

LOS “CAMPAMENTOS NÓMADAS” EN ITALIA, ENTRE MARGINALIZACIÓN Y NEGACIÓN DE DERECHOS*

THE "CAMPS FOR NOMADS" IN ITALY BETWEEN MARGINA- LIZATION AND DENIED RIGHTS

Emiliana Baldoni

Doctora en Metodología de las Ciencias Sociales y Políticas
Università Sapienza di Roma, Italia
emiliana.baldoni@fastwebnet.it

Recibido: 15/06/2012

Aceptado: 28/11/2012

Resumen

Este artículo pretende ilustrar un aspecto esencial de la “cuestión gitana” en Italia que tiene que ver con la existencia de los llamados “campamentos nómadas”. Más concretamente, después de trazar en clave histórica un resumen cualitativo y cuantitativo de los diferentes grupos presentes en Italia, se trata el problema de los “campamentos nómadas” a partir de la legislación regional que los ha establecido, mostrando la ambigüedad y las contradicciones de las políticas nacionales que no reconocen a la población gitana el estatus de minoría, pero al mismo tiempo la confinan en campamentos-gueto por su presunta actitud nómada.

Palabras clave: población gitana, Italia, guetos, marginalización social, estereotipos

Abstract

The article aims to focus on the key aspect of the "Roma issue" in Italy which concerns the construction of so-called "camps for nomads". After briefly outlined a qualitative and quantitative framework of the different ethnic groups

* Este artículo está redactado a partir del ensayo E. Baldoni, *La “questione Rom”: una prima definizione*, in Catania D., Serini A. (a cargo de), *Il circuito del separatismo. La situazione dei Rom nel Mezzogiorno: casi, strumenti e soluzioni possibili*, Armando Editore, Roma, 2011, pp. 21-41.

in Italy, it addresses the problem of "camps for nomads" starting from the regional legislation that instituted them, showing the ambiguities and contradictions of national policies that do not recognize to the Roma population the status of minority and, at the same time, enclose them in ghetto-camps on the basis of a *presumed* attitude to nomadism.

Keywords: rom population, Italy, guettos, social marginalization, stereotypes

QUIÉNES SON LOS GITANOS EN ITALIA: CATEGORÍAS ESTEREOTIPADAS Y FRAGMENTACIÓN ÉTNICA

A pesar de los importantes esfuerzos realizados en los últimos años a nivel nacional y europeo¹ para promover la inclusión de la población con diversas denominaciones "nómada", "gitana" o "romani" presente en los países de la Unión Europea, una parte importante vive todavía en condiciones de pobreza, exclusión social, discriminación, segregación y sin un acceso suficiente a los derechos fundamentales.

El Informe del Consejo de Europa sobre *Derechos humanos de gitanos, cinganos y población itinerante en Europa* (2012) muestra que existe un movimiento anti-gitano, fomentado por grupos de extrema derecha en varios países, muy arraigado en Europa y destaca la falta de reconocimiento del sufrimiento que la población gitana ha conocido a lo largo de la historia y sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial. De hecho, si el término *Shoah*, que designa el exterminio del pueblo hebreo, es bien conocido por todos, pocos conocen la palabra *Porrajmos* (absorción) que designa la persecución por motivos raciales que sufrió la población gitana y que se estima que causó 500.000 víctimas².

En Italia, la "cuestión gitana" ha ido ganando un espacio cada vez más relevante en el debate político, sobre todo a consecuencia de los numerosos casos de violación de los derechos humanos detectados por los organismos europeos e internacionales que denuncian la existencia de condiciones de marginación y segregación, inaceptables en un país civilizado.

¹ Si bien es cierto que no hay una política global de lucha contra las discriminaciones, la Unión Europea ha formulado en los últimos años algunas resoluciones y recomendaciones de carácter antidiscriminatorio y, más recientemente, ha completado la producción normativa con herramientas de política "alternativas", financiación de proyectos y modalidades de conciliación para luchar contra las discriminaciones, favorecer la inclusión social y mejorar las condiciones de vida del pueblo gitano.

² En Italia, el régimen fascista ordenó que se prohibiera la entrada al país a todos los gitanos extranjeros que se consideraran peligrosos para la seguridad pública por sus "costumbres de vida características". Después, tras varios rastreos en diferentes partes del territorio, dispuso el internamiento forzoso de todos los gitanos italianos en campos especiales de concentración. Muchos fueron trasladados a Alemania o a Austria y después exterminados.

