones en este apartado.

Obstáculos encontrados: La dificultad para la cofinanciación por parte de algunas Comunidades Autónomas y Municipios. La progresiva reducción de financiación a partir del año 2009, fruto de la crisis económica. En algunas ocasiones, el alto número de proyectos presentados a nivel local conlleva el tener que distribuir los recursos, con la consiguiente reducción del impacto de las intervenciones.

Factores de éxito:

- El carácter integral de los programas.
- La coordinación y cooperación entre los distintos niveles de la Administración Pública: estatal, autonómico y local, y con otras organizaciones de carácter privado sin fin de lucro.
- La participación e implicación de la población gitana y de sus organizaciones en el desarrollo de los distintos proyectos.
- La continuidad de los proyectos, que da a las intervenciones una estabilidad en el tiempo y la posibilidad de realizar un seguimiento y evaluación continua que permite conocer el impacto de las actuaciones a medio y largo plazo.

Más información: EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN 1995 – 2010 EN EUROS

AÑOS	MINISTERIO		CC AA		CC LL		TOTAL
	%PARTICIP.	CANTIDAD	%PARTICIP.	CANTIDAD	%PARTICIP.	CANTIDAD	
1995	51,00	3.123.760	27,90	1.708.834	21,10	1.292.404	6.124.998
1996	38,22	2.596.372	22,42	1.522.893	39,37	2.674.336	6.793.601
1997	44,12	2.999.291	29,11	1.978.664	26,77	1.819.732	6.797.687
1998	36,04	3.005.061	26,18	2.183.038	37,79	3.150.962	8.339.061
1999	39,43	2.989.789	25,16	1.907.522	35,41	2.684.294	7.581.605
2000	34,51	2.992.439	23,63	2.048.535	41,86	3.629.700	8.670.674
2001	43,00	2.985.588	32,86	2.281.611	24,14	1.676.092	6.943.291
2002	43,31	3.033.012	34,23	2.396.702	22,46	1.572.696	7.002.410
2003	41,65	3.065.160	35,85	2.638.542	22,50	1.655.594	7.359.295
2004	43,99	3.051.507	34,02	2.359.709	21,99	1.525.777	6.936.993
2005	41,35	3.013.226	35,13	2.559.849	23,52	1.714.340	7.287.415
2006	41,41	3.051.115	36,15	2.663.774	22,45	1.653.961	7.368.850
2007	40,81	3.065.160	36,19	2.718.435	23,00	1.727.674	7.511.269
2008	40,90	3.065.160	37,02	2.774.562	22,08	1.654.564	7.494.286
2009	22,73	1.065.160	59,27	2.777.974	18,00	843.581	4.686.715
2010	23,65	1.065.160	55,84	2.514.818	20,51	923.843	4.503.821
TOTALES		44.166.959		37.035.462		30.199.549	111.401.971
MEDIAS	39,13		34,43		26,43		

HITOS PARA LA POBLACIÓN GITANA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

1982

- ESP¹⁴⁹ - Publicación del *Libro Blanco: Los Gitanos Españoles*, promovido por el Secretariado Nacional de Apostolado Gitano y realizado por el Instituto de Sociología Aplicada de Madrid.
- INT - El primer Ministro alemán reconoce públicamente en Bonn el genocidio gitano del régimen nazi.
- ESP – Abril. Orden del Ministerio de Cultura por la que se dictan normas para la concesión de subvenciones a programas relacionados con la promoción socio-cultural de las minorías étnicas. BOE nº 95 de 21/4/1982
- ESP - Septiembre. II Jornadas de Enseñantes con Gitanos (iniciadas en 1980).
- ESP- Octubre. Nace la Asociación Secretariado General Gitano (ASGG)

1983

- ESP - Abril. Real Decreto 1174/1983 sobre Educación Compensatoria
- ESP - Junio. Ley Orgánica 8/1983 de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal, con importantes aportaciones en materia de igualdad de trato
- ESP – Concesión al cantaor Antonio Mairena de la Medalla de Oro de las Bellas Artes

1984

- INT. Julio. Parlamento Europeo (2 de julio de 1984). «Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el Consejo de 24 de mayo de 1984 relativa a la situación de los gitanos en la Comunidad»
- INT. Febrero. 2º Congreso mundial gitano celebrado en Chandigarh (India)
- ESP. El Senado, a través de la Comisión del Defensor del Pueblo y Derechos Humanos, estudia la problemática gitana.
- ESP – Septiembre. Jornadas de Estudio sobre Servicios Sociales para la Comunidad Gitana organizadas por la ASGG.
- ESP. Se crea el Consejo Municipal Gitano del Ayuntamiento de Sevilla.
- ESP –Se crea la Federación Gallega de Asociaciones de Promoción Gitana

¹⁴⁹ INT hace referencia a Internacional. ESP, hace referencia

1985

- **ESP - Proposición no de ley en las Cortes españolas sobre la creación de un Plan de Desarrollo Gitano**
- ESP – Marzo. Visita conjunta ASGG – Unión Romaní al Parlamento Europeo
- ESP - Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación 8/1985
- ESP – Junio. España firma el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea
- ESP. Elegido Juan Manuel Montoya (médico gitano) como Director de programas para la integración del colectivo gitano en España por el Ministerio del Interior.
- **ESP – Octubre. La Junta de Andalucía crea la Secretaría de Estudios y Aplicaciones para la Comunidad Gitana**

1986

- **ESP. Creación de la Unión Romaní Española como Federación de Asociaciones Gitanas**
- ESP - Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con indicaciones (Artículo 5) sobre no discriminación por razón de raza.
- ESP – Abril. Ley 14/1986, General de Sanidad.
- **INT - Juan de Dios Ramírez Heredia elegido el primer europarlamentario gitano y español por el PSOE.**
- **EST - Los Presupuestos Generales del Estado incluyen, por vez primera, un crédito (de 1.311 millones de pesetas) «para financiar Programas estatales e internacionales de acción social mediante Convenios-Programas, y para la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Gitano»**
- ESP – Diciembre. Inicio del periódico quincenal *Nevipens Romaní*, editado por la Unión Romaní
- ESP – Publicación del libro de Teresa San Román *Entre la marginación y el racismo: Reflexiones sobre la vida de los gitanos*

1987

- ESP - La problemática del pueblo gitano en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, abordada por Juan de Dios Ramírez Heredia.
- ESP – Mayo. Congreso Mundial de Asociaciones del Pueblo Gitano celebrado en Lleida.
- INT - Informes de escolarización de niños gitanos e itinerantes en países de la CEE elaborados por Jean-Pierre Liegeois
- Publicación del estudio *Gitanos y drogas* (ASGG/Grupo PASS)

1988

- INT - Se estrena la película *Y los violines dejaron de sonar* (EE UU / Polonia) sobre el holocausto gitano

- ESP - Coronación canónica de la Virgen Gitana, Majarí Calí, realizada por el Arzobispo de Valencia
- ESP – Creación de la Federación de Asociaciones Romaníes de Andalucía (FARA), presidida por Pedro Peña
- ESP – Octubre. Publicación del *Informe sobre la escolarización de los niños gitanos en España*, por la ASGG.
- INT – Estreno de la película *El tiempo de los gitanos* (Dom za vesanje) del director yugoslavo Emir Kusturica con música de Goran Bregovic

1989

- **ESP - El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales pone en marcha, junto con las Comunidades Autónomas, el Programa de Desarrollo Gitano, cuyo objetivo general es “la integración de la población gitana española desde el punto de vista social, educacional y económico”.**
- ESP – Octubre. Creación del Centro Sociocultural Gitano Andaluz en Granada adscrito a la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta
- ESP – Mayo. Primeras jornadas estatales de seguimiento escolar con minorías étnicas. Astorga, ASGG.
- INT – Mayo. Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes
- **ESP - Inicio de la Convocatoria de subvenciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF que contempla la posibilidad de subvencionar programas para el pueblo gitano.**
- INT- Noviembre. 3º Congreso Mundial de la Pastoral Gitana (el 1º tuvo lugar en 1965 y el 2º en 1980).

1990

- INT – Noviembre. *Carta de París para una Nueva Europa* firmada en la cumbre de Jefes de Estado de la OSCE, con referencias a los derechos de las minorías en el continente.
- ESP - 1as Jornadas sobre Cultura Gitana, celebradas en Granada en el Centro Cultural Andaluz.
- INT - 4º Congreso Internacional Gitano en Serok, Polonia. Se designa el 8 de abril como Día Internacional del Pueblo Gitano en recuerdo del Congreso Gitano de Londres del 8 de abril de 1971.
- **ESP - Publicación del *Estudio sociológico: Los gitanos españoles 1978* promovido por la Asociación Secretariado General Gitano y realizado por el Instituto de Sociología Aplicada que no llegó a editarse en su día por motivos económicos.**

- ESP – Octubre. Ley Orgánica 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)
- ESP - Nace la Asociación de Mujeres Gitanas Romí de Granada primera asociación de mujeres gitanas en España

1991

- INT - Resolución 1991/21 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de Naciones Unidas con mención expresa a los gitanos
- ESP - Creación de la Federació d'Associacions Gitanes de Catalunya (FAGIC).
- **Edición del *Mapa de la vivienda gitana en España* encargado por la Asociación Secretariado Gitano al Grupo PASS.**

1992

- INT – Tratado de Maastricht que establece los principios y derechos fundamentales en que se basa la Unión Europea, entre ellos los de no discriminación y libre circulación.
- ESP – Marzo. Se celebran en Medina del Campo las I Jornadas Estatales de trabajo y empleo en la comunidad gitana, organizadas por la FSG
- ESP. Octubre. El alcalde y los 10 concejales de la localidad jiennense de Mancha Real, condenados a un año de prisión y medio de destierro por destruir viviendas de gitanos en la madrugada de mayo de 1991.
- INT – Diciembre. La Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas es aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 47/135

1993

- INT - Estreno de la película *Latcho Drom*, de Tony Gatlif, sobre las itinerancias de los gitanos desde la India.
- ESP – Marzo. Nace la revista *I Tchatchipen*, editada por Unión Romaní
- **ESP - Mayo. I Encuentro Estatal sobre el Programa de Desarrollo Gitano, celebrado en Zaragoza.**
- EST – Noviembre. I Congreso Nacional “Los Gitanos en la Historia y la Cultura” celebrado en Granada
- INT - La Unión Romaní Internacional (IRU) es reconocida como órgano consultor por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- ESP - Publicación del libro de Antonio Gómez Alfaro, *La gran redada de gitanos: España, la prisión general de gitanos en 1749*, Ed. Presencia Gitana.

1994

- **ESP – Mayo. Primer Congreso Gitano de la Unión Europea, Sevilla**, con la presencia de la Reina Doña Sofía en el acto de inauguración y del Presidente del Gobierno, Felipe González, en la clausura. INT – Abril. Resolución A3-0124/94 del Parlamento Europeo sobre los gitanos en la Comunidad Europea
- ESP – Diciembre. Los Reyes de España compartieron un café de puchero con una familia en el poblado chabolista de La Celsa, al sur de Madrid.
- ESP – Estudio estatal sobre *Evaluación de la incorporación de los niños y niñas gitanos a la enseñanza básica*, realizado por la ASGG con la financiación del Ministerio de Educación.

1995

- ESP – Mayo. Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros. Estipula la igualdad de derechos de todos los alumnos y prohíbe la discriminación
- INT – Junio. 4º Congreso Mundial de la Pastoral de los Gitanos
- INT – Julio. Resolución del Parlamento Europeo sobre la discriminación contra los gitanos
- ESP – Noviembre. Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal. Deroga la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social (1970), sustituta de la Ley de Vagos y Maleantes (1933) que identificaba de forma específica a los gitanos

1996

- ESP – Febrero. Real Decreto 299/1996 de Ordenación de las acciones dirigidas a la Compensación de Desigualdades en Educación. BOE nº 62.
- INT - Junio, Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de Naciones Unidas aprobada en Barcelona durante la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos
- **ESP - Octubre. El Parlamento Andaluz aprueba una Declaración Institucional relativa a la celebración del 22 de noviembre como “Día de los Gitanos Andaluces”.**
- INT – Se crea en Budapest, Hungría, el European Roma Rights Centre
- La Junta de Andalucía publica *La población gitana de Andalucía*, de J.F. Gamella

1997

- INT – Designado como Año Europeo contra el Racismo,
- INT – Junio. Reglamento (CE) nº 1035/97 del Consejo por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC)
- **ESP – Noviembre. Primer Congreso Europeo de la Juventud Gitana en Barcelona.** Participa el Príncipe de Asturias y otros altos representantes institucionales.

- **INT - Mayo. Beatificación del gitano español Ceferino Jiménez, El Pelé, en Roma, por Juan Pablo II**

- ESP – Mayo. Campaña *Bajo la piel todos somos iguales* de lucha contra el racismo
- ESP - Primera edición de *La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos* de la antropóloga Teresa San Román.
- ESP - Primera publicación del estudio, realizado por Unión Romani, sobre la imagen de los gitanos en la prensa *¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano durante 1995 y 1996.*

1998

- INT - Instrumento de Ratificación del Convenio-marco para la protección de Minorías I (CMPMN), del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995.
- ESP - El cantante gitano Peret, recibe la Cruz de Sant Jordi de la Generalitat de Cataluña
- ESP - 1er Plan Contra la Exclusión Social desarrollado en la Comunidad Foral de Navarra.
- ESP – Agosto. El Congreso Nacional Gitano convocado por la Iglesia Evangélica de Filadelfia en Leganés, reúne en la plaza de toros a 8.000 personas
- ESP – Diciembre. Creación del Consejo Municipal del Pueblo Gitano de Barcelona
- ESP – Creación del IRIS - instituto de Realojamiento e Integración Social de Madrid

1999

- ESP – Se cumplen 500 años de la Pragmática antigitana de 1499 y 200 años de la Prisión General de los Gitanos (1799).
- ESP – Se crea en Madrid el Primer Observatorio Regional contra el Racismo y la Intolerancia
- **ESP - Marzo. “Manifiesto del Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos en apoyo de los derechos del Pueblo Gitano”**
- INT – Mayo. Entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Las instituciones europeas adquirieron competencias para regular la igualdad de trato en el acceso al empleo, la formación y la promoción profesional, así como a las condiciones de trabajo.
- **ESP – Diciembre. El Congreso de los Diputados crea una Subcomisión para el Estudio de la problemática del pueblo gitano en la que comparecen los principales representantes del movimiento asociativo. Se publica en el BOE (nº520) el Informe de la Subcomisión.**

- ESP – Diciembre. Real Decreto 1910/1999 por el que se crea el Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social que estipula que “dos de los vocales del consejo serán representantes de las entidades y organizaciones sociales de gitanos o que actúen en el área de población gitana”.
- Publicación de *Alumnos gitanos en la escuela paya – Un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo*, de Mariano Fernández Enguita

2000

- **ESP – Enero. Comienza el programa de formación y empleo para población gitana *Acceder* gestionado por la ASGG en el marco del Programa Operativo Lucha contra la Discriminación del Fondo Social Europeo 2000-2006**
- ESP – Febrero. Manifiesto de constitución de la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano – Romipen, en Toledo
- INT – Marzo. Informe sobre la situación de los Roma y los Sinti en el área de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)
- ESP – Abril. Manuel Bustamante es elegido diputado por el Partido Popular en el Parlamento valenciano
- **INT – Junio. Directiva 2000/43 del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.** Prohíbe la discriminación por origen racial o étnico en cualquier ámbito (empleo, educación, seguridad social, salud, acceso a bienes y servicios, etc.).
- INT – Noviembre. Directiva 2000/78 del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Establece un marco para evitar la discriminación en el empleo por motivos de religión o creencia, discapacidad, edad y orientación sexual.
- INT – Diciembre. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOCE C, 364/1. El artículo 21 prohíbe toda forma de discriminación.
- INT - Estrategia de Lisboa. Supone la implantación del Método Abierto de Coordinación y la elaboración de Planes Nacionales de Inclusión social.
- ESP – Diciembre. La Junta de Andalucía otorga la Llave de Oro del Cante Flamenco a título póstumo a Camarón de la Isla
- ESP - Presentación de un informe que pone en evidencia la discriminación del sistema jurídico-penal hacia las mujeres gitanas (*Informe Barañi*)
- ESP - Proposición de ley en las Cortes Aragonesas solicitando el reconocimiento administrativo de las bodas gitanas.
- ESP - Entrega de un Manifiesto a la presidenta del Senado por la Plataforma por el Estatuto del Pueblo Gitano.
- INT - Aprobación por parte del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial de una Recomendación general sobre la discriminación contra el pueblo gitano.

2001

- INT- Febrero. Instrumento de Ratificación de la Carta de Lenguas Regionales o Minoritarias (CLRM), de la Comisión Europea, en vigor desde el 1 de febrero de 2001.
- ESP – Julio. Asamblea extraordinaria de la Asociación Secretariado General Gitano que se subroga en una Fundación (FSGG)
- INT- Agosto. Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia en Durban (Sudáfrica). Participan unos 60 representantes gitanos de todo el mundo
- ESP- Diciembre. El Parlamento de Cataluña publica dos resoluciones: sobre reconocimiento de la identidad del pueblo gitano y el valor de su cultura (Resolución 1046/VI) y sobre la elaboración de un Plan integral del pueblo gitano en Cataluña (Resolución 1045/VI)
- ESP - 1er Encuentro Estatal de Gitanos Universitarios en Valladolid
- ESP- Noviembre. Se crea en Extremadura el Consejo Regional para la Comunidad Gitana. Decreto 179/2001

2002

- ESP – Abril. Las celebraciones del Día Internacional del Pueblo Gitano comienzan a asentarse en España. Cartel de Unión Romani de la “Ceremonia del Río”.
- INT – Mayo. Congreso Mundial Gitano en Lodz, Polonia,
- ESP- Junio. Se crea la Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano de la Comunidad de Madrid, Ley 4/2002.
- ESP – El Plan de Erradicación del Chabolismo de Avilés (Asturias) recibe el IV Premio de Dubai sobre Buenas Prácticas de Mejora de las Condiciones de Vida.
- ESP – Julio. Presentación del estudio de la FSGG *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en educación primaria*
- INT – Septiembre. Creación de la European Roma Information Office (ERIO) en Bruselas
- ESP – Noviembre. Presentación de informe del Open Society Institute (OSI) sobre *Seguimiento de la protección de las minorías en la UE. La situación de los roma/gitanos en España.*

2003

- ESP – Abril. La FSGG presenta el libro *50 mujeres gitanas en la sociedad española*
- INT – Junio. Conferencia internacional “Roma in an Expanding Europe” organizada por el Banco Mundial en Budapest
- INT – Julio. Segundo Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI),

- ESP - Edición y difusión en centros educativos del CD didáctico «Maj Khetane/ Más juntos. Materiales interactivos para trabajar la Cultura gitana»
- ESP- Noviembre. Creación del Consejo para la promoción integral y participación social del Pueblo Gitano en el País Vasco. Decreto 289/2003.
- INT - Informe de la ONU sobre la situación de la comunidad romaní del centro y este de Europa
- **ESP- Diciembre. Se transpone la Directiva 2000/43 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato** de las personas independientemente de su origen racial o étnico a la legislación española mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

2004

- INT – Abril. Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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
- ESP- Mayo. El político gitano Francisco Saavedra elegido como diputado regional por el PSOE en la Asamblea de Extremadura.
- INT – Mayo. Ampliación de la Unión Europea a 25 Estados. Se incorporan países del Este con numerosa población gitana como Eslovaquia, Hungría, República Checa, etc.
- INT – Junio. Livia Járóka elegida como primera europarlamentaria gitana, por el partido húngaro Unión Cívica Húngara (Fidesz).
- INT- Octubre. Viktória Mohácsi entra en el Parlamento Europeo siendo la segunda europarlamentaria gitana, por el partido húngaro Alianza de los Demócratas Libres (SzDSz).
- ESP- Noviembre. El Parlamento Vasco aprueba el I Plan para la Promoción Integral y Participación Social del Pueblo Gitano en el País Vasco. Se establece el 16 de Noviembre como Día del Pueblo Gitano en el País Vasco.
- **INT- Noviembre. La Comisión Europea publica el informe *La situación de los roma en la Unión Europea ampliada***
- ESP – Noviembre. Lanzamiento de la campaña de sensibilización de la FSGG “Conócelos antes de juzgarlos” con spot en televisión

2005

- INT – Febrero. **Nace la *Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015*, iniciativa de nueve países de la Europa central y del sureste, auspiciada por la Fundación Soros y el Banco Mundial** Posteriormente se han ido incorporando otros países sumando 12 en la actualidad más Eslovenia y Estados Unidos con un estatus de observador. Una de las primeras iniciativas de la Década ha sido la creación de un **Fondo para la Educación de los Gitanos**.

- INT- Abril. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de la población romaní en la Unión Europea, donde se condena todas las formas de discriminación sobre la población gitana y se pide a los Estados miembro su reconocimiento como minoría europea y la puesta en marcha de una serie de medidas para fomentar su inclusión.
- ESP- Mayo, Creación en Cataluña de la Comisión Interdepartamental del Plan integral del Pueblo Gitano y del Consejo Asesor del Pueblo Gitano. Decreto 102/2005
- INT – Mayo. *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los gitanos en Europa* (Consejo de Europa)
- **ESP- Julio. Se crea el Consejo Estatal del Pueblo Gitano** “como un órgano colegiado y consultivo, para formalizar la participación y colaboración de las organizaciones relacionadas con la población gitana en el área de bienestar social”. Real Decreto 891/2005
- **ESP- Septiembre. El Congreso de los Diputados aprueba una *Proposición no de ley por la que se insta al gobierno a promover la cultura, la historia, la identidad y la lengua del pueblo gitano.***
- ESP – Octubre. Canal 2 de Andalucía (Canal Sur) inicia la emisión de la serie documental “Gitanos”,
- ESP- Noviembre. Se aprueba el primer Plan integral del pueblo gitano de Cataluña para el periodo 2005-2008.
- ESP – El programa de RTVE *En Portada* emite el reportaje “Los gitanos, europeos sin estado” galardonado posteriormente con varios premios

2006

- ESP – Enero. Francisco Santiago interpreta el Himno gitano en el Acto celebrado ante los Reyes de España, por el Día Internacional en recuerdo de las víctimas del Holocausto (26 de enero).
- INT – Enero. La Comisión Europea incorpora a su web una sección sobre “La Unión Europea y los gitanos”
- ESP- Febrero. 3º Informe sobre España de la ECRI - Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
- ESP – La FSG publica el estudio *Población gitana y empleo 2005*, con datos comparados con la encuesta de la EPA.
- ESP- Mayo. Nueva Ley Orgánica 2/2006 de Educación. El Artículo 1 indica que el sistema educativo español deberá estar basado en los valores, derechos y libertades reconocidos en la Constitución, entre otros el principio de equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación.
- INT – Mayo. El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) presenta un *Informe general sobre la situación de la población romaní y los traveller en el contexto de la enseñanza en toda la UE.*

- ESP- Junio. Aprobado por Referéndum la reforma del Estatuto de Cataluña, el primero en incluir una referencia al pueblo gitano (Art. 42). “Los poderes públicos... también deben garantizar el reconocimiento de la cultura del pueblo gitano como salvaguarda de la realidad histórica de este pueblo”.
- INT – Junio. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de las mujeres romaníes en la Unión Europea
- **ESP - Junio. Se constituye el Consejo Estatal del Pueblo Gitano**, por el que “se confiere un carácter institucional a la colaboración y la cooperación del movimiento asociativo gitano con la Administración General del Estado para el desarrollo de políticas de bienestar social que posibiliten la promoción integral de la población gitana”.
- INT – Septiembre. El Consejo de Europa lanza la campaña de sensibilización “Dosta!” con el eslogan “No hay nada que temer de los gitanos más que nuestros prejuicios”.
- ESP- Noviembre. El Parlamento de Extremadura insta a la Junta a difundir el reconocimiento de la cultura gitana y su valor para la sociedad extremeña, y a prevenir e identificar prácticas discriminatorias por origen racial o étnico. Resolución N 105/
- ESP - Presentación del Plan Integral del Pueblo Gitano, promovido por el Govern de la Generalitat de Catalunya.
- ESP – Diciembre. Elaboración del Plan Integral para la convivencia y el desarrollo social del Pueblo Gitano de Galicia

2007

- INT – Designado por la Comisión Europea como Año Europeo de la igualdad de oportunidades para todos
- INT- Enero. Rumania y Bulgaria, dos países con numerosa población gitana, entran en la Unión Europea
- ESP- Marzo. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
- ESP- Marzo. Aprobado por Referéndum la reforma del Estatuto de Andalucía con mención a la comunidad gitana (Art. 10, apartado 3. 21) en sus objetivos básicos: “La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social”.
- INT – Marzo. La Unión Europea crea la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) que sustituye al EUMC (Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia)
- **ESP- Marzo. Creación del Instituto de Cultura Gitana.** Orden CUL/1842/2007, de 31 de marzo. La reunión constitutiva de su patronato, presidida por la Ministra de Cultura se celebra el 31 de mayo.

- ESP- Abril. El Tribunal Constitucional estima la demanda de una gitana viuda a la que se niega su pensión de viudedad
- ESP – Abril. Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón donde se recoge mención a la comunidad gitana en el Art. 23.2: “Los poderes públicos aragoneses promoverán las condiciones necesarias para la integración de las minorías étnicas y, en especial, de la comunidad gitana”.
- ESP - Abril – El gobierno Foral establece el 27 de Abril como Día del Pueblo Gitano de Navarra.
- INT – Junio. Creación de EURoma, Red Europea sobre Inclusión social y población gitana en el marco de los Fondos Estructurales, promovida por el gobierno español y la FSG.
- ESP – Junio. Comienza el segundo periodo (2007-2013) del Programa Operativo Acceder de formación y empleo para la población gitana
- ESP – Julio. Ley contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Ley 19/2007, de 11 de julio
- **ESP- Septiembre. Real Decreto 1262/2007 por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico.**
- INT- Noviembre. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluye que hubo discriminación en el acceso a la educación de ocho niños gitanos en el denominado “Caso Ostrava”
- INT – Noviembre. Resolución del Parlamento Europeo sobre 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
- ESP – Diciembre. El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge una mención a la comunidad gitana. Art. 16.23. Objetivos... “La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales”.
- ESP – Diciembre. Ley por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Artículo 2: se reconoce y declara de carácter injusto de todas las condenas, sanciones y cualesquiera formas de violencia personal producidas por ... la pertenencia a ... minorías étnicas.
- ESP – Diciembre. Concesión de la Medalla al Mérito del Trabajo a la maestra gitana Adelina Jiménez
- ESP - El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales elabora el *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana*.

- ESP - Estudio de la Fundación Secretariado Gitano, Ministerio de Educación y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre el alumnado gitano en la ESO
- ESP – Diciembre. Gala de presentación del Instituto de Cultura Gitana en el Teatro de la Zarzuela y Congreso “Los gitanos y lo gitano en la cultura española” en la Biblioteca Nacional.

2008

- INT - Año Europeo del Diálogo Intercultural
- INT- Enero. Creación de EURoma – Red Europea para la Inclusión Social de la Población Gitana en el marco de los Fondos Estructurales promovida por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo en España y la Fundación Secretariado Gitano.
- ESP- Enero. El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León recoge una mención a la comunidad gitana: Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas. (...) 23. La no discriminación y el respeto a la diversidad de los distintos colectivos étnicos, culturales y religiosos presentes en Castilla y León, con especial atención a la comunidad gitana, fomentando el entendimiento mutuo y las relaciones interculturales.
- **INT- Enero. Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de enero, sobre una estrategia europea relativa a la población gitana**
- ESP – Febrero. Juan de Dios Ramírez Heredia, miembro fundador y presidente de la Unión Romani, investido Doctor Honoris Causa por la Universidad de Cádiz
- INT- Marzo. Instrumento de Ratificación del Protocolo nº12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (nº 177 del Consejo de Europa), hecho en Roma el 4 de noviembre de 2000 (BOE núm. 64, de 14 de marzo de 2008).
- ESP – Marzo. *Encuesta sociológica a hogares de la población gitana* (Estudio CIS nº 2664), encargada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y realizada entre 2006 y 2007 a través de 1.610 entrevistas en toda España.
- INT- Marzo. Se crea la Coalición por una política europea para la población gitana – ERPC compuesta por varias ONG y organizaciones europeas (la FSG por parte española).
- INT – Abril. Transferencia a Rumania del programa de empleo *Acceder* de la FSG-Fondo Social Europeo.
- ESP- II Plan Vasco para la promoción integral y la participación social del Pueblo Gitano 2008-2011.
- ESP – Junio. Seminario Internacional de Cultura Gitana organizado por el Instituto de Cultura Gitana en Zaragoza

- INT- Julio. El Parlamento Europeo pide a las autoridades italianas que pongan fin al “censo étnico” y a las políticas discriminatorias hacia los gitanos (Resolución de 10 de julio)
- INT – Julio. La Comisión Europea presenta una Comunicación sobre No Discriminación e Igualdad de Oportunidades acompañada de un Documento de Trabajo sobre *Instrumentos y políticas comunitarias para la inclusión de los roma/gitanos*.
- ESP – Agosto. Manifestación en Madrid contra el racismo hacia los gitanos en Europa, especialmente en Italia.
- **INT- Septiembre. Primera Cumbre Europea sobre los Gitanos celebrada en Bruselas el 16 de septiembre bajo los auspicios del Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso y la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea.**
- ESP. Septiembre. Condenados a 19 meses de cárcel los agresores de las familias gitanas de Cortegana (Huelva) en enero de 2005
- ESP – Octubre. Presentación del *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España 2007* (FSG y Ministerio de Vivienda) donde se concluye que El 88% de los gitanos reside en casas comunes y normalizadas.
- INT – Noviembre. Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.
- INT – Noviembre. Transferencia del programa de empleo *Acceder* a Rumania
- ESP – Diciembre. Primer seminario estatal Roma/Gitanos del Este, organizado por la FSG
- ESP – Real Decreto 2066/2008 por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Introduce la erradicación del chabolismo y la infravivienda.

2009

- INT- Enero. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea, donde se insiste en la necesidad de combatir toda forma de discriminación
- INT- Febrero. España se integra formalmente en la “Década para la Inclusión de los Gitanos 2005-2015”
- INT – Marzo. Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2009, sobre la situación social de los romaníes y su mejor acceso al mercado de trabajo en la UE (2008/2137(INI))
- INT – Abril. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) publica los resultados de la primera encuesta (EU MIDIS) realizada a escala comunitaria sobre las experiencias de discriminación y delitos racistas de los inmigrantes y las minorías étnicas (con especial atención a los roma/gitanos).

- **INT- Abril. La Comisión Europea crea una Plataforma para mejorar la coordinación de los esfuerzos de la UE en la lucha contra la exclusión de los gitanos.1ª reunión de la Plataforma en Praga y Propuesta de 10 Principios Básicos Comunes para la inclusión de los gitanos.**

- INT – Junio. Documento de Conclusiones del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales de la UE sobre la inclusión de los gitanos.

- ESP- Junio. Se aprueba el Plan integral del pueblo gitano de Cataluña para el periodo 2009-2013.

- INT- Junio. Livia Járóka, eurodiputada húngara de etnia romaní reelegida en el Parlamento Europeo Viktória Mohácsi, también gitana y de Hungría, no logró los votos necesarios para su reelección.

- INT – Junio. Publicación de un estudio de la UE sobre *La Situación Social de los Gitanos y su Mejor Acceso al Mercado de Trabajo en la UE*

- ESP – Septiembre. Se inicia en la Universidad Pública de Navarra el Curso online de Experto en Intervención Social con la Comunidad Gitana (Curso 2009-2010, UPNA-FSG)

- ESP – Septiembre. Nace el programa *Promociona* de apoyo y orientación educativa para alumnos gitanos desarrollado por la FSG

- ESP- Octubre. Se nombra Presidente del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por su Origen Racial o Étnico a José Manuel Fresno García y vicepresidente a Juan de Dios Ramírez Heredia.

- ESP – Octubre. Se celebra en Madrid el Seminario internacional “Salud y Comunidad Gitana. Análisis de la Situación en Europa”,

- INT – Noviembre. Publicación por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE del estudio *Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros*

- INT- Diciembre. Entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que refuerza las competencias de la UE en el ámbito de la igualdad de trato y no discriminación: El artículo 2 define la no discriminación como uno de los valores que debe fundamentar la actuación de la Unión Europea.

- **INT- Diciembre. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos da la razón a la viuda gitana española M^a Luisa Muñoz y concluye que negarle la pensión fue discriminatorio**

- INT- Eurobarómetro sobre la Discriminación en la UE, con indicadores sobre la población gitana

- INT - Estudio comparativo de las Encuestas Nacionales de Salud a población gitana y población general de España, 2006.

2010

- INT- Enero. Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, designado por el Parlamento Europeo y el Consejo.

- ESP – Enero. Fallece José Heredia Maya (escritor gitano).

- INT – Enero. Centenario de Django Reinhardt (guitarrista gitano)
- INT- Abril. **Se celebra en Córdoba la “II Cumbre Europea sobre Acciones y Políticas a favor de la Población Gitana” organizada en el marco de la Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010.**
- ESP- Abril. **Se aprueba el Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012.**
- INT – Abril. Comunicación de la Comisión Europea sobre *La integración social y económica del pueblo romaní*
- INT – Abril. El Consejo de Europa presenta un informe sobre la situación de los gitanos en Europa
- INT- Mayo. La UE adopta nuevas medidas para mejorar las condiciones de vivienda de las comunidades gitanas (artículo 7.2 del FEDER)
- ESP – Junio. Se presenta en Madrid la Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad de la que forma parte la FSG
- INT- Septiembre. Colombia reconoce los derechos de los gitanos y promoverá sus prácticas culturales (Decreto 2957)
- INT – Septiembre. Manifestación el día 9 en numerosas ciudades europeas (entre ellas Madrid y Barcelona) para protestar contra la política de expulsiones indiscriminadas de gitanos por parte del Gobierno francés de Sarkozy.
- ESP- Septiembre. Se crea la Red de servicios de asistencia a víctimas de discriminación del Consejo de Igualdad de trato
- INT – Septiembre. Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea
- INT- Octubre. Los 47 países del Consejo de Europa adoptan la “Declaración de Estrasburgo” en la que denuncian la discriminación que continúan sufriendo los gitanos en Europa
- INT – Noviembre. La Unesco declara el flamenco Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad
- ESP – Noviembre. La FSG presenta junto con el Instituto de la Mujer el estudio *Evaluación de la normalización educativa de las alumnas y los alumnos gitanos en la etapa de Educación Primaria*

2011

- INT- Febrero. Discurso de Jerzy Buzek, presidente del Parlamento Europeo, en sesión plenaria, en el que se reconoce el genocidio gitano en la 2ª Guerra Mundial
- INT- Marzo. El Parlamento Europeo aprueba por amplia mayoría una Resolución sobre la futura Estrategia para la Inclusión de la Población Gitana.
- INT- Abril. **La Comisión Europea presenta el 5 de abril una Comunicación sobre el Marco de la Unión Europea para las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana hasta 2020**, en el que establece por primera vez un marco común para el desarrollo de medidas y políticas en el ámbito

nacional a partir de enfoques, objetivos y ámbitos de trabajo compartidos por todos los Estados miembros.

- INT – Abril. 40º aniversario del Congreso Gitano de Londres en el que se instituyó la bandera y el himno gitanos
- ESP – Abril. Consejo Regional del Pueblo Gitano creado por Orden de la Consejería de Salud y Bienestar Social de Castilla - La Mancha
- ESP – Mayo. I Plan Integral de Atención a la Población Gitana de Navarra (2011-2014).
- ESP – Mayo. I Encuentros Comunidad Gitana. Ciudadanía y Diversidad organizados en Madrid por la FSG
- INT- Junio. El Papa recibe en el Vaticano a dos mil gitanos europeos en el 75º Aniversario de la beatificación de “El Pelé”
- INT- Junio. La reunión del Consejo Europeo, celebrada los días 23 y 24 de junio en Bruselas refrenda el informe de la Presidencia sobre la inclusión de los gitanos y exhorta a que se apliquen las conclusiones del Consejo del 19 de mayo sobre el Marco Europeo de Estrategias Nacionales para la Inclusión Social de la Población Gitana. Este Marco obliga a todos los Estados miembros a presentar sus propias Estrategias Nacionales antes de finales de 2011.
- ESP- Junio. El Boletín Oficial de las Cortes Generales del 10 de junio publica el Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que no llegará a ser aprobado.
- INT- Julio. El Parlamento Europeo publica un estudio sobre los ciudadanos gitanos en la Unión Europea
- INT-Septiembre. El Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa organiza una Cumbre de Alcaldes dedicada a la población romaní en Europa, en Estrasburgo (Francia)
- INT-Septiembre. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) presenta su Recomendación nº13 de política general sobre lucha contra la discriminación hacia los gitanos
- ESP – Noviembre. Concesión de la Cruz de Plata de la Orden Civil de la Solidaridad Social al profesor gitano Ricardo Borrull por su labor en la escolarización de los niños gitanos
- ESP- Diciembre. El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad publica el informe: *Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007*

2012

- INT - Febrero. Informe del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre *La situación de los derechos humanos de los gitanos*
- INT – Febrero. El secretario general del Consejo de Europa y la Comisaria de Educación y Cultura de la UE inauguran la Conferencia del programa de mediadores gitanos “Romed”

- **ESP - Marzo. El Consejo de Ministros aprueba, a propuesta del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la “Estrategia para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020”.**
- INT - Marzo. Reunión Extraordinaria de la Plataforma Europea sobre la Inclusión social de la Población Gitana
- ESP - Marzo. Inauguración en Granada de la Exposición ‘Vidas Gitanas’ del Instituto de Cultura Gitana
- ESP - Abril. Renovación de cargos del Consejo Estatal del Pueblo Gitano
- INT – Mayo. Comunicación de la Comisión Europea sobre las Estrategias Nacionales de Inclusión de los Gitanos
- INT – Mayo. Presentación de la Encuesta de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales - FRA sobre *La situación de la población romaní en 11 Estados miembros de la UE*
- INT – Mayo. Recomendaciones a España del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas con referencias a la población gitana

EU INCLUSIVE

Data transfer and exchange of good practices regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain

SOCIAL INCLUSION POLICIES AND ROMA POPULATION IN SPAIN

THE SPANISH MODEL OF SOCIAL INCLUSION OF THE ROMA POPULATION





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

PROJECT DESCRIPTION

Project's Identification Data:

Project Title: EU INCLUSIVE – data transfer and exchange of good experiences regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain

Identification Project Number: POSDRU/98/6.4/S/63841

Priority Axis 6: Promoting Social Inclusion

Major Field of Intervention 6.4: Transnational initiatives for an inclusive labor market

The project is implemented during the period between September 2010 and September 2012.

Total Project value is lei 9,337,116.25.

EU INCLUSIVE – data transfer and exchange of good experiences regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain, is a joint transnational project, implemented in Romania by the Soros Foundation in partnership with the Open Society Institute – Sofia of Bulgaria, Fundación Secretariado Gitano of Spain and Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani from Italy.

The objective of the project is to develop cooperation practices in the field of Roma inclusion in order to promote their inclusion in the European labor market and employment increased capacity among organizations dealing with Roma integration from Romania, Spain, Italy and Bulgaria by means of mutual transfer of comparative data and local experiences.

The project aims to carry out a diagnosis of the situation of the Roma integration on the labor market in all the 4 European countries and to transform the sociological information thus obtained in order to elaborate public policies with national and transnational application.

We plan to:

- create an accurate comparative baseline database on Roma inclusion and employment in each of the 4 partner States;
- identify and promote successful practices identified in each of the partner countries and to increase the relevance of the public policies in the field of Roma inclusion by valorization of such experiences ;
- analyze and use the recent European history of the Roma inclusion initiatives and to raise their presence on the labor market, with reference also to Roma migrants;
- develop a transnational long-term partnership between countries and organizations that work in Roma social inclusion field.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

PARTNERS

Soros Foundation Romania (www.soros.ro) – our mission is to promote models for the development of a society based on freedom, responsibility and respect for diversity. Starting with 2003, we have implemented frame programmes intended to social inclusion, among which the “Decade of Roma Inclusion” Programme and the Integrated Community Development Programme, and we also carried out many sociological researches on the situation of Roma population in Romania, an important one being Roma Inclusion Barometer, as well as community development projects such as “My Roma Neighbor” Project and “The Nearly Center (Centrul de Aproape) - Rural Area and Social Economy in Romania (RURES)” Project.

Open Society Institute-Sofia, Bulgaria (www.osi.bg) – is a nonprofit nongovernmental organization founded in 1990, which has the mission: to promote, develop and support the values, attitudes and practices of an open society in Bulgaria; it is proposing public policies and debates on crucial issues for Bulgaria.

Fundación Secretariado Gitano, Spain (www.gitanos.org) – is a cross-cultural social non-profit organization that provides Roma community development services throughout Spain and at the European level. It started its activity in the '60 and was set up as foundation in 2001. The mission of the Fundación Secretariado Gitano is the integral promotion of the Roma community based on respect and support of their cultural identity. FSG also is active in other EU countries: directs the EURoma Technical Secretariat together with more than 12 Member States and participates in projects in Romania.

Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, Italy (www.casadellacarita.org) - is a non-profit foundation, with social and cultural purposes. It was created in 2002 with the mission to create opportunities for the inclusion of any people living in conditions of social and cultural marginalization: homeless, migrants, asylum, Roma people, supporting their access to rights, services, opportunities and resources.



INTRODUCTION

This document is an analysis carried out from the perspective of the Fundación Secretariado Gitano¹ on our role as an organisation involved in the *comprehensive promotion of Roma population on the basis of respect and support for its cultural identity* – as reflected in our Mission. The document seeks to review and assess the factors that have facilitated but also hindered the social inclusion of the Roma population in Spain, while analysing its current situation.

With regard to our activity, we have had years of intense work and of achievements, which give meaning to our social function. Over the years, the FSG has actively contributed – with a dimension, capacity and impact that has increased significantly in comparison with previous periods – to the protection of Roma rights, to the recognition of their identity and to the process of Roma social inclusion. This contribution was achieved through various means: providing information by conducting studies and research; carrying out social awareness-raising campaigns; undertaking advocacy actions to have an impact on policies and public decision makers; promoting networks and partnerships designed to involve other stakeholders and, especially, providing Roma with direct services in the sensitive areas like education, housing, health and employment. It is in the latter field of activity that we have achieved, over the past twelve years and with the support of the European Social Fund and of the Spanish public administrations, the most solid, efficient and effective social and labour inclusion movement of all initiatives designed for Roma, namely, the *Acceder* programme.

This programme is recognised as an example of good practice both in Spain and Europe. Without doubt, it represents a different method of approaching the social and labour inclusion of the Roma population and has demonstrated its success through quantifiable and verifiable results.

The *Acceder* programme, along with a series of approaches and active social inclusion policies, has played a large part in what has begun to be known as the *Spanish model of social inclusion of the Roma population*. This programme represents a benchmark in Europe in terms of how the political will, the activation of resources and a determined approach based on equal rights, can generate real and collective change for one of the most excluded and discriminated against groups in Europe, the Roma population. Our intention is to acquire more in-depth knowledge of what is behind this *Spanish model* and to assess its transferability

¹ Fundación Secretariado Gitano (FSG) is an inter-cultural NGO whose mission is the comprehensive promotion of the Roma population. This organisation operates since the 80 and, currently, has over 60 offices spread across the entire Spanish territory, with an average of 800 employees. www.gitanos.org

to other European contexts where the socio-economic situation of Roma population is critical.

Now more than ever, Roma issue is on the European political agenda. It is critical to take advantage of this political impulse to efficiently activate the policies and programmes which fully tackle social exclusion factors and which promote the full equality of an European population composed of over ten million persons. In the current context, the Spanish model can become a valuable reference point for other EU countries that are promoting their National Roma Integration Strategies (NRIS) in order to turn these strategies into truly useful tools to generate concrete change.

In the first place, this document will review the concept of 'social inclusion': what the concrete approach of the Fundación Secretariado Gitano to this question consists in and what the European and Spanish political and legislative framework of this issue is. This chapter will assess the impact of European initiatives and legislation on the development of programmes in Spain and, also, how the Spanish experience has been able to influence the approaches adopted by the EU with regard to the Roma issue. The second section addresses the historic course of the social inclusion of the Spanish Roma population by analysing key advances. We focus particularly on the territorial distribution of public administrations' competences and their relation with the social inclusion of the Roma population. In the third section, we will conduct a detailed analysis of the current situation of the Roma population in Spain in the key areas of employment, education, housing, health and social inclusion in general (with a special emphasis on social services). The section also addresses cross-cutting issues such as, for instance, discrimination, gender equality, migration policies, as well as the cultural and institutional recognition of the Roma population. Finally, we shall reflect on the usefulness of the *Spanish model* for other European countries.

ANGLAL

Kadava dokumènto si jekh analiza kerdini katar i Fundaci3n Secretariado Gitano² thaj amaro r3lo instituci3aqo kaj si le implikime ti promovil anθ-e jekh than i komuniteta romani katar o r3spekto 3e k-o vastdimos laqe kult3ralikani indentiteta, kade sar sikavel amari Misia. Kamel te paledikhel thaj te rodel e buta kaj z3utisaren vi kaj lupunzin o soci3lo andripen la populaci3aqo romani anθ-o Spanikano them, kerdindoj vi jekh analiza anθ-i lenqe akanutni situ3acia.

So dikhel amari aktiviteta, sasas kerdini anθ-e ber3a butaeqe phare thaj realizacie kaj dine jekh res amaraeqi soci3lo f3nkcia. Ber3a anθ-3l kaste i FSG kerd3s – jekh riga3a thaj jekh 3ajipen po but maj baro sar anθ-3l nakhle ber3a – jekh aktiviteta kaj anel kontribucia anθ-o brakhipen e romenqe xakaja, te prin3anel pes lenqe indentiteta vi anθ-o soci3lo andripen lenqe somdasnenqe. Jekh kontribucia kaj kerd3s pes p-al verver riga: dinindoj inform3cie kerindoj st3diur3e haj rodimata; kerindoj kampanie kaj te la3haren i soci3lo situ3acia; kaj sasas len zor p-al politike thaj p-al kodolenqe kaj si len zor te len p3blike decizie; kerindoj promovacia e recelenqe thaj parteneriatur3e te anel pe maj but manusa inter3some thaj, po but, te keren e romenqe servi3ur3e anθ-3l maj phare riga sar si i eduk3cia, o than3ripen, o sastipen thaj i buti. Anθ-i 3ltime rig, e z3utipna3a e Fond3sqo Soci3lo Evropnikano thaj la spanikan3ki administracia, kerd3s pes anθ-3l kadala de3uduj ber3a kaj nakhline o fenom3no le soci3losqo andripen thaj la but3qi, sos maj zurali thaj maj la3hi sar sea kaj sas kerdine le de anθ-3l roma, o progr3mo Acces.

Kadava progr3mo si lu prin33rdo sar jekh but la3ho misal but3qo, anθ-o Spanikano them, vi anθ-e Evropa. Reprezentisarel bi griza3a jekh ververes kerimos e soci3losqo andripen thaj la but3qi diz la populaci3qi romani, thaj sikad3v lesqo baxtogor rezult3turen3a mapisarde thaj kaj da3tin te aven sikade.

O progr3mo Acces, maj but m3dur3a kerimasqe buti thaj aktive politike anθ-o soci3lo andripen , si kodola kaj kerdine so 3irdel te bu33l o spanikano m3delo anθ-o soci3lo andripen la populaci3qi romani . Jekh viram referenciaqo anθ-e Evropa kaj o kamipen politiko, o kidipen e maj la3he but3nqe thaj sar kerel pes buti te anel pes barabar e xakajenqo, da3til te anel jekh 33co paruvimos anθ-e jekh than, de anθ-o jekh gr3po kaj si sos maj inkalado thaj diskrimime katar i sea Evropa, i populacia e romenge. Ame kam3s te prin33nas anθ-o xurdipen so si

² Fundaci3n Secretariado Gitano (FSG) si jekh organizacia birajipenasqi ma3karkut3ralikano kaj si la i misia te promovil anθ-e jekh than i populacia romani. Sas kerdini anθ-e le ber3a 80 thaj akana si la 60 biro3r3 anθ-o Spanikano them thaj si la sar 800 manusa kaj keren buti. www.gitanos.org

pala kadava spanikano mòdelo thaj te dikhas lesqe zor te avel biárdo anθ-e aver evropnikane kontèksturæ kaj i sociàlo-ekonomikani situàcia la populaciaqi romani si but nasul.

I problèma e romenqe p-ai evropnikani politikaki lista si li maj but sar orjkana. Si bazutno te profitàs kadalatar politika buti te aktivæs e politike thaj le progràmuræ kaj but maren le bută e sociàlosqo inkalaipen thaj ingeren o ćáco barbarbar kadalaqi evropnikani populacia kaj si la maj but deś milioni manušenqe. I referencia e mòdelosqo spanikano daštil te avel anθ-o akanutno kontèksto jekh kontribucia molkućni de anθ-ăl aver thema katar i EU kaj akana keren pesqe e themesqe stratèqie anθ-o sociàlo andripen la populaciaqi romani, te keren de anθ-ăl lenqe nište instrùmenturæ ćáces trebutne kaj te anen jekh ćáco paruvimos.

Anθ-o kadava dokumènto keraça anθ-i jekhto rig jekh paledikhipen e koncèptosqe sociàlo andripen: save si i konkreto dikhipen anθ-i kadaja buti katar i Fundaci3n Secretariado Gitano thaj savo si o spanikano thaj evropnikano avlin politiko thaj thamikano anθ-i kadaja problèma. Anθ-o kadava kapitolo dikhaça o impakto le iniciativenqe thaj la thamăqi evropenikani maşkar sar sas kerdine le programuræ anθ-o Spanikano them thaj, vi sar i spanikano eksperiència daštilăv te maşkarărel e mòduræ kaj i EU astardăv len anθ-i problèmatika e romenqe. Anθ-i dujvar rig dikaça pala i història sar sas kerdino o sociàlo andripen la populaciaqi romani spanikani kerindoj jekh analiza e maj bare butănqe. Dikhaça anθ-o xurdipen i analiza sar sas rigærdi anθ-o them e bută kaj trebun kerde katar i pùblico administracia thaj laqi relàcia le sociàloça andripen la populaciaqi romani. Anθ-i trinvar rig keraça jekh analiza anθ-o xurdipen anθ-i akanutni situàcia la populaciaqi romani katar o Spanikano them maşkar but vastne sar si i buti diz, i edukàcia, o thanăripen, o sastipen thaj o sociàlo andripen jekheste generalò nivelò (but dikhindoj e sociàle servićură). Sa kade, maj dikhena pes aver bută, sar si i dikrinimàcia, o barbarbar putardo vi o ling, e politike la migracjiaqe thaj i populacia romani, thaj o institùcionalo thaj kultùralo prin3arimos. Anθ-o agor, dikhel pes sar daštil te avel laćho o spanikano mòdelo de anθar aver evropnikane thema.

SOCIAL INCLUSION AND ROMA POPULATION IN SPAIN

CONCEPTUALISING SOCIAL INCLUSION

Active citizenship, participation and social inclusion

Social exclusion relates to the processes by which persons and/or communities are confronted with barriers to access rights, opportunities and resources (for instance, access to employment, education, healthcare services, housing, civic involvement and democratic participation, etc.) to which the majority population has access on a regular basis and that are key to guaranteeing their citizenship.³

Social exclusion is a multidimensional phenomenon aggravated by poverty, understood here as the effect of an inadequate distribution of resources and which hinders the full participation in the social, economic and political life of society. Exclusion is directly related to the lack of equal opportunities and treatment. Direct or indirect discrimination deepens the poverty and exclusion of communities such as the Roma. Exclusion is also a territorial problem characterised by the emergence of segregated neighbourhoods or settlements that generate pockets of poverty, the deterioration of the physical environment and of social capital (including the increase of criminal activity).⁴

The level of inclusion or exclusion of persons in society and the risk of becoming vulnerable or sinking into poverty are closely connected to five key elements: employment, social protection, housing, education and health. Furthermore, the access to the information society and the operation of social services has a major impact on groups in situations of extreme exclusion.

Spain shows high rates of school failure, absenteeism and drop out with major consequences in terms of social cohesion, participation and behaviour. In the view of Juvenile Attorney, “90% of the minors who are brought to justice have one thing in common: school failure”.⁵ Without doubt, education is one of the most powerful factors influencing the exclusion or inclusion of individuals. Graduation from the education systems defines the position achieved by individuals in the labour market and, to a large extent, the quality of their living conditions and their vital pathways.⁶ The multidimensional nature of exclusion,

³ See the definition established by the Institute on Social Exclusion at:

<http://www.adler.edu/page/institutes/institute-on-social-exclusion/about>

⁴ Power, Anne and Wilson, William Julius (2000) ‘Social Exclusion and the Future of Cities’, *CASE paper 35*, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE. .

⁵ *El País* (2010a) “School absenteeism, zero tolerance”. 19 April.

⁶ Fresno, José Manuel and Tsolakis, Andreas (2010) *Proposals of the Third Sector of Social Action for a Social Inclusion Strategy 2020 in Spain* (Madrid: EAPN-ES).

under its three dimensions – economic, political–legal and social- relational (see below) - is currently more complex than ever.

Social inclusion is largely dependent on the actual distribution of resources and on the promotion of an active and inclusive citizenship. The promotion of an active and inclusive citizenship by the different stakeholders (the State, companies, the third sector, the majority population and the community affected by social exclusion) consists of measures aimed at change the circumstances and mechanisms leading to social exclusion through participation and empowerment. The inclusion of persons must not be understood only in material terms but also as participation in the labour market for the purpose of generating and consuming goods and services. In general terms, but, particularly, at a time of limited employment opportunities, the inclusion, in addition to their involvement in the production and consumption of social products, must achieve the active participation of persons in society, their awareness as active individuals, their capacity to choose and take decisions and their involvement as members of the community.

Active citizenship refers to the possibility and capacity of persons and communities to work together in order to achieve common objectives. Participation is a right and a participative democracy is a democracy which actively involves citizens in the debate and solution of the problems that concern them. This participation always occurs within the community and it is channelled through the civic initiative in its most diverse forms (participation at political level, in associations, in their neighbourhoods, in trade unions ...). For the participation to be possible, it must rely on spaces, formulas, systems of recognition and, all in all, on channels and means that renders it effective. In any form of participation, the defence of particular interests is legitimate, provided that these interests are subjected to the common good and the public interest.

Any process of social inclusion is a two-way process which requires the active participation of stakeholders and which goes beyond the fact of living together, with the aim of building together. As such, all persons, Roma or not, must make an additional effort and get more involved. Inclusion is not possible if there is no process of social mobility, with clear possibilities for progress for individuals. Thus, it is not sufficient to guarantee the rights and to avoid discrimination, but it is absolutely necessary to compensate for the disadvantages through positive actions, specific programmes and awareness-raising measures and, in short, through all those means which provide the individuals with the adequate conditions to exercise their rights and to actively get involved in the community.

Since 1980s, the policies designed for Roma communities in Spain have been focused mainly on making up for the disadvantages and facilitating social promotion. Roma persons have been, expressly, targeted by social policies and possibly, to a small extent, these persons have been the active individuals of such policies. Usually, individuals tend not to get involved actively in the aspects they

perceive as not related to them, especially if these aspects are not part of their development process. Any process intended to strengthen an active citizenship is undoubtedly characterised by giving the main role to individuals, offering spaces for participation, facilitating the exercise of rights, promoting values, promoting commitment in relation to responsibilities in a context of mutual understanding. It is the development of a dynamic concept of citizenship, oriented towards the participation in the public affairs, in which the true strength of individuals and social groups lies; in other words, boosting co-responsibility of citizens and institutions with regard to public affairs.⁷

The challenge to manage that Roma persons are active citizens must be approached under two complementary directions: on the one hand, turning Roma related aspects and the Roma issue into an element of public interest and not only a Roma related element. This relates not only to getting public administrations to be interested in the Roma issue, but to capturing the interest of the entire society. With regard to the Roma issue, it is essential to involve the public institutions, social leaders, social movements, etc., in order to avoid this aspect becoming a marginal problem, concerning only Roma persons, but to see it as a public compromise which concerns the entire society. On the other hand, and in addition to the above mentioned, Roma persons must get involved in public affairs not only in the issues that concern the Roma community.

An active citizenship with a higher level of engagement of the Roma community must take into account the active participation of Roma in, at least, *three areas*: the economic area, the political area and the social and relational area.

- With regard to the economic area, Roma are active citizens to the extent that they participate in the production of goods and services and to the extent they are consumers. The integration in the labour market and the business sector is a pre-requisite for generating the conditions of an active citizenship.
- The political dimension of citizenship requires the participation of Roma in politics. Logically, the political participation implies not only the participation in elections but also placing the Roma issues on the political agenda and, of course, achieving an active involvement of Roma in politics and the political parties where the problems affecting all citizens are discussed. These are the areas where the involvement of the Roma population is essential.
- The social and relational dimension requires a higher participation of the Roma persons in the civic movements, neighbours' associations and in all the aspects of cities' community life: active participation in these areas is the best indicator of mainstreaming. It is also important to treat the Roma issue as a civic issue and from an intercultural perspective. It is important to

⁷ Research Group of Institut de Govern and Politiques Pùbliques (2010) *Citizenship and new policies of social action against poverty and exclusion*. Working document.

have associations of young Roma and, especially, to ensure Roma persons' participation in youth associations. At the same time, it is significant to recognise and strengthen the cultural identity of the Roma population, as it is done by the Institute for Roma Culture for instance.

In order to allow Roma persons to choose freely, three basic conditions must be met: to guarantee their rights, to have sufficient resources and to count on the support of the services network. The public measures must fundamentally be facilitating measures and not intervention measures, which are of a preventive nature aimed at promoting the autonomy and designed for the entire population so everyone can benefit from them. Precisely the engagement and participation of citizens represent the element which can turn protection policies into prevention policies. As such, a key criterion taken into account is to what extent various applied resources provide more freedom and autonomy to individuals.

Social inclusion and discrimination

An overwhelming majority feels that discrimination is the main barrier to inclusion and participation in society as equals in the eyes of the law.⁸ The negative perceptions of the majority population regarding the Roma population, often related to xenophobia and racism, are a major obstacle to their integration in the labour market, their access to housing and public services.⁹

The case of Roma population in Spain is a clear example of the predominance of the concepts of ethnicity and race in the definition of the patterns of discrimination. Indeed, although there were improvements of this situation over the last years, the Roma population, estimated at about 700,000 persons and who is settled in Spain since the 15th century, continues to be the minority suffering the highest degree of discrimination and rejection by the majority population.¹⁰ In this sense, a high percentage (66 %) of the persons whose skin colour, physical appearance or clothing style differ from those of the majority is considered and considers itself the object of strong discrimination, regardless of their legal status.¹¹

Ethnicity and other aspects like cultural distance, gender and social class could be considered as the main variables generating discrimination against

⁸ European Network Against Racism (ENAR) (2009a) *First Report of the Special Expert Group on Promoting Equality in Employment of ENAR*. Brussels, 26-27 November.

⁹ Fundamental Rights Agency of the European Union [FRA] (2009) *EU-MIDIS. European Union Survey on Minorities and Discrimination. Report regarding the main results* (Vienna: FRA). European Union (2000a) *Directive no 2000/43/EC of the Council of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment of persons regardless of their race or ethnic origin*. (Art.2 b). Indirect discrimination is related to "structural" or "institutional" forms of discrimination, consisting of provisions, rules, customs/habits, models or attitudes of institutions and social structures which make it difficult to achieve equality of rights and opportunities between the majority population and specific communities or individuals. The European Council states that "The right to equality before the law and protection of each person against discrimination represents a universal right" (See, 3).

¹⁰ Fundación Secretariado Gitano (FSG) (2009a) *FSG 2009 Annual Report. Discrimination and the Roma Community* (Madrid, FSG). European Commission (2009) *Discrimination in the European Union*. Special EuroBarometer 317.

¹¹ European Commission (2009) *ibid*.

Roma. These variables can define - deepening or lessening- the discrimination on the grounds of ethnic origin or race: Roma persons with a higher social, economic and education level are less affected than other groups by the discriminatory practices.¹²

Therefore, the policies for integration in all the key areas for citizens' participation (employment, education, housing, health) must be accompanied by measures aimed at combating discrimination and promoting equal treatment as well as at raising public awareness and fostering understanding and cohesion. The acceptable level of integration of the Roma community achieved over the past two decades could undergo a quick backward step in the current context of economic recession, which condemns to unemployment a large number of minorities, generates a gradual increase of school segregation and motivates the proliferation of racial discourses.

The current situation is precisely what requires the following urgent measures: 1) early detection of the cases of discrimination, monitoring and support granted to the victims of discrimination, 2) adoption of specific compensation measures to promote equal treatment and opportunities, 3) activation of the fight against discrimination not only on a legal level but also by strengthening the activities carried out by public institutions, such as those of the newly established Council for the Promotion of Equal Treatment and of the NGOs devoted to these problems.

With regard to the Roma community, over the last years many of its members have experienced a change of attitude towards the labour market, accompanied by an increase in the access of the youngest generations to legal low-skilled jobs. This process has been thwarted by the requirements of the knowledge-based economy and the higher competitiveness of companies. This implies the need to make major investments in training and educational support programmes targeting young Roma. The situation of Roma immigrants coming from countries in Eastern Europe is particularly difficult, taking into account the magnitude of the social rejection, the marginalisation and the extreme poverty these persons have to face. It is necessary to apply specific measures and mechanisms to detect discrimination problems in order to guarantee fundamental rights and equal treatment.

Bringing interculturality into practice

The Spanish experience shows that, historically, neither the exclusion practices nor the assimilation practices have worked with regard to the Roma community. Rather on the contrary, this type of practices stigmatise the persons who are different -in this case different in terms of ethnicity and nationality- deepening the discrimination of the groups that suffer from it and, at the same time, increasing the level of rejection and racism in the society. What really works

¹² Interview with a representative of the Ministry of Equality, 26 June 2010. European Commission (2010a) *i2010 in context: ICT and Lisbon Strategy*; European Commission (2010b) *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

are continued policies aimed at compensating the disadvantages of individuals while committing the Roma community with the fulfilment of its obligations.

Beyond the debate on multiculturalism, many Spanish organisations are working with ethnic minorities and are defined as intercultural entities.¹³ We are not talking about entities *one hundred percent of minorities* in the sense that they are not organisations promoted and led exclusively by minorities, nor about *pro minority* organisations, i.e. organisation which are simply working with minorities. Defining these entities as intercultural ones marks their vocation and determines their activity, that is, the full promotion of communities based on the respect of their cultural identity. Their mission aims at promoting the access of persons to social rights, services and resources on an equal footing with the rest of the population. These entities understand that interculturality is translated into the promotion of coexistence where the respect for cultural identities and for the values of various cultures coexists, within the compliance with human rights and the laws in force. This is the reason for working from an integral perspective, not only by developing initiatives which contribute to improving the persons' living conditions, but also initiatives aimed at promoting their recognition and support.

Interculturality is part of these organisations' vision to the extent that they plead for a cohesive society, where persons of different identities and cultures are exercising freely and fully their citizenship and are contributing to the enrichment of the universal culture. For these institutions, interculturality is not just one of their defining characteristics and one of the values they integrate in their working method, but also an aspiration of a model of society they wish to build. The message that these organisations are transmitting outside, as well as inside, consists of the fact that they wish to be a laboratory and a reflection of what they would like the society to be: a space where different persons (in this case Roma persons and non-Roma persons) are working together for a fairer society (in the case of the Roma by supporting and promoting under-privileged persons), inspired by the universal values of justice and solidarity, respecting the various cultures and turning these cultures into a source of enrichment.

One of the objectives gradually achieved by these organisations is the fact that, at all levels of organisation – i.e. both at the level of institutional positions, as well as the employees, the volunteers and the beneficiaries– there is a progressive balance between Roma and non-Roma persons.¹⁴ It is a legitimate model which illustrates the medium-term impact, as demonstrated by its results and characteristics:

¹³ For instance, this is the case of the Fundación Secretariado Gitano (FSG) defined as an intercultural organisation: the *FSG is a social non-profit intercultural organisation, providing services for the development of the Roma community across Spain and at European level* (Presentation of the organisation).

¹⁴ In the case of the FSG, in the Board of Trustees there is practically a balance between Roma and non-Roma persons, in the teams of professionals around 40% of them are Roma (in fact, almost all teams are intercultural teams), there is an increasing number of Roma among the volunteers and as regards the projects' beneficiaries, especially in some projects like the *Acceder* programme, the percentage of non-Roma persons exceeds 30%.

- It is based on the principles and values which represent the basics of every person's dignity, human rights and democracy.
- Not only it respects the cultures and identities but also understands that when they build upon fundamental rights and democratic principles they represent a source of enrichment for the organisations and for the society.
- It starts from the premise that the only way to create society, social fabric and cohesion is through interaction, cooperation and involvement of diverse persons and cultures based on common interests.
- It understands that the promotion and development of persons (in this case, of Roma) is not only their problem (it is not only the responsibility of Roma) but the responsibility of the entire society.
- It strongly preaches that mutual understanding is possible and that it can be reached through training, by learning to respect the differences building upon common principles.
- It applies the principles and values it defends, from the perspective of continuous improvement, innovation and creativity brought by diversity.
- It is results oriented, understood as a way to change mentalities and expectations, as well as the search of social conditions which provide individuals with the means and capacity to decide about their own future.

Guaranteeing the social rights

Efficient social rights are those that guarantee the freedom and autonomy of individuals. To achieve this, any legislation should have in place an effective implementation mechanism, guaranteeing its viability. With regard to excluded persons, these rights have a triple dimension: autonomy, active inclusion and equality. In this sense, it is required to combine the principles of equality (which must be guaranteed to all persons) with the principles of autonomy (respect for the freedom and free will of individuals) and participation (active exercise of rights and obligations):

- The autonomy includes social policies sufficient to provide the resources required by individuals to avoid being poor and dependent. The objective is to guarantee minimum incomes of inclusion to the whole of population, especially to under-privileged persons such as many Roma persons.
- Active inclusion must avoid assistance and promote the persons' capacity to take decisions, which requires active inclusion and support to overcome vulnerability. The right to active inclusion should be understood as a guarantee of access to employment for those persons who are able to work, as well as sufficient and efficient adapted services.¹⁵
- The right to equality not only requires non-discrimination of treatment but also the compensation of those disadvantages (social, cultural, physical, etc. disadvantages) which place individuals on an inferior position¹⁶. In order to apply these rights, the justice system must protect the persons who are treated differently and ensure they have sufficient means to live with dignity.

¹⁵ European Commission (2008) *Commission's Recommendation 2008/867/EC of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market.*

¹⁶ European Union (2000a) *ob.cit.*

SPANISH INSTITUTIONAL FRAMEWORK

The institutional and political framework in the context of which the so-called “Spanish model” for the social inclusion of Roma has developed in the last years has been marked by a very pragmatic vision of the Roma issue. It is safe to say that the Roma issue remained on the Spanish policy agenda with a low but constant profile. There has been a political and institutional agreement to recognise certain citizenship rights and, above all, certain social rights but, in reality, this issue has never been at the core of the political debate. This problem has always been addressed in terms of the access to social rights and the guarantee of the social protection, while the weak political debate that it has generated has revolved around social inclusion and living conditions rather than culture or identity.

Since Spain became a democracy, the successive governments have shown their interest and promoted policies and measures for the Roma population in our country. At the same time, the Spanish legislation has been progressively adapted to the international rules, signing, ratifying and embracing international legal instruments.

Furthermore, the country has adopted the measures required to comply with the principles established in the different Charters, Recommendations, Agreements and Decisions of the European Union, the Council of Europe and the OSCE regarding the legal and social protection of ethnic minorities, especially of the European Roma population.

In 1978, the *Inter-ministerial Commission for the study of problems affecting the Roma community* was established within the Ministry of Culture. This Commission conducts studies and researches and draws up relevant action documents related to the Roma population. The same year a *Non-legislative Proposal on the legal status of Roma population* was presented for the first time in the Spanish Parliament in order to remove from the national legal system the specific rule which affected negatively the Roma population. This proposal was unanimously approved.

On 3 October 1985, the Spanish Parliament approved the *Non-legislative Motion for the Creation of a National Plan for Roma Development*, in compliance with the constitutional mandate of “*promoting the conditions to allow that the freedom and the equality of the person and the groups he/she is part of are real and efficient*”.

Pursuant to the provisions of this Proposal, the Government established a budget item in the State’s General Budget of 1989, which has been maintained since then, designed to implement projects of social intervention with Roma communities. We may say that the starting point of the previously mentioned pragmatic and consensual vision of the institutional and political framework with regard to the Roma issue was this political decision to implement the Roma

Development Programme in 1989, which represented a significant step forward in improving the Roma population's living conditions, with the constant and continuous allocation of resources and the participation of all public administrations, as well as with the economic support required to strengthen the Roma associative movement.

Furthermore, in 1989, an administrative unit- the Roma Development Programme- was created within what was then the Ministry of Social Affairs, currently attached to the Ministry of Health, Social Services and Equality.

In 1999, the Congress of Deputies approved in plenary to establish a *Sub-commission for the study of the Roma population's issue* within the Commission for Social Policy and Employment. Following its activity, this Sub-commission has drawn up a report recommending the further study of the problems affecting the Roma population.

In the last years, progress was seen in another fundamental area like that of Roma associations' participation in the public life. This was illustrated by the establishment, in 2005, of the *State Council of the Roma People* (Royal Decree no. 891/2005), as well as by the recognition of their culture and by emphasising their contribution to the general Spanish culture with the setting up of the *Institute for Roma Culture Foundation* in 2007.

More recently, the *Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin* was established, being regulated by the Royal Decree no. 1262/2007, which integrates two organisations for the defence of the interests of the Roma community.

The Government has fulfilled its commitments towards the Roma population by establishing the State Council of the Roma People and the *Institute for Roma Culture*, which were benchmarks for the other levels of administration, both at regional and local levels, and which have their counterparts in a few Autonomous Communities and municipalities. While these types of decisions regarding the institutional and political framework were taken very slowly and with certain delay in comparison with the trajectory and evolution of other European countries where the issues related to the public participation and the recognition of Roma population have been much more present in the political debate, in Spain this has not meant the stop of inclusion policies but their implementation under parallel paths, the last ones being much more active than the previous ones.

In 2010, the Government approved the Action Plan for the Development of the Roma Population 2010-2012 in order to improve their living conditions. It was drawn up taking into account the initiatives proposed by the working groups of the State Council- education, employment and economic activity, social action, health, culture and housing- where the different Ministries and organisations of the Roma associative movement are represented.

Finally, according to the provisions of the European Union Framework for National Roma Integration Strategies by 2020, in April 2012, the Spanish Government submitted to the European Commission its National Strategy, which establishes the framework for action regarding the inclusion of the Roma population in the following ten years.

PUBLIC ADMINISTRATION AND ROMA POPULATION

This chapter presents the institutional issues which make up the reference framework for policies and programmes designed for or of which Roma population is, directly or indirectly, benefiting from. As introduction, we would like to emphasise the Spanish Constitution articles directly related to the inclusion of the Roma population. Subsequently, we will analyse the structure of the Spanish public administration, at its various levels, as well as the method used to develop measures for the improvement of the social inclusion of the Spanish Roma population.

Relevant constitutional rights in Spain

Through its articles, the Spanish Constitution recognises a series of rights for all Spanish persons and, as such, for the entire Spanish Roma population. Despite their recognition as constitutional rights, many of them are not completely guaranteed to the Spanish population as whole.

CONSTITUTIONAL RIGHTS

- ***“Article 14. Spanish citizens are equal in the eyes of the Law, without the predominance of any **discrimination** on the grounds of birth, race, gender, religion, opinion or any other personal or social condition or circumstance.***
- ***Article 27. 1. All are entitled to education. The freedom of education is recognised.***
- ***Article 35. 1. All Spanish citizens have the **obligation to work and the right to work**, and to choose freely their profession or job, the right to promotion through employment and to a **sufficient remuneration for satisfying their needs and those of their family**, without the existence of any case of discrimination on the ground of gender.***
- ***Article 39. 1. Public authorities shall ensure **social, economic and legal protection of the family**.***
- ***Article 40. 1. Public authorities shall promote favourable conditions for the **social and economic progress and for a fairer distribution of regional and personal income, within a policy of economic stability. In particular, they shall establish a policy targeting full employment of the labour force. 2. Also, public authorities shall promote a policy guaranteeing professional training and reconversion.*****

- **Article 41.** *Public authorities shall keep a **public regime of Social Security for all citizens, which guarantees social assistance and social benefits sufficient in cases of necessity, especially in case of unemployment.** Complementary assistance and benefits shall be free.*
- **Article 43.** *The rights to the **protection of health** are recognised. Public entities shall be responsible for the organisation and protection of public health through prevention measures and required benefits and services.*
- **Article 47.** ***All Spanish citizens are entitled to enjoy a decent and adequate home.** Public authorities shall promote the necessary conditions and shall establish the rules required to apply this right, by regulating the use of lands according to the general interest in order to prevent speculation. The community shall participate in the benefits generated by the town planning action of public entities.*
- **Article 49.** *Public authorities **shall draw up** a policy for the prevention, treatment, rehabilitation and integration of persons with physical, sensory and mental disabilities, to which they will **provide the specialised care** they need and shall protect particularly so that they can benefit from the rights that this Document is granting to all citizens.*
- **Article 50.** *Through adequate and periodically updated pensions, the public authorities shall guarantee **a sufficient income for aged persons.** Furthermore, and regardless of family obligations, they shall promote these persons' welfare via a **system of social services designed to address specific health, housing, culture and spare time problems**".*

Public Administrations in Spain

In Spain, since the political transition which began after the death of Franco in 1975, the Administrations are classified according to three levels, depending on the territorial area they cover. The first level is the General State Administration with competences on the entire Spanish territory. The second level is represented by the various Regional Administrations, which cover the territory of each of the 17 Autonomous Communities, plus the independent cities of Ceuta and Melilla. Finally, the third level includes the Local Administrations, covering the corresponding regional or municipal territory, depending on whether we are talking about a province or a municipality.

The General State Administration is characterised by the fact that it has competence on the entire national territory, unlike the Regional and Local Administrations. This administration is composed of the Central Administration (the Government or the Council of Ministers, the Executive Committees of the Government, the Ministries, the General Commission of State Secretaries and Deputy Secretaries, the Interministerial Committees), the Peripheral Administration (the Government's Delegations in the Autonomous Communities) and the State Administration outside Spain (Embassies and Consulates). Its general regime is regulated by Article 103 of the Spanish Constitution of 1978 and by Law

no. 6/1997 of 14 April 1997, regarding the Organisation and Functioning of the General State Administration.

The Regional Administration holds competence over the territory of the Autonomous Community. Its level of competence is very wide and based on the State's decentralisation. These competences can differ from one Autonomous Community to another and are regulated by the Statutes of Autonomy of each community. These administrations have their own legislative body, the Regional Parliament, and their own executive body, the Autonomous Government. Each Autonomous Community is composed of one or several regions (for instance, Cantabria, Asturias, Navarra, La Rioja or Murcia).

At the local level, the Provincial Council is the counterpart of the autonomous government and administration of a region. These administrations have a territorial character and their function is to manage the economic-administrative interests of a region. In the Canary Islands, the functions of the provincial councils are exercised by the Island's councils existing in each island, the same as in the Balearic Islands. Currently, all Spanish provinces have a government body, except those corresponding to an autonomous region with a single province. One of the basic functions of the councils is to collaborate in the management of the municipal activity.

The three Basque councils and the Autonomous Government of Navarre are known as "*Diputación Foral*", taking into account that these four territories still keep their own jurisdictions. The *Diputación Foral* is an executive body which depends on the General Council (the legislative body) or on the Parliament of Navarre, depending on the case. Within the Autonomous Communities composed of one province, there are no provincial councils due to the fact that their competences are assumed by the Autonomous Community.

In addition, at the local level there are the Municipal Authorities holding competences within the municipality, while the governing body is the town council. Depending on the number of inhabitants, the municipalities must provide certain services, using their own means or in partnership with other municipalities.

There are competences and services which must be provided equally in all municipalities. However, the higher the number of inhabitant (>5,000, >20,000, >50,000 inhabitants), the higher the number of competences allocated locally by the other levels of the Public Administration. In addition to their own responsibilities, the municipalities can carry out complementary activities related to education, culture, the promotion of women, housing, health and environment protection.

Public Administrations and the policies in favour of Roma population

As mentioned before, the current Spanish administrative framework is characterised by a high level of decentralisation of powers. Here is how this is described by the recently approved *National Roma Integration Strategy in Spain 2012-2020*:

“Autonomous governments are well equipped in key areas for social inclusion of the most disadvantaged groups, such as in education, healthcare and social services. Local entities are also well prepared in terms of citizens’ safety, housing, social services management and cultural activities, with some being shared by all three administrative levels. In the last 30 years, public authorities of all levels of government have put the social inclusion of disadvantaged Roma on their agenda. This dynamic has contributed to the achievement of some significant milestones, although ...there are still great challenges ahead. The focus has been forming from the balance and complementary nature of inclusive social policies and specific programmes for the Roma people.”

During these years, the development of the Welfare State has led to the universalisation of education, healthcare and non-contributory pensions systems, to the establishment of unemployment protection systems and to the setting up and strengthening of a public social services system (including minimum benefits or income systems), social housing policies, etc., with a positive impact on the living conditions of many Roma persons because of the simple fact that they face social disadvantages.

This inclusive approach included in the general social policies, designed for the entire Spanish population, was complemented by measures specifically designed for the Roma persons faced with more difficulties in accessing universal services due to their social disadvantageous situation or social exclusion.

In this context, a series of measures, many times pioneering, appeared at national level, like:

- The approval in 1985, of a Non-legislative Motion for the Creation of a National Plan for Roma Development, by the Congress of Deputies.
- The implementation, in 1989 according to the previously mentioned proposal, of the Programme for the Development of the Roma Population (PDG).¹⁷
- The support for the establishment and cooperation with Roma Non-Profit Organisations (NPOs) and/or that are working for the promotion of Roma population, in a first stage at national level.¹⁸ In parallel with the decentralisation process applied in Spain, the Roma associative movement was gradually strengthening at local level, which generated, step by step, regional federations that, currently, have a significant role as interlocutors of the public authorities, especially at regional level.

Furthermore, when the Spanish Autonomous Communities map was being drawn up, at regional level appeared initiatives designed specifically to

¹⁷ In 1989, a specific budgetary allocation was approved in the General State Budget to finance this programme. Since then, this allocation of funds takes place through collaboration agreements with the Autonomous Communities and the municipalities, which provide the co-funding. For more details, see the Annex.

¹⁸ At national level, the financial support is provided through subsidies based on the annual calls for proposals of the Ministry, in particular the call for proposals regarding the 0.7% of the Personal Income Tax (IRPF), and the call for strengthening the social fabric in the context of the General Regime.

approach the situation of the Roma Community in the territory. Among such initiatives we can mention:

- The establishment of the Secretariat for Research and Implementation for the Roma Community, by the Council of Andalusia in 1985¹⁹.
- The implementation by several Autonomous Governments of certain Action Plans specifically designed for the Roma Population, like the Andalusia Region²⁰, and subsequently of the Basque Country,²¹ Catalonia,²² Extremadura,²³ or Navarre.²⁴

- Approval by the Spanish Government, in 2010, of the Action Plan for the Development of the Roma Population 2010-2012²⁵, currently in force.

Along with these initiatives, and as a result of the demands of the Roma associative movement regarding the need to pay attention not only to under-privileged groups of Roma persons but also to the promotion of aspects related to identity and culture, steps forward for the social and institutional recognition of the Roma population were taken:

- The Council of Andalusia establishes in 1989 the Andalusia Roma Socio-Cultural Centre as a centre for the socio –cultural activation of the Roma population in Andalusia located in Granada.²⁶
- The Congress of Deputies establishes in 1999 a Sub-commission for the study of the problems of the Roma people.
- A parliamentary resolution, approved in 2005, urged the Government to promote the culture, history, identity and language of the Roma people,²⁷ which resulted in the establishment, in 2007, of the Institute for Roma Culture,²⁸ within the Ministry of Culture.
- On the other hand, the Parliaments of several Autonomous Communities have included in the reforms of their Statutes of Autonomy, express remarks

¹⁹ On 7 October 1985, the Andalusia Government Council establishes the Secretariat for Research and Implementation for the Roma Community, as an advisory and coordination body of the Council of Andalusia for the actions designed to promote the Roma community in the territory of Andalusia, in response to the need to provide an integral attention to the Roma people.

²⁰ Instrument of integration and coordination in all the areas, services and programmes implemented in the various areas of the Autonomous Community of Andalusia targeting the Roma community in Andalusia. The Plan covers the period between 1997 and 2000 and, currently, it continues through the Call to undertake intervention projects in favour of the Roma community through the Local Corporations as administrative bodies.

²¹ First and Second Basque Plan for the Integral Promotion and Social Participation of the Roma community (2004-2007) and (2007-2011).

²² First and Second Integral Plan of the Roma people in Catalonia (2005-2008) and (2009-2013).

²³ Integral Plan for the Social Promotion and Participation of the Roma people in Extremadura (2007-2013).

²⁴ Integral Plan for the Roma population of Navarre (2011-2014).

²⁵ Approved by the Council of Ministers' Agreement of 9 April 2010.

²⁶ The Roma Socio-Cultural Centre of Andalusia was established on 24 October 1989, as a centre attached to the Department for Equality and Social Welfare. Since the beginning it operates as centre for socio-cultural guidance and activation in order to achieve the development of Roma in Andalusia by scheduling cultural and social activities designed both for the Roma and the society as a whole.

²⁷ Non-legislative proposal of 27 September 2005 calling on the Government to promote the culture, history, identity and language of Roma people.

²⁸ The Institute for Roma Culture is a public-governmental foundation for the promotion of Roma history, culture and language through studies, researches and publications, as well as for the promotion of certain initiatives leading to the integration of the Roma community and the recognition of its cultural identity recognition.

regarding the Roma communities historically ascertained on their territories, as is the case in Andalusia,²⁹ Aragon,³⁰ Catalonia³¹ and Castile-León.³²

- Moreover, in the last years, bodies of consultation and representation of the Roma associative movement have been established within the scope of the General State Administration and in several Autonomous Communities. An example is the establishment of the Roma People State Council in 2005,³³ or of similar entities in Catalonia,³⁴ the Basque Country,³⁵ Extremadura,³⁶ or Castile-La Mancha.³⁷ Although it is not a specific body related to the Roma Community, we must mention here the establishment of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin,³⁸ of which two organisations of the Roma associative movement are part, as well as the establishment of Victims' Support Network, promoted by this body.³⁹

APPROACH OF THE FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO

The current working approach of the FSG is the result of a long process of learning and experience based on the interaction with the Roma population over the last 30 years. The successes and failures served to model and adapt the responses to the actual needs of the population.

²⁹ The Statute of Autonomy of Andalusia, established by the Organic Law no 2/2007 of 19 March, provides in Art. 10.3.21 as one of the objectives of the Autonomous Community: "The promotion of the conditions required to fully integrate the minorities, especially the Roma community in order to achieve its full social inclusion".

³⁰ Organic Law no 5/2007 of 20 April reforming the Statute of Autonomy of Aragon, establishes the obligation for the public authorities of this region to promote "the conditions required to fully integrate the minorities, especially the Roma community". (Art. 23.2).

³¹ The Statute of Autonomy of Catalonia establishes in Art. 42.7 that the public authorities "must guarantee the recognition of the culture of Roma people as a safeguard of its historic reality". (Organic Law no 6/2006 of 19 July reforming the Statute of Autonomy of Catalonia.)

³² The Statute of Autonomy of Castile-León, among its guiding principles of public policy, provides for (Art.16) "the non-discrimination and respect for the diversity of various ethnic, cultural and religious groups of Castile-León, with special attention to the Roma community".(Organic Law no 14/2007 of 30 November reforming the Statute of Autonomy of Castile-León).

³³ Established and regulated by the Royal Decree no 891/2005 of 22 July, the Roma People State Council is an interministerial collegiate body for consultancy and advice which institutionalises the collaboration and cooperation of the Roma associative movement and the General State Administration for the development of social welfare policies based on the integral promotion and development of Roma.

³⁴ *Consell Assessor del Poble Gitano* (Advisory Council of the Roma People), established by Decree no 102/2005 creating the Inter-departmental Commission of the Integral Plan of the Roma People and the Advisory Council of the Roma people.

³⁵ Council for the Integral Promotion and Social Participation of Roma People in the Basque Country, established by Decree no 289/2003 of 25 November.

³⁶ Regional Council for the Roma Community established by Decree no 179/2001 of the Government of Extremadura.

³⁷ Regional Council for the Roma Community established by the Order of the Department of Health and Social Welfare of Castile-La Mancha on 25 April 2011.

³⁸ The Council is a collegiate body attached to the Ministry of Health, Social Policy and Equality, composed of central, regional and local administrations, representative business organisations and trade unions as well as non-profit organisations active in the area of discrimination based on race or ethnic origin. It is regulated by Royal Decree no 1044/2009 modifying Royal Decree no 1262/2007 regulating the composition, powers and operation of the Council for Promotion of Equal Treatment and Non-discrimination of Persons on race or ethnicity grounds.

³⁹ This is a service promoted by the Council for Equal Treatment which provides support and independent guidance to persons who have been discriminated based on their race or ethnic origin in any area (education, health, housing, employment, etc.). The provision of assistance is done through a network of social organizations and trade unions, including the Unión Romani and the Fundación Secretariado Gitano.

The experience proved to us that in order to make changes in the living standards of Roma population it is necessary to work at two levels: with the Roma population, for providing services, and with the rest of the society, for changing the attitudes. For this reason, our activity focuses on two core actions:

- To provide direct services to Roma population, mainly in the areas of employment, education, housing, health, community services, etc.
- To undertake actions addressed to the entire society: increasing public awareness, providing training to the professionals directly working with the Roma population (teachers, nurses, social workers, etc.) and advice to the public administrations and to other actors involved in the decision-making process of issues that affect the Roma population. All this accompanied by analysis and researches which reflect the reality of the social circumstances of the Roma population.

The parallel and complementary action on these two levels allows us to consolidate our work on the ground and to legitimate our institutional discourse, based on the direct knowledge of the reality and needs of Roma population.

Strategic Approaches

There are a number of principles acting as pillars for the actions and interventions developed by the Fundación Secretariado Gitano:

- **Interventions must aim at the normalisation of the Roma population and avoid segregation.** This implies working for the integration of Roma in the mainstream services of the different areas (education, primary healthcare, professional training, health, etc.). To this end, the FSG has three lines of action: firstly, trying that the public services make an effort to adapt in order to facilitate the access of Roma population to the services; secondly, providing structures of mediation which mobilise the Roma and assist them when accessing the above mentioned services because, otherwise, the experience proves that they will never have access to them or they will use them incorrectly; and, finally, when necessary and advisable, implementing specific services adapted to Roma population, as the only manner to guarantee the attention to Roma population. In this case, services should be adapted, but should not lead to segregation.

- **Partnership:** We strongly believe that problems affecting the Roma community concern the entire society, and therefore, in order to search for solutions and work effectively, it is necessary to look for allies and not to exclude anybody. The FSG approach consists of involving the different actors from our society in a common project – the social inclusion of the Roma community – promoting the idea that a higher social cohesion benefits all of us. For this reason, it is important to involve in our work, at different levels and with different roles, a wide spectrum of our society: the different levels of public administrations,

companies, mass media, economic and social actors, with particular attention to NGOs- both those created by the Roma themselves as well as those which already undertake, or could undertake, programmes aimed at promoting the Roma population. Partnership, as one of our most deeply-rooted working approaches, is not a simple discourse, but it is materialized in the agreements signed with public administrations and companies, as well as in the active participation of our organisation in a wide range of social networks and platforms and in the close cooperation with some media.

- **Intercultural approach**, as a reflection of a plural and diverse society with multiple identities. The FSG is not an ethnic organization that represents the Roma community or its interests. Roma and non-Roma work in this organisation to defend certain social and equal opportunities rights for all. This interculturality is reflected both in the FSG staff as a whole as well as in its managing bodies (Board of Trustees) and the beneficiaries of the programmes and the activities undertaken by the organisation. The FSG tries that its programmes and activities are a natural environment where Roma and non-Roma coexist.

- **Actions aimed at producing changes in the living standard of Roma population:** the main objective of the specific activities performed by the FSG is not to strengthen aspects related to culture and identity of the Roma population, nor to defend their demands as minority in political or institutional terms, but to guarantee some social rights allowing Roma to improve their social situation in very specific areas such as the access to employment, education, health or housing. And to reach this objective, the FSG prepares results-oriented projects which can be evaluated with indicators by implementing the necessary evaluation mechanisms and tools.

- **Individualised approach based on the community support.** Not all the members of the Roma community have the same needs and must receive the same answers. If we really want to approach this matter and to give answers adapted to the needs and condition of the Roma population, it is necessary to take into account the particular characteristics with regard to each Roma person. To this purpose, FSG's approach in all its programmes is mainly based on the individualised pathways, action plans adapted to each person, but always taking into account the context in which he/she lives in order not to generate conflicts with the community but to ensure its necessary support.

- **Final and medium-term solutions.** FSG's approach is to find final solutions for the problems and needs of the population, avoiding transitory actions that only transfer or postpone the problem, very often aggravating it. The experience proves that usually, the provisional solutions normally extend in time and are more costly. We must also take into consideration that the social inclusion of Roma implies to a great extent a generational change and for this reason, the effective changes are seen in the long- term.

- **Promoting the participation and involvement of the Roma.** It is obvious that the actions aimed at the social inclusion of the Roma population must involve the Roma themselves, strengthen their capacity to participate and give them the leading role. But this is a long-term educational process, which cannot be solved with the simple formal Roma representation because such representation could contribute to the instrumentalisation of Roma or to the use of the power in the benefit of personal interests. For this reason, the FSG's working approach is that of an organisation working with the Roma population from a perspective of shared responsibility, which promotes and stimulates the Roma involvement, but based on the idea that there are rights, and not from an approach based on paternalism or assistance, empowering persons to assume responsibilities and have personal autonomy.

EU INITIATIVES AND LEGISLATION

In the last decade, a quality progress with regard to the inclusion of Roma issues on the European policy agenda has been recorded. However, even at the end of 1990s, and despite the setting up of criteria for the accession of the new Member States, which obliged to protect the rights of ethnic minorities, few governments and hardly any European institution expressly referred to the Roma population in their legal documents and in their programmes to reduce poverty. Simultaneously with the enlargement of the European Union (EU) and the efforts made by organised civil society, the Council of Europe, the European Commission (EC) and the European Parliament, the institutional silence which existed regarding the discrimination, segregation and extreme poverty faced by Roma population in Europe became deafening. Even if the progress to date is noticeable, it is necessary to stay alert to make sure that in the current context there is no political backward step in terms of keeping the currently existing legal, institutional and financial instruments intended to fight against the inequalities, the exclusion and the discrimination.

We emphasise hereinafter some of the milestones regarding the legal developments which have contributed to the social inclusion of Roma and the fight against discrimination on the grounds of racial or ethnic origin (Copenhagen Criteria, Amsterdam Treaty, Lisbon Strategy, EU Equal Treatment Directives, Open Method of Coordination, Lisbon Treaty and Charter of Fundamental Rights, Europe 2020 Strategy), as well as some milestones regarding the European trajectory of Roma issues.

Main legal developments: an European framework increasingly favourable for the inclusion and the fight against discrimination

The social inclusion of Roma highly depends on the development of a legal framework which promotes their fundamental rights and protects them against any form of direct and indirect discrimination. In the last decades, the legal framework of fundamental rights was significantly developed in Spain. In addition to the approval of its Constitution, Spain has ratified the international Treaties,

especially those of the United Nations and the Council of Europe. Moreover, as EU Member State, it ratified the European Union Treaty which includes the Charter of Fundamental Rights.⁴⁰

Amsterdam Treaty and European policies to fight against discrimination and promote social inclusion

The entry into force of the Amsterdam Treaty in 1999 marked a turn in the EU policy on equality. The Amsterdam Treaty brought a substantial change with its Article 14 which forbids the discrimination based on sex, racial or ethnic origin, sexual orientation, religion or belief, disability, physical condition and age. It therefore provides the legal grounds allowing the European Union to approve a number of Directives on the equal treatment (2000/43 and 2000/78).

The Treaty of Amsterdam granted to the EU limited and indirect powers in relation to the fight against poverty. This allowed the implementation of the European Strategy on Social Inclusion, in the context of the Lisbon Objectives, which was subsequently extended to some social protection areas. Although timid and with a limited impact, the National Action Plans for Social Inclusion (NAPs/Incl) contributed to keeping, throughout all these years, an agenda in the social exclusion area, both at European and national level, and in the case of Spain, even at regional level.

However, EU competences in the areas of social protection and inclusion are limited. The Treaty of Amsterdam, in force when the Lisbon Strategy was approved,⁴¹ was a decisive step for providing the EU with the legal basis to work in this area.⁴² Article 136 affirms “..the promotion of employment, improved living and working conditions, proper social protection, dialogue between management and labour, the development of human resources with a view to lasting high employment and the combating of exclusion are the common objectives of the Community and the Member States in the social and employment fields”. Therefore, based on this Article, the EU may take the initiative in the social inclusion area, but with an operational capacity limited to the development of cooperation, learning, exchange and promotion of innovation. This is therefore a soft or weak policy and not a hard or strong policy implying obligations for the States. While it is true that the Treaty of Nice extends the competences of the Union in this area, it is done following an approach based on the idea of complementarity and support.⁴³

⁴⁰ Prime-Minister Cabinet (1978) *Spanish Constitution of 1978*. Available at: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. European Union (2000b) *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. 18 December 2000/C 364/01. Available at: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf. The ratification of the Lisbon Treaty by the EU-27 and its entry into force in December 2009 implied also the entry into force of the Charter of Fundamental Rights.

⁴¹ European Council (2000) *European Council of Lisbon of 23 and 24 March 2000 Conclusions of the Presidency*. 2000. Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.

⁴² European Union (1999) *Amsterdam Treaty amending the European Union Treaty, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts* (97/C 340/01). Official Journal no C340 of 10 November 1997.

⁴³ European Union (2001) *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, Treaties establishing the European Communities and certain related acts* (2001/C 80/01). Official Journal no C80 of 10 March 2001, Article 137

Lisbon Strategy and OMC

The renewed Lisbon Strategy (2005-2010) proposes a new European social agenda which sets new objectives and indicators. To guarantee its observance by the Member States, they must implement their own National Reform Plans. The objective of making a decisive impact on the eradication of poverty is articulated around three key ideas, namely:

- Firstly, the concept of active social inclusion for all⁴⁴ related to the promotion and participation in the labour market as well as to the fight against the poverty of the most excluded persons.
- Secondly, guaranteeing the access for all to the rights, resources and basic social services as well as fighting all forms of discrimination.

Finally, the need to ensure a good coordination between the social inclusion policies involving all levels of government and relevant actors (governance). Despite the fact that it did not managed to meet the objectives initially foreseen, the Lisbon Strategy has succeeded to keep the social protection and inclusion issues on the political agenda, with their related commitments. In the case of Spain, the Strategy has contributed to the fact that a considerable number of Autonomous Communities have implemented their own Social Inclusion Plans. In addition, at present, not only we know more about the social protection and inclusion from a quantitative and a qualitative perspective but also new planning and coordination instruments facilitating the execution of new policies have been created at Member States and at EU level.

The Open Method of Coordination (OMC) appears precisely as a system for the coordination of policies among EU Member States in the framework of the Lisbon Strategy. Its implementation has activated a number of mechanisms for joint planning, reporting, analysis and mutual exchange among the Member States. The OMC has proved that it is an adequate instrument for the consolidation of the social protection and inclusion policies at European level, as well as for fixing the individual commitments of each Member State and the common ones. Moreover, it has allowed the improvement of the planning and evaluation exercise, by identifying and progressively specifying better the objectives, identifying the indicators, pointing out to the areas where progress is necessary and stimulating the mutual learning between countries through studies and mutual reviews.⁴⁵

The practice of the OMC must also be brought at the national, regional and local levels with regards to the social inclusion plans. This must be based on a long term (ten years) inclusion strategy which should be translated into regular multi-

⁴⁴ European Commission (2008) *Commission Recommendations, of 3 October 2008, on the active inclusion of people excluded from the labour market*. C(2008) 5737. Brussels.

⁴⁵Fraser, Hugh (2010). "Policies of Social Inclusion and Poverty in the EU". *Spanish Magazine of the Third Sector*, no 15 (May-August). Available at: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

annual plans (regulatory plans), providing for annual monitoring and evaluation mechanisms with their corresponding joint reports. At the same time, the OMC system should be provided with mechanisms to facilitate the information, analysis, research, evaluation, experience and learning exchange, etc. Lisbon Treaty and Charter of Fundamental Rights

Undoubtedly, the Treaty of Lisbon (2009) consolidates the citizenship and social dimension of the European Union, especially in relation to three aspects: firstly, it guarantees the respect for the common values on which the model is based: the respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and human rights. Secondly, the respect for the fundamental freedoms: free movement of persons, goods, services and capitals as well as freedom of establishment. Finally, the lack of discrimination based on nationality: an European citizenship which is compatible with the nationality of each person.

The Treaty includes once and for all the Charter of Fundamental Rights ensuring the respect for the human dignity, the right to life, the prohibition of the torture, the freedom of thought, conscience and religion, the freedom of expression, the right to education, the freedom to conduct a business, the right to property, the equality before the law, the respect for the cultural diversity, etc. In addition, the peace and the well-being, the freedom, the safety and the justice, an important domestic market and the free competitiveness, a sustainable development integrating economic, social and environmental aspects, the scientific and technical progress, the cultural and linguistic diversity, the development and preservation of the European cultural heritage are presented as common objectives.

The EU may act in a more efficient and active manner in the area of social protection and inclusion, according to the legal grounds provided by the Treaty of Lisbon.

It is essential to have good laws, although the legislative initiatives are not enough if their implementation and the correct compliance with them are not guaranteed. To this end, it is necessary to set the mechanisms and actions which make them effective. The framework for fundamental rights was built with much difficulty since the end of the Second World War but the application of such rights in practice is not yet effective for all the people. Moreover, the obvious crisis of the citizenship values, especially those related to equality and solidarity could endanger some of these rights. We live in a Europe where the individual aspiration to success and personal wealth or the restriction of rights on the pretext of, by instance, of preserving the public order and the security, prevail over the collective values aiming at the consolidation of a free and democratic society, also fairer and with more solidarity. An example of those trends is represented by the collective Roma deportations which are taking place in France and in other European countries.

SECTIONS OF THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS

- *“Section 1: **Dignity** (human dignity, right to life, right to individual integrity, prohibition of torture or cruel, inhuman or degrading treatments or punishments, prohibition of slavery and forced labour).*
- *Section 2: **Freedom** (the right to freedom and safety, the respect for private and family life, the protection of the private data, the right to marry and establish a family, the freedom of thought, conscience and religion, the freedom of expression and information, the freedom to gather in associations, the freedom of arts and sciences, the right to education, the professional freedom and the right to labour, the freedom of individual enterprise, the right to property, the right to asylum, the right to protection in case of displacement, expulsion or extradition).*
- *Section 3: **Equality** (equality before the law, the absence of discrimination, the cultural, religious and linguistic diversity, equality between men and women, the right of the persons under age, the right of the aged persons, the integration of the persons with disabilities)*
- *Section 4: **Solidarity** (the right to information and consultation of the employees in a company, the right to negotiation and collective action, the right to access protection and employment services in case of unjustified dismissal, correct and fair working conditions, work prohibition for persons under age and protection of youngsters at the workplace, the right to professional and personal life, social security and social aid, health protection, access to services of general economic interest, environmental protection, consumers’ protection).*
- *Section 5: **Citizens’ rights** (the right to be elector and to be elected during the election for the European Parliament and during the municipality election, the right to a good administration, the right to have access to documents and to the European Ombudsman, the right to ask, the right to free movement and establishment, the right to diplomatic and consular protection).*
- *Section 6: **Justice** (the right to efficient legal custody and to an impartial judge, the right to the presumption of innocence and to defence, **principles of legality and proportionality** of **criminal** offences and penalties, the right not to be criminally accused or convicted twice for the same crime).*
- *Section 7: **General Provisions**”.*

RIGHTS ESTABLISHED IN THE TREATY OF LISBON⁴⁶ (CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS)	
RIGHT	ARTICLE
To human dignity	1
To physical and mental integrity	3
To compulsory primary education free of charge	14
To work in conditions equivalent with those applied to the European citizens, for migrants coming from third countries	15
To non-discrimination	21
To equality between men and women	23
To integration, for the persons with disabilities	26
To employment services	29
<i>To protection in case of unjustified dismissal</i>	30

Brief background: the inclusion of Roma issues on the European agenda

1993: Copenhagen Criteria

The Copenhagen Criteria, agreed by the European Council in June 1993, in the Danish capital, are the rules that define whether a country is eligible to join the European Union (EU). These criteria represented a great progress with regard to the inclusion of ethnic minorities, including the Roma, on the European agenda. In addition to the requirement for the new members to have democratic institutions and a market economy and to observe the EU principles and obligations, these Criteria emphasise the pressing need for all Member States to respect the human rights and guarantee the protection of the rights of their ethnic minorities. The ethnic minorities should be able to preserve their culture and traditional customs, including their language, without suffering any discrimination. From this moment on, the level of protection of minorities is evaluated together with the other political and economic criteria for the EU Accession, and the issue of minority protection starts to be included in the half-yearly reports to the European Commission.

2004-2007: new wave of EU enlargement

Following the EU enlargement to countries with large Roma minorities, the migration of Roma from these countries to the Western EU countries reached a large scale. The national governments of these countries and the EU institutions became aware of the demographic weight of the Roma population and their disadvantageous condition, especially in Eastern Europe. This situation is characterised by the high levels of poverty, segregation, discrimination, and even violence, faced by the Roma people (faced to a larger extent than the non-Roma). This development led to the inclusion of Roma issues on the European political agenda. European institutions started to prepare policies and actions, to create a legal framework, to develop projects and to allocate resources in order to address

⁴⁶ European Union (2000b), vol. quoted

this very severe situation, the persistence of which could challenge the essential values of the European Union.

2005: A key private-public initiative: the Decade of Roma Inclusion

The Decade of Roma Inclusion is an initiative promoted and financed to a great extent by the financier George Soros through its “Open Society Institute” Foundation. This initiative represents an unprecedented political commitment to improve the socio-economic status and the social inclusion of the Roma minority across Europe.⁴⁷ The initiative gathers 12 Governments, most of them from Central and Eastern Europe (subsequently, the Spanish Government also joined the initiative), multilateral organisations (the World Bank, the United Nations Programme for Development and the Council of Europe, among others) and non-governmental organisations (NGOs) such as the European Roma Information Office (ERIO), the European Roma and Travellers Forum (ERTF) and the European Roma Rights Centre (ERRC). Under the Decade, the Roma Education Fund⁴⁸ NGO was established, with the objective of closing the gap in educational outcomes between Roma and non-Roma. It currently has a key role in the desegregation of educational systems in different European countries. The Decade has undoubtedly played a key role in increasing the mass media coverage of the living standards and the inequalities faced by the Roma community, and it has contributed to the consolidation of the Roma issue on the agenda of the European institutions.

2005-2008: the European Parliament as the spearhead of the European institutions

The European Parliament was the first EU institution which officially outlined the disadvantaged situation of the Roma. Following the path paved by Juan de Dios Herrera (the first European Roma deputy) as regards the participation of the Roma in the European policy, the European Roma deputies Livia Járóka and Viktória Mohácsi, of Hungarian citizenship, have actively contributed to the defence of the rights of the Roma community during these years. Between 2005 and 2008, four resolutions were ratified, focusing on the fight against the discrimination and violence against Roma as well as on the difficulties faced by Roma in their integration in the labour market and on the multiple discriminations suffered by Roma women. A number of concrete steps were proposed to promote an approach based on the mainstreaming in education, health, housing and access to employment.⁴⁹

⁴⁷ More information on the Decade is available at: <http://www.romadecade.org/about>

⁴⁸ More information on the Roma Education Fund is available at: <http://www.romaeducationfund.hu/ref-one-page>

⁴⁹ European Parliament (2005) *European Parliament Resolution on the Roma condition in the European Union* P6_TA (2005)0151. Available on: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2005-0151&language=EN>; European Parliament (2006) *European Parliament Resolution on the situation of the Roma women in the European Union* P6_TA (2006)0244.1 June, Available on: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0244>; European Parliament (2008) *European Parliament Resolution on an European Strategy on Roma*. P6_TA(2008)0035. 31 January. Available on: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0035&language=EN>; European Union (2010) *European Parliament Resolution of 9 September 2010 on Roma situation and free movement in the European Union*. P7_TA (2010)0312. 9 September. Available on: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0312+0+DOC+XML+V0//EN>

2007-2008: The European Council and the European Commission mobilise. The first European Roma Summit

The years 2007-2008 represented a critical point in the development of the European policies addressed to the Roma communities. The EU Fundamental Rights Agency, established in 2007, played a key role in managing that the European institutions focused on the living standards and the discrimination faced by the Roma population in EU, through the production of several researches. The European Commission published many reports and communications, while the European Council, in its Conclusions of 14 December 2007, affirmed that it is aware of the special situation Roma faced with in the Union and urges all the Member States and the European Union to gather all the actions in order to improve their integration⁵⁰ The following year, the Council also adopted conclusions on the matter. This mobilisation, undoubtedly facilitated by the joint effort of many social organisations and by the initiatives of the European Parliament, was strengthened with the organisation of the first European Roma Summit (Brussels, 16 September 2008). This Summit gathered almost 400 participants, including Roma leaders and champions of the human rights, with a three-fold objective: to increase the awareness on Roma needs, to identify the most efficient procedures for improving their situation, to reach some commitments for action. The Summit represented the most important meeting on Roma issues organised in EU until then and featured the participation of the President of the European Commission, Mr. José Manuel Barroso.⁵¹

2009: Setting up of the European Platform for Roma Inclusion

The year 2009 witnessed an “explosion” of initiatives, projects and reports. As result of the coordinated activity of the European institutions, national governments and different NGOs, the Roma issue was firmly placed on the European agenda. The European Platform for Roma Inclusion was set up as an open mechanism of cooperation among the Member States, the stakeholders from the civil society and the European institutions, with the aim to support the initiatives, to promote the mutual learning and to deepen the knowledge on the topics specifically related to the Roma population. To date, several meetings of the Platform have been organised. Under the Czech Presidency of EU, the **10 Common Basic Principles on Roma Inclusion** were adopted and agreed by the European Council in its Conclusion of June 2009. The objective is that these principles are integrated in EU policies and programmes as key drivers of the social inclusion policies.

2010: Spanish Presidency of the EU, European Council Conclusions and the Second European Roma Summit

Under the European Year for Combating the Poverty and Social Exclusion, the Spanish Government gave a boost to the *Roma Dossier* during the Spanish Presidency of the EU, setting objectives at political level and giving substance to

⁵⁰ European Council (2007) *Presidency Conclusions of the European Council. 14 December 2007*. Available at: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf

⁵¹ Information available at: http://ec.europa.eu/news/employment/080916_1_en.htm

the existing instruments. The Spanish Presidency defined the action of the European Platform in the medium-term in a Roadmap, which defined the axes, prioritised the issues and defined an action plan. In addition, in cooperation with Hungary and Belgium (the so-called Trio Presidency for 2010-2011), it worked to guarantee the continuity of the actions developed, so that each Presidency could make progress in one of the following areas: health, education and housing. Moreover, it reached an agreement with the European Council in June 2010, which was of key importance for the consolidation of the role of the Platform and the integration of the 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion in the general European policies.⁵² In the same year, the Commission proved its commitment, by adopting an ambitious Communication, in accordance with the Platform's Roadmap and including references to the successful Second European Roma Summit organised by the Spanish Government in Córdoba.⁵³

At that moment, there were also other relevant elements keeping Roma issues on the political agenda of the EU Member States and institutions. The World Bank published a study addressing the economic costs of Roma exclusion in different countries of Eastern Europe.⁵⁴ Simultaneously, the Structural Funds Regulations were amended (Art 7(2) of ERDF Regulation),⁵⁵ and the eligibility criteria were extended to cover actions referring to housing in rural and segregated zones. That amendment implied a qualitative step forward regarding the possibilities to address Roma inclusion because it allows to develop integrated actions (combining actions in the employment, education, housing and health areas) in marginalised Roma communities.

Different actors from various sectors have been stressing for years the fundamental role of the Structural Funds not only as a financial but also as a political instrument to promote large scale initiatives which benefit the Roma population. In fact, the European network *EURoma*, promoted by the Spanish Government through the Spanish ESF and managed by the Fundación Secretariado Gitano, intends to promote and improve the efficiency of the use of the Structural Funds for the inclusion of the Roma population.⁵⁶ Twelve EU Member States are part of this network, which counts on the significant support of the EC and has already been recognised as a relevant network, the Commission itself inviting other States to participate in.⁵⁷

⁵² EU Council (2010) *Council Conclusions on Advancing Roma Inclusion. 3019th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council meeting, Luxembourg, 7 June 2010.*

⁵³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=234&furtherEvents=yes>

⁵⁴ World Bank (2010a) *Roma Inclusion: An economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia. Policy Note* (Washington DC: World Bank); World Bank (2010b) *Economic Costs of Roma Exclusion, Washington: Human Resource Department for Europe and Central Asia.*

⁵⁵ *European Parliament and EU Council (2010) Regulation (EU) no 437/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalised communities.* Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0001:0002:EN:PDF>

⁵⁶ Information available at: www.euromanet.eu

⁵⁷ European Commission (2010a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The social and economic integration of the Roma in Europe Final COM/2010/0133.* Available on: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:en:NOT>

Simultaneously, the last years witnessed the collective expulsions of Eastern Roma by the French Government, an action that generated deep conflicts with the EC which even considered those mass expulsions as discriminatory. All these occurrences were widely covered by mass media. In Spain, almost the majority of mass media referred to that issue, criticising the French Government and consolidating the role of safeguard of the EC.

2010-2012: Europe 2020 Strategy and adoption of the EU Framework for National Roma Integration Strategies

Due to the events and institutional developments of the previous year, the Roma issue had already been established on the European agenda. In 2010, the Europe 2020 Strategy was adopted, establishing the EU strategic priorities, concrete objectives and flagship initiatives to overcome the economic crisis and to obtain a smart, sustainable and inclusive growth.⁵⁸ The objectives related to the access to employment, the reduction of school dropout and the fight against poverty and social exclusion, together with the flagship initiatives 2 (Youth Sport), 6 (**Agenda for new skills and new jobs**) and 7 (Anti-Poverty Platform) of the Europe 2020 Strategy, are peculiarly relevant for the inclusion policies of Roma population, especially when the high rates of school dropout and unemployment Roma face are taken into consideration. A great deal of the legal developments pursuant to the Europe 2020 Strategy expressly refers to the Roma population: objectives and initiatives related to poverty reduction, access to employment, early education and school dropout.

Under the Hungarian Presidency of the EU, the Commission submitted in April 2011 an EU Framework for National Roma Integration Strategies, which was adopted two months later by the European Council. This Framework was an answer to the requests made by the NGOs working with Roma and proved the Commission's commitment and its passing from simple statements to effective actions.⁵⁹ With the aim of guiding the national policies related to Roma and mobilising the funds available at European level to support the inclusion efforts, the Framework, which focuses on education, employment, health and housing, urges the Member States to establish their individual national Roma integration objectives proportionally with the Roma population they have on their territories and accordingly to their starting points. At the beginning of 2012, almost all the Member States had published their National Roma Integration Strategies in view of their inclusion in their own National Reform Plans as well as in the strategic priorities and objectives of Europe 2020 Strategy.

⁵⁸ Communication from the Commission Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

⁵⁹ European Commission (2011a) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Final COM (2011) 173*. Brussels, 5 April. Available at: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/redirecting/pdf/news/1_en_act_part1_v11.en.pdf

With regard to the political planning, a clear progress can be seen. Now is the moment to achieve an effective improvement of the living conditions of Roma population as a result of the above mentioned policies and programmes. The recent decision of the European Commission and the Council to set up an EU Framework for National Roma Integration Strategies must be understood in the context of the lack of substantial progress in the improvement of the living standards of the Roma communities in Europe. The Commission's Communication together with other recent publications, is a landmark as it intends to produce common efforts to connect the National Strategies with the National Reform Programmes and the Structural Funds in the context of the Europe 2020 Strategy priorities and objectives. The Communication insists on the fact that the improvement of the situation of Roma is an economic imperative for the EU and the Member States, and urges the Member States to prepare a set of consistent actions for reaching specific objectives in strategic areas (education, employment, health, housing, basic services), as they were identified by the European Platform for Roma Integration, and which lead at the same time to reaching the goals of the Europe 2020 Strategy.

The implementation of the EU Strategic Framework will affect not only the Member States but also the candidate countries and it is expected to lead not only to promoting the Roma issues on the political agenda but also to the initiation of a new scenario for the next years, allowing the stakeholders to gather momentum and to develop long-term integrated actions on a wider scale. The EU active role in developing the National Strategies does not substitute the main responsibility of the Member States with regard to the social inclusion of Roma, in accordance with the subsidiarity principle. However, creating a robust European mechanism will be fundamental in the approach to the challenges related to the social inclusion of Roma in Europe.

A brief balance: progress, limitations and future challenges

The integration of the **Central and Eastern European countries** in the EU, which ended in 2007 with the accession of Romania and Bulgaria, has not been for European Roma, twenty years after the fall of the Berlin wall, the expected solution to their problems. For many of the European Roma, these have been years of stagnation or sometimes even of decline in their living standards. This reflects the crucial moment for EU institutions when trying to address the challenges raised by poverty, exclusion, discrimination and social rejection, not only for the ten million European Roma citizens, but also for the own European construction process.

The alarm has been caused by the racist attacks that have occurred in several countries, reflecting the magnitude and severity of the situation that Roma face, as well as the insufficiency and, often, the inadequacy of the actions undertaken until now. It is not about the problem of Roma but about the problem that our societies have with regards to the manner of solving the *Roma issue*. This situation puts to a test the values regarding the defence of fundamental rights, equality and social cohesion proclaimed in the European Union Treaties.

As a result of such situation the EU institutions, as the Parliament, the Council and the Commission, started to give a greater importance to the public policies addressed to Roma, as well as to worry about promoting the adoption of concrete actions which guarantee the social inclusion and the non-discrimination for the persons belonging to the Roma minority.

Everything seems to show that there is the will and the need to reconsider the focus of European policies for Roma and that the European institutions are changing their prevailing discourse. Therefore, at present, the focus is placed on paying more attention and priority to guarantying the fundamental rights of Roma people and their effective access to the socio-economic rights, by adopting actions with impact on their equal opportunities, their participation in economy, the health, the education, the access to proper housing or the cohabitation in non-segregated areas, without abandoning, at the same time, the topics which have been a priority notably in the previous decade (issues related to the defence of the culture and identity, the recognition and the political participation and the empowerment of organisations).

This approach already disposes of the European policy instruments necessary to make it concrete:

- **The Inclusion Policy.** By expressly addressing the Roma population within the European Inclusion Strategy and the Open Method of Coordination, by setting Member States' common guidelines, objectives, targets and the indicators for measuring the progress achieved.
- **Anti-Discrimination Policy.** By ensuring the implementation of the EU and each of its Member States' regulations on non-discrimination.
- **Structural Funds.** By the fact that these funds are transformed into the main European effective instrument of the European policy against the social exclusion, by providing financial support for projects on Roma inclusion and establishing these measures as priorities when preparing the Action Plans of each Member State.

The experience of the previous planning periods shows us that there was not a sufficient congruence between the European policies, the Lisbon Strategy, the National Integration Plans, etc. on the one hand, and the financial instruments, on the other, which have developed in parallel to them. The fact that the two planning processes do not correspond in time is undoubtedly one of the biggest difficulties to align the Europe 2020 Strategy, the National Reform Programmes and the next Structural Funds' programming period. The monitoring and reporting systems are not aligned either and such alignment would be essential.

Structural Funds can and must play a determining role in the process of placing the social cohesion and the promotion of excluded persons at the core of the inclusion policies. To this end, during the current negotiation of the next programming period, it is necessary that they indicate more precisely the problems

and types of actions in which they are necessary. Furthermore, it is necessary a more opened and flexible interpretation with regard to the type of eligible actions. The current concept of convergence should be changed, taking into account that there are inequalities in terms of income not only between the regions but also inside these regions; the convergence between regions but also within the regions should be sought. The criteria for establishing the objectives should base not only on the income per capita in the area in question but go beyond, by identifying phenomena, problems and groups.

EU-SPAIN RELATION'S ADDED VALUE

The EU-Spain relation is a two-way relation of mutual influence with regard to the Roma social inclusion. The development of the Social inclusion of the Roma population processes in Spain has shaped the so-called "*Spanish model of social inclusion of Roma*". This model has formed pursuant to the ideological, economic, institutional and legislative changes occurred in Spain, but has been also influenced by the developments at European level. Vice-versa, the ideological, institutional and legislative changes that occurred in Europe, and especially in the EU, were also influenced by the "*Spanish model*".

It is true that the Roma social inclusion policies were implemented in Spain two decades earlier than the appearance of the Roma issue on the European agenda. However, some key processes, such as the implementation of the Acceder Programme by the FSG, were facilitated and strengthened by the financial and institutional developments recorded in the EU. Therefore, there is a systematic feedback between the progress achieved (and the obstacles and lacks) in Spain and the national, international and cross-border dynamics within the EU. A key stage during which the connection between the *Spanish model* and the emergent EU framework for national strategies, plans and programme aimed at reducing the socio-economic gap between the majority population and the Roma population as well as guarantying Roma access to rights, was the Spanish Presidency of the EU during the first semester of 2010.

Hereinafter we will analyse the EU influence on the *Spanish model*, emphasising the key role –in financial but also in political terms- of the EU Structural Funds to promote long-term national actions, aiming at the integration of the Roma (for instance the FSG Acceder and Promociona Programmes, and the recent development of integrated territorial actions based on the amendment of Article 7(2) of the ERDF Regulation), in the process of effective implementation of the Equality Directives 2000/43 and 2000/78 (for instance, the setting up of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin), as well as in the process of promoting the OMC cross-border mechanisms of mutual learning, which have reverted to the action of the Spanish State (through the NAP, by instance, allowing a deeper knowledge of the

Roma population coming from Eastern Europe and established in Spain) and of the NGOs dedicated to strengthening the equal treatment and the promotion of Roma population in Spain.

At the same time, the adoption of the Ten Common Basic Principles of the EU Platform for Roma Inclusion, the setting up of the transnational EURoma Network and the development of the EU Framework for National Roma Integration Strategies could have taken place partly with the influence of the Spanish experience and the convergence, starting from the different national approaches exchanged in the context of the OMC, towards a common approach and principles.

We conclude by presenting our analysis of the progress made by the Spanish Presidency to raise the awareness of public authorities and other stakeholders on the situations the Roma population face, as well as to stimulate the inclusion of Roma issues on the European agenda, to add content for the Common Basic Principles and to promote the EU Framework for National Roma Integration Strategies, in cooperation with the Trio of EU Presidencies in 2010 and 2011 (Spain, Hungary and Belgium).

The role of Structural Funds

The Structural Funds, and especially the European Social Fund (ESF), represent the main financial and political instruments at the disposal of Member States to design and implement policies aimed at the improvement of the social cohesion and the reduction of inequalities within the EU. At the end of 1990s, civil society organisations and different public administrations became aware of the fact that the Structural Funds are a very important means for closing up the gap between the majority non-Roma population and the minority Roma population. As a result, one of the elements composing the "*Spanish model*", namely promoting the access of Roma to fundamental rights such as the right to employment, is a result of the opportunities offered by the Structural Funds for the development of actions aiming at the employment area (professional and vocational training, traineeships in companies, mediation between beneficiaries and companies), such as the *Acceder* Programme, designed and implemented by the FSG. Moreover, to a large extent, the seven-year planning periods established for the Structural Funds have determined the calendar for the design of policies and the planning and for the actions targeting the Roma population, for instance in the framework of the Multiregional Operational Programme "Fight Against Discrimination", managed across the Spanish territory by four NGOs, including the FSG.

Enforcement of Equality Directives

Even if the Constitution of Spain establishes the principle of equality and its promotion by the State (Art. 14 complemented by Art 9.2), this principle was only partially enforced. In the last decade, Spain has made significant progress with

regard to the laws on equal treatment and the institutional development to promote equal treatment and non-discrimination on the grounds of race, through the introduction of common equality rules and the incorporation of non-discrimination and equality principles in the public policies, by means of awareness-raising actions. In this sense, the State has progressively legislated and invested financial and human resources in the defence gender equality, the civic rights of LGBT persons, the support to persons with disabilities and dependent persons, as well as the integration of migrant and Roma population⁶⁰.

Undoubtedly all this progress is the result of the legislative developments referring to the fight against discrimination (Directives 2000/43 and 2000/78) and to the defence of fundamental rights (Charter of the Fundamental Rights). Since 2007, the fight against discrimination in Spain takes place in the framework of the Strategic Plan for Migrants Integration⁶¹, which includes eight action lines for reaching the three objectives guaranteeing the equal treatment, including the mainstreaming of equal treatment in all public policies and the implementation of instruments to promote equal treatment and the fight against discrimination on the grounds of race or ethnic origin. The last objective includes the set-up of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin, according to the provisions of the European Directive 2000/43, transposed in 2009 in the national law.⁶² The efforts of the European Commission and the FRA, in cooperation with stakeholders of the Spanish civil society, allowed (although it was only six years after the first time it was addressed in Law 62/2003) the set-up of the Council and the beginning of its activity in 2009.⁶³

OMC and mutual learning

Since the adoption of the Lisbon Strategy in 2000, *“the EU has experienced a social inclusion process consisting of five main elements (...) The biennial National Action Plans against Poverty and Social Exclusion (NAPs/incl), which represent the means by which the Member States translate the common objectives into national policies and are prepared based on a common framework; a set of common indicators agreed to improve the analysis of poverty and social exclusion and to measure the progress made to reach the common objectives; a process for regular progress monitoring and reporting which result into the preparation of regular reports on social inclusion in the EU; a Community Action Programme to emphasise and strengthen the process and, especially, to encourage the mutual learning and the dialogue among the Member States to stimulate the innovation and sharing*

⁶⁰ State Government (2009) *Organic Law 2/2009, of 11 December, amending the Organic Law 4/2000, of 11 January, regarding the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration.*

⁶¹ Ministry of Labour and Social Affairs, Spain (2007) *Strategic Plan on Citizenship and Integration 2007-2010* (Madrid: Ministry of Labour and Social Affairs). Available at: http://extranjeros.meyss.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf

⁶² CPET (2011b) *Report issued by the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin on the Strategic Plan on Citizenship and Integration 2011-2014.*

⁶³ State Government (2003) *Law 62/2003, of 30 December, comprising tax, administrative and social measures.* State Government (2009), vol. quoted.

the recommended practices”.⁶⁴ With regard to the equal treatment, the creation of the FRA in 2008 represented a significant progress which involved for example many social stakeholders in different Member States in the process of gathering data to be included in the reports on Roma population.⁶⁵ These elements have consolidated the knowledge based on experience and mutual learning thanks to the development of common indicators and their longitudinal compilation (allowing also the identification of the trends at regional, national and European levels). The collection of quantitative data and qualitative evidence on the different circumstances of the Roma communities, based on indicators shared with other Member States, has significantly increased in Spain due to the development of the OMC and the NAPs/ incl, producing in this manner new knowledge with regard to the Spanish and migrant Roma population in Spain, the common and different elements regarding the Roma communities and the public management of Roma issues, both within the States and between them. These elements have also generated a really favourable environment for raising the awareness of stakeholders about the inequalities and differences between the Roma populations and the majority non-Roma population, as well as for supporting and improving the policies for the social inclusion of Roma in Spain.

The creation of the EURoma transnational network and the European Platform for Roma Inclusion is the result of the favourable context of exchange and transnational mutual learning generated by the Lisbon Agenda, as well as the promotion of common European frameworks for social policy. The creation in 2009 of the European Platform for Roma Inclusion, at the initiative of the European Council, with the purpose of promoting the *exchange of good practices, coordination and experiences between Member States in the inclusion area, facilitating support for carrying out analyses and for stimulating the cooperation among all parties concerned by the Roma issues, including the representative organisations*, is aligned with the OMC general objectives and has undoubtedly represented a significant progress with regard to the Community and national instruments for the promotion of Roma. In the context of the European Platform the Ten Common Basic Principles were defined; in fact, the Council of June 2009 agreed that the Member States and the Commission, in close cooperation and according to their specific competences, must take into account these Common Principles when they design and implement the policies intended to promote Roma inclusion as well as the policies intended to defend the fundamental rights.

The Ten Common Basic Principles as an expression of the feedback between the Spanish model and the European Framework

The process to give substance to these Principles and make them concrete is already ongoing with the development, for example, of the recently published

⁶⁴ Fraser, Hugh (2010). “Policies of Social Inclusion and Poverty in the EU”. *Spanish Magazine of the Third Sector* No 15 (May-August). Available at: <http://www.fundacionluisvives.org/rets/15/articulos/53222/index.html>

⁶⁵ http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm

National Roma Integration Strategies (NRIS) by the Member States.⁶⁶ In the case of Spain, the NRIS refers to all the Common Basic Principles, either explicitly, or indirectly. It expressly refers to Principles no 2 and no 4 (Explicit but not exclusive targeting, aiming for the mainstream) when describing the universal services adapted to the needs of the Roma population combined with specific actions (in the areas of health, education, social housing, fight against discrimination, active employment policies). On the other side, a number of initiatives included in the Strategy refer explicitly to non-discrimination, the participation of Roma, and the participation of the majority population in favour of Roma (Principles No 1, 9 and 10): the setting up of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin and the creation of a prosecutors' body specialised in the fight against discrimination and hate crimes in the provinces of Barcelona, Madrid and Málaga. Recently, the General Prosecutor appointed a Deputy General Prosecutor of the Supreme Court of Justice to protect the equal treatment and the fight against discrimination. All these initiatives benefited from the active participation of the Roma associations and NGOs directly or indirectly working for Roma social inclusion. A range of other actions also compliant/in line with the Common Basic Principles, although not referring directly to them, include the participation of regional and local authorities (No 8) (partially because the high level of decentralisation of the Spanish governance system makes impossible the implementation of the social policies without the participation of the Autonomous Communities and the municipalities), as well as the intercultural approach (Principle no 3) (for example, the intercultural training for teachers), the use of EU instruments (Principle no 7), the transfer of evidence-based policies (Principle no 6) and gender transversal approach (Principle no 5).

The adoption of the Common Basic Principles appeared from the practical experiences of each Member State, including Spain. The "*Spanish model*", both from the public administration and from private initiatives, was already applied since the end of the 90s, through, by instance, the *Acceder* Programme. A great deal of the above mentioned Principles were applied in the work with the Roma population, especially the explicit but not exclusive targeting, the involvement of regional and local authorities through public-private *partnerships*, the intercultural approach, the use of EU instruments, the transfer of evidence-based policies (with a double approach: top-down and bottom-up, with the adaptation of national strategies, plans and programmes such as the successive Plans for the Promotion of the Development of the Roma Population), have also defined the development of "*Acceder*" Programme, implemented by FSG.⁶⁷ Therefore, we could say that the Ten Common Basic Principles established in the context of the Platform, created with the purpose of guiding the public policies and the projects regarding the Roma population, appeared, at least partially, as a result of the Spanish experience.

⁶⁶ http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm

⁶⁷ The last Plan (2010-2012) is available at <http://www.msps.es/politicaSocial/inclusionSocial/docs/planDefinitivoAccion.pdf>

EURoma Network

The European network EURoma is also an example of the existing feedback between the European Framework and the national policies. The idea of the EURoma Network appeared in 2007 in the context of, and determined to a great extent by, the calendar established for the Structural Funds programming period (2007-2013). According to the General Provisions of the ESF on the sustainable integration of minorities in the labour market and with the aim of improving the social inclusion of the Roma in relation to political initiatives, legal developments and resources allocation, it was decided to set up a transnational network to develop a common approach within the Structural Funds. The Roma population, present across the EU and facing a situation of exclusion and discrimination in all the Member States, was a target group with a significant relevance for the programming period 2007-2013.

The Network was an initiative of the Spanish ESF Management Authority and FSG, taking into account the specificities of the Spanish model of inclusion and the potential transfer of the knowledge and experiences acquired, and with the additional objective of being enriched with the initiatives and experiences of other countries. The year 2007 was considered an ideal moment to move forward jointly with initiatives, actions and programmes which could benefit from the experience gained in Spain as well as to create a framework for a common strategy, allowing a significant step forward related to Roma social inclusion in Europe, stimulating the inclusion of Roma issues in the Operational Programmes (OP) of the EU Member States.

Spanish EU Presidency: promoting Roma issues on the agenda of the EU and Member States

EU Spanish Presidency generated great expectations among European Roma associations because the idea of the existence of a “Spanish model” for Roma inclusion based, among others, on a mix of universal and specific actions, had already spread out. Aware of its responsibility, the Spanish Presidency - which took place during the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion (2010), in a context of important institutional changes and when the Europe 2020 Strategy was adopted- aimed to give a boost to the Roma Dossier, setting objectives at political level and giving substance to the existing instruments. The Presidency’s objective was to advance, in cooperation with the Trio Presidency, in the framework of the Platform by establishing its medium-term actions based on the Ten Common Basic Principles, by defining the operational axes, by prioritising the key topics to be addressed and by indicating the future action plan.

The Platform was in the danger to fail if it was not given substance, clear medium-term objectives, an adequate working system and the necessary means.

It was necessary to deepen and developed the Common Basic Principles with the aim of making them fully efficient, and the Spanish Presidency used the experience gained in the Spanish context to give substance to the Platform and the Basic Principles. To give visibility to the Roma issues and to promote the political commitment of the EU institutions and Member States, the Spanish Presidency organised the Second European Roma Summit which gathered in Córdoba, on 8 and 9 April, more than four hundred persons.

In this sense, the Spanish Government made a fundamental contribution, from the perspective of the Spanish experience, and always in cooperation with the European institutions, the countries of the Trio Presidency and the organised civil society according to the principles of good governance, in order to identify the immediate challenges faced by the current policies addressing Roma, as well as the most efficient way to address them. The systematic feedback between the progresses made by Spain and by other Member States and the European developments is concretized in the European Framework for National Roma Integration Strategies, which represents an unprecedented opportunity for closing up the social-economic gap still existing between the majority population and the Roma population.

SITUATION OF ROMA POPULATION IN SPAIN

A FEW REMARKS ON THE HISTORICAL TRAJECTORY

In general terms, the Roma community from Spain has undergone a higher socio-economic progress over the last thirty years than in the previous five hundred years. This significant progress is the result of five key factors:

1. the country's democratisation (1978), which conferred to them not only formal rights but also the opportunity to participate actively in the society;
2. the country's major economic development, following its accession to the EU (1986), which benefited a high percentage of Roma population;
3. the expansion of the national social protection system, very inclusive with Roma persons and making up for their historical disadvantages (with a redistributive effect);
4. specific measures designed for Roma persons living in situations of exclusion and extreme vulnerability;
5. an active civil movement in favour of the Roma community, including Roma and non-Roma associations and non-profit organisations.

The existence of adequate social protection systems (sufficient services, adequate and adapted to the needs) is a pre-requisite for social inclusion, although it could be insufficient. The social protection system that spread in Spain in the 1980s and 1990s was very inclusive with the Roma persons, and benefited them more than the rest of the population, not because they were Roma (ethnic approach) but because they were in circumstances of need and vulnerability.⁶⁸

In Spain, most Roma persons live in urban areas and less than 5% in isolated settlements or ghettos. The fact that they live with non-Roma persons, many times in the same buildings, that they study in the same schools and share the same healthcare services facilitates the interaction and the mutual understanding between Roma and non-Roma as well as the change of mentalities and habits. Thanks to this, Roma and non-Roma communities are becoming less hermetical and the conditions for the Roma persons to be able to be part of the social structure are improved.

⁶⁸ It is estimated that 77% of the Roma population in Spain lives in situations of relative poverty (37.5% in situations of extreme poverty), compared to 37.2% in Bulgaria (80.1% live with less than 4.30\$ per day), 26.3% in Hungary (40.3% lives with less than 4.30\$ per day) and 43.1% in Romania (68.8% lives with less than 4.30 \$ per day). Data available at: <http://www.msc.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/desigualdadSalud/docs/situacionSocial.pdf> and World Bank (2005) *Roma in an Expanding Europe, Breaking the Poverty Cycle* (Washington DC: World Bank).

The Spanish experience shows that, despite an inclusive approach of social protection, specific measures targeting the most excluded groups (like the Roma community) are required to make up for the disadvantages and to facilitate the mainstreaming in order to ensure their efficient social inclusion. Social services must be accessible for any person, but when there are differences in terms of access to these services, the universal services must be complemented with explicit measures. Largely, the progress made in Spain is due to the combination between public universal services and specific measures, adequately coordinated with the public services network and aimed at mainstreaming. If specific measures are part of the system for social protection or the system for activating employment, they will have a higher probability to achieve the effective social inclusion of the Roma population. On the contrary, if they are outside the system and the coordination is poor, there is the risk of increasing segregation and generating rejection from the majority population, who may consider them as undeserved privileges for Roma persons.

Spain has progressed a lot with regard to the efficient coordination between public administrations and NGOs. An example is the Roma Development Programme and the participation of Roma NGOs in the State Council of the Roma People and in the context of public-private *partnerships*, based on good governance criteria.

The debate between an ethnic approach and a social exclusion approach has proven to be a false debate in Spain. *The explicit but not exclusive approach*, included in one of the Principles of the European Platform for Roma Inclusion represents very well the approach of several policies and programmes designed for the Roma population in Spain. The interventions targeting Roma population must distinguish between the general elements affecting Roma persons and the specific problems of those Roma persons living in situations of exclusion, which are a part of, but not all, the Roma community. There are issues of the Roma population related to aspects regarding culture, tradition and identity, etc., while the social inclusion of Roma fundamentally relates to the living standards, the access to services, the participation in the community, etc. Spain decided to approach mainly the socio-economical issues, leaving the issues related to culture and identity for a second stage. Many European countries applied a reverse sequence, giving priority and strengthening mainly the issues related to identity and those related to political representation, leaving the socio-economic issues for a second phase (which, in many cases, hardly happened). Perhaps, this element is one of the characteristics that differentiate the intervention approach, which took place in relation to the Roma population in Spain and the approaches applied by other European countries. In Spain, the priorities were established based on the premise that a Roma person is, firstly, a person (human rights), then a citizen (social rights) and then Roma (cultural rights) and not the other way around.

The activity carried out by the Fundación Secretariado Gitano clearly reflects this order of priorities in the programmes developed for more than a decade. The *Acceder*⁶⁹ Programme is a good example of the application of the principle regarding the explicit but not exclusive approach and of a programme focused on providing access to one of the fundamental rights: the right to work. The philosophy of the *Acceder* Programme is based on the fact that employment is the gateway to social inclusion⁷⁰. This programme is designed and adapted for Roma persons, although about 30% of its beneficiaries are non-Roma living in the same areas as Roma persons and in similar socio-economic circumstances (low level of skills, low chances in the labour market, etc.). In fact, the *Acceder* Programme shows that what is good for Roma is also good for other persons in similar circumstances and that a specific programme does not necessarily mean an ethnic approach (for more details see section on Employment).

A territorial approach must define the actions starting from the local circumstances and the needs of the communities living in neighbourhoods or settlements. If we are to take into account the strategic field of education, the fundamental problems of Roma and of non-Roma children living in poor neighbourhoods or facing high exclusion are basically the same: irregular attendance, school drop-out, weak school performance, etc. The main lesson of the Spanish experience is the fact that situations must be approached taking into account the characteristics of the problems and not the types or groups of persons affected by the problem.

Although the global or integrated approach (also, currently, seen as one of the Ten Basic Principles) is not widely spread in the whole of Spain, over the last decade there are experiences which have illustrated that the combination of the access to normalised housing and a formal job is a springboard to improve the access to education and healthcare services.⁷¹ A virtuous cycle which combines efficiently the provision of adequate and adapted services, minimum protection systems and activation measures (professional training and access to employment). The fact that this type of interventions is not generalised reflects the difficulty of implementing them due to various reasons: sometimes due to the lack of a political vision and/or due to technical difficulties associated with this type of interventions, which involve a wide coordination between various lines of financing and various departments of the public administration.

We will now analyse the historic evolution, the progress and deficiencies in the key areas of education, employment, housing, health, as well as the problems such as equal treatment and discrimination, gender equality, institutional and cultural recognition and the situation of Roma coming from the East and migrating to Spain.

⁶⁹ www.gitanos.org/ACCEDER

⁷⁰ More details on this programme are available in the Annexes

⁷¹ Guy, Will and Fresno, José Manuel (2006) 'Municipal programme of shanty towns eradication in Avilés (Asturias). Synthesis Report'. Peer Review in Assessment in Social Inclusion. Available at: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-integration-of-roma-people-municipal-programme-of-shanty-towns-eradication-in-aviles/synthesis-report_en

MAIN ADVANCES

At the beginning of the 20th century⁷² the Roma community was still the most rejected group by the Spanish society and one of the most socially and economically excluded. Moreover, despite the progress, the Roma issue and the approach used to address it were not a priority on the administrations' agenda and even less on the Spanish society agenda.

“At this moment, when most administrations are acting without any clear direction as far as the social policies related to Roma are concerned and when most Roma are uncertain of their future, a special effort is required to take active and quick actions so that Roma can benefit from the same average living standards as the rest of the population and actively participate in the society as full members and that society recognises their identity and culture”.

More than a decade has passed since then, the *golden decade* of the Spanish society, the most important years of economic growth and jobs creation. Years when such major progress occurred in relation to social policies and the development of legislative measures for the recognition and protection of the rights of groups facing discrimination: progress has been witnessed in relation to the equality between men and women, the achievement of civil rights for gay people or the protection of disabled persons. It was also the period when the migration phenomenon changed our society, with new opportunities and new challenges. Those were years of optimism and a higher level of welfare, which have been suddenly stopped by the financial crisis. The economy slow down, the threat of unemployment and the budgetary cuts will put the strength of our social protection system to the test. In addition, the most vulnerable persons and groups not only will not be protected from the ravages of the recession but they will also see how the opportunities for their effective integration will move away.

In any case, it is indisputable the sensitivity showed all these years by all levels of administration – State, regional and local – towards the situation of the Roma community, translated into an outstanding growth of economic resources, social inclusion measures specifically designed for Roma persons and a subsequent and unprecedented development of initiatives of institutional recognition and of dialogue with Roma organisations.

The policies and programmes that have improved the living conditions of Roma population can be divided into two categories: the general or the *mainstream* ones designed for the entire population, also benefiting the Roma persons due to the fact that they fulfil the requirements established (for instance, the programmes for access to protected housing based on the level of income ...); and

⁷² Fresno, J.M. “The Spanish Roma Community at the doors of third millennium”. Published in the *Cuadernos de Realidades Sociales (Social Realities Handbooks)*, No 53-54. - Madrid: Institute of Applied Sociology, 1999.

specific or *target* programmes designed specifically, but not exclusively, for the Roma population, based on the understanding that such programmes are necessary to balance and compensate for the disadvantages (for instance, the *Acceder* Programme managed by the FSG). The combination of these two types of actions partially explains the progress experienced in a few areas like employment or housing, inter alia.

In the following sections we will analyse in detail the progress made in the key areas for achieving inclusion and the factors behind them: social inclusion in general, employment, education, housing and health. We will afterwards analyse the cross-cutting aspects: discrimination, gender equality, institutional and cultural recognition and the arrival of Roma migrants in our country.

Education

Some 30 years ago Spain started to provide schooling for Roma boys and girls. In brief, we could say that this process has undergone three stages which, sometimes, have overlapped in time: exclusion, separate schooling and unified schooling according to a model of majority group⁷³.

The first initiatives appeared when, following the definitive settlement of the Roma population, some persons, generally linked to the religious world, searched the means to enrol Roma children in the existing schools. They succeeded in some cases, while in others they did not, due to Roma student's rejection from schools and due to the distance between their cultural and social environments⁷⁴.

To respond such a special situations, little by little, the so-called Bridge-Schools started to be established, growing in significance from 1978 thanks to the establishment of the Council for Educational Promotion and of an Agreement between the Roma Apostolate (Episcopal Commission for Migration of the Catholic Church) and the Ministry of Education and Science, as well as the establishment of a Board.

The initial approach of these schools was to teach the Roma children until they reached a level of knowledge sufficient to join a mainstream school on an equal footing with the rest of students. However, the results were different depending on the specific circumstances of each school, in terms of human and material resources, as well as the possibilities for coordination and community action. In this context, in the places where, in addition to the Bridge-Schools, there were associations or grassroots groups carrying out their activity in other areas (documentation, health, education, housing, etc.), in a coordinated and

⁷³ Fernández-Enguita, M. (1999)

⁷⁴ Asociación Secretariado General Gitano, 1988; Baraja, 1991; ISAM, 1982

global manner, the results were more positive than in the cases where the schools were located in the middle of a Roma community but had no support⁷⁵. Far from having a segregation purpose, these schools did not intend to be an objective in itself but to serve as a mean to promote equal opportunities in the education area, teaching Roma children the habits and knowledge required to make up for their disadvantageous situations in order to actually integrate them in mainstream schools.

There is no doubt that Bridge-Schools contributed to bring forward the schooling process of Roma children: in the school year 1981/82, almost six thousand Roma boys and girls were enrolled in 182 schools⁷⁶. If these schools would not have existed, the number of educated Roma children would have been lower and many parents who are currently sending their children to school would not have gone to school themselves. Bridge-Schools, despite their deficiencies, were a different educational model and an effort to respond to a problem in specific circumstances, when the mainstream education system was not offering any solution for children with difficulties.

But the main objective of these Schools, namely “to serve as transition for the integration of children in a mainstream school”, was delayed in time due to various reasons:

- Children preferred to be close to their older siblings, taking into account the rejection faced by Roma students in the mainstream schools.
- Some teachers used the existence of Bridge-Schools as an excuse for not welcoming Roma children in the mainstream schools, thus hiding the segregation.
- The general uncertainty of the teachers in Bridge-Schools and the lack of sufficient training for the activity carried out.
- Due to their temporary situation, most Bridge-Schools had no optimum equipments and not enough resources.
- The high level of school absenteeism was generated by several factors: 1) the lack of appreciation of school by certain Roma families, 2) the fact that, sometimes, Roma moved to localities with no schools and 3) the own characteristics of the children and their families, who generally came from really marginal situations.
- The absenteeism was leading to a weak learning performance.

In 1986, with the application of the Organic Law regarding the Right to Education (OLRD), the Board was dissolved and, gradually, the Bridge-Schools. This law regulates an integrated education system which conceives education centres as schools for all, without limitations on social, economic or housing grounds.

⁷⁵ Asociación Secretariado General Gitano, 1988; ISAM, 1982

⁷⁶ According to data of the ISAM. Institute of Applied Sociology of Madrid, 1982

Generally we can say that, in the first years, the presence of Roma children in mainstream schools was low due to factors like: a) rejection by school and difficulties reported by school authorities, teachers or students' parents in relation to Roma students (despite the fact that education was mandatory between the age of 6 and 14) and b) the weak predisposition of Roma families towards school, also, added to the fact that the younger children wanted to stay with their older siblings, as well as the huge discrepancy between the rules and habits of the school and those of the family. All these elements, in addition to having a direct impact on the low levels of school attendance, negatively influenced the learning performance –leading to high rates of school failure- the social relations –with the isolation or difficult situations of interaction between Roma and non-Roma children- and the early drop-out without obtaining a school diploma.

To address the above mentioned situations and taking into account the results obtained by the Bridge-Schools, new lines of action were initiated. Firstly, measures to guarantee that Roma population go to mainstream schools were implemented, while working with the school and social environment in order to organise the mechanisms facilitating the mainstreaming process. To this end, the education system was analysed to find elements facilitating this process, with regard to aspects related to learning as well as socialisation.

The regulatory legal framework of application ruled that, in order to apply the principle of equal opportunities, public authorities should develop relevant measures and actions of compensation for disadvantaged persons or groups, even if these measures are considered as parallel objectives to those proposed by the system. To this end, a specific type of education approach is conceived, namely the compensatory education, which establishes a priority action with those social groups whose situation of inferiority in relation to the possibilities provided by the education system is especially striking. Two types of basic action programmes were conceived, defined and applied, largely influencing the current situation: compensatory education programmes and school monitoring programmes.

When the Organic Law on the General Regulation of the Educational System came into effect in 1992 (LOGSE, 1990), new significant and interesting elements, which are worth taking into account, appeared.

On one hand, the fact that objectives such as equality, understanding and diversity, tolerance, intercultural education, mainstreaming, etc. were explicitly stated, shedding a new light on the school, which will mainly take into account: the reality of students and their full development as citizens in the diverse society in which they live; the shaping of values from a cross-sectional perspective; the attention given to diversity; and the promotion of the role of the school as regards socialisation, by adapting and putting into context the activity of the centres taking into account the environment in which they operate and the characteristics of their students. The regulations on education specifies the training in relation to

the respect of all cultures and points to the need of an Intercultural Education, which could lead to a higher degree of identification of the ethnic and cultural minorities with the education system, stimulating the constructive development of the own identity and the intercultural knowledge. For the Roma community this is an opportunity to be seen and to stand out.

In the last years, a new difficulty appears with regard to the schooling of Roma students, which relates to the implementation of the Compulsory Secondary Education (the so-called ESO). Initially, the participation of Roma children in the second cycle of the mandatory secondary education, at the age of 12, was a significant problem considering the difficulties Roma usually have in adapting to new centres, especially if these centre are big or have a high number of students. This involves a large effort for the families and the students, who consider that their schooling concludes with the first cycle of compulsory secondary education.

Over the last decade, a new context appears, motivated by the immigrants inflow, thus the inter-cultural nature or the diversity is not only related to the presence of Roma but also to the presence of other immigrant children. Intercultural education becomes an emerging topic with a growing importance.

To answer to all these situations and favour the educational process of under-privileged students from outside the centres, the central and, gradually, the regional Education and Social Administrations started to provide support to other institutions (usually, non-profit institutions) which, through socio-educational projects or external compensation projects, complete the actions carried out by the teachers, focusing mainly on families' awareness-raising and students' motivation and support.

At the same time, to overcome the lack of teachers' training with regard to the resources and strategies required to answer to the new approaches of this reality and to the new objectives of the Intercultural Education, the Education Administrations are promoting the development of specific training projects, of educational innovation and teaching experimentation in centres and the creation of school support services and teachers' support services.

In 2006, the Organic Law on Education (L.O.E., currently in force, was adopted. The L.O.E. is inspired by a series of principles, among which we would like to emphasise the following:

- The quality of education for all students, regardless of their conditions and circumstances.
- The equity, which guarantees equal opportunities, educational inclusion and non-discrimination and acts as an element to compensate for personal, cultural, economic and social inequities, with a special focus on those derived from disabilities.

- The flexibility to adapt education to the diversity of skills, interests, expectations and needs of the students, as well as to the changes faced by the students and the society.

According to the new law, the basic education process is identical for all students and it regulates the mechanisms designed to avoid segregation⁷⁷. In each education centre and depending on the characteristics and needs of the students, measures addressing the diversity and compensatory education are established to facilitate and strengthen the socio-educational development of all students in the centre.

The situation of the Roma community in the area of education

According to data of the Centre for Sociological Research (CIS)⁷⁸ data, the maximum level of education that 76% of the Roma population has attained is primary education compared to 36% of the Spanish population. The main problems seen in relation to Roma population and education are the early school drop-out, the high levels of absenteeism or the curricular gaps as well as the fact that they do not continue in the formal education process. All these problems have a clear impact on the future professional career of young Roma and represent a barrier which must be overcome to ensure a true social and labour inclusion of the Spanish Roma population.

Taking into account the results of various studies on the situation of Roma students in the compulsory primary education and the compulsory secondary education⁷⁹, almost all Roma students are enrolled in school in the primary cycle (about 94% go to school at the age of 6 or earlier) and their education process tends to normalise. However, during these phases of basic education there are still significant problems regarding absenteeism, weak learning performance and early drop-out (only 20% of Roma students who start the first year of the Compulsory Secondary Education (ESO) succeed to finish the 4th year of the ESO).

In addition, the level of school backwardness is also alarming. 68.4% of Roma students in the ESO have an academic gap of over two years as opposed to 25.8% non-Roma students, while 65% of Roma students have repeated at least one year during their schooling as opposed to 35.8% of non-Roma students.

The level of schooling of Roma students in the secondary education cycle is still low and it is characterised by high rates of school absenteeism and drop-out (80% of the students who start the Compulsory Secondary Education does not finish

⁷⁷ The Organic Law on Education no. 2/2006 of 3 May. Article 84.

⁷⁸ *Analysis of the CIS survey on Roma population*. Public University of Navarre/ ALTER Research Group. Pamplona, 2008.

⁷⁹ *Assessment of the situation of educational mainstreaming of Roma students in Primary Education*. FSG/ Women's Institute/IFFIE. Madrid, 2010.

it). Moreover, although there are no accurate data on the exact number of Roma registered in the university education cycle, we can say that this rate is still low.

The level of education of the Roma population level has a fundamental impact on all aspects related to employment: 7 out of 10 Roma of over 15 years are illiterate in absolute or functional terms; in absolute terms, we are referring to about 340,000 Roma; and of these, almost a fifth are included in the absolute illiterates category.

Taking into account the Roma population as a whole, the percentage of Roma illiterates (absolute and functional) is by 4.6 higher than the percentage of illiterates in the Spanish population according to the census undertaken by the National Institute of Statistics (INE) in 2001. If we consider only the absolute illiterates, we see that the percentage is even higher, Roma illiterates being by 5.2 higher than in the case of the total Spanish population.

The activity carried out with Roma population in the education area has gained significance in the last years. A very valuable element consists in the implementation of specific policies and measures approaching this problem from an integral perspective, where the entire educational community is involved. We must mention here those actions designed for the students and their families. From this perspective, in the education area it is necessary to work with quality programmes which ensure the involvement of families in the school, as well as the necessity that the school adapts to its students.

To this end, the *Promociona* Programme⁸⁰, implemented by the Fundación Secretariado Gitano since the school year 2008/2009 aims to achieve the educational success of Roma students in the Compulsory Secondary Education and to promote their permanence in the educational system and advancement on to post-compulsory studies, focusing on the one hand on the reduction of early school drop-out and contributing on the other hand to the visibility of students that are an example for their community.

The *Promociona* Programme targets the various stakeholders participating in the educational process of children: students, their families, academic centres and other academic and social stakeholders. However, the individualised intervention with the students and their families represents the main action of this programme, together with the development of quality academic support classes for small groups, namely the “Promociona Classrooms”.

The main actions of the *Promociona* target Roma students, regardless of their gender, in the final stages of Primary Education (years 5 and 6) and Compulsory Secondary Schooling (between the 1st and 4th year of the ESO, i.e. years 7 to 10) in the areas of action as well as for their families.

⁸⁰ *Promociona Programme* of the FSG. http://www.gitanos.org/upload/89/64/AF_Folleto_PROMOCIONA_INGLES.pdf

The students included in the programme are minors without a serious problem of school absenteeism, but who have been identified as requiring accompaniment to increase their likelihood of obtaining their compulsory education degree and to pursue post-compulsory studies. Since its implementation, the programme has extended and is currently implemented in 31 cities of 13 Autonomous Communities. During the last school year which was evaluated, the Programme has worked with 224 education centres, 617 families and 710 students.

The main results regarding the implementation of this programme are as follows:

- 79% of the *Promociona* students in the last year of Compulsory Secondary Education obtain the diploma (88% of the girls and 68% of the boys).
- Out of the students who finish Compulsory Secondary Education and obtain the related diploma, 95% continue their post-compulsory studies:

To summarise, we can say that specific quality measures must be adopted for the students who need them. The completion of their compulsory education and the permanence in the education system, thus reducing the level of early school drop-out, is a challenge which should be addressed in a conclusive and global manner by adopting measures and ensuring the required resources. Among other things, we must improve the involvement of the educational administration and the community in general, promote the training and qualification of teachers, ensure an even distribution in centres of students in need of educational support - avoiding situations of segregation-, improve the involvement of families and, in general, their relations with the academic centres in order to guarantee the social participation of the Roma community in the education area on an equal footing with the rest of society.

Employment

Roma population and employment

A significant number of Roma persons have faced, and are still facing, serious difficulties with regard to the access to employment and professional training, a problem representing one of the main causes for inequality and which leads to social exclusion. The decline of Roma's traditional professions and activities and their lack of professional skills have directly contributed to the marginalisation of this population in the labour market. In addition, the prejudices and stereotypes which still exist have led to stigmatisation of Roma by a proportion of the majority society.

The fact that the Roma population is distanced from the labour market represents a key aspect of their social discrimination and therefore their

integration in the labour market is a priority for the promotion of the social inclusion of the Roma population. This should be understood as the support granted to Roma people for the improvement of their employability but also as the elimination of obstacles and barriers encountered in the access to professional training and to paid employment so that the principle of equal opportunities become a reality.

The access of Roma persons to jobs is prevented by constant barriers and obstacles such as prejudices and stereotypes of employers, insufficient skills and abilities of applicants, lack of work experience. This combination of difficulties affects differently each person, depending on its personal circumstances. But the experience has proven that where there are services, such as the *Acceder* programme of the FSG, which adequately covers all stages of a individualised integration pathway (awareness-raising, vocational guidance, professional training, mediation with companies, various speeds and services adapted to the circumstances of each person), the rate of success is high.

Since the launch of the *Acceder* programme, we could see significant and positive changes as well as a tendency which indicates, in general terms, a higher involvement of the Roma community in regulated activities and, therefore generates a higher level of protection. Beyond the precarious situation at work and the persistence of underemployment, which will be further analysed later, the favourable economic context existing at the beginning of the programme facilitated, in our opinion, significant changes of the economic activity of Roma families: a higher diversity of the professional activities undertaken by Roma persons; a change regarding the opinion and the acceptance of work as employee as a desirable option; a significant participation of young women in training and employment.

The programme for access to employment, *Acceder*, initiated in 2000 by the FSG, represents a privileged observatory to see these changes. Its presence in almost fifty Spanish localities, the over 64,587 persons who have participated in this programme during its duration, the 44,026 contracts which were signed and the over 18,000 persons who obtained an employment contract as well as elements such as the contact and closeness between professionals and the families of these persons, enable us to underline the value of data and the analysis obtained through this programme with regard to behaviours, expectations, discourses and referents which are appearing in relation to labour activities.

Thus, in the last years we have seen a higher diversification of Roma population labour activities. In addition to a certain persistence of itinerant trade (although in decline), which enables the activity to be carried out in collaboration with other members of the family, other forms of independent labour have appeared. We have also witnessed a higher relevance of the work as employee in the services and construction (for a few years) sectors, and, to a lesser extent, in

the industry sector. During the years of economic growth, working as employee started to be a possible, and very important, option for many Roma men and women.

We can also see a change in the discourses regarding employment and training. While in the 1990s, when there was a wide offer of training, young Roma were participating in such training just for the practical reason that the attendance was paid, enabling them to obtain immediate small gains, currently we see a growing demand of Roma population for training because they understand that this is a bridge towards obtaining a job. The data in the last reports of the *Acceder* programme show that Roma population is interested in training, the most interested in such training being the young Roma. The training for Roma has been promoted in the actions undertaken in the context of the programme, and integrated in the labour integration pathways, as a key element. Overall, 12,243 people have attended over 1,700 occupational training courses. This training focused on the labour market demand, on acquiring skills and knowledge, on improving technical skills and instrumental abilities (social skills, customs, competences), always having as reference the areas of interest of participants.

Work as employee has become a possible and *positive* option in the discourse of this population. The image of a young woman or man working with an employment contract and a salary is longer considered as something far from the specific activities of Roma and is seen as something specifically desirable. The largest group is composed of persons under the age of 30, currently representing 43% of the total participants. These figures emphasise the fact that young Roma are in search of new work alternatives, being aware of the insufficient future and current opportunities offered by the traditional economic activities performed by their parents. For 27% of the persons participating in the programme, it represented a tool for obtaining their first job. As such, it is safe to say that the *Acceder* programme has contributed to increase the rates of active population and employed population by developing an efficient system to encourage participation in the Spanish labour market.

On the other hand, the strong participation of young women in these activities holds a significant relevance due to the potential of change it involves not only with regard to the traditional roles of women but, especially, with regard to the effects it will certainly have on other aspects of the community. Turning again to the results obtained by the *Acceder*⁸¹ Programme, we see a gradual participation of women in this Programme, starting from 41% in 2001, to the situation in 2011, when a majority of the contracts obtained (about 52%) were of women, and they were the ones who participated the most in the activities to improve professional qualifications. The high level of women's participation in the programme shows their increasing interest with regard to the access to labour market – especially in the last years –, as well as the impact of the positive

⁸¹ *Acceder. Progress Report*. Fundación Secretariado Gitano, 2011.

intervention measures implemented within the programme (support for balancing professional and family life, carrying out training actions specially for women, working with the families, motivation actions, etc.).

We feel that these tendencies are extremely positive and helpful because we are convinced that there can be no significant progress in the social inclusion process of the Roma community without a hegemony of the work as employee within the overall economic activities executed by Roma persons.

In addition to the positive results regarding jobs obtained through the *Acceder* programme, it is possible that the highest value of this programme is the impact on the mentality of a significant percentage of Roma persons, of employers and of the society as a whole. The increasing number of Roma persons working in companies has gradually contributed to eliminating stereotypes and prejudices: Roma persons encounter positive experiences in a work environment with non-Roma persons; in many cases, the work mates have a direct, close and normalised contact with Roma persons; the companies, which had positive experiences in hiring Roma persons, change their view on the Roma population. The results of these changes is represented by over 3,000 companies collaborating with the programme in order to increase the level of professional qualification and the possibilities of participants to be employed, this being translated into various training actions, the organisation of traineeships and subsequent employment.

Actions such as these, as well as similar ones, have contributed and still contribute to improving the active policies of employment by promoting the access to them for persons faced with the highest difficulties, thus achieving a better social and territorial cohesion as well as applying the principle of equal opportunities and fight against discrimination.

Stimulating a higher participation in the labour market led to an increase of the living standards of Roma population not only by obtaining an employment contract and implicitly a salary but by promoting the access to normalised services of training and employment, education, health, housing, etc. In fact, part of the programme's qualitative impact is the fact of overcoming the insufficient use of certain resources available for the whole community, which, until that moment, many Roma persons were not using. In other cases, the promotion of access to professional training and jobs generated another different process: breaking the cycle of dependence on certain social benefits, cycle which had become chronic since many years ago.

In addition to the implementation of direct activities with beneficiaries, companies, public administrations and private entities, the programme aimed to promote the acquisition and generation of knowledge regarding the problems and difficulties faced by the Roma population when accessing jobs, through studies and researches such as: the *Study on Employment and the Roma*

Community – conducted at national level as well as at the level of the different Autonomous Communities. Aware of the significance of conducting quantitative and qualitative analysis of the processes undergone by Roma population, another activity is the “Observatory on Employment and the Roma Community” where rigorous and valid data are being processed, enabling us to further understand the socio – professional situation of Roma population.

As mentioned above, one of the main obstacles still faced by Roma men and women when they fully exercise their citizenship rights is represented by the persistence of a negative social image which, in practice, leads to discriminatory actions. In various surveys and researches, the Roma community appears as the most rejected social group and the current reality of this group is obviously unknown. Most prejudices and stereotypes regarding Roma come from the period before the Constitution and persisted despite a significant evolution of the situation of the Roma population in the last decades. To change this situation, the *Acceder* programme implemented, in the last years, many social awareness-raising campaigns under the following slogans: “Get to know them before judging them”, “Your prejudices are the voices of others” and “Employment makes us equal”. One of the main objectives is to make the society reflect on the serious discriminatory effects generated by judging persons depending on their appearance, assigning to an entire community the mistakes made by few or labelling them according to preconceptions. The evolution and progress of the Roma community will only be significant when the majority population no longer has a negative image and is able to open its eyes and see the current reality, where most Roma men and women are making an effort to evolve individually, to fully integrate in the society and to search a better life for themselves and their families.

Despite the progresses registered, supported by the development of public policies stimulated by the economic growth existing when the *Acceder* Programme started and which contributed to the improvement of the living conditions and social situation of Roma population, in the current context of severe global economic and financial crisis, the progress made is endangered. The change of trend the elimination of jobs, which according to all analysis will last for a long period of time, will undoubtedly affect the opportunities to stay or access the labour market for the communities with major difficulties in these areas. Currently, the lack of jobs is affecting the entire society, but the impact is much higher on the vulnerable sectors of the society. Thus, one of the communities from Spain which is and will be severely affected is this of the ethnic minorities, specifically the Roma community, which, even nowadays, is one of social groups most disadvantaged and affected by social exclusion and discrimination. A state level survey⁸² on the situation of Roma population regarding employment, recently

⁸² *Spanish and migrant Roma Population. Employment and social inclusion - 2011. A comparative study.* This study, which is not published yet, was conducted in the context of the project “EU-Inclusive” financed by the ESF in Romania. This project also finances the editing of this report. Madrid. Fundación Secretariado Gitano, 2012.

conducted by the FSG, shows wide inequities and gaps between the Roma community and the rest of the Spanish society. We are referring to a second research – a first report was drafted in 2005⁸³ - regarding these national level characteristics which by using the indicators included in the national Labour Force Survey (EPA) enables the collection of useful data for a comparison between the employment situation of Roma population and that of the rest of the population, as well as its evolution in the 6 years in question. The survey illustrates how, despite the fact that the activity rate was higher than the national average and despite the small variations of this average between 2005 and 2011, the reality of unemployment has varied radically. Overall, the differential shows us that the unemployment rate of the Roma community has increased by 22.6 percentage points, moving from 13.8% in 2005 to 36.4% in 2011.

In addition to this, we must mention an increase in the difference between these rates compared to those of the general population; in 2005 the unemployment rate of Roma was *only* 3.4 points over the rate indicated by EPA for the general population. In 2011, this difference raises up to 15.5 percentage points. This ascertains that the current economic crisis is much more severe in the groups with lower skills, such as the Roma population, and in the more fragile activity sectors, like the sectors in which Roma are working.

There are also differences with regard to the structure of Roma persons' employment, which is far from that of the majority population: only 37.6% Roma persons who are working are salaried compared to 83.6% in the total population, while 25% of these persons are working without an employment contract. 42.3% of Roma employees are part-time workers while only 14.1% of the general population work part time. Likewise, the percentage of temporary jobs is 53.4% (as opposed to 25.5% for the general population). This survey clearly shows that one out of four working persons does non-regulated activities which, in practice, mean underemployment and lack of social and labour protection.

With regard to Roma population, the high rate of unemployment, the precarious conditions and the quality of employment, as well as the level of skills required to access to employment show an outlook of extreme vulnerability, which will be significantly worsened in the context of the economic crisis and unemployment growth.

While the access to employment represents the key factor for social inclusion, the Roma community, as well as other excluded groups, also requires adapted measures to reduce the dramatic inequality they face.

The combination of public policies and specific programme is the basic element for the inclusion of Roma population. Further action in this sense is still

⁸³ *Employment and the Roma Community in Spain. 2005.* Fundación Secretariado Gitano

necessary to address the situations of inequality and exclusion faced by the Roma population in Spain. Joining the efforts and the resources for this purpose, with the fundamental support of the European Structural Funds and of the national budgets, as established in the Spanish National Roma Integration Strategy until 2020, will enable to move forward and strengthen the Spanish model as referent for other European countries so that the Roma people will no longer be seen as second class citizens.

Housing

Current situation

The significance of housing and habitat for social cohesion can be easily seen in relation to the situation of the Spanish Roma population. While Spanish Roma benefited from the generalisation of welfare policies (access to social protection systems, healthcare system, education system...), the access to housing and regular urban environments, occurred between the 1970s and the 1980s, represented one of the key factors for the improvement of their living conditions and the significant progress experience by the Roma community in relation to their social integration. The access of many Roma families to housing during that period had a significant impact on other economic, educational and social aspects and represented a true boost for their social integration.

However, those families who did not benefit from these plans or who suffered the consequences of inadequate measures taken in this area, are still affected by the consequences of exclusion. This implied a deterioration of the unfavourable conditions they had at the beginning and facilitated that other social problems complicated the situation and contribute to the negative image and the social rejection of this community and which is an additional barrier for its development.

At the end of 2007, the FSG publishes the *Roma community housing map in Spain*⁸⁴ providing a pretty reliable picture of the housing situation of Roma families. This study completes a series of similar documents drafted in 1978⁸⁵ and later in 1991⁸⁶, and has enabled to ascertain a drop in the percentage of substandard housing (from 31% in 1991, to 12% in 2007) and a progressive trend towards the normalisation of Roma families in terms of housing. Currently, most Roma families live in neighbourhoods located in the areas belonging to the first and second urban expansions of municipalities, while the number of families which are

⁸⁴ *The map of houses and Roma community in Spain, 2007*.- Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008. (Collaboration Agreement with the Ministry of Housing) www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda/

⁸⁵ Vázquez, J.M. *Sociological survey on Spanish Roma*. Madrid: Applied Sociology Institute of Madrid, 1980.

⁸⁶ Grupo Pass. *The map of houses and Roma community in Spain*. Madrid: Asociación Secretariado Gitano. 1981

dispersed in different areas and better integrated increases. But these advances cannot hide the fact that they are slow and insufficient. The areas of substandard housing (12%) and persistence of a 4% of families still living in shanty towns reflect, if not the failure, in some cases the neglect and the lack of decision to address this situation which is violating the basic rights of many citizens. But this common social image, which associates the Roma community with the shanty towns can be denied with available data. They demonstrate that most Roma live in normalised housing, houses or blocks of flats (88.1%) and only 3.9% live in shacks or caves. In addition, Roma houses are mainly located in urban areas (88%) and only 6% are located in segregated settlements.

The process of becoming sedentary, the heterogeneity of the social inclusion process as well as the relative development of the Welfare State are some of the key elements to understand the current residential and social diversity of Roma population.

Public housing policies, initiated by the democratic governments of our country, have decisively influenced the settlement of several Roma families in normalised residential and urban environments, partially overcoming the previously described exclusion processes. But the current socio-economic context, together with the still existing issue of the shanty towns, brings new threats with regard to the access to housing of the population, in general, and of Roma men and women, in particular. Factors such as the increase of the housing price, the insufficient land available and the complex systems for allocating the land or the lack of social housing make it difficult for many families to access a decent house.

To conclude, the two aspects which, in our opinion, characterise the situation of Roma population in terms of housing and social inclusion and which, currently, require positive and immediate solutions, are the residential concentration of Roma population and the persistence of shanty towns and substandard housing. The concentration of Roma population in certain urban areas and neighbourhoods has traditionally represented one of the key element of the relation between housing and the Roma community.

On the other hand, our country still has cases of persons living in shanty towns, in segregated settlements and substandard housing. The lack of a decent home is at the origin of serious situations of insalubrity, irregular occupations, lack of basic resources and, in fact, the incapacity to evolve at personal and social level.

Finally, we are currently experiencing the difficulty and lack of guarantees related to the access to a social house and to the market of free or rental houses, especially for young persons. Some of the criteria required to access housing are virtually impossible to fulfil by most of Roma population: the conditions for

granting support, which mainly require individuals to have a certain living standard (an official job, previous capacity of saving and paying instalments in order to access a mortgage loan); rent increase and lack of innovating measures in this area, plus discrimination faced when renting a private house.

Housing policies in Spain

In Spain, the housing policies have, mainly, consisted in an activity of promotion and regulation of the private activity of house building, policies for promoting this sector through the support granted to real estate developers and buyers. Relevant authorities focused more on promoting the real estate market as an economic driver rather than on guaranteeing a widespread access to housing.

In order to favour the possibility to become owner of a house, various regulatory techniques have been applied over the last years to support the acquisition of houses. The most important are as follows: reserve of pieces of land for social housing, rotary housing, subsidies for rent through the networks for intermediation and inclusion of properties in the rental market, local ownership of land, areas of integral rehabilitation and support designed to encourage self-rehabilitation actions.

It seems that the relevant public authorities have started to understand the need to apply new measures and to diversify the resources related to the access to housing for the entire population but, especially, for the vulnerable groups or segments. For instance, by mediating the rental process, by managing publicly the rental of private properties which are handed over for their rental or through the management of housing programmes by non-profit entities, acting as initiators of inclusion processes starting with the access to housing.

The actions taken during these years to solve the problem of shanty towns started at the initiative of city-halls and governments of certain regional governments. These initiatives were surrounded by a certain degree of reluctance and the rejection by the population in the areas in which the resettlements took place, which contributed to discouraging the administrations. During these years we have also seen a change in the pattern of the resettlements which had been predominant in the previous years. Lessons were learned from each of the mistakes made in many of the plans where the model of *neighbourhoods with specific typology* was mainly used, which gathered together the population that was previously living in shanty towns and as a result, duplicated the same situations of segregation and lack of opportunities for the resettled persons, although in houses with better conditions. These families experienced a loss of resources and opportunities and, in the end, had to be resettled again. Initiatives such as

the ones of the Institute for Re-housing and Social Integration (IRIS)⁸⁷ of the Autonomous Community of Madrid, the Municipal Housing and Land Company of the municipal authority of Madrid, the ADIGSA⁸⁸ in Catalonia, the Decree regarding housing for social integration established by the Government of Navarre⁸⁹, the Resettlement Plan of Avilés⁹⁰ or, more recently, the plan of A Coruña⁹¹ City-Hall, are good examples of reorientation of this model and finally going for a model based on resettlements in *normalised* housing, spread all over the municipality, and measures of social support.

At national level, the most advanced Framework Plan implemented to date by the central administration is the *National Plan for Housing and Rehabilitation 2009-2012* (PERV), whose two fundamental pillars -stimulating the rental and promoting the rehabilitation- pay particular attention to the families with little resources and to the other vulnerable groups in relation to the access housing access.

The PEVR introduces, within its lines of action and as a priority objective, the eradication of shanty towns and substandard housing, and includes among the groups with right to preferential attention the persons affected by these interventions to eradicate shanty towns.

It mainly includes two types of programmes: support for the eradication of shanty towns and support for the rehabilitation of neighbourhoods and houses. The programme of support for the eradication of shanty towns is aimed at the illegal and marginal settlements of people in situations, or at risk, of social exclusion. It provides financial support to the promoters of programmes, which should take place in the context of interventions with an integral approach, including a perspective related to the social, educational, healthcare and labour aspects of the families relocated.

The programme for support for the rehabilitation covers the rehabilitation of degraded neighbourhoods, historic centres and rural areas, as well as the complete rehabilitation of neighbourhoods with such conditions that their demolition would be advisable.

Finally, the PEVR includes support for the promotion of social houses designed for rental and for the promotion of accommodation. This financial support is granted to the promoters in order to facilitate the construction of social houses to be rented, in a stable manner and with a maximum rental price set.

⁸⁷ <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.8b2184148b70b0aa7d245f019fc08a0c/?vgnnextoid=407fe7510551c010VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=a1a948e063f28010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

⁸⁸ <http://www.agenciahabitatge.cat/wps/portal/>

⁸⁹ http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2009/10/27/Programmea+Vivienda+Social.htm

⁹⁰ <http://habitat.aq.upm.es/bpes/onu02/bp233.html> y <http://www.ayto-aviles.es/SilverMaster50/AytoAvilesPortal/portal/cn/Home/Inicio>

⁹¹ <http://www.coruna.es/>

Health

Diagnosis: health situation of the Roma community of Spain The studies regarding the evolution of the health situation of the Spanish population throughout the 20th century show that, in a few decades, the general mortality rate, the infant mortality rate and the morbidity decreased due to various causes. This change was associated to the progress experienced by Spain as a whole, for instance, the economic growth and the modification of the economic structure, the higher access to food or the improvement of housing conditions.

Roma population has benefited a lot from this social change, but not to the same extent and at the same speed as the rest of the Spanish population. 30 years ago, Roma population was experiencing a situation of economic dependence, characterised by the low wages and the activity in marginal niches of the labour market. Although during these decades of democracy in Spain certain aspects have improved significantly for the Roma community, such as the universalisation of the healthcare system, the increase of the schooling rate or the upgrade of the housing conditions, there are still inequities with regard to the health situation of the Roma community when compared to the rest of the population.

There are several social conditions unfavourable for health which still affect the Roma population more frequently: the high rates of early school drop-out; not all persons benefited from the improvement of housing conditions and, there are still shanty towns and substandard housing, or even some problems have been transformed (for instance, the so-called “vertical shanty towns”, i.e. poor quality housing and without basic services in buildings).

In 2006, the first National Survey on Health and Roma was conducted in the context of a collaboration agreement between the FSG and the Ministry of Health. This social survey was based on questions related to the situation in relation to health and the lifestyles of Roma population in Spain, as well as on questions related to the use of healthcare services by Roma persons. These questions were the same as the ones included in the National Surveys of 2003 and 2006 conducted by the Ministry of Health and the National Statistical Institute (INE), which enabled a direct comparison between the situation in terms of health of the Roma population and the rest of the Spanish population. The main conclusions of this survey were as follows:

1. Universal access to healthcare services has represented an improvement regarding the access of Roma population to general medical services, hospitals, emergency services and medicines. The comparative disadvantage regarding Roma population’s health condition sometimes implies a more frequent use of healthcare services in comparison with the rest of the population.

- the public healthcare system covers most of the medical visits and hospitalisations of Roma persons.
- the percentage of cases of Roma persons who needed medical care and did not receive it is very similar to the percentage referring to the of the entire population.
- however, medical checkups are less frequent in the case of the Roma population, and as a consequence many times they go directly to a specialist for the diagnosis or treatment of already advanced pathologies.

2. The access of Roma population is lower as regards medical services not covered by the National Healthcare System or prevention measures (by comparison with the direct treatment of illnesses): dental health, prevention practices among women, access to hearing devices or glasses.

The key element for this significant improvement with regard to the health condition of Roma population in Spain has been the policies for the protection of health for the whole population, together with the policies for the eradication of shanty towns and degraded neighbourhoods from certain Autonomous Communities.

The protection of health in Spain

The Spanish Constitution of 1978, in Article 43, establishes the right to the protection of health and to medical healthcare for all citizens.

The principles and essential criteria enabling individuals to exercise this right are regulated by Law no 14/1986, the General Law on Health, and are materialised through:

- Public financing, universality and no charges for health services when they are used.
- Defined rights and obligations both for the citizens as well as for the public authorities.
- Political decentralisation of health in the Autonomous Communities.
- An integral attention to health, seeking high levels of quality, duly assessed and controlled.
- Integration of the various public structures and services in the healthcare services within the National Healthcare System.

Therefore, the National Health System (NHS) is the coordinated combination of the Healthcare Services of the State Administrations and those of the Autonomous Communities, comprising all healthcare functions and services which, according to the law, are responsibility of the public authorities.

The process of transfer of the medical healthcare managed by the National Institute for Health (INSALUD) started in 1981 and finished in 2002. The Central State Administration is still responsible for the management of healthcare in

the Independent Cities of Ceuta and Melilla, through the National Institute for Health Management.

Each Autonomous Community has a Health Service, which is the administrative and management structure which gathers all centres, services and facilities existing in the region. The takeover of responsibilities by the Autonomous Communities represents a mean to bring the healthcare management closer to the citizen and, therefore, to provide him with the guarantees related to equity, quality and participation.

The access to services is achieved via the Individual Health Card issued by each Health Service, a document with which each citizen is identified as user in the entire National Healthcare System. The persons benefiting from the right to health protection and public healthcare are:

- All Spanish and foreign citizens located in the national territory, according to the provisions in Article 1.2 of the Organic Law no 4/2000.
- Nationals of European Union Member States, who are entitled to the rights resulted from the European community law and from the treaties and conventions signed by the Spanish State and applicable to them.
- Nationals of non- EU Member States, who are entitled to the rights recognised by the laws, treaties and conventions signed.

Medical healthcare is one of the main tools of the policies for redistribution of income among Spanish citizens: each person contributes through taxes depending on its economic capacity and receives health services depending on its needs.

The recent reform of the rules regarding the access to the health system, published in the Official Gazette, namely the Decree-Law no 16/2012, calls the existing Spanish model of medical protection (with a universal nature) into question, as it limits the access to public health services for foreigners, as well as for young Spanish persons over the age of 26 who have never had a job. The consequences of the lack of protection for young Roma population and Roma immigrants living in our country may have a clear negative impact and block the dynamics of social inclusion existing until now in the health system.

Equal treatment and fight against discrimination

Persistence of discrimination in Spain

Changes and improvements have occurred in varying rhythms in all the areas discussed so far. Although insufficient, there are advances which have had an effect and changed the ways of living and customs and, at the same time, have generated new cultural benchmarks, new social representations and expectations

for Roma persons and for the Roma community as a whole. A community which, thanks to the new opportunities achieved, through enhanced access and great efforts on the part of the Roma community, has become increasingly diverse and heterogeneous. Roma people have expressed in various ways their desire to be treated equally, to be perceived in a more positive light and to achieve recognition of their identity.

Despite these aspirations, the perception held by most of the society with regard to Roma persons has not evolved at the same pace as the changes occurred within the Roma population. A perception based on stereotypes continues to predominate, which is reflected in the *barometers* conducted, in recent years, by the Centre for Sociological Research (CIS)⁹². The negative image burdening Roma persons and strongly resistant to change, is a factor preventing social inclusion, facilitating the persistence of discriminatory practices, expressions of rejection and, in extreme cases, the existence of racist behaviour⁹³.

The fight against discrimination and the development of positive measures for the progress of equal of treatment may constitute the field in which the most limited advances have taken place in the last decade in Spain. In late 2003, the European Directive prohibiting discrimination on the ground of ethnic origin was finally transposed into the Spanish legislation. Since then, almost ten years later, the measures mandated by this Directive have not yet been implemented to the full.

However, insufficient legal measures are not what prevent firm action against discrimination but rather the fact that discrimination on the ground of ethnicity does not represent a priority issue for a generally tolerant Spanish society. This has not been the case with regard to the fight against other forms of discrimination, such as gender discrimination, the discrimination experienced by persons with disabilities or discrimination on the ground of sexual orientation, which have received a more supportive response on the part of Spanish society. An indicator of this fact is the low number of legal sentences based on this type of discrimination.

We therefore consider that it is not possible to delay the strengthening of the recently established body for the promotion of equal treatment (the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination due to Race or Ethnicity⁹⁴), provided for by Directive no 2000/43. The role of this body is to provide legal protection and support to victims of discrimination, information and

⁹² See, for instance, the summary published in the Report *Discrimination and the Roma Community 2008*, "Análisis de los avances en la lucha contra la discriminación" (Analysis of the progress made in the fight against discrimination). Madrid: Fundación Secretariado Gitano, 2008, pp.51-52. <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion08/avances.pdf>

⁹³ FSG reports regarding discrimination and the Roma community: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011. www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/

⁹⁴ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/>

awareness of legal advisors and police, media and social actors, as well as to conduct systematic studies and organise awareness-raising campaigns... The progress in the area of equal treatment means, in addition to guaranteeing fair access to the resources, products and services within our system, establishing new compensatory measures designed to enable it. It is necessary for everybody to know that discrimination is prohibited and that violating the relevant provisions has punitive consequences, with a view to eliminating from the Spanish society the most unfair way of treating individuals, namely, judging and excluding them because they belong to a certain community, based on their ethnic origin.

This chapter will discuss the concept of ethnic minority and its legal treatment before providing an overall image on the main aspects related to discrimination. Finally, we will analyse the fight against discrimination in Spain as a collateral element of the efforts to guarantee the access to rights for the Roma community.

The definition of ethnic minority in the Spanish legislation

Spain has no law, rule or regulation of any kind defining the concept of “race” or “ethnicity”, despite the fact that racial or ethnic origin has been recognised by the Ministry of Equality as being one of the main causes for discrimination in Spain and that Article 14 of the Spanish Constitution includes, *inter alia*, the principle of equal treatment and non-discrimination on the grounds of “*birth, race, gender, religion, opinion or any other personal or social condition or circumstance*”⁹⁵. For instance, the legislation in force does not explicitly refer to the ethnic minorities included the Roma minority.

Thus, public agencies do not regularly collect statistical data on ethnicity⁹⁶, although social services and NGOs, including the FSG, collect and share informally statistical data on ethnic minorities, including the Roma.

In view of the lack of a express legal concept of race in the context of the Spanish legislation and the Directives no 2000/43/EC and no 2000/78/EC of the Council,⁹⁷ the Spanish Courts use the jurisprudence and the definitions of the European Court of Human Rights which prohibits the discrimination on the grounds of “race, colour, descent or national or ethnic origin”. According to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, for a particular group to be considered a racial group it is sufficient to be “subjectively” perceived and considered as such.⁹⁸

⁹⁵ Head of State (1978) *Spanish Constitution*.

⁹⁶ The National Statistics Institute is collecting demographic data and other types of data regarding immigrants, based on their nationality instead of their race or ethnicity. See EURoma (2010) *EURoma Report. Roma and the Structural Funds* (Madrid: FSG), p.40.

⁹⁷ The definition of race, included in Directive no 2000/43/CE, is negative due to the fact that it is based on the contradictions between separatist definitions, without providing a positive and explicit description. Paragraph 6 states that “*the European Union rejects theories which attempt to determine the existence of separate human races. The use of the term “racial origin” in this Directive does not imply an acceptance of such theories*” The Directive is focused on the equality of rights and opportunities, including on the equality of gender and the fight against multiple forms of discrimination. UE (2000a) *op.cit.* UE (2000b) *Directive no 2000/78/EC of the Council of 27 November 2000, laying down a general framework for equal treatment in employment.*

⁹⁸ OHRC (2004) *The Relevance of International Instruments on Racial Discrimination to Racial Discrimination Policy in Ontario. December 2004.*

With regard to migrants, such as Roma people from the Eastern countries, the Spanish State makes a clear distinction between Spanish and foreign citizens, as stated in Articles 11 and 13 of the Spanish Constitution and in the recent reform (Law no 2/2009) of the Law on Foreign Persons (Law no 8/2000)⁹⁹. Pursuant to the EU Treaties and Directives in the field of immigration, two distinctions are made in addition to the one regarding citizenship and immigrants:¹⁰⁰ a distinction between immigrants who are citizens of EU and immigrants coming from non-EU countries; and a distinction between the immigrants in a regular and non-regular situation.

From a legislative point of view, in the fight against discrimination, we underline the progress achieved thanks to Directives no 2000/43/EC and no 2000/78/EC. However, our country did not adequately transpose these directives, transposing just the minimum requirements with Law No 62/2003 of 30 December, regarding the fiscal, administrative and social measures. An adequate transposition of these directives is required and it would have been achieved with the adoption of the Draft of the Integral Law on Equality of Treatment and Non-Discrimination (which finally did not pass through Parliament due to its dissolution in the light of the upcoming elections). On the other hand, we have to emphasise that Directive no 2000/43/EC and the rest of the State legislation which protects the non-discrimination (the Criminal Code, the Statute of Workers' Rights, the civil legislation, etc.) are insufficiently known by the experts in the legal field, precisely the persons who should apply them, and thus their implementation in practice is virtually null.

Overall image on discrimination in Spain

Despite the progress made by Spain as regards the way in which equal treatment and non-discrimination are addressed, the Roma community is still one of the most rejected groups in the entire society, as previously specified and shown by the data of the survey conducted in November 2005 by the Centre for Sociological Research (CIS). This survey showed worrying data such as: *“One out of four Spanish persons would not appreciate Roma students among the classmates of their children”*, or *“Over 40% of Spanish declare that they would be bothered a lot or pretty much to have Roma neighbours”*, *“...one out of four Spanish would dislike having children of Roma families in the same classroom as their children”*. Likewise, the CIS Survey of December 2007 shows that *“52% of the persons interviewed stated that they had little sympathy or none for Roma”*.

In addition, we highlight the following data of the special Eurobarometers on discrimination (no 263 in 2007, no 296 in 2008, no 317 in 2009):

⁹⁹ Government of Spain (2000) *Organic Law no 8/2000, of 22 December, reform of Organic Law no 4/2000, of 11 January, regarding the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration*. Government of Spain (2009) *Organic Law no 2/2009, of 11 December, reform of Organic Law no 4/2000, of 11 January, regarding the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration*

¹⁰⁰ As example, see European Union (2008) Directive no 2008/115/EC.

- With regard to the interaction, in general terms, the most common situation among European citizens is for them to have friends or acquaintances of different religions; however, only 12% of the persons interviewed responded that they have relations with Roma people.
- With regard to the perception of discrimination in Europe, 40% responded that they feel it is widespread and that the ethnic origin represents the main reason for discrimination.
- When asked if belonging to one of the minority groups could represent a social disadvantage, most respondents said yes. Moreover, 77% responded that being Roma represents a social disadvantage.

In the Report of *2008 Youth in Spain* (reports published every 4 years by the Institute for Youth), which analyses the situation of young persons aged between 15 and 29, we see that 15% of the interviewed persons expressed rejection to the idea of having a Roma neighbour (Roma people represents the third excluded and most rejected group, only after former offenders and drug addicts).

According to the last Eurobarometer survey in this area, discrimination on racial or ethnical grounds is still perceived as the most spread form of discrimination in the EU (61%) and in Spain (66%). Most respondents agree in both cases that the economic crisis will deepen the discrimination against Roma people.¹⁰¹

The FSG annually publishes the *Report on Discrimination and the Roma Community*.¹⁰² The seven reports already published show a sample of this reality, which is present in all aspects of life (employment, education, housing, access to products and services, etc.). It is worth noting that over 30% of the cases of discrimination gathered in these reports take place in the area of media. In our opinion, this is an essential sector due to the fact that it contributes to create a negative social image of this minority by associating ethnicity with certain negative events. The FSG has drawn up specific technical material targeting the mass media: *Practical handbook for journalists. Equal treatment, mass media and Roma community*,¹⁰³ with the aim to improve the journalist's professional activity.

The reports show that, as it is the case in the rest of Europe, discrimination in Spain, manifests through the elaboration of ethnical profiles and routine police checks, the access to housing, education, health services, etc., However, discrimination is perceived, observed and denounced especially with regard to the labour market¹⁰⁴ (job interviews, work conditions...) and with regard education aspects such as the segregation and the unequal treatment.¹⁰⁵

¹⁰¹ European Commission (2009) *Discrimination in the European Union*. Special EuroBarometer 317.

¹⁰² www.gitanos.org (Department of Equal Treatment)

¹⁰³ http://www.gitanos.org/upload/54/77/Guia_Practica_Com_FinalCompleto.pdf

¹⁰⁴ FSG (2011) *Discrimination*. FSG (2012) *Spanish and Foreign Roma Population in Spain. Employment and Social Inclusion 2011. A Comparative Study* (Madrid: FSG), pending publication.

¹⁰⁵ FRA (2009a), op.cit.) *Annual Report 2010*.

With regard to housing, among the main aspects of discrimination affecting Roma population in Spain, we find the persistence of discriminatory real estate advertisements, as denounced by the NGO SOS Racismo in Catalonia and by the *Ararteko* (the Basque Country Ombudsman). This affects Roma persons coming from Eastern European countries, as well as the Spanish Roma population.¹⁰⁶

In the education field, several cases of unequal treatment have been denounced.¹⁰⁷ For instance, the Association of Students' Mothers and Fathers (AMPA) of the School San Roque of Madrid and several important NGOs, like the FSG and the Movement Against Intolerance, have reported to the Spanish Ombudsman discriminatory, and possibly leading to segregation, actions undertaken by the regional Government of Madrid.¹⁰⁸ Roma students are present especially in public schools which, usually, benefit from a lower economic support than the private or semi-private schools. Regular inspections are not carried out in Spain in order to identify discriminatory contents included in text compilations.¹⁰⁹

Despite the fact that there are still problems, we can conclude that a significant improvement can be seen in the behaviour of the majority population towards Roma people, partially thanks to the active policies against segregation implemented since the 1970s. However, the recent migration flow of Roma persons coming from Central and Eastern European countries, especially from Romania and Bulgaria, contributed to the intensification of stereotypes regarding the entire group, as well as the discriminatory actions against these persons. The Roma people, especially from Romania and Bulgaria, represent the group that suffers the the highest level of social rejection and with the largest problems in terms of access to jobs and social services.¹¹⁰ The significant migrating flows of Roma coming from Romania and Bulgaria since the 2007 EU enlargement have increased their visibility in public spaces and, thus, amplified the xenophobic attitudes towards this group. In the last years, some regional representatives have displayed a racist discourse towards Roma coming from Romania, associating this group of persons with "insecurity", "dirtiness", "crime" and "lack of civic sense".¹¹¹

¹⁰⁶ SOS Racisme, *Ibid.* Ararteko (2009) *Report for the Basque Parliament 2008*, p. 577.

¹⁰⁷ FRA (2010), *Ibid.*

¹⁰⁸ The Regional Education Ministry of the Region of Madrid decided to conduct exchanges between the students of two schools, so the students from San Roque, a modern school, recently renovated (where 58% of the students were Roma and 40% from twenty different countries), have been moved to another school with lower conditions and with almost exclusively Spanish students, who have been moved to the school of San Roque. . FSG (2009a) *op.cit.*, pp.20-24.

¹⁰⁹ FRA (2010), *op.cit.*, p.71.

¹¹⁰ FSG (2010b) *Interventions with Roma from Eastern European countries in the context of the Acceder Programme of the Multiregional Operative Programme Fight Against Discrimination. Synthesis of Results. Period between January 2006 and December 2009*. January (Madrid: FSG).

¹¹¹ *El País* (2010) "The Popular Party associates Roma from Romania with crimes". 25 April.

Xavier García Albiol, councilor of the Popular Party of Badalona and promoter of this brochure, stated in the mass media "If I am elected mayor in 2011, I can assure you that: we will be able to walk the streets of our neighborhoods in safety, without fear of being harassed or attacked. Everyone living in Badalona will have to adapt to our rules and customs." The participation in this campaign, of the Popular Party regional leader, Alicia Sánchez-Camacho, showed that this is not an isolated initiative. See *La Vanguardia* (2010a) "the Popular Party of Badalona is distributing brochures with a photo saying 'We do not want Romanians'". 24 April.

Extreme discrimination cases are usually linked with the coexistence of multiple forms of discrimination. In this end, the ethnic origin and the country of origin, together with the gender, turns Roma women into the most vulnerable collective in terms of discrimination.

Fight against discrimination on the ground of ethnic origin in Spain

In Spain, the fight against discrimination involves establishing an efficient and coherent legal framework for promoting equal treatment. However, an appropriate regulatory framework is not sufficient by itself, and it is being important to close the gap between regulatory processes and concrete actions. In the case of Spain, it started acting in this direction by collecting data based on common indicators, combining certain universal programmes and specific measures, efforts to strengthen the relations between public and private institutions involved in the fight against discrimination and hard work for the awareness-raising and involvement of the majority population and the Roma population for the purpose of promoting a model of intercultural society based on guaranteeing compliance with the rights and obligations of citizens.

Due to the complexity of the discrimination phenomena, we must underline the fact that it is still difficult to obtain data regarding the situation of the Roma community in terms of discrimination. However, statistical data and information vary significantly, depending on the type of discrimination. In the last two centuries, huge progress took place with regard to gender discrimination. This enabled public servants and public bodies to become aware of the significance of collecting dispersed data, while the Spanish population showed a favourable position regarding the collection of significant data regarding the fight of discrimination.

To fight the discrimination affecting the Roma population, various measures, which could be considered as a progress, have been implemented:

a) Actions to identify cases of discrimination on the ground of ethnic origin and to provide guidance and support to the victims. The assistance provided to the victims of discrimination on the ground of ethnic origin is essential and, as such, the department responsible for equal treatment within the FSG has provided assistance to the victims of discrimination for over 7 years, via all FSG offices across Spain, providing information, guidance and support in the process of defending the victims' rights, acting according to a concrete Action Protocol.

b) Actions of technical assistance and training of key actors in the fight against discrimination: Progress has been made regarding the involvement of the key professional sectors for the fight against discrimination through training sessions attended by representatives at technical and decision-making level of public administrations, social entities, jurists, police and mass media. The FSG

has organised various training activities on “Discrimination and the Roma community” designed for the different professional sectors: police officers, legal professionals (lawyers, prosecutors), mass media, universities, administrations, social entities, etc.

*c) Fostering policies promoting equal treatment by monitoring the anti-discrimination legislation and its implementation*¹¹². To this end, it is important to mention certain progress like the official establishment, in October 2009, of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin (R.D 1262/2007), as provided for by Article 33 of Directive no 2000/43/EC and, more concretely, the start of the implementation of its work plan in the last quarter of 2009, with the establishment of 4 working groups (assistance for victims, communication, legislation and reports). The most important action of this plan was the creation of a Network of Assistance to victims of discrimination.¹¹³ From June 2010 to December 2011 this network carried out a significant work of information and assistance to the victims of discrimination, using the tools and protocols established by the this Council, training and social awareness.

The establishment of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic origin meant a significant step forward, although it is not an independent body as provided for by Directive no 2000/43/EC. Furthermore, the work of the Network of Assistance to Victims of Discrimination must be stimulated (this is currently suspended) to provide the victims of discrimination with integral services.

The integral Draft of the Law on Equality of Treatment and Non-Discrimination, which provided a complete legislative framework for the fight against discrimination and a series of procedure guarantees and sanction guarantees, which were necessary in our country, unfortunately was not approved at the end of the previous term; this would have been a decisive step for the equality of treatment in Spain. We hope to succeed in having a complete law in this regard soon.

¹¹² **Documents of interest for this fragment:** - Directive no 2000/43/EC of the Council of 29 June 2000, applying the principle of equal treatment of persons, regardless of their racial or ethnic origin. - Article 33 of Law no 62/2003, of 30 December, regarding fiscal-administrative and social measures. - Royal Decree no 1262/2007, of 21 September, regulating the content, powers and operation regime of the Council for promoting the persons' equality of treatment and non-discrimination on grounds of ethnic or racial origin. - IGD Order/3263/2008, of 16 October, designating the bodies responsible for the procedure of selecting the representative members of the associative movement of the Council for promoting the persons' equality of treatment and non-discrimination on grounds of ethnic or racial origin. - Article 7.3 of Royal Decree no 1135/2008, of 4 July, detailing the basic organic structure of the Ministry of Equality. - IGD Order/18/2009, of 8 January for the publication of the entities selected to occupy the positions of members of the Council for promoting the persons' equality of treatment and non-discrimination on grounds of ethnic or racial origin, these members representing, within the Council, the organizations and associations with activities related to the promotion of persons' equality of treatment and non-discrimination on grounds of ethnic or racial origin. - Royal Decree no 1044/2009, of 29 June, amending the Royal Decree no 1262/2007, of 21 September, regulating the composition, powers and operation regime of the Council for promoting the persons' equality of treatment and non-discrimination on grounds of ethnic or racial origin, published on 23 July last year.

¹¹³ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/redOficinas/portada/home.htm>

Another positive progress is the establishment of the Service of crimes motivated by hatred and discrimination, included in several Prosecutor Offices (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla). We must underline the pioneering work carried out by this service within the Provincial Courts of Law from Barcelona. The FSG maintains a close collaboration with this institution. In 2012, the Spanish Government appointed a Penal Prosecutor within the Supreme Court in charge of equality of treatment and non-discrimination.

In addition, there are some police departments working on the management of diversity and non-discrimination: local police of Fuenlabrada and Mossos d'Escuadra from Barcelona. The services of crimes motivated by hatred and discrimination and the specific action protocols of the police should be implemented all over Spain.

Despite the progress made, in the last years the fight against discrimination in Spain has not succeeded to generate many positive changes regarding the Roma population. The high level of non-application of the existing legislation (Directive no 2000/43/EC), in many cases, implies a situation of lack of defence for the victims of discrimination facing a violation of their right to Equality, mainly due to the lack of a prompt response. It is still necessary to have a service of counselling and integral support for the victims.

Positive actions

Platform for Police Diversity Management

In 2010, the *Platform for Police Diversity Management*¹¹⁴ was presented in Madrid, an initiative created for the purpose of stimulating and promoting improvements in the practices of the national security forces in order to guarantee equality of treatment and protection of rights to all persons but, especially, to vulnerable persons, in an increasing diverse society. During 2011, the entities of this Platform have organised themselves into various working groups in order to achieve their goals.

*Todoimás*¹¹⁵ (*everything and more*) Project. The 2011 Forum for equality of treatment and non-discrimination, led by the Directorate-General for Equality in Employment and Against Discrimination, within the Ministry of Health, Social Services and Equality, had the objective of promoting the participation of all public institutions and social organisations in the field of equal treatment and non-discrimination and which represent all the groups which face discrimination. This project was executed in the context of the EU call *Progress 2010-2011*.

¹¹⁴ <http://www.gestionpolicialediversidad.org/contacto.html>

¹¹⁵ <http://www.seigualdad.gob.es/servicios/centroPublicaciones/cuadernoAnalitico.htm>

Local Awareness-Raising Plans regarding Equality of Treatment and Non-Discrimination. OBERAXE.

This is a new project led by the Spanish Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Oberaxe), of the Ministry of Labour and Immigration (the current Ministry of Labour and Social Security), which finalised with the publication of a *Compilation of successful cases regarding the implementation of Local Awareness-Raising Plans on Equality of Treatment and Non-Discrimination*.¹¹⁶ The project, entitled *ESCI III: Awareness-Raising Plans: Successful experiences in the local environment*, is included in the Community Programme for Employment and Social Solidarity Progress (2007–2013) of the European Commission's Directorate-General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. This is the follow-up of two previous projects, ESCI I and ESCI II.

Various activities of social awareness-raising have been implemented and many technical materials have been drawn up regarding the fight against discrimination of the Roma community. Here are a few of the most relevant ones:

- *Annual report regarding discrimination and the Roma community*.¹¹⁷ FSG. Annual overview of the cases of discrimination recorded by the FSG in its offices in Spain.
- *Practical handbook "Equality of treatment, police and the Roma community"*.¹¹⁸ FSG.
- *Practical handbook for journalists*.¹¹⁹ equality of treatment, mass media and the Roma community. FSG.
- *2010 Report of the service of crimes motivated by hatred and discrimination, provincial court of law from Barcelona*.¹²⁰
- *Panel on the discrimination on the grounds of racial and ethnic origin (2010): the perception of the victims*. Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination on the Grounds of Racial or Ethnic Origin.¹²¹
- *Fourth report of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) about Spain*.¹²²
- *Handbook on European Non-Discrimination Law*. European Court of Human Rights and Fundamental Rights Agency of the European Union.¹²³
- *Campaign Rap against racism*. Movement against Intolerance.¹²⁴
- Social awareness-raising campaign *Gitan@s=Ciudadan@s (Roma=Citizens)*. FSG.¹²⁵ *Roma are European citizens too*.

¹¹⁶ Available on: www.oberaxe.es

¹¹⁷ <http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion11/>

¹¹⁸ http://www.gitanos.org/servicios/documentacion/publicaciones_propias/fichas/26196.html

¹¹⁹ http://www.gitanos.org/upload/54/77/Guia_Practica_Com_FinalCompleto.pdf

¹²⁰ http://www.ub.edu/dpenal/Fiscalia_BCN_memoria%202010.pdf

¹²¹ <http://www.igualdadynodiscriminacion.org/recursos/publicaciones/2011/panelDiscriminacion.htm>

¹²² <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

¹²³ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_handbook_caselaw_en.htm

¹²⁴ <http://www.movimientocontralaintolerancia.com/html/Admin/verNoticia.asp?cod=1905&esBusq=True>

¹²⁵ <http://www.gitanos.org/ciudadanos/>

Perception of Roma population on discrimination. Progress and obstacles.

We see a positive evolution regarding the perception on discrimination of Roma people. When asked about the last ten years, almost six out of ten Roma persons said they feel that Roma are less discriminated now than ten years ago or that they are not discriminated at all.¹²⁶ In 2005, 45.4% of the persons interviewed by the FSG, belonging to the same group, felt discriminated in their work environment; six years later, this figure decreased by 15%, reaching 30.2% (27.6% in the case of Roma coming from Eastern countries).¹²⁷ More specifically, almost half of respondents feel discriminated in terms of their access to jobs (48.2% in 2011- 53.4% in 2005), and almost a quarter (25.6% in 2011; 28.6% in 2005)¹²⁸ feel discriminated at work. It is also worth noting the numbers regarding the Social Services and the Public Services of Employment: almost four out of ten persons who accessed the Social Services declare that they felt discriminated. Discrimination is amplified in the case of under-skilled workers.¹²⁹

Discrimination faced by Roma population in the past and in the present influences negatively its expectations related to finding a job. Many Roma who are willing to take part in the selection process of a job offer decide not to go to the interview due to the fact that they think they will not be selected just because they are Roma.¹³⁰ Discrimination reduces the expectations regarding the access to a legal job and the lack of expectations fuels the stereotypes and prejudices of employers and of the entire society who consider that Roma are not willing to work and cannot understand the fact that Roma would like to work but feel they will not be accepted.

The difficulties faced when accessing a legal job generate social exclusion and a rate of poverty which, in turn, condemns the Roma population to a vicious cycle of dependence on social support, difficult to eliminate. However, the fact that Roma population finds itself exiled in the underground economy generates a situation where many Roma are not paying the taxes required to finance the social insurance. The consequence is represented by an “asymmetrical” participation of Roma population in the social welfare system: this population is active in terms of social allowances it receives but there is a deficit in terms of contributions. This asymmetry contributes, even more, to social exclusion and ethnical intolerance.

The *Acceder* Programme fulfilled a basic role in mitigating this phenomenon by promoting mutual understanding between Roma persons and employers. Thanks to the information, training, qualification and support provided to Roma

¹²⁶ FSG (2012) op.cit., p.64

¹²⁷ FSG (2012) op.cit. p.58.

¹²⁸ FSG (2005) Roma Population and Employment.<http://www.gitanos.org/publicaciones/discriminacion06English/conclusions.pdf>

¹²⁹ FSG (2005), op.cit. pp.112-113.

¹³⁰ Interviews with the employees of the *Acceder* programme of the FSG, Madrid, 23 February 2012.

persons looking for jobs, their expectations regarding work have improved, thus going to job interviews with more self-confidence. The FSG analyses the job offers, acting as intermediary with the companies and identifies the most adequate positions depending on the training, experience and expectations of the Roma candidates. Thus, cultural obstacles are overcome and mutual understanding is facilitated.¹³¹

Despite the progress, the workers of the *Acceder* programme have reported that, in several provinces and municipalities, some of the executives declared that they simply do not want Roma persons working in their company.¹³² Obviously, these opinions have been expressed in private, during informal discussions with the *Acceder* employees but they would never make them public for fear of law proceedings being initiated against them. The fact that *Acceder* works with Roma and non-Roma beneficiaries, enables it to diminish prejudices and to facilitate labour market inclusion.¹³³ *Acceder* employees reported cases of companies which, having the possibility to choose between a Roma and a non-Roma candidate (usually, *Acceder* presents more than one candidate for a job offer), have selected the non-Roma candidate or the Roma candidate whose phenotype was more similar to that of a non-Roma person (namely, the person who did not “seem to be Roma”).

Most cases of discrimination against Roma people are still not denounced and, thus, they remain invisible to the agencies fighting against discrimination, leading to distorted annual statistical results that are based on official sources. Usually the discrimination claims are not registered at the work place where they occurred, nor at the offices of the bodies or institutions dealing with such claims, like the Equality Body recently established pursuant to the EU law. The lack or the weakness of the Equality Bodies may be related to the low inflow of claims. In fact, 54% of the Spanish persons who participated in the Eurobarometer survey are not aware of their rights regarding discrimination.¹³⁴ In addition to this lack of knowledge and information, scepticism towards public agencies could be another fundamental factor contributing to the fact that the last discrimination incident suffered in the last 12 months is not denounced.

Recently, a change in the mentality occurred in this respect. The new Roma generation was born and lived in regular neighbourhoods, went to school together with non-Roma children and, thus, there are much higher expectations with regard to the fact that these Roma will be able to work under regular conditions. However, their practical abilities and skills, as well as their social networks, contacts and referents are not consistent with such expectations.¹³⁵

¹³¹ Interviews with the employees of the *Acceder* programme of the FSG, Madrid, 19 June 2010.

¹³² Interviews with the employees of the *Acceder* programme of the FSG, Madrid, 19 June 2010.

¹³³ In fact, most companies currently collaborating with the *Acceder* do not see it as a programme designed for Roma integration in the labour market, but an initiative to make available the human resources according to the company needs, which obviously is efficient due to the former training of applicants and to the systematic monitoring carried out by the programme staff. Declarations of several employers made during the presentation of the last information campaign of *Acceder*. 2007-2008.

¹³⁴ European Commission (2009) op.cit.

¹³⁵ Interviews with the staff of the *Acceder* programme.

The systems for collecting data on discrimination are still deficient in Spain, which makes it difficult to obtain detailed information from the results of most surveys conducted by the European institutions or certain NGOs. The Spanish Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (Oberaxe) performs an excellent work and, in the future, it should integrate in its studies the Roma group in addition to the immigrants group. On the other hand, the Centre for Sociological Surveys (CIS) and the National Institute for Statistics (INE) should grant more attention and resources to discrimination. This would require the execution of specific studies and presentation of more detailed information in the general reports.

It has been regularly proven the efficiency of combining specific measures, coordinated with services which are guaranteeing the universal rights. Long term specific programmes dedicated to the social-economic integration of immigrants and ethnical minorities, developed with the support of the European Social Fund, proved to be extremely efficient in the past due to their flexible nature, to an integrated approach and their extension over time. That also includes programmes developed with immigrant persons by the Spanish Red Cross, the Directorate-General for Integration of Immigrants or the *Fundación Secretariado Gitano*. In the future, such programmes should be strengthened and included in the regional level policies so that the future needs can be rapidly satisfied. On the other hand, it is important not to limit ourselves to these programmes in the field of integration and to include in them an element of active fight against discrimination by monitoring the situations of inequality, by identifying the discrimination cases, by assisting the victims in protecting their rights and by raising awareness of the public institutions and the society with regard to non-discrimination and equality issues.

With regard to the governance of the fight against discrimination and of the relations between public administration and civil society in Spain, the non-profit sector or the third sector has seen an intense development in the last twenty years, and currently represents a key group in relation to the design and implementation of Roma integration policies. Some of these services benefited from the support of European programmes and funds. Due to the fact that these are organisations with activities of popular nature, their services are in growing demand, which is overwhelming. This coincides with the moment when many of these entities will be affected by the budgetary cuts. They are not dealing only with the possible reduction of their capacity to provide services but with the degradation of these services. Taking into account the role of these social organisations, as last social resort, it is essential to maintain or to increase the public support for these NGOs, according to the new requirements. Many of these NGOs will face the challenge of introducing the non-discrimination concept within their priorities in the fight against exclusion, as well as with the challenge of coordinating and cooperating between them.

Gender equality

Current situation of Roma women and initiatives undertaken by the FSG

FSG's main purpose is the holistic promotion of the Roma community, granting special attention to gender equality. To promote equal opportunities between Roma men and women it is important to implement specific activities to improve the situation of women and, at the same time, to develop transversal strategies generating a global change, benefiting Roma men and women, families and communities, as well as the society in general.

One of the policies related to this area, the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD, 2000), requires "to take due account of the situation of Roma women, in accordance with its General recommendation (Recommendation no.12)."

Many Roma women face a double discrimination. The combination of the *gender* and *ethnicity* variables leads to a discrimination with different characteristics. The specificity of Roma women goes beyond the simple combination of the two cultural identities. The result is a multiple discrimination in several areas, characterised by its triple dimension:

1. To be a women in a patriarchal society
2. To belong to a minority extremely rejected by the society
3. To belong to a culture whose gender values are associated with the role of wife and mother, reducing their chances of promotion.

Roma women play a leading role in the revitalization of the life in their community, where they ensure the transfer of values. Over the last years, Roma women have carried out a silent revolution through their work and effort, trying to find a balance in order to achieve a greater freedom without losing their identity (a reason of pride, internal recognition and self-esteem). Mainly women are at the origin of the transforming attitude - a process not exempted from internal and external difficulties-; they are the driving force for change, notably the young ones, They have formal and informal skills, a hidden curriculum of effort and responsibility which we must emphasise while also showing images which prove that they can also empower themselves in other areas of activity, as they already started to do and will continue doing following the example of pioneer women.

Roma women are the leaders of the change of roles: through their increased participation in society they bring new meanings to the Roma identity, becoming benchmarks and generators of positive changes not only within the Roma population but in the entire society.

There are areas where the progress and *mainstreaming* of Roma women in society are becoming very obvious: their increased motivation regarding training, employment and leisure; an increased number of Roma women who decide to be entrepreneurs, the increase cohabitation in open and intercultural environments, etc.

There are multiple organisations working to achieve equal opportunities between men and women addressing this diversity. Some social organisations are developing programmes for women and girls of all age groups and with different levels of education and interests. Within the FSG, we are working to promote Roma women in the context of the general programmes and services: Guidance and support in relation to employment. Through the *Acceder*, the Employment Programme of the FSG; the Programme of assistance for the victims of discrimination; the Programmes of formal, informal education and personal development; Social awareness-raising; Health promotion; Social participation; Technical assistance and consultancy. We answer to requests from public administrations, other social organizations, social services professionals as well as others working with women and other individuals.

Thanks to the agreement of collaboration that the FSG and the Women's Institute, have since several years, various actions have been developed to give a boost to the promotion of Roma women. Each year, State Seminars regarding the Roma Woman are being organised.

Throughout the year 2011, the Working Group on Gender Violence was consolidated. This group was established in 2009 and aims at defining the type of support which must be provided to Roma women facing problems related to gender-violence, always within an information framework and referring to the mainstreaming resources made available by the relevant authorities to all citizens. The Group is responsible for continuing and strengthening the activity of debate, reflection and design of common specific protocols and methodologies regarding the violence against Roma women. It is expected that the Group supports FSG teams of professionals in order to ensure an adequate attention to the requests of our female users. The existing legal framework is composed of the Organic Law no 3/2007 of 22 March regarding the effective equality between men and women; and the Organic Law no 1/2004 of 28 December 2004 regarding the Measures for the Integral Protection against Gender Violence, and the following directives: Directive no 2002/73/EC of 13 September 2002 on the implementation of equal treatment between men and women; Directive no 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between men and women as regards the access to goods and services; and Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation.

Institutional and cultural recognition

Institutional recognition of the Roma community and its culture in Spain

The presence of Roma in Spain is documented since before the Spanish state was established as such, namely six centuries ago. The relation with the majority population has been characterised by periods of normal cohabitation, but has also been strongly marked by the institutional persecution initiated in 1499, through a wide range of laws and Decrees seeking their assimilation in terms of culture.

It was not until the Constitution of 1978 when the equality of Roma on an equal footing with the general Spanish population was recognised, although the text does not include any explicit reference to Roma people. As already mentioned in this document, since that moment, with the progressive development of the Welfare State, the Spanish Roma population started to benefit from the general progress of the country (especially in areas like education, health or housing), achieving significant improvements regarding their living conditions.

The institutional recognition and the cultural promotion will take place at a lower pace, with few significant progress until the half of the second decade of the year 2000 and in the context of an extremely negative image, which places Roma population as the most negatively perceived group in social terms.

Programmes of the Administration

In the context of social policies or services, following a proposal in the Congress in 1985, the first steps were taken towards the development of “a National Plan for Roma Development, as well as an administrative body to work with the Roma community”. These programmes of “Roma development” strengthened the work of assistance to the Roma population which, together with the religious assistance, was implemented since the 60s by the so-called *Secretariados Gitanos* (Roma Secretariats) and, a little later – in the 70s – by the civil associations.

The Roma Development Programme, as such, was initiated in 1989, with the overall goal of “the social, educational and economic integration of the Spanish Roma population”. This national level programme has had an extended trajectory (it still exists in the form of an Action Plan for the Development of the Roma Population 2010-2012) as well as a regional dimension with the development of their own plans in regions such as Andalusia, the Basque Country, Catalonia, Extremadura, Galicia, Navarre and Castile-La Mancha. We must mention the fact that the Spanish Administration is strongly decentralised since 1978 (into 17 Autonomous Communities) especially as regards social policies.

As of 2012, Spain, like the other EU Member States, Spain joins the European Framework for National Roma Integration Strategies and draws up its National Strategy which was approved by the Council of Ministers on 2 March 2012.

Parliamentary interest

The already mentioned Non-legislative Proposal of 1985 called on the Government to establish a National Plan for Roma Development and was one of the few parliamentary initiatives of that time regarding the Roma community. Already in 1999, the Congress of Deputies created a “Sub-commission for the study of the Roma population’s issue” before which many experts and representatives of the Roma associative movement appeared and which drafted a Report without major relevance.

Six years later, following the General Elections of 2004, more significant progress occurred with the establishment of the State Council of the Roma People (2005) and the approval by the Congress of a Non-legislative Proposal asking the Government to promote the culture, history, identity and language of Roma people (2005), which would be the seeds of the Institute for Roma Culture.

Political representation

Roma representatives in the Spanish politics have been very few. The most famous one has been Juan de Dios Ramírez-Heredia who, since 1986, has exercised for several years the position of deputy of the socialist Spanish party PSOE in the Spanish Parliament, as well as the position of member of the European Parliament. At the level of the Autonomous Communities, the Roma community has only had two representatives, one in Valencia and one in Extremadura. At local level, there have only been a few punctual representatives in medium and small size city-halls.

With regard to the Roma political parties, only a few illustrating cases were present in these decades and, although there is a low presence of Roma parties, this presence is higher than that of own or ethnic groups.

State Council of the Roma People and the Autonomous Councils

As of 1999, the dialogue between Roma organisations and central administration followed its own path through the State Council of Social Action NGOs, with the presence of two organisations, *Unión Romaní* and *Fundación Secretariado Gitano*.

In 2005, this dialogue underwent a qualitative leap with the creation of - the State Council of the Roma People as an “inter-ministerial body for consultation and advice, where the cooperation between the Roma associative movement

and the State's Central Administration is institutionalised, with responsibilities in the development of social welfare policies based on the development and integral promotion of Roma population”.

In addition, in parallel with the process of development of the Regional Plans and the establishment of the State Council, the Regional Roundtables or Councils of the Roma Population start being organized (in Catalonia, Madrid, the Basque Country, Extremadura, Castile-La Mancha).

References in the new Statutes of Autonomy

As of 2006 and within a process of updating and rephrasing of certain Statutes of Autonomy, several short references are entered with regard to the Roma community. This is the case of the Statutes from Andalusia (2007, “Promoting the conditions required to fully integrate minorities and, especially, the Roma community, for its full social inclusion”), Aragon (2007, the public authorities are asked to promote the “conditions required for the integration of the ethnic minorities and, especially, of the Roma community”), Catalonia (2006, ...the public authorities “must guarantee the recognition of the Roma culture as a guarantee of its historical reality”), Castile- León (2007, “Non-discrimination and respect for the diversity of the various ethnic, cultural and religious groups existing in Castile-León, with special attention to the Roma community”).

Events and symbolic actions

Following a number of precedents like the Declaration of the Parliament of Andalusia in 1996 regarding the celebration of the “Andalusia Roma Day” on 22 November, since 2000, the celebration of 8 April – the “International Roma Day” – starts to be consolidated in Spain. This celebration, which is increasingly known around the world, has been gradually assumed by the Roma associative movement as an opportunity to improve the social image and to prompt attitudes and commitments from the institutions and mass media.

As such, the number of symbolic actions has increased such as institutional receptions (held in the regional parliaments, city-halls), the raise of the Roma flag in these institutions, the declarations of support of the political parties, the trade unions and of other institutions.

Among the actions of recognition and support shown in relation to the Roma community during these last decades it is important to mention, also, the *Declaration of the Ombudsman and of the Regional Parliamentary Commissioners in support of the Roma People's rights* of 1999.

With regard to the relation between the Monarchy and the Roma community, it has seen a period of greater collaboration in the nineties and a subsequent distancing. We must mention the participation of Her Majesty, Queen Sofía, at the

First Roma Congress of the European Union, held in Sevilla (1994), where the Spanish Prime Minister, Felipe González, also took part, or the participation of the Prince Felipe and of other major institutions at the European Congress of Roma Youth, organised in Barcelona, in 1997.

Institute for Roma Culture

With some regional precedents such as the establishment in 1989 of the Roma Socio-cultural Centre of Andalusia, the creation of an Institute for Roma Culture at national level and depending from the cultural area, and not the social one, was an old request of the Roma associative movement which was finally became a reality in 2007 with the creation of a Foundation affiliated to the Ministry of Culture. The goals of this Foundation are:

- to propose actions oriented towards the peaceful cohabitation of the various groups and cultures which compose our society, and taking into account the equal opportunities, of treatment, of gender and non-discrimination of Roma population.
- to develop and promote the Roma history, culture and language while promoting and disseminating their knowledge through a constant communication, both by fostering the elaboration of studies, researches and publications, as well as by organising academic and cultural events.
- to establish mechanisms and strategies to contribute efficiently to maintain and develop the cultural heritage of the Roma community.

During this period, the Institute has released several publications, organised seminars (it is worth mentioning the one organised at the National Library regarding “The Roma community and Roma issues in the Spanish culture”), granted annual awards and recently opened an exhibition in Granada (“Vidas Gitanas” / Roma Lives”), which it plans to take to major capital cities.

Migration and roma population

Until the beginning of the 21st century, non-Spanish Roma persons were barely present in Spain, except the Portuguese. Following the EU expansion process, in 2004 and 2007, major migration flows started to arrive in Spain coming from Romania and Bulgaria. Roma persons were present among the immigrants who arrived here since then. There are no official data on this subject but FSG estimates that, in the year 2009, the number of immigrant Roma could have totalled between 30,000 and 40 000. This major arrival of Romanian and Bulgarian Roma increased their visibility in public spaces and generated an increased social rejection from popular sectors of Spanish population. At the beginning, not many social entities and administrations intervened to mitigate the delicate situation of Roma persons, characterised by severe poverty, exclusion and, sometimes,

discrimination. However, this group started to be known gradually because it meant a total novelty for our country and because, in many ways, their characteristics and patterns were not coinciding with the known characteristics of immigration to Spain until that time (mainly from Latin America and Northern Africa).

Since then, various specific studies have been conducted in order to understand this reality. This is the case of the study *The situation of Roma EU citizens moving to and setting in other EU Member States*, published in November 2009¹³⁶ by the Fundamental Rights Agency (FRA), in which the Fundación Secretariado Gitano participated by conducting the FRA survey in Spain.

The research documented a wide range of migration experiences from other Member States: in some cases, exercising the right to free movement and residence involved a good experience while in other cases, the situation was different. In general terms, the study showed that the Roma population has more chances of achieving at least relative integration in the Member States which had already acquired experienced in the integration of minorities and immigrant groups, including the Roma minority. This minority has little chances of integration in the societies that believe they have or indeed have a homogenous ethnic composition.

The consequences of the economic crisis and an increase in violent attacks against Roma population in some origin or destination countries have been made evident by the study. In some cases, the economic crisis intensified the socio-economic reasons for leaving the country of origin. In other cases, an increase in unemployment as well as xenophobia and racism based on the idea that immigrants “are taking our jobs and resources”, may worsen their situation in certain destination countries. The main problem identified, which prevents the Roma population from integrating in the host society consists of the difficulty of finding a job in the formal labour market. In some cases, such a circumstance may make it difficult to register the residence because the basic criteria for exercising the right to free movement and employment are not met or because sufficient resources are not available.

Residence registration is decisive especially in the case of EU citizens who are socially under-privileged, like the members of the Roma community in terms of access to social services and to labour market integration measures including support for finding jobs, professional training or learning the host country’s language.

¹³⁶ *The situation of Roma EU citizens moving to and setting in other EU Member States* November 2009. Fundamental Rights Agency (FRA) http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Movement_Comparative-final_en.pdf

Article 7 of the European Directive on Freedom of Movement recognises the right of residence for more than three months, provided that the citizens in question *“have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence and have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State”*¹³⁷. The Directive enables, although it does not require, imposing such a requirement, which is subject to various interpretations on the part of the Member States.

The Spanish Government decided not to apply the previously mentioned provision. The European Directive on Freedom of Movement was added to the Spanish legislation through Royal Decree no 240/2007.¹³⁸ The Spanish Government’s decision to omit all references to *“sufficient resources”* is included in the survey mentioned by FRA as a good practice:

“One of the most important aspects is that the Spanish legislation ... establishes an unconditional right of residence for Union citizens. Although the obligation to register exists, Union citizens have only to prove their identity and nationality. No other conditions (being employed, self-employed, economically independent, or a student) have to be met. In addition, their family members, regardless of their nationality, only need to prove the family link or the relation of dependency to have a right of residence derived from the Union citizen. As a consequence, the Union citizen does not need to show that he/she has sufficient resources for himself/herself and his/her family members and that they cannot become an unreasonable burden to the social assistance system in Spain. The only grounds on which freedom of movement can be restricted are public policy, public security and public health’. This approach greatly facilitates the social inclusion of EU citizens (Roma, as well as non-Roma).”

Member States must ensure that all measures which are directly or indirectly affecting the EU Roma citizens are adapted to the principles established by the EU Charter of Fundamental Rights and by the Directive on racial equality, which explicitly prohibits direct or indirect discrimination. Moreover, Member States must ensure a correct transposition of the Directive on Freedom of Movement, according to the implementation provisions approved by the European Commission on 2 July 2009. Similarly, the local administrations, in close collaboration with the national governments, are required to analyse and derogate the measures and policies inconsistent with the Directive on Freedom of Movement. Local administrations, in close collaboration with the national governments, must urgently adopt measures to promote the access to jobs.

Indeed, Spain witnessed various initiatives involving the governments, the regional and local administrations and the NGOs that fully respond to the FRA’s

¹³⁷ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038R\(01\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038R(01):en:HTML)

¹³⁸ <http://www.boe.es/boe/dias/2007/02/28/pdfs/A08558-08566.pdf>

recommendations regarding the transposition of the Directive on Freedom of Movement. . The most significant are those practices characterised by the FRA as examples of good practice¹³⁹: the Integrated Plan for the Roma People in Catalonia, the programme for fostering the integration of Roma from Eastern European countries, managed by the Fundació Secretariado Gitano, with the use of the European Social Fund (ESF) and co-financing from the General Directorate for the Integration of Immigrants, attached at that time to the Ministry of Labour and Immigration, and the programme Preventing Children Begging implemented by the Cordoba municipality. All these programmes follow an explicit approach, adapted to the reality of the Roma population coming from Eastern European countries, and demonstrate that political will and the investment of resources achieve relevant results in terms of social cohesion for our society.

Integrated Plan for the Roma People in Catalonia – Catalan Plan¹⁴⁰

Spain was recognised by the FRA as one of the countries which provide the best example of a strategic regional plan aimed at the improvement of the situation of Roma immigrating from other Member States: the *Pla Integral del Poble Gitano* (Integrated Plan for the Roma population in Catalonia) is considered a model of good practice with regard to the regional administration's strategic planning for Roma integration because it specifically addresses the Roma immigrating from other Member States and who settled in Catalonia. This is the only Plan under analysis that explicitly tackles the problems affecting Roma arrived from other Member States in the strategic regional policy for Roma. The first Integrated Plan for the Roma People in Catalonia 2005-2008, took into special consideration the situation of "*Roma arrived from Eastern Europe in Catalonia*"(...), which in itself constitutes an unprecedented good practice."

Preventing children begging in Cordoba¹⁴¹

This initiative was promoted by the Cordoba Municipality, which launched a street project of social intervention to raise awareness of and prevent child beggary. In fact, the project consisted of establishing contact, providing information and awareness-raising campaigns for Roma mothers, providing social assistance and a kindergarten service so that these mothers could leave their children, up to three years old, under specialised care during the time they are out begging in the streets. It is the opinion of the FRA that this project is an efficient model, which avoids a coercive approach to this problem, based on a commitment to

¹³⁹ *Selective positive initiatives. The situation of Roma EU citizens moving to and setting in other EU Member States.* November 2009 http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ROMA-Movement-Positive-Initiatives_en.pdf

¹⁴⁰ Generalitat de Catalonia (2009), *Plan integral del pueblo gitano en Cataluña 2009-2013*, Catalan Ministry of Governance and Public Administrations- Secretariat of Citizen Action. More information on the Integrated Plan is available in the Annex

¹⁴¹ <http://www.ssm.ayuncordoba.es/index.php/servicios/infancia/prevencion-de-mendicidad-infantil>

social integration. Moreover, the FRA feels it constitutes an innovative intervention strategy, especially if we are to take into account the attention granted by mass media to Roma children and to beggary which, as it is well known, highly conditions the reaction to the presence of EU Roma citizens in the destination countries. As of 2004, social interventions carried out by municipalities started to facilitate the access to social services in unofficial settlements and their surroundings. The project targeted immigrant mothers with small children or in the last months of pregnancy who were coming from Eastern Europe and were socially vulnerable, without access to a decent home and means to change their situation. In practice, the beneficiaries of this intervention were Romanian Roma women and their children. The Cordoba municipality launched this programme in December 2005 and it is still active.

Fostering the integration of Roma from Eastern European countries

In Spain, the FSG offered a comprehensive response to the arrival of Roma from other Member States (FRA considers that it could be a useful model of good practice for other NGOs because it is seen as “perhaps the best example of national NGO response available”). One of the main positive elements of this programme is the fact that it achieved a combination of various funds destined to a common purpose: Structural Funds (via ESF of *Acceder* Programme) and funds from national, regional and local administrations. The intervention environment is, essentially, local, with some elements of internal coordination, such as a common methodological framework of intervention and seminars organised by the state in order to approach the reality of this population together with other key entities in the territory.

In 2006, the FSG launched a pilot programme designed to improve the living conditions of populations that migrated to Spain, especially with regard to employment, the education of minors and social assistance (to obtain access to public and private services). All these are operating along the following lines of action: information, counselling and support to regulate the administrative situation and to carry out the required formalities; promotion of fundamental rights, especially with regard to obtaining a health insurance card; access to healthcare services; child education and access to credit; promotion of personal autonomy, for instance through literacy and foreign language classes; awareness-raising campaigns performed by the professionals in the field of social services, education and health.

The access to decent and adequate housing for Roma coming from other Member States is also a priority although, in many cases, there are obstacles which the programme is unable to overcome (like insufficient income, limited availability of houses at affordable prices, etc.). The programme’s staff helps the beneficiaries to find accommodation, periodically visits and assesses the housing

condition, offers counselling related to rental agreements, helps them apply for housing subsidies and guides them in case of eviction. The programme “Bridge Apartments”, supported by the Cordoba municipality, was a good example in terms of housing for this population.

The commitment of the FSG went beyond this initial pilot project and, currently, the organisation is carrying out actions involving the immigrant Roma population from Eastern European countries settling in fourteen Spanish cities¹⁴². As of 2009, the intervention with Eastern Europe Roma population was part of the *2009-2013 Strategic Plan* of the FSG. The strategy is to manage this programme in synergy with other programmes within the FSG and other partner institutions across Spain. The FSG organised two national seminars¹⁴³, which specifically addressed the issue of Roma immigrants from Eastern European countries in 2008 and 2010, achieving a wide participation and the involvement of various public administrations.

According to the FRA, this programme provides some significant lessons: *the execution of “needs assessment, which facilitates the development of a multi-dimensional perspective, and the importance of good coordination and cooperation between public and private stakeholders. In order to achieve real impact, direct intervention must come hand in hand with institutional action and lobbying to raise awareness and promote public responsibility regarding the social inclusion of Roma EU citizens from other Member States. This public commitment must be delivered at all government levels – national, regional and local – each of them according to their powers and responsibilities. FSG staff managed to create very close community ties based on mutual trust. Through their street work, but also by travelling themselves to Romania to visit the places of origin of the Roma groups they support, they have been able to gain an important insight into real needs and their proposed actions have been welcome by the Roma. These working methods can be inspiring for other similar actions.”*

Other entities, like ACCEM, through the project *Apoi*,¹⁴⁴ financed by the Governmental Department for Family and Social Services of the municipality of Madrid, have been working with this group for several years, obtaining good results.

In 2011, the FSG conducted a quantitative survey which enabled to get to know in detail the social and employment situation of the Roma population from Eastern European countries and to compare this situation with that of Spanish

¹⁴² Alicante, Almería, Avilés, Barcelona, Burgos, Córdoba, Madrid, Málaga, Murcia, Oviedo, Pontevedra, Valencia, Vigo and Zaragoza

¹⁴³ http://www.gitanos.org/upload/82/25/Encuentro_gitanos_Final.pdf

¹⁴⁴ ACCEM, project APOI. <http://www.accem.es/refugiados/inmigrantes/index.php?pag=listprogrammeas&colleft=programmeas&colright=programmeafoto&tip=programmea&pagid=102&title=Proyecto%20Apoi.%20Intervenci%C3%B3n%20Socio-Comunitaria%20con%20Minor%C3%ADas%20C3%89tnicas%20de%20Europa%20del%20Este>

Roma. A study replicated in 2011, with some modifications, the previous Labour Force Survey, which had been conducted in 2005 to achieve a comparative analysis of the Spanish and Spanish Roma population. This time, however, the sample was extended to Romanian and Bulgarian Roma living in our country. This study, an initiative of the FSG, was conducted within the framework of an European project (EU-Inclusive project of the ESF of Romania, which is financing this document). One of the main conclusions reached is that Romanian and Bulgarian Roma share some elements with the Spanish Roma population (socio-demographic characteristics, low level of education, limited work experience in the formal market, etc.), but they also have distinctive characteristics (worse habitat conditions, lower self-employment rates for Roma).

In contrast to these positive and relevant practices for the achievement of social cohesion, through the processes of social integration of Roma from Eastern Europe in our country, some not so positive practices visibly accused the Roma (especially Romanian Roma) of creating social conflict and provoking a degradation of the environment, etc. We cannot ignore the existence of certain opinions opposed to integration policies aimed at migrant populations in our cities or autonomous regions, nor the existence of social rejection, sometimes xenophobe, displayed by mass media, certain political leaders and society in general. However, it is our opinion that, by comparison with other EU Member States, Spain has been a pioneer in the implementation of integration policies and programmes aimed at Roma groups from Eastern European countries following the latter's accession to the EU. The approach consisted in encouraging actions that achieve full citizenship for Roma, rather than second-rate citizens for being impoverished populations (especially by comparison with the European citizens also living in our country but who enjoy European citizenship and full freedom of movement, like the British, German, Dutch persons...). It remains to be seen if, in the context of the current economic crisis, this approach will be sustained.

We may therefore conclude that the initiatives executed or under way and designed for Roma populations coming from Eastern European countries are part of the *Spanish model of social inclusion of the Roma population*.

Lights and shadows

As explained, we can assert that the Spanish Roma population has experienced more socio-economic progress over the last thirty years than in the last five hundred, thanks to key factors which, certainly, are the most significant lights of the so-called "Spanish model":

- 1. Democratisation of the country** since the Constitution of 1978, which undoubtedly facilitated the access to rights and the possibility to participate actively in society;

2. Significant economic development of Spain, especially after its accession to the EU in 1986, which led to benefits for the entire Spanish population and, thus, for a significant number of Roma;

3. Combination of the development of general social policies from an inclusive perspective (focusing them on the entire population, without exception), which has enabled the Roma to access various social protection systems, in a generalised manner;

4. ... With specific measures targeting the Roma population, in situations of exclusion and extreme vulnerability, which have supposed an indispensable complement to the aforementioned factors, as positive action, and which served to compensate the historic disadvantages of the Spanish Roma population;

5. The boost to an associative movement in favour of the Roma community, including Roma and non-Roma non-profit organisations and associations, which has enabled dialogue with the Roma community and the creation of institutional channels for social and political participation.

However, precisely these positive developments bring to light certain shadows that we cannot ignore and which will imply future challenges to improve the living conditions of this population, which remains in an obviously disadvantaged position by comparison to the rest of the Spanish population.

1. Although the rights of Roma as Spanish citizens have been recognised, in truth there are still stereotypes and prejudices among the majority population towards Roma, showing that their full recognition as equals is not yet achieved.

2. Generally, a period of significant economic growth is strongly influencing the entire society, but not the same principle works in the reversed situations, during a recession period. There is more than enough evidence that the most vulnerable groups are those suffering the effects of an economic crisis most strongly, being the first who lose their jobs and advances achieved during the growth period; thus, we must develop or strengthen the tools required to protect more the persons who have less during hard times.

3. The success of developing general social policies from an inclusive perspective also, leads us to ascertain the fact that, in many cases, institutional coordination and cooperation, required on the various levels of Public Administration (European – state – regional – local), is still limited and as such we should improve the coordination and collaboration mechanisms in order to achieve the synergy of interventions and to avoid duplicities.

4. With regard to the existence of specific programmes for vulnerable groups – like certain sectors of Roma population – they undoubtedly must be developed as long as there are significant levels of inequality. But this

does not mean that these programmes should remain in place indefinitely. Thus, we need to gradually implement more precise tools enabling us to measure their effectiveness and impact on the improvement of the living conditions of persons in situations of exclusion and poverty.

5. Finally, despite undeniable advances achieved in the coordination and strengthening of the associative movement in favour of the Roma population, we cannot ignore the existence of certain aspects that have become chronic over time and which should be dealt with in order to undertake their transformation or elimination.

IS THE SPANISH MODEL OF SOCIAL INCLUSION USEFUL FOR EUROPE?

Before assessing the extent to which the Spanish model of Roma inclusion is useful for Europe, we must establish if we can talk about a Spanish model per se. Let us recapitulate some of the key issues previously analysed in this document.

Our country has one of the largest Roma populations in Europe and is among the first countries where this population came to enjoy improved living conditions and higher levels of social integration despite the fact that, as mentioned earlier, Spanish Roma community continues to experience inequalities and its members are far from the standards of the Spanish population. This reality has induced some experts to adopt the benchmark of a Spanish model of Roma inclusion, which is currently receiving the special attention of European institutions and various Member States. Far from constituting a specific strategy, it is rather related, on one hand to the way our social protection system was able to benefit and to impact positively the social situation of Roma and, on the other hand, to a pragmatic approach which, unlike in other countries, preferred to give prevalence to compensation measures aimed at reducing the inequalities in the access to social rights, rather than lingering on the protection of civil rights and political participation. These problems, however, only started to be dealt with in the last five years.

The pillar of this approach, as J.M. Fresno¹⁴⁵ has mentioned, is the fact that our relatively recent social protection and welfare system has maintained the universal character of its benefits and has been inclusive of the Roma population. In some areas, like access to housing – the system supported the Roma families and responded to their needs, not because they were Roma but because they were citizens with greater disadvantages and needs than the majority. Without doubt, this is one of the measures with the highest objective impact on social inclusion: ensuring the access of Roma, under equal conditions, to the social rights

¹⁴⁵ *Municipal Programme for Elimination of Shacks Area in Avilés* (2006)

and benefits available to all citizens. However, the Spanish experience has also shown that this measure is not sufficient in itself to correct inequities.

This is the other pillar of the *Spanish model*: launching, in parallel, measures explicitly targeting the Roma population in order to correct and compensate persisting inequalities. We have developed specific and adapted responses to the needs of Roma in areas like education, housing, access to employment or the improvement of the health situation. These actions seek to achieve the objective of mainstreaming and never segregation. The actions carried out by the administrations, and with an important role by NGOs, have usually not had well-defined and shared guidelines and, as such, development was fairly uneven among different areas of Spain.

At the same time, another element that contributed to the incorporation by public authorities of the Roma issue in their public policies was the social and political involvement and pressure exercised by the intercultural organisations. The fact that this *Roma cause* was taken up and defended by non-Roma persons and social entities (not only) generated a higher degree of responsiveness by the public authorities and by society in general. To many of these social actors, the Roma issue was not a matter to be solved by Roma themselves but rather a matter to be tackled by everybody, by the entire society. This element also contributed to shaping the so-called *Spanish model*.

As seen and analysed throughout this report, there are a series of concrete tools of major significance and influence in defining the Spanish model and which are part of the public policies designed for Roma:

The *Roma Development Plan*, managed by a specific Unit of the Ministry of Health, Social Services and Equality, responsible for social aspects (its name was changed by successive governments), was the most important promoter of these actions and policies specifically targeting the Roma population. It is the first financial and political tool, launched in 1989, which for over two decades has been promoting education projects, projects for the promotion of Roma women, projects of elementary medical care for families, etc., and which has allocated annual funds, complemented by the regional and local administrations whose contributions have been high during the period of economic growth, as seen in many cases; it remains to be seen how things will turn out to be in the years of crisis, although we know that its budget has already been reduced.

The *IRPF* (Personal Income Tax) and the action of NGOs represent another key instrument that has allowed the implementation of compensating measures designed for Roma; we are referring to projects implemented by NGOs with the funds allocated through the IRPF call for grants since 1990. Again, the priorities of these subsidies have been the projects for labour market integration, education mainstreaming, support for families or for the promotion of Roma women.

The *NAP/incl and the regional plans for inclusion*. The Lisbon Strategy, approved in 2000, also had an impact on the inclusion policies implemented in our country with Roma. *The Open Method of Coordination* generated the need to develop National Action Plans for Social Inclusion. Since 2001, several plans have been launched and all of them included a special chapter regarding the Roma community. Although these plans, especially the first ones, were limited to collecting and quantifying the set of measures already under development, instead of establishing specific objectives to be followed and to develop special initiatives required for this, they helped organising and coordinating all these dispersed activities into a common action that achieves greater coherence,. This model of operation was duplicated in the regional plans for the fight against exclusion, which in their majority also incorporated specific actions with the Roma population.

The *Operational Programme Fight Against Discrimination (POLCD)*. Something of major significance for the Roma community integration policies, implemented in the last decade, was the impact of Structural Funds and the innovative method that informed their use in our country. In addition to the Operational Programmes managed by each regional government and the fact that Roma were able to benefit from professional training and employment, the Operational Multi-Regional Programme Fight Against Discrimination implemented between 2000-2006 and between 2007-2013 contributed more directly to establishing a new approach for Europe in the management and implementation of these actions, enabling flexible and customised projects for each group, as well as creating synergies between the different programmes.

The *Acceder* programme, managed by the FSG, is the name given to the actions targeting the Roma community in over fifteen cities of Spain and for which close to 62 million Euro have been allocated during 2000 - 2008 and 41 million Euro during 2007-2013 in the framework of the Operational Programme Fight Against Discrimination (POLCD),. As we can see, the economic contribution of the European Social Fund was reduced (due to the improvement of Spain's economic position within the EU) being partially compensated by an extraordinary contribution of the Ministry of Social Policy through a one million Euro subsidy allocated yearly from the IRPF.

The good results achieved by this programme¹⁴⁶, its impact on the condition of Roma persons access to the labour market and their capacity to use various resources, as well as the participation of local, regional administrations and of other stakeholders like businesses are turning this programme into one of the most effective and stable existing inclusion initiatives with the Roma population. This programme has become a benchmark in Europe and an undeniable proof of the Structural Funds' potential for the integration of disadvantaged groups, like the Roma population.

¹⁴⁶ *Acceder. Results Report 2000 – 2006*.- Madrid: FSG, 2007. <http://www.gitanos.org/publicaciones/memoriaacceder2007/english/>

In sum, it is our opinion that the Spanish experience during the democratic era and especially in the last 12 years, enables us to assert that there is a *Spanish model of Roma social inclusion*. This model, an archetype or benchmark to be copied or duplicated, is defined by the Royal Academy of the Spanish Language as copying or duplicating something known to function and that presents guarantees for achieving results. To this end, various indicators of inclusion of the Roma population in Spain show the positive impact of the initiatives implemented in Spain in comparison with the rest of the Europe. As such, we can conclude that there are indeed elements underlying at the Spanish model of inclusion that could be of interest for other areas where the economic and social situation of the Roma population is still significantly worse than that of the general population.

Let us see what elements of the Spanish model could be useful in other European countries.

Usefulness of the Spanish model:

1. The country's democratisation (1978) generated not only formal rights but also the possibility to participate actively in society.
2. The universal and inclusive character of public benefits of the Spanish Welfare State for Roma persons..
3. The major economic development of the country, following its accession to the EU (1986), has benefitted many Roma. Economic development was a pre-requisite for the activation of Roma inclusion policies, although they proved insufficient.
4. An active civil movement in favour of the Roma community, including Roma and non-Roma associations and non-profit organisations.
5. Combining the *mainstream* and *targeted* approach within policies and programmes. General policies have been implemented, which indirectly helped the Roma population and promoted specific programmes and measures addressed to Roma persons in situations of exclusion or extreme vulnerability. Through the general programmes, for instance, the social housing programmes oriented to disadvantaged groups, more Roma families are benefiting from this resource because they fulfil the requirements regarding the level of income and not for being Roma families. At the same time, various administrations have promoted specific programmes designed to treat, preferentially but not exclusively (explicit but not exclusive approach), the manifest inequalities between Roma and the rest of the population, understanding that this action was and is necessary to compensate inequalities and to ensure equality for all citizens (for instance, the *Acceder* programme whose purpose is to promote Roma inclusion in the labour market, to which Roma access is limited). This approach was shared by the national, regional and local authorities, regardless of the political party they belong to: the political affiliation was not decisive at

the moment of promoting or ceasing to promote policies and programmes focused on improving Roma living conditions.

6. The policies promoted were focused on areas considered pivotal for social change and the improvement of living conditions: employment, education, housing and health. Actions combating discrimination and promoting equal treatment have been implemented subsequently.

7. In concrete terms, the greatest financial efforts have been directed at activating the employment of the Roma population, because it was understood that this represents the activating factor for social inclusion and real change in the living conditions of Roma. The *Acceder* programme is representative of this philosophy.

8. Although we cannot consider it to be generalised throughout Spain, there are some strong examples of an integral approach, in some cases initiated and developed by the public administrations (examples of programmes for public housing, social assistance, education and employment). The Spanish experience illustrates how, in an integral approach, there is usually one aspect that plays a pivotal role and this aspect is, often, employment or housing.

9. The use of European Funds (Operational Programmes), as a financial instrument for investments in the labour inclusion of Roma, as well as a political instrument for establishing new policies with the Roma population (in addition to the fact that they benefit, indirectly, from the various Operational Programmes of the regions and their active policies, beginning in 2000 and until 2013, there is a Multi-Regional Operational Programme Fight Against Discrimination which is mainly targeting the inequalities experienced by particular social groups, including the Roma population).

10. *The involvement of non-Roma civil society (pro-Roma)*, together with the Roma, in the promotion of and demand for effective policies, designed to overcome the inequalities experienced by Roma. In addition, the organisations with a high degree of expertise played a key role in the implementation of result-oriented programmes. These policies showed to the society, in an efficient manner, that changes in the living conditions of the Roma population can be achieved with adequate resources and capacity.

11. The implicit perception of the intervention on Roma population as *investment* and not as *spending*. (although this perception was validated in a context of economic growth and prosperity, in the current context crisis, this idea certainly remains valid).

12. The *partnership* approach of the Spanish model reflects an understanding of the significance of the involvement of public and private entities in various programmes, based a common purpose and to achieve tangible results.

13. The governance system has combined the upwards - downwards approach and vice-versa: the national impulse given to certain actions plays a major role in the establishment of local policies; it also plays a significant role in financial terms (an example is the Roma Development Plan, which has activated and coordinated local level actions).

14. The Spanish experience illustrates how, despite the fact that it adopts an inclusive approach to social protection, the inclusion of the Roma population is *a long term process* and its results and effects can only be consolidated in the long term and after several generations. Thus, the continuity and long term perspective of many policies implemented over time must be understood as pre-requisites for success. Long term interventions enabled us to pursue the change in the public administrations' mentality (which have understood how certain interventions generate actual improvement of Roma living conditions), in the mentality of the general society (which is starting to share spaces of coexistence with the Roma, like companies, schools, healthcare centres, etc., thus allowing to eliminate many existing prejudices) and even within the Roma community, which has become more open towards new alternatives, different from traditions (starting to enter the labour market contracted by others, as opposed to self-employment).

Limits of the Spanish model:

1. *Contextual elements.* Many of the programmes implemented in Spain have been mostly urban interventions, taking into account the fact that, in reality, the Roma population is mainly living in cities as part of a process of change. Similarly, considering that there were no high concentrations or ghettos of Roma in Spain, the intervention had certain characteristics, adapted to more heterogeneous contexts. However, the past reality of the European Roma population is not consistent with the Spanish situation and so some intervention elements may not fully coincide and could involve a certain limitation in the case of a possible transfer of specific programmes.

2. The administrative decentralisation of Spain has generated, in some cases, *regional imbalances* and inequalities regarding the benefits obtained by Roma persons (and by the rest of the general population) from the public policies. This has generated, beyond positive general trends that accompanied a focus on Roma inclusion, concrete experiences that are not always positive or fully efficient, and even to actions that are opposed to the model discussed in this document. Negative experiences can be seen in Spain too, as well as in other places.

3. The economic development generated many constitutive elements of the Spanish model. *In times of crisis*, the Spanish model may be weakened and may lose some of its pillars.

A FEW FINAL REMARKS

The phase that ended three years ago of over ten years of continuous economic growth within the EU, has not generated a decrease in the inequalities; on the contrary, it has deepened them. The decade of the Lisbon Strategy did not succeed in reducing the relative poverty rate; on the contrary, poverty not only persists but intensifies, becoming more complex while the difference between poor persons and rich persons is more and more higher. This situation puts into the question an economic model based on growth (higher production and higher consumption, measured as GDP) rather than on development (more welfare, better quality of life). Economic development is not an end in itself but an instrument of individuals' progress. The new model of economic development will have to aim at ensuring the welfare of all persons if it is to uphold the aspirations of the European social model.

A review of recent years shows us that we must not confuse progress with growth, presuming that the latter generates the former. In the last decades, economic growth was the measure of validity and adequacy of the governments' economic policies. However, growth is fundamentally associated with the increase of the quantity of products and consumption, without considering the costs involved, for instance costs of an environmental type, or negative aspects within the distribution of income which generates not only social inequalities but also tensions that, in the long term, hinders growth itself.

Progress has clear ethical implications for the governments, companies and citizens, and it is closely related to the decrease in inequalities, the distribution of income levels, the improvement in the quality of life, the creation of social capital and fabric, to the development of human capital, the promotion of culture, of civic commitment, etc. From this point of view, we can understand that social protection's purpose is not to correct or compensate dysfunctions of the economic system but on the contrary: the economy must be at the service of the individuals' quality of life, social development and cohesion. Thus, the problem is not the availability of resources but their distribution. In fact, we must not forget that poverty within societies is usually related to inequity and that the most uneven societies are precisely those which are most exclusive and fiscally regressive.

Those affirming that we must grow before redistributing, should be reminded that the biggest contemporary challenge of our society is equitable growth and, therefore, distributive growth. This is the only way for our society to achieve social and democratic progress while achieving, long term sustainability. Reversing current trends for the purpose of a more cohesive society and of reducing

exclusion in the next century involves strengthening and advancing the social rights which represent the essence of the EU. Progress in relation to social rights is not possible without reducing the inequalities, manifested not only in terms of income but also in the access to services, which are not benefitting all in spite of being universal. These inequalities have an intra-territorial component (within regions) and an inter-territorial component (between regions), affecting especially certain groups of population (immigrants, persons with disabilities, minorities, etc.).

The problems of poverty and social exclusion in Europe are also related to complex situations of a structural nature, some of them emerged and have perpetuated themselves in the last decades. The high impact of the crisis is not only bringing these problems to light but also aggravating them. The way out of this situation involves taking structural measures aimed at correcting past trends and, at the same time, taking urgent measures especially aimed at correcting and eliminating situations of extreme exclusion.

To this end, the Spanish experience of social inclusion with one of the most underprivileged social groups, the Roma population, has generated substantial improvements of these persons' living conditions despite the fact that we have still a long way to go until real inclusion is achieved. We have seen that many Roma families have improved their situations as a result of a more intense economic activity prior to the current crisis. There were opportunities of employment on labour market, probably unlike any other past periods and, also opportunities for credit to access consumer goods and housing. For the Roma community, this period was a time of progress in many areas, probably one of the most productive periods, getting the closest to the ideal expressed by anthropologist Teresa San Román regarding the historic moment denied to Roma, where exercising the right to citizenship became compatible with the recognition of their cultural identity. It is important to highlight not only the improvement in the living conditions of many Roma families, but also the changes in their expectations, in certain cultural practices, in conquering rights and, in sum, in the social integration seen as an opportunity for social participation.

Despite the fact that these last years witnessed positive developments in relation to the promotion, inclusion and recognition of the Roma community, today, just like in 1999, we must continue to denounce the fact that the Roma population remains one of the most socially rejected, and economically excluded social groups in Spain as well as in Europe. Although there are still many aspects to be improved in order to achieve the full social inclusion of the Roma community in Spain, the focus on achievements is exactly what has come to characterise the *Spanish model of social inclusion of the Roma community*, which has already been adopted informally by many experts. Indeed, the Roma community is living better in Spain than in any other EU country.

From the perspective of the FSG, we can defend the fact that, in general terms, Spanish policies with the Roma population have been inclusive and, on some occasions, have achieved an effective combination of general measures with explicit measures aimed at compensating the existing inequalities between this community and the Spanish population as a whole.

As already analysed, there are constitutive elements of the Spanish approach to Roma inclusion that can be considered as relevant for other contexts where, so far, the interventions have focused on other aspects and from different standpoints, with little positive results and impact on Roma living conditions. The transferability of the Spanish model could be an alternative to try and refocus unsuccessful models from other places, based on essential principles and driving elements. The principles of the Spanish model should be adapted to various contexts in which it would be implemented.

The current moment in time, with the recent approval of the National Roma Integration Strategy in Spain and in other EU countries, provides a historic opportunity to advance towards the real and effective inclusion of Roma in Spanish and European society. For Spain, this is an extraordinary opportunity to consolidate the steps taken so far and to address pending issues in a decisive manner (slum dwelling, completion of compulsory secondary education of all Roma children...) and which are certainly casting a shadow on the Spanish model.

At the European level, the Europe 2020 Strategy is an opportunity for Spain and the rest of EU countries to adopt urgent measures to mitigate situations of extreme exclusion and of implementing, in the medium term, the reforms conducive to reversing negative trends. This task belongs to all public administrations because the competences in this area are shared. To this end, the Government and all institutions, seeking the active involvement and mobilisation of the society as a whole, must go beyond the objectives established at the European level by the Europe 2020 Strategy, decisively dealing with the structural issues and problems and establishing the environments and mechanisms to deal with these issues. The National Roma Integration Strategy is one of the instruments that could complement existing ones in the fight against the social exclusion of the Roma community.

In sum, we are certain that the European initiatives and instruments (Europe 2020 Strategy, establishment of National Reform Programmes, National Roma Integration Strategies, inter alia) will be able to activate and support the fight against critical situations of inequality and discrimination: a task that must be carried out by the Spanish Government and the regional administrations, stimulating and developing inclusion policies that are at least compliant with the objectives marked by the EU. In fact, we must go beyond these objectives and fulfil our ambition to definitely eliminate existing disadvantages.

ANNEXES

GOOD	EXPERIENCE	FACTSHEET	1
Area of intervention <input checked="" type="checkbox"/> Employment <input checked="" type="checkbox"/> Migration			
Title of project/programme: ACCEDER PROGRAMME (Multi-Regional Operational Programme for Fight Against Discrimination)			
<p>Autonomous Community (CCAA)/ Municipality: For the programme execution, 49 integrated employment centres were established throughout Spain, located in the Autonomous Communities of Andalusia, Aragon, Asturias, Castile-La Mancha, Castile-León, Catalonia, Region of Madrid, Region of Valencia, Extremadura, Galicia, Navarre, Region of Murcia and the Basque Country.</p> <p>These centres have intercultural and multi-disciplinary work teams composed of Roma and non-Roma persons with diverse and complementary professional profiles. Each of them is composed of a team of between 4 and 7 persons in charge of the Programme execution at local level, totalling 260 workers throughout Spain: 165 women and 95 men, out of which 120 are Roma professionals.</p>		<p>Implementation dates:</p> <p>2000- 2006</p> <p>2007-2013</p>	
<p>Budget:</p> <p>2000-2006 : €64,732,798; 2007-2013: €41,715,952.73</p>		<p>Financed by: European Social Fund, central, regional and local public administrations.</p>	
<p>Implemented by :</p> <p>Fundación Secretariado Gitano (FSG)</p>		<p>Partners and collaborators:</p> <p>Target Group/ Beneficiaries: Spanish Roma persons and immigrants. Non-Roma persons at risk of exclusion.</p>	
<p>Objectives:</p> <p>The ACCEDER Programme, whose main objective is the access of Roma population access to employment, is implemented in Spain by the Fundación Secretariado Gitano (FSG) in the context of the Structural Funds.</p> <ul style="list-style-type: none"> • To find jobs for Roma in the mainstream labour market. • To adapt vocational training to the demands of the labour market. Professional qualification and access of Roma to remunerated jobs and employment, covering the requirements based on the offers of the private companies. • To establish a direct link between Roma job-seekers and employment services providers. To close the gap between professional training and employment services of unemployed Roma population, enabling them to achieve equality conditions with the rest of the population. • Awareness-raising regarding prejudices and discriminatory practices against Roma population, in order to improve its social image. • To standardise more pro-active policies targeting the Roma population with a view to improving its living standards and guaranteeing equal opportunities in relation to the access to public goods and services. • To facilitate models of "support" to the social integration of Roma immigrant persons, coming from the European Union countries. To attract these persons to the labour market. • To ensure an adequate offer of services able to strengthen the prevention of early school dropouts and to facilitate higher rates of finalisation of Compulsory Secondary Education. • To intensify the fight against discrimination and promote the acceptance of diversity at the work place: seeking a higher impact of "positive messages" against discrimination. • 			
<p>The most relevant actions:</p> <p>The actions of the ACCEDER Programme in the context of the European Funds are aimed mainly at the Roma population, but not exclusively. Programmes beneficiaries are approximately 70% Roma and 30% non-Roma. The actions of the programme are as follows:</p>			

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Individualised employment pathways <ul style="list-style-type: none"> • Counselling, training and labour market integration • Implementation of pre-training and vocational training activities specifically tailored to the Roma population. • Job prospecting and intermediation in the labour market • Labour market accompaniment initiatives. Follow-up and support for the persons who have started to work in order to ensure they are able to keep their jobs. • Assessment and support for self-employment initiatives. • Actions regarding follow-up, tutoring and prevention of school dropout for young Roma in danger of exclusion, in order to prevent early school dropouts, as well as actions of quality school reinforcement in order to achieve higher levels of school success during the compulsory education cycles and promoting post-compulsory education. ❖ Promotion of pro-active policies targeting the Roma population <ul style="list-style-type: none"> • Training of social intervention professionals and organisation of debate and reflection fora. ❖ Technical assistance for public administrations and social organisations, regarding the design of plans and measures. Actions designed to facilitate socio-occupational integration of Roma immigrant <ul style="list-style-type: none"> a) Customised and integrated pathways of socio-occupational integration for Roma immigrants coming from the European Union countries. b) Actions designed to facilitate the coordination of public and private bodies intervening for this population, actions carried out through the organisation of seminars, conferences, roundtables ...etc. ❖ Social awareness-raising campaigns and surveys designed to promote the fight against discrimination <ul style="list-style-type: none"> a) Awareness-raising actions regarding prejudices and discriminatory practices. b) Surveys aimed at analysing the situation of education and vocational training. c) Studies- surveys on employment and Roma population in Spain. ❖ Promoting trans-national cooperation. <ul style="list-style-type: none"> a) Transfer and assessment of European Union countries where a high percent of Roma population is living, regarding the implementation of active and inclusive policies for the Roma community, and boosting the Fight against Discrimination.
<p>Main results and impact:</p> <p>During the course of the Programme a total of 64,587 people were served at the integrated employment centres 64 until December 2011, and approximately 72% of these were Roma. These figures are well above the objectives initially foreseen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Higher participation of women than men. The level of participation of women was higher than that of men. We have seen a higher percentage of female users– almost 53%. • The programme has been particularly successful among young persons. The under 30 group is the largest,, representing 43% of the total users of the programme. • Among the actions implemented in the context of this programme, in addition to the integration pathways, we find the boosting of training. A total of 1,712 of vocational training courses, divided into more than 1,500,000 hours of theory and 400,000 of practical training for a total of 12,243 persons were organised. The training is very much focused on the job post, the acquisition of knowledge and technical skills as well as instrumental skills (social, habits, competencies ...). The aim of training carried out through agreements with companies, is the subsequent hiring which, depending on each case, is agreed beforehand, with a hiring percentage usually between 20 and 30%. • The final objective of this programme is to find jobs for Roma persons in the mainstream labour market. During the implementation of the programme, 44,026 employment contracts have been signed, 52% corresponding to job contracts achieved by women. These contracts have been the first employment contract obtained for 27% of the persons who got a job. • Most of these employment contracts are obtained thanks to the collaboration with the companies offering training on the job post and training with the commitment to hire the persons. The programme collaborated with over 3000 companies. <p>➤ Impact on individuals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Change in the mentality of many Roma, of employers and of the society. • Increase in the levels of professional training and qualification, contributing to a closer relation between the ICT and the persons with difficulties of integration in the labour market. • Employment alternatives for many young persons and, especially, for women. In relation to these persons, the programme meant a tool for finding their first job. • Increase in the level of the living standards of Roma population, the access to mainstream services, not only regarding training and employment, but also health and housing. Breaking the dependence cycle. <p>➤ Impact on policies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Increase of active and employed population rates. Efficient systems of participation in the labour market have been developed. • Contributions to improve the active employment policies by promoting the access of Roma with higher difficulties, currently achieving a higher social and territorial cohesion and the application of equal opportunities and the fight against discrimination. • Improving the social image of Roma population through awareness-raising initiatives of economic and social agents, of public administrations and of the society in order to achieve equal treatment and the fight against discrimination at the workplace, as well as for a full integration. Through the awareness-raising campaigns "Get to know them before judging them", "Your prejudices are the voice of others" and "Employment makes us Equal" "Roma with an education, Roma with a future".

<ul style="list-style-type: none"> • A network of partnerships with central, regional and local public administrations and with the companies has been facilitated by mobilising their corporate social responsibility. <p>➤ Impact on work methods</p> <ul style="list-style-type: none"> • Development of the methodological model through flexible integration pathways, dynamic, customised and adapted to persons. • Increasing complementary measures and positive action measures to stimulate equality of chances. • Acquiring knowledge on the difficulties of Roma people in their access to employment, through studies and researches: "Employment and the Roma community" and "Observatories on Employment and the Roma community".
<p>Obstacles encountered:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ The low presence of Roma population in the "mainstream" resources of professional occupational training and employment and their low permanence in the employment circuit. The lack of demonstrable practical experience makes the staff selection processes and the labour market integration more difficult. ○ Early school dropout, lack of continuity in the regulated training process and the clear repercussions it has on the future labour integration and professional career. Very low initial levels of basic training, which make extremely difficult the acquisition of general and specific professional knowledge and skills. ○ Deficit regarding the level of access to new technologies and the obvious urgent need of digital literacy. ○ The serious and persistent problem of "undeclared" employments in the family environment. ○ The so-called "centrality of work", i.e. the position given to employment among our preferences and in the life project, which is a decisive factor for the access and permanence in the labour market, represents a weak point of Roma population. Training is not on this central position neither, being perceived and assessed by most Roma depending on the immediate effect on their socio-economic needs – economic compensation, immediate employment, .etc. ○ Finally, due to the lack of references in the close environment, the gaps related to "knowing to be and knowing to exist", which includes the skills, knowledge and abilities to access and fulfil certain tasks. These skills are the most important, together with the technical factors, which are the most significant eligibility factors for employment. <p>Barriers to accessing training: the lack of environments for disseminating the programmes in an adequate manner; few offers of training and courses.</p> <p>Barriers of professional training permanence: lack of adequate information and training of training experts in the field of the knowledge of the Roma population; lack of special methodological projects adapted to a significant and active education; deficit of training – employment, intensively combining theoretical and practical training and immediate insertion in the labour market.</p> <p>Barriers preventing the access to information about the labour market: lack of adequate environments for disseminating information targeted to the Roma population; lack of adequate training and information for technical staff, management and customer service.</p> <p>Barriers preventing the access to employment: initial negative attitude of the companies with regard to hiring Roma, the staff responsible for the company and for selecting the personnel seen as discriminatory agent.</p> <p>Barriers preventing the permanence in employment and the professional career: continuous assignment of tasks under the professional category; rejection attitude of the peers at the work place and of the superiors; discriminatory treatment regarding a possible promotion, harassment among others.</p>
<p>Success factors:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Individualised integration pathways within the framework of an integral and community approach. 2) Balance of the social and economic perspective. 3) Inter-cultural and multi-disciplinary work teams. 4) Tailored but not segregated services. 5) Long- term planning. 6) Strong partnership: close link with the business sector and a suitable system to channel public – private relations. 7) National dimension for local actions. 8) Structural Funds used properly may have a strong impact on the socially excluded groups, while promoting social cohesion.
<p>Additional information: http://www.gitanos.org/acceder.html</p>
<p>Main results and impact:</p> <p>There are over 20,000 persons directly participating in these actions and over 350 volunteers helping them. These programmes contributing to the improvement of the situation of many Roma and non-Roma persons, are stimulating the</p>

promotion and independence and are facilitating the establishment of a society where the most vulnerable persons benefit from social integration opportunities within a fairer and more cohesive society.	
Additional information: FSG. fsg@gitanos.org	
GOOD EXPERIENCE FACTSHEET 2 Area of Intervention	
<input checked="" type="checkbox"/> Employment <input checked="" type="checkbox"/> Health <input checked="" type="checkbox"/> Housing <input checked="" type="checkbox"/> Anti-discrimination <input checked="" type="checkbox"/> Gender <input checked="" type="checkbox"/> Education <input checked="" type="checkbox"/> Social inclusion / social services	
Title of project/programme: ROMA DEVELOPMENT PROGRAMME (P.D.G.)	
Autonomous Community (CCAA) / Municipality: NATIONAL LEVEL	Implementation dates: 1989-2012
Budget: see "Additional information" For the year 2011 Central government financing: € 988,851.94 Regional administration financing: € 1,639,669.20 <u>Local financing:</u> € 472,607.61 TOTAL: € 3,101,128.75	Financed by: MINISTRY OF HEALTH, SOCIAL POLICY AND EQUALITY. GENERAL SECRETARIAT FOR SOCIAL POLICIES AND CONSUMERS. DIRECTORATE GENERAL FOR SOCIAL POLICIES, FAMILIES AND CHILDREN
Implemented by: Autonomous Communities and Regional Authorities, in some cases, with the collaboration of non-profit entities of the Roma Associative Movement.	Associations and partners: Autonomous Communities (CCAA) and Local Authorities (CC.LL)
	Target Group / Beneficiaries: Roma population
<p>Objectives: Roma Development Programme, registered with the Directorate General for Social, Families and Children Policy, is initiated in 1989 in order to promote and finance projects of social intervention for the most disadvantaged Roma communities, stimulating the coordination of the actions of various Public Administrations and representative organisations of the Roma associative movement. These actions have as guiding principle to facilitate the access to the resources existing in the Public System of Social Services, for the Roma to be included in the society on an equal footing with the rest of the population.</p> <p>The objectives of the programme are the following: Improving the quality of life of Roma population and applying the principle of equal opportunities with regard to the access to social protection systems.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitating Roma participation in the public and social life. • Facilitating a better cohabitation between various social and cultural groups. • Strengthening the Roma associative movement. • Fighting against discrimination and racism towards Roma population. 	
<p>Most relevant actions: The most relevant aspects of the programme are the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Collaboration with Autonomous Communities and Local Authorities: The abovementioned collaboration is implemented through agreements of technical and financial cooperation with the autonomous communities regions (except the Basque Country, Navarre, the Canary Islands and the City of Ceuta) and the City of Melilla. The projects are promoted and managed by the autonomous communities and the City of Melilla, the local authorities and public entities at local level; once the mutual selection and distribution of funds are realised by the Ministry of Health, Social Services and Equality and by the regional governments and the City of Melilla, which assume the responsibility of co-financing. The autonomous communities and the City of Melilla, or local authorities, shall contribute with, at least, two thirds of the amount financed by the Ministry for each project. The Central and Regional Administrations are taking part in the follow-up and assessment of actions and projects co-financed through the Follow-Up Commission established for this purpose and composed of technical representatives of 	

the Directorate General for Services for Families and Children and the representatives of the autonomous communities and the City of Melilla, as well as of the representatives of the Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP).

- **Criteria of intervention of the Programme**

For the purpose of satisfying the needs of the most disadvantaged Roma groups and to promote the development of the Roma people, in the context of the constitutional rights and the respect for the culture, **integral social intervention projects** will be co-financed.

The projects will have to be promoted and managed by the autonomous communities and the City of Melilla, the local authorities and the social public entities. The selection and distribution of funds shall be carried out based on the mutual agreement between the Ministry of Health, Social Services and Equality, the autonomous communities and the City of Melilla, who will share the **responsibility for financing**. The autonomous communities and the City of Melilla, or local authorities depending on the case, shall contribute with, at least, two thirds of the amount financed by the Ministry for each project.

Likewise, **both administrations will participate in the follow-up and assessment of co-financed projects**, through the Commission for follow-up established for this purpose. Projects will be selected, of common agreement, by the Ministry of Health, Social Services and Equality and the autonomous community according to the following criteria:

- a) **Integral nature of the projects**, so that these projects involve simultaneous social intervention activities in the areas of social action, education – with special attention to the ones of school support and monitoring – training – employment, healthcare, housing and habitat, coordinated by the body in charge of implementing the project.
- b) **Coordination between the institutions themselves and other non-profit private organisations**, avoiding the establishment of parallel networks of attention and duplication of resources, in order to facilitate the access of the Roma population to social protection services.
- c) **Actual participation – duly accredited – of Roma people** or, depending on the case, of the associations and organisations involved in the projects, in their design, execution and assessment.
- d) **Inclusion of projects in the plans or programmes for welfare, development or social inclusion of larger territorial or European scale.**
- e) **Promotion of citizens' cohabitation and social interaction**, promoting the inclusion of Roma population in various social networks.
- f) **Continuity of projects** financed in the previous years and the estimated rate of resident Roma population.
- g) **Demands raised by the region autonomous communities**, the City of Melilla and the local communities with regard to the establishment of programmes designed for the Roma People.

Training of professionals. Concretely, the Training Plan of the Directorate General for Social Policy provides **specific training designed for the professionals and volunteers working with the Roma population.**

International organisations. Collaboration with the European Union, the United Nations, the Council of Europe, the

Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and other **International Bodies.**

Main results and impact for 2010: Out of the **98** projects implemented in 2010, **59** were carried out independently, while **39** were executed as part of other programmes or plans. It is estimated that in 2010, **146,391** people benefited from this Programme, of which **79,978** were women (54.63%) and **66,413** were men (45.37%). These percentages are similar to those of previous years, when a high number of women were also seen. **109 associations** participated in these programmes. **Training and employment.** In 2010, **169** courses (14 more than in 2009), were organised mainly for obtaining jobs. According to the information available, we may underline that **499** persons found jobs during the year in question (as opposed to 563 in 2009 and 925 in 2008). Moreover, **170** self-employment jobs were created (82 in the previous period). **Housing and relocation.** Housing and habitat related activities were carried out in all Autonomous Communities, although the information on their beneficiaries is not available in many cases. In 2010, **312** new families were resettled (332 in 2009) and a follow-up of **854** families was carried out (993 in 2009) was maintained. **Education.** In the current period, according to the data provided by the Autonomous Communities and the Independent City of Melilla, **1,641 girls** and **1,596 boys** attended pre-school education, representing a total of **3,237**, a figure very similar to that of the previous period when 3,299 boys and girls attended pre-school education. Primary education includes the highest number of students, a total of **10,433**. The number of female students (5,401) is higher than that of male students (5,032), like in the case of pre-school education. With regard to the secondary education, the total number of students drops to **4,840** by comparison with the primary education, mainly due to the school dropout rate to enter the labour market. However, in 2010 the number of students registered was higher than that of the previous period, namely the number of 4,400. Schooling of minors during the years of mandatory education is practically total, slowly decreasing the school absenteeism. This decline of school absenteeism is based on the **school monitoring** undertaken in the context of various projects materialised into various actions like interviews and **meetings with parents, house visits, accompaniment** etc. However, school dropout around the age of 15 is fairly frequent. On the other hand, **adults' literacy** is also a priority taking into account that the actual illiteracy rate of Roma population continues to be high. The number of women attending literacy classes is more than the double compared to the number of men. **Health.** The adoption of certain healthy living habits and the family participation in the designed activities were, with few exceptions, positive s. **634** boys and **791** girls were vaccinated or benefited from preventive **pediatric checks.**

Evolution over time of beneficiaries. Only since 1997, all Autonomous Communities participating in the Credit have contributed with data regarding the beneficiaries of the Programme. As such, the figures relate to the last 14 periods. In the first year of reference, the number of beneficiaries went up to 59,148, experiencing various fluctuations during the following years and reaching, in 2010 146,391 persons. In interpreting these figures, we must mention that the information made available by a few Autonomous Communities corresponds to the total Roma population for which the projects are being implemented. Moreover, an Autonomous Community only provides estimations within this section.

Faced obstacles: The difficulty to find co-financing faced by certain Autonomous Communities and Municipalities. Since 2009, the graduate reduction of financing due to the economic crisis. In certain cases, the high number of projects presented at local level involves the need to distribute resources and to reduce the impact of interventions.

Success factors:

- Integrated nature of programmes.
- Coordination and cooperation among the various levels of public administration (national, regional and local), and with other private non-profit organisations.
- Participation and involvement of the Roma population and of its organisations in the development of the various projects.
- Continuity of projects, allowing the possibility of monitoring and assessment of interventions, which enables us to have information on their long and medium term impact.

Additional information: EVOLUTION OF FINANCING 1995 – 2010 IN EURO

YEARS	MINISTRY		AUTONOMOUS COMMUNITIES		LOCAL AUTHORITIES L		TOTAL
	%PARTICIP.	QUANTITY	%PARTICIP.	QUANTITY	%PARTICIP.	QUANTITY	
1995	51.00	3,123,760	27.90	1,708,834	21.10	1,292,404	6,124,998
1996	38,22	2,596,372	22.42	1,522,893	39.37	2,674,336	6,793,601
1997	44.12	2,999,291	29.11	1,978,664	26.77	1,819,732	6,797,687
1998	36.04	3,005,061	26.18	2,183,038	37.79	3,150,962	8,339,061
1999	39.43	2,989,789	25.16	1,907,522	35.41	2,684,294	7,581,605
2000	34.51	2,992,439	23.63	2,048,535	41.86	3,629,700	8,670,674
2001	43.00	2,985,588	32.86	2,281,611	24.14	1,676,092	6,943,291
2002	43.31	3,033,012	34.23	2,396,702	22.46	1,572,696	7,002,410
2003	41.65	3,065,160	35.85	2,638,542	22.50	1,655,594	7,359,295
2004	43.99	3,051,507	34.02	2,359,709	21.99	1,525,777	6,936,993
2005	41.35	3,013,226	35.13	2,559,849	23.52	1,714,340	7,287,415
2006	41.41	3,051,115	36.15	2,663,774	22.45	1,653,961	7,368,850
2007	40.81	3,065,160	36.19	2,718,435	23.00	1,727,674	7,511,269
2008	40.90	3,065,160	37,02	2,774,562	22.08	1,654,564	7,494,286
2009	22.73	1,065,160	59.27	2,777,974	18.00	843,581	4,686,715
2010	23.65	1,065,160	55.84	2,514,818	20.51	923,843	4,503,821
TOTAL		44,166,959		37,035,462		30,199,549	111,401,971
AVERAGES	39.13		34.43		26.43		

BENCHMARKS FOR ROMA POPULATION IN THE LAST 30 YEARS

1982

- SP¹⁴⁷ - Publication of the *White Paper: Spanish Roma*, promoted by the National Secretariat of Roma Apostolate and executed by the Institute of Applied Sociology of Madrid.
- INT – The German Prime – Minister publicly recognises, in Bonn, the Roma genocide committed by the Nazi regime.
- SP – April. Order of the Ministry of Culture establishing the conditions for the concession of subsidies for programmes related to the socio- cultural promotion of ethnical minorities. Spanish Official State Gazette (BOE) no. 95 of 21/4/1982
- SP - September. Second Gathering of Roma Teachers (initiated in 1980).
- SP- **October. The Asociación Secretariado General Gitano (ASGG) is established**

1983

- SP - April. Royal Decree no 1174/1983 on Compensatory Education
- SP - June. Organic Law no 8/1983 on Urgent and Partial Reform of the Criminal Code, with significant contributions to the equal treatment area
- SP – Flamenco singer Antonio Mairena receives the Golden Medal of Fine Arts

1984

- INT. July. European Parliament (2 July 1984). “Resolution of the Council and of the Ministers of Education gathered at the Council of 24 May 1984 regarding the situation of Roma in the Community” .
- INT. February. Second World Roma Congress, celebrated in Chandigarh (India).
- SP. The Senate, through the Commission of the Ombudsman and Human Rights Defender, analyses the Roma issue.
- SP – September. Work Sessions on the Social Services for the Roma Community, organized by the ASGG.
- SP. The Municipal Roma Council of Sevilla is established.
- SP –The Galician Federation of Associations for Roma Promotion is established

¹⁴⁷ INT relates to International. ESP relates to Spain.

1985

- **SP – Non-legislative Motion of the Spanish Parliament for the Creation of a National Plan for Roma Development**
- SP – March. Joint visit of the ASGG – the Unión Romaní to the European Parliament
- SP – Organic Law no 8/1985 regulating the right to education
- SP – June. Spain signs the Treaty of Accession to the European Economic Community
- SP. Juan Manuel Montoya (Roma doctor) is elected by the Ministry of Internal Affairs as Director of programmes for the integration of the Roma community in Spain.
- **SP – October. Council of Andalusia establishes the Secretariat for Studies and Applications for the Roma Community**

1986

- **SP. The Spanish Unión Romaní is established as Federation of Roma Associations**
- SP – Organic Law no 2/86 on the state security forces, with guidelines (Article 5) regarding non-discrimination based on race. .
- SP – April. General Health Law no 14/1986.
- **INT - Juan de Dios Ramírez Heredia is elected by the PSOE as the first Spanish Roma member of the European Parliament.**
- **ST – General State Budget of the State includes, for the first time, a budgetary allocation (1,311 million pesetas) “ for financing national and international programmes of social intervention agreements and – programmes and for the implementation of the National Plan for Roma Development. “.**
- SP – December. Launch of the bimonthly newspaper *Nevipens Romaní*, edited by the Unión Romaní.
- SP – Teresa San Román’s book *Between marginalisation and racism: reflections on the life of Roma people* is published

1987

- SP – The problems of the Roma community are discussed by Juan de Dios Ramírez Heredia in the Human Rights Commission of the Senate.
- SP – May. World Congress of Roma People Associations, celebrated in Lleida.
- INT – Reports on the schooling of Roma and traveller children in EEC countries, drafted by Jean-Pierre Liegeois
- Publication of the study *Roma & drugs*(ASGG/ PASS Group)

1988

- INT – The movie *And the Violins stopped Playing* (EE UU / Poland) on the Roma holocaust is presented
- SP – Canonical coronation of the Roma Virgin, Majarí Calí, conducted by the Archbishop of Valencia
- SP – Creation of the Federation of Roma Associations of Andalusia (FARA), led by Pedro Peña

- SP – October. *Report on schooling of Roma children in Spain* published by the ASGG.
- INT – The movie *Time of the Gypsies* (Dom za vesanje) directed by Emir Kusturica and soundtrack composed by Goran Bregovic is presented

1989

- **SP – Ministry of Labour and Social Affairs, together with the Autonomous Communities, sets in motion the National Plan for Roma Development with the general aim to “integrate Spanish Roma population from a social, educational and economic point of view”.**
- SP – October. The Roma Socio – Cultural Centre of Andalusia is established in Granada, attached to the Department of Equality and Social Welfare of the Council of Andalusia.
- SP – May. First national gathering on school monitoring of ethnical minorities. Astorga, ASGG.
- INT – May. Resolution of the Council and of the Ministers of Education at the Council of 22 May 1989, on school provision for gypsy and traveller children.
- **SP – Launch of the call for grants under the personal income tax (IRPF) allowances which includes the possibility of financing programmes designed for Roma people..**
- INT- November. Third World Congress of the Roma Pastoral (the first one took place in 1965 and the second one in 1980).

1990

- INT – November. *Charter of Paris Paper for a New Europe* signed by the summit of heads of state of the OSCE, regarding the rights of minorities on the continent.
- SP – First gathering on Roma culture, celebrated in Granada at the Cultural Centre of Andalusia.
- INT – Fourth International Roma Congress in Serok, Poland. The 8 of April is established as International Roma Day in remembrance of the Roma Congress organised in London on 8 April 1971.
- **SP – Publication of the *Sociological Survey: Spanish Roma 1978*** promoted by the ASGG and executed by the Institute of Applied Sociology, which was not published in 1978 due to economic reasons.
- SP – October. Organic Law no 1/1990 on the General Regulation of the Educational System (LOGSE)
- SP – Roma Women Association Romí is born in Granada, the first Roma women association in Spain.

1991

- INT – Regulation no 1991/21 of the United Nations Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, with express mention to the Roma minority.

- SP – The Federation of Roma Associations of Catalonia (*Federació d'Associacions Gitanes of Catalunya*) (FAGIC) is established.
- **Edition of the Roma community housing map in Spain - commissioned by the Asociación Secretariado Gitano to the PASS Group.**

1992

- INT – Treaty of Maastricht laying down the fundamental rights and principles of the European Union, including, non-discrimination and freedom of movement. SP – March. In Medina del Campo, the first National Gathering on Employment and Occupation in the Roma community is organised by the FSG.
- SP. October. The mayor and the 10 councillors of the locality of Mancha Real in the province of Jaén, were sentenced to one year of prison and half a year of exile for the destruction of Roma houses in an early morning of May 1991.
- INT – December. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities approved by the General Assembly of the United Nations by Resolution no 47/135.

1993

- INT – Presentation of movie *Latcho Drom*, by Tony Gatlif, regarding the travel of Roma from India.
- SP – March. Magazine *I Tchatchipen* is published by the Unión Romani.
- **SP - May. First National Meeting on the Plan for Roma Development, celebrated in Zaragoza.**
- ST – November. First National Congress “Roma in history and culture” celebrated in Granada
- INT – The International Roma Union (IRU) is recognised as consultative body for the Economic and Social Council of the United Nations.
- SP – The book by Antonio Gómez Alfaro, *The Big Raid of Roma: Spain, General prison of Roma in 1749 (La gran redada de gitanos: España, la prisión general de gitanos en 1749)*, Ed. Presencia Gitana, is published.

1994

- **SP – May. First ongress of Roma from the European Union in Sevilla**, with the presence of Her Majesty, Queen Sofía, in the inauguration, and Prime-Minister Felipe González in the closing session.
- INT – April. Resolution A3-0124/94 of the European Parliament on Roma in the European Community.
- SP – December. The King and Queen of Spain had a coffee pot with a family in the shantytown of La Celsa, in the south of Madrid.
- SP – National survey on *Assessment of Roma boys and girls access to the elementary education cycle*, drafted by the ASGG with financing from the Ministry of Education.

1995

- SP – May. Royal Decree no 732/1995 of 5 May, laying down the rights and obligations of students and the rules of coexistence in centres. This decree states the equality of rights of all students and prohibits discrimination.
- INT – June. The Fourth World Congress of the Roma Pastoral.
- INT – July. Decision of the European Parliament regarding discrimination against Roma.
- SP – November. Organic Law no 10/1995 of the Criminal Code derogating the Law on Dangerousness and Social Rehabilitation (1970), substitute of the Law on Criminals and Lazys (1933), which mentioned explicitly Roma persons.

1996

- SP – February. Royal Decree no 299/1996 concerning the actions aimed at compensating inequalities in education. Spanish Official State Gazette (BOE) nº 62.
- INT - June, United Nations Universal Declaration on Linguistic Rights, approved in Barcelona within the Worldwide Conference on Linguistic Rights
- **SP - October. The parliament of Andalusia approves an Institutional Declaration regarding the celebration of 22 November as the “Andalusian Roma Day”.**
- INT – Creation of the European Roma Rights Centre in Budapest (Hungary).
- Andalusia Assembly publishes *Roma population of Andalusia*, by J.F. Gamella

1997

- INT – Designated as European Year against Racism.
- INT – June. Regulation (EC) no 1035/97 of the Council regarding the establishment of the European Observatory for Racism and Xenophobia (EUMC)
- **SP – November. First European Congress of Roma Youth in Barcelona.** Attended by the Prince of Asturias and other institutional representatives.
- **INT – May. Beatification of the Spanish gipsy Ceferino Jiménez, El Pelé, in Rome, by Pope John Paul II.**
- SP – May. Campaign against racism / “Under the skin, we are all the same”
- SP – First edition of *The worrying difference. Old and new cultural strategies of Roma (La diferencia inquietante. Viejas y nuevas estrategias culturales de los gitanos)*, by anthropologist Teresa San Román.
- SP – First publication of the survey conducted by the Unión Romaní on the image of Roma people in mass media, *¿Journalists against racism? Spanish press in relation to the Roma people in 1995 and 1996 (¿Periodistas contra el racismo? La prensa española ante el pueblo gitano durante 1995 and 1996)*.

1998

- INT – Instrument of Ratification of the Framework Convention for the Protection of Minorities of the Council of Europe, drafted in Strasbourg on 1 February 1995.

- ESP – Roma singer, Peret, is awarded with the Cross of St. Jordi, by the Regional Government (*Generalitat*) of Catalonia.
- SP – The first Plan against Social Exclusion developed by the Region of Navarre..
- SP – August. National Roma Congress convened in Leganés by the Evangelic Church of Philadelphia, gathering 8000 persons in the bullring. SP – December. Creation of the Municipal Council of Roma People in Barcelona.
- SP – Creation of the Institute for Relocation and Social Integration (IRIS) of Madrid.

1999

- SP – Commemoration of the 500 years of the since the Law Anti-Gypsy of 1499 and 200 years since the Law on General Imprisonment of the Gypsies(1799).
- SP – The first Regional Observatory against Racism and Intolerance is established in Madrid.
- **SP - March. "Declaration of the Ombudsman and of the Autonomous Parliamentary Commissioners in support of Roma People Rights"**
- INT – May. Treaty of Amsterdam enters into force. European institutions acquire the competences to regulate equal treatment related to access to employment, professional training and promotion, as well as work conditions.
- **SP – December. The Spanish Congress of Deputies creates a Subcommittee for the study of problems affecting the Roma population comprising the main representatives of the associative movement. The Report of the Subcommittee Report is published in the Spanish Official State Gazette (BOE) (no 520).** SP – December. Royal Decree no 1910/1999 establishing the National Council of Non-Governmental Organisations of Social Action, and providing that "two of the members of the Council shall be representatives of Roma social organisations and entities or of those acting in relation to the Roma population".
- Publication of *Roma students in non-Roma schools – A study on the ethnic relations within the education system (Alumnos gitanos en la escuela paya- Un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo)*, by Mariano Fernández Enguita is published.

2000

- **SP – January. Launch of the training and employment programme for Roma population ACCEDER managed by the ASGG within the Operational Programme Fight against Discrimination of the European Social Fund 2000-2006.**
- SP – February. Declaration on the establishment of the Platform for Roma People Statute – Romipen, in Toledo
- INT – March. Report on the situation of Roma and Sinti in the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) area.
- SP – April. Manuel Bustamante is elected deputy for the Popular Party in the Parliament of Valencia.

- **INT – June. Directive no 2000/43 of the Council implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of their racial or ethnic origin.** It prohibits discrimination based on racial or ethnic grounds, in all areas (employment, education, social security, health, access to products and services, etc.).
- INT – November. Directive no 2000/78 of the Council, establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. It lays down a general framework for combating discrimination on the grounds of religion or belief, disability, age or sexual orientation.
- INT – December. Charter of Fundamental Rights of the European Union. Official Journal of the European Union C, 364/1. Article 21 prohibiting any form of discrimination.
- INT – Lisbon Strategy. It involves the implementation of the Open Method for Coordination and development of National Action Plans for Social Inclusion.
- SP – December. The Council of Andalusia grants the Golden Key of Flamenco, posthumously, to Camarón de la Isla.
- SP – Presentation of a report highlighting discrimination of Roma women within the legal-penal system (*Barañí Report*)
- SP – Proposition of law in the Parliament of the Region of Aragon requiring the administrative recognition of Roma weddings. .
- SP – Submission to the Presidency of the Senate of a Manifesto by the Platform for Roma People Statute.
- INT – Approval by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination of a general recommendation on discrimination against the Roma community.

2001

- INT- February. Instrument of Ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages of the European Commission, in force since 1 January 2001.
- SP – July. Extraordinary Assembly of the Asociación Secretariado General Gitano, which was transformed into a Foundation (FSGG).
- INT- August. World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and other forms of Intolerance held in Durban (South Africa). 60 Roma representatives from all over the world attended it.
- SP- December. The Parliament of Catalonia publishes two resolutions: on the recognition of Roma people's identity and the value of its culture (Resolution 1046/VI) and on the drafting of an Integral Plan of the Roma people in Catalonia (Resolution 1045/VI).
- SP – First National Meeting of Roma university students in Valladolid.
- SP- November. In Extremadura, the Regional Council for the Roma Community is established. Decree no 179/2001.

2002

- SP – April. The celebrations of the International Roma Day start to settle down in Spain. Poster of the Unión Romaní on the "River Ceremony".
- INT – May. Roma World Congress organised in Lodz, Poland.

- SP- June. Setting up of the Table for the Integration and Promotion of the Roma people of the Community of Madrid. . Law no 4/2002.
- SP – Plan for the Eradication of Shanty Towns in Avilés (Asturias) is awarded with the IV Award of Dubai for Good Practices regarding the Improvement of Living Conditions.
- SP – July Presentation of the FSGG Study *Assessment of educational normalisation of Roma students in Primary Education (Evaluación de la normalización educativa del alumno gitano en educación primaria)*.
- INT – September. Creation of the European Roma Information Office (ERIO) in Brussels.
- SP – November. Presentation of the Open Society Institute (OSI) report on *Monitoring the protection of minorities in the EU. The Situation of Roma in Spain*.

2003

- SP – April. The FSGG presents the book *50 Roma women in the Spanish society (50 mujeres gitanas en la sociedad española)*.
- INT – June. International Conference “Roma in an expanding Europe” organised by the World Bank in Budapest.
- INT – July. Second Report on Spain of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).
- SP – Editing and dissemination in the education centres of the didactic CD “Maj Khetane/ Closer. Interactive materials to work the Roma Culture” (*Maj Khetane/Más juntos. Materiales interactivos para trabajar la Cultura gitana*).
- SP- November. Setting up of the Council for the Integral Promotion and Social Participation of the Roma Community in the Basque Country. Decree no 289/2003.
- INT – UN Report of the situation of the Roma community of Central and Eastern Europe.
- **SP- December. Directive no 2000/43 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of their racial or ethnic origin** is transposed in the Spanish legislation by Law no 62/2003, 30 December.

2004

- INT – April. Directive no 2004/38/CE of the European Parliament and the Council, on the right of Union citizens and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. SP- May. Roma politician Francisco Saavedra elected regional deputy by the PSOE in the Assembly of Extremadura.
- INT – May. European Union enlargement to 25 Member States. Countries from Eastern Europe, with large populations of Roma, join the EU including Slovakia, Hungary, Czech Republic, etc.
- INT – June. Lívía Járóka is elected as the first Roma woman Member of the European Parliament as representative from the Hungarian party the Hungarian Civic Union (Fidesz).
- INT- October. Viktória Mohácsi is the second Roma women Member of the European Parliament from the Hungarian Alliance of the Free Democrats (SzDSz).

- SP- November. The Parliament of the Basque Country approves the Plan for Integral Promotion and Social Participation of the Roma community in the Basque Country. 16 November is established as the Roma Day in the Basque Country.
- **INT- November. European Commission publishes the Report “*Situation of Roma in an Enlarged European Union*”.**
- SP – November. The FSGG awareness-raising campaign “Get to know them before judging them” is launched with a TV spot.

2005

- **INT – February. Launch of the Decade of Roma Inclusion 2005-2015, an initiative of 9 countries from Central and South-Eastern Europe supported by the Soros Foundation and the World Bank.** Subsequently, other countries joined the initiative, reaching a total of 12 countries, with Slovenia and USA as observers. One of the main initiatives of the Decade was to establish a **Roma Education Fund**.
- INT- April. Resolution of the European Parliament on the situation of the Roma population in the European Union, condemning all forms of discrimination against this population and calling on Member States to recognise this population as an European minority and to implement measures to support its inclusion.
- SP- May, Catalonia establishes the Inter-departmental Commission of the Integral Plan for the Roma people, as well as the Advisory Council of the Roma People. Decree no 102/2005.
- **INT – May. Report on the human rights situation of Roma and Travellers in Europe (Council of Europe).**
- **SP- July. Creation of the State Council of the Roma People** “as a consultative body for formalising the participation and collaboration of organisations concerned with the social welfare of the Roma community”. Royal decree no 891/2005
- **SP- September. Congress of Deputies approves a *Non-legislative Proposal requesting the government to promote the culture, history and language of the Roma people.***
- SP – October. Andalusian TV Channel 2 (*Canal Sur*) starts the documentary series “Gypsies”.
- SP- November. Approval of the first Integral Plan for the Roma people of Catalonia for the period 2005-2008.
- SP – The programme *En Portada* of the Spanish Radio Television Corporation (RTVE) broadcasts the report “Roma, Europeans without a state” which received several awards.

2006

- SP – January. Francisco Santiago performs the Roma anthem at the event celebrated before the King and the Queen of Spain on the occasion of the International Holocaust Remembrance Day (26 January).

- INT – January. European Commission includes on its website a section on “EU and Roma”.
- SP- February. Third Report on Spain of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI).
- SP – The FSG publishes the study *Roma population and employment in 2005*, including data compared with those of the Active Population Survey (EPA).
- SP- May. New Organic Law no 2/2006 on Education. Article1 establishes that the Spanish education system should be based on the values, rights and freedoms recognised by the Constitution, including on the principle of equity, which guarantees equal opportunities, educational inclusion and non-discrimination.
- INT – May. The European Observatory for Racism and Xenophobia (EUMC) presents a *General Report on the situation of Roma and travellers in the educational context in the EU*.
- SP- June. Approved by Referendum the reform of the Statute of the Region of Catalonia, the first including a reference to Roma people (Art. 42). “Public authorities... must also guarantee recognition of Roma culture as support of its historic reality”.
- INT – June. Resolution of the European Parliament on the situation of Roma women in the European Union.
- **SP - June. Establishment of the State Council for Roma People**, “adding an institutional dimension to the collaboration and cooperation of the Roma associative movement with the General State Administration for the development of social welfare policies facilitating the integral promotion of Roma people”.
- INT – September. Council of Europe launches the awareness-raising campaign “Dosta!” under the slogan “Nothing is more dangerous for Roma than our prejudices”.
- SP- November. The Parliament of Extremadura calls on the Council to promote the recognition of the Roma culture and its value for the society of Extremadura and to prevent and identify discriminatory practices based on race or ethnic origin. Resolution N 105.
- SP – Presentation of the Integral Plan for the Roma people, promoted by the Government of Catalonia.
- SP – December. The Integral Plan for the Cohabitation and Social Development of the Roma Community in Galicia is drafted.

2007

- INT – Designated by the European Commission as the European Year of Equal Opportunities for All.
- INT- January. Romania and Bulgaria, with large Roma populations, join the European Union.
- SP- March. Organic Law no 3/2007 of 22 March on the actual equality between men and women.

- SP- March. Approval by Referendum of the reform of the Statute of Andalusia with a mention to Roma people (Art. 10 (3. 21) in its basic objectives: "Promotion of the conditions for the full integration of minorities and, especially, the Roma community".
- INT – March. European Union establishes the Fundamental Rights Agency (FRA), replacing EUMC (European Observatory of Racism and Xenophobia)
- **SP- March. Creation of the Institute of Roma Culture.** Order CUL/1842/2007 of 31 March. The constitutive meeting of its Board of Trustees, chaired by the Ministry of Culture, was held on 31 March.
- SP- April. Constitutional Court takes into consideration the claim of a widow Roma who was denied the widow's pension..
- SP – April. Reform of the Statute of Autonomy of the Region of Aragón mentioning the Roma people in Art. 23.2: "Public Authorities of Aragón shall promote the conditions required to integrate ethnic minorities, especially, the Roma community".
- SP - April – The Regional Government establishes 27 April as the Roma Day in Navarre.
- INT-January. Creation of EURoma, European Network on Social Inclusion and Roma under the Structural Funds, promoted by the Administrative Unit of the European Social Fund in Spain and the Fundación Secretariado Gitano (FSG).
- SP – June. Start of the second period (2007-2013) of the ACCEDER Operational Programme for training and employment of Roma people.
- SP – July. Law against violence, racism, xenophobia and intolerance in sports. Law no 19/2007, 11 July.
- **ESP- September. Royal Decree no 1262/2007 regulating the composition, composition and operation of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination of persons on the Grounds of Race or Ethnic Origin.**
- INT- November. European Court of Human Rights concluded that there was discrimination in the access to education of 8 Roma children in the so-called "Ostrava Case".
- INT – November. Resolution of the European Parliament on Directive no 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. ESP – December. The new Statute of Autonomy of Castile-León mentions the Roma community in Art. 16.23. Objectives... "Non-discrimination and respect for the diversity of various ethnic, cultural and religious groups of Castile-León, with special attention to the Roma community, increasing mutual understanding and intercultural relations".
- SP – December. Law recognising and expanding rights and enforcing measures in favour of persons who suffered persecution or violence during the civil war and the dictatorship. Law no 52/2007 of 26 December. Article 2: it recognises and declares unfair all sentences, sanctions and other forms of personal violence caused by belonging to an ethnic minority.
- SP – December. Award of the Medal of Merit to the Work to Roma teacher Adelina Jiménez

- SP – Ministry of Employment and Social Affairs drafts the *Report on the social situation and changing trends of the Roma population*.
- SP – Survey of the Fundación Secretariado Gitano, the Ministry of Education and the Ministry of Employment and Social Affairs, regarding Roma students in the Compulsory Secondary Education (ESO).
- SP – December. Gala of presentation of the Institute of Roma Culture at the Theatre of La Zarzuela and Congress “Gypsies and the Roma issue in the Spanish culture” organised at the National Library.

2008

- INT – European Year of Intercultural Dialogue.
- INT-January. Creation of EURoma, European Network on Social Inclusion and Roma under the Structural Funds, promoted by the Administrative Unit of the European Social Fund in Spain and the Fundación Secretariado Gitano
- SP - January. The New Statute of Autonomy of Castile-León mentions the Roma community: Article 16. Guiding principles of public policies . (...) 23. Non-discrimination and respect for the diversity of various ethnic, cultural and religious collectives of Castile-León, with special attention given to the Roma community, increasing mutual understanding and intercultural relations.
- **INT- January. European Parliament Resolution of 31 January, on an European strategy regarding Roma population.**
- SP – February. Juan de Dios Ramírez Heredia, founding member and chairman of the Romaní Union, receives the title of Doctor Honoris Causa from the University of Cádiz.
- INT- March. Instrument of ratification of the Protocol 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.(number 177 of the European Council), established in Rome on 4 November 2000 (Spanish Official Gazette (BOE) no 64, of 14 March 2008).
- SP – March. *Sociological survey on Roma population households* (CIS Study nº 2664), commissioned by the Ministry of Employment and Social Affairs and conducted between 2006 and 2007 through 1,610 interviews all over Spain.
- INT- March. The European Roma Policy Coalition (ERPC) is established – composed of several NGOs and European organisations (the FSG as representative of Spain).
- INT – April. Transfer to Romania of the employment programme *ACCEDER*, of the FSG-European Social Fund.
- SP- Second Basque Plan for the Integral Promotion and Social Participation of the Roma community 2008-2011.SP – July. International Seminar on Roma Culture organised by the Institute of Roma Culture in Zaragoza
- INT- July. The European Parliament asks the Italian authorities to stop the “ethnic census” and the discriminatory policies towards Roma people (Resolution of 10 July).
- INT – July. European Commission presents a Communication on Non-

Discrimination and Equal Opportunities, accompanied by a Working Document on *Community Instruments and Policies for Roma inclusion*. SP – August. Demonstration in Madrid against racism towards Roma in Europe, especially in Italy.

- **INT- September. First EU Roma Summit, celebrated in Brussels on 16 September under the leadership of the European Commission's President, José Manuel Barroso, and the French Presidency of the European Union.**
- SP. September. The attackers of Roma families from Cortegana (Huelva) are sentenced to 19 months of prison in January 2005.
- SP – October. Presentation of the *Roma Community Housing Map in Spain 2007* (FSG and Ministry of Housing), estimating that 88% of Roma are living in common and mainstream housing.
- INT – November. Council Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. INT – November. Transfer of the *ACCEDER* employment programme to Romania.
- SP – December. First National Gathering on Roma/Gypsies from Eastern European countries, organised by the FSG.
- SP – Royal Decree no 2066/2008 regulating the National Housing and Rehabilitation Plan 2009-2012. It introduces the eradication of shanty towns and substandard housing.

2009

- INT- January. European Parliament Resolution on the situation of fundamental rights in the European Union, insisting on the need to fight against any form of discrimination.
- INT- February. Spain formally joins the “Decade of Roma Inclusion 2005-2015”.
- INT – March. European Parliament Resolution of 11 March 2009 on the social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU (2008/2137(INI)). INT – April. The Fundamental Rights Agency (FRA) of the European Union publishes the results of the first survey (EU MIDIS) conducted at EU level with regard to the experiences of discrimination and racial offences suffered by immigrants and ethnic minorities (with special attention to the Roma community).
- **INT- April. The European Commission creates a Platform to improve the coordination of the EU efforts in the fight against Roma exclusion. First meeting of the Platform in Prague and Proposal of the 10 Common Basic Principles on Roma inclusion.**
- INT – June. Conclusions of the EU Council on Employment and Social Affairs, regarding Roma inclusion.
- SP- June. Approval of the Integral Plan of the Roma community in Catalonia for the period between 2009-2013.
- INT- June. Reelection of Livia Járóka, Hungarian Roma Member of the European Parliament, Viktória Mohácsi, also Hungarian Roma woman, was not reelected.

- INT – June. EU study on *the social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* is published.
- SP – September. The Public University of Navarre launches an online course of Expert in the field of social intervention with the Roma community (Class 2009-2010, UPNA-FSG).
- SP – September. Launch of the *Promociona* Programme for educational support and guidance of Roma students, developed by the FSG.
- SP- October. Appointment of the Mr. José Manuel Fresno García and Mr. Juan de Dios Ramírez Heredia as President and Vice-President of the Council for the Promotion of Equal Treatment and Non-Discrimination.
- SP – October. Celebration in Madrid of the International Seminar “Health and Roma Community. Analysis of the situation in Europe”,
- INT – November. The Fundamental Rights Agency publishes the study *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*.
- INT- December. Lisbon Treaty enters into force, strengthening EU powers in the field of equal treatment and non-discrimination, Article 2 defines non-discrimination as one of the fundamental values of the entire European Union.
- **INT- December. European Court of Human Rights decides in favour of Roma widow Mrs. Luisa Muñoz and concludes that denial of her pension was a discriminatory act.**
- INT- Eurobarometer survey on Discrimination in EU, with indicators regarding Roma population.
- INT – Comparative study of the National Health Surveys regarding the Roma population and the general population in Spain for 2006.

2010

- INT- January. European Year for Combating Poverty and Social Exclusion, designated by the European Parliament and the Council.
- SP – January. José Heredia Maya (Roma writer) dies..
- INT – January. Centenary of Django Reinhardt (Roma guitarist)
- **INT- April. Celebration in Córdoba of the “Second European Roma Summit on actions and policies in favour of the Roma population” organised by the Spanish Presidency of EU in the first quarter of 2010.**
- **SP- April. The Action Plan for the Development of the Roma Population 2010-2012 is approved.**
- INT – April. Communication of the European Commission on the *Economic and social integration of Roma*.
- INT – April. Council of Europe presents a report on the situation of Roma in Europe.
- INT- May. EU adopts new measures to improve the housing conditions of Roma population (Article 7.2 of the ERDF).
- SP – June. Presentation in Madrid of the Platform for Police Management of Diversity, FSG being part of this platform.
- INT- September. Colombia recognises the rights of the Roma people and promotes their cultural practices (Decree no 2957).

- INT – September. On 9 September, protests take place in various European cities (like Madrid and Barcelona) against the policy of expelling Roma people, implemented by the French Government and President Sarkozy.
 - SP- September. Creation of the Network of services of assistance for victims of discrimination of the Council for Equal Treatment.
 - INT – September. Resolution of the European Parliament on the situation of the Roma and on freedom of movement in the European Union.
 - INT- October. The 47 countries of the Council of Europe adopt the “Strasbourg Declaration” condemning the discrimination that Roma people still face in Europe.
 - INT – November. UNESCO declares flamenco as part of Intangible Cultural Heritage of Humanity.
- SP – November. FSG, together with the Women’s Institute present the study *Assessment of educational normalisation of Roma students in Primary Education Cycle (Evaluación de la normalización educativa de las alumnas y los alumnos gitanos en la etapa de Educación Primaria)*.

2011

- INT- February. Speech of Mr. Jerzy Buzek, President of the European Parliament, *in plenary session recognising the Roma genocide during the Second World War*
- INT- March. *European Parliament approves, by majority, a Resolution regarding the future EU strategy on Roma inclusion.*
- **INT- April. On 5 April, the European Commission presents a Communication on the European Framework for National Roma Integration Strategies until 2020**, in which it establishes for the first a common framework for the development of national measures and policies building upon common approaches, objectives and areas of work shared by all Member States.
- INT – April. 40th anniversary of the Roma Congress in London, where the Roma flag and anthem were established
- SP – April. Regional Council of Roma Community is established by Order of the Council for Health and Welfare of the region of Castile-La Mancha.
- SP – May. First Integral Plan for the Roma population of Navarre (2011-2014).
- SP – May. First Gathering on the Roma Community. Citizenship and Diversity, organised in Madrid by the Fundación Secretariado Gitano (FSG).
- INT- June. The Pope receives in the Vatican two thousand European Roma on the occasion of the 75th commemoration of the beatification of “El Pelé”.
- INT- June. European Council Meeting, held on 23-24 June in Brussels, validating the report on Roma inclusion presented by the Presidency and recommending the application of the conclusions drawn by the Council of 19 May on the European Framework for National Roma Integration Strategies.
- SP- June. Official Gazette of the Parliament of 10 June publishes the Draft Integral Law on Equal Treatment and Non-Discrimination which will not be approved.

- INT- July. European Parliament publishes a study on Roma citizens of the European Union.
- INT-September. The Congress of Regional and Local Authorities of the Council of Europe organises a Summit of Mayors dedicated to the Roma population in Europe, held in Strasbourg (France).
- INT-September. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) presents Recommendation no 13 on general policy regarding the fight against discrimination of Roma people
- SP – November. Award of the Platinum Cross of the Civil Order of Social Solidarity to Roma teacher Ricardo Borrull for his work regarding the schooling of Roma children.
- SP- December. Ministry of Health, Social Policy and Equality publishes the Report: *Social diagnosis of the Roma community in Spain. An analysis contrasted of the CIS (Centre for Sociological Survey) survey and Roma population households – 2007.*

2012

- INT - February. Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, regarding the *Situation of human rights for Roma people*
- INT – February. The General Secretary of the Council of Europe and EU Education and Culture Commissioner open the Conference of the Roma mediators programme “Romed”.
- **SP - March. At the proposal of the Ministry of Health, Social Policy and Equality, the Council of Ministers approves the “Strategy for the Social Integration of the Roma population in Spain 2012-2020”.**INT - March. Extraordinary Meeting of the European Platform for Roma Inclusion.
- ESP - March. Inauguration in Granada of the Exhibition ‘Gipsy Lives’ (*Vidas Gitanas*) of the Institute for Roma Culture. Institute
- ESP - April. Charges renewed in the State Council for Roma population
- INT – May. European Commission’s Communication on the National Roma Integration Strategies. .
- INT – May. Presentation of the survey conducted by the European Fundamental Rights Agency - FRA “*The situation of Roma in 11 EU Member States*”
- INT – May. Recommendations made to Spain by the United Nations Committee for Economic, Social and Cultural Rights, with references to the Roma population.



Editura Dobrogea

Trustul de Presă „Cuget Liber”

Constanța, I.C. Brătianu nr. 5, cod 900711

Tel: 0241/582.130; Fax: 0241/619.524

www.cugetliber.ro/edituradobrogea

Bun de tipar: august 2012

Apărut: august 2012

Format: 16 / 23 cm

Coli tipar: 16,5



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Investește în Oameni!

Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013

Axa prioritară 6: Promovarea Incluziunii Sociale

Domeniul major de intervenție 6.4: Inițiative transnaționale pentru o piață inclusivă a muncii

Titlul proiectului: EU INCLUSIVE – transfer de date și experiențe privind integrarea pe piața muncii

a romilor între România, Bulgaria, Italia și Spania

Număr de identificare proiect: POSDRU/98/6.4/S/63841

Politicele de incluziune socială și populația romă în Spania.

Editat de Fundația Soros România

August 2012

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.

¡Invertir en las personas!

Proyecto cofinanciado por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operativo Desarrollo de los Recursos Humanos 2007-2013

Prioridad 6: Promoción de la Inclusión Social

Ámbito de intervención principal 6.4: Iniciativas transnacionales por un mercado de trabajo integrador

Título del proyecto: EU INCLUSIVE – transferencia de datos y experiencias sobre la integración en el

mercado laboral de los gitanos entre Rumania, Bulgaria, Italia y España

Número de identificación del proyecto: POSDRU/98/6.4/S/63841

Políticas de inclusión social y población gitana en España

Editado por Fundación Soros Rumania

Agosto de 2012

Este material no representa necesariamente la posición oficial de la Unión Europea o del Gobierno de Rumania.

ISBN: 978-606-565-050-3



Fondazione
CASA
della
CARITÀ
Angelo Abriani