En este sentido, estudios recientes muestran que la población gitana representa la minoría “más odiada” por los italianos, pese a que apenas conocen su cultura (Arrigoni, Vitale, 2008). La población gitana se considera “muy lejos culturalmente y cada vez más cerca físicamente” (Vitale, 2009: 15) y aparece en los medios de comunicación de masas casi siempre asociada a problemas de *orden público* y de *amenaza para la seguridad* del colectivo.

Para no caer en estereotipos negativos y en prejuicios, antes de nada nos tenemos que preguntar quiénes son los gitanos³. Según el antropólogo Piasere (2004: 3), entran en una categoría “politética” compuesta por elementos que se *parecen* en algo, pero que presentan rasgos diferentes; la flexibilidad de la estructura conceptual de dicha categoría ha permitido que incluyera, históricamente, una variedad bastante mezclada de personas con diversidades culturales, incluso bastante destacables (en términos de creencias, nacionalidad de procedencia, costumbres relativas a la vivienda, creencias religiosas, prácticas culturales y oficios tradicionales) cuyo único rasgo común consiste, quizá, en su estigmatización negativa.

Para Dell’Agnese y Vitale (2007) la población gitana constituye una *galaxia de minorías* que no son en absoluto homogéneas desde el punto de vista histórico, cultural y religioso⁴. Nos encontramos, pues, ante un mosaico de fragmentos étnicos; no se trata de una minoría *territorial*, sino de una “minoría difusa”, dispersa y transnacional que asume diferentes nombres como por ejemplo *rom*, *sinti*, *caminantes* o *gitanos sicilianos*, *manus*, *kale*, *romanichals*, etc. (Arrigoni, Vitale 2008).

La palabra *romã*⁵ sería un término universal, que hace referencia a una miríada de grupos y subgrupos étnicos distintos, caracterizados por una serie de *semejanzas* que incluyen el idioma, el modo de vida, las tradiciones culturales y la organización familiar. Con el paso del tiempo, esas especificidades culturales se han ido compenetrando y fundiendo con elementos de otras poblaciones con las que han entrado en contacto, creando mezclas *potentes* y formas de vida *irregulares* respecto al arquetipo gitano (Lapov, 2004).

Sin embargo, esta variada realidad está muy lejos del imaginario colectivo de la población italiana. Además, hay que destacar que el uso –tanto en el ámbito institucional como a veces en el académico– de categorías estereotipadas

³ En este artículo, el uso del término gitano para indicar grupos diferentes responde únicamente a razones prácticas de simplificación.

⁴ Sobre esto, véase Karpati 1993; Piasere 1999; Spinelli 2003; De Vaux, DeFoletier 2003; Piasere 2004; Mannoia 2007.

⁵ Como es sabido, “rom” en *romani* significa “hombre” o “marido” en contraposición a “gagé” que designa a los “no rom”, la alteridad por definición.

presenta implicaciones destacables en términos de *policy*. Como destaca Ambrosini (2009: 319) los procesos de *naming* y *framing*, al seleccionar y atribuir un nombre a algunos elementos característicos del fenómeno en cuestión y eliminar otros, componen el esquema cognitivo de lectura e interpretación de la realidad, que prepara el terreno para las opciones políticas propiamente dichas. No es casual el hecho de que en Italia, como veremos a continuación, la etiqueta genérica de “nómadas” haya influido de forma determinante en las políticas en materia de vivienda, para la mayor parte de estas poblaciones.

POBLACIÓN GITANA EN ITALIA, ENTRE INVISIBILIDAD SOCIAL Y ARRAIGO

La situación jurídica de las personas que en Italia se definen (o se reconocen) como gitanas, desde el punto de vista lingüístico o cultural, es bastante heterogénea. De hecho, se trata de ciudadanos italianos, ciudadanos de otros estados miembros de la Unión Europea, ciudadanos de países extracomunitarios, refugiados y apátridas, llegados de Europa central y oriental por motivos de discriminación, persecución, expulsión o por desaparición de su nación⁶.

También por este motivo, el número real de integrantes de la población gitana actual no es un dato conocido. Según lo que dice Spinelli (2003), en todo el mundo habría entre doce y quince millones de gitanos⁷. En lo que respecta a Italia, la organización Opera Nomadi y la Asociación Italiana Zingari Oggi (A.I.Z.O.) calculan unos 130.000 o 150.000, casi un 0,25% de la población total⁸, mientras que según el *Informe final del estudio sobre la condición de gitanos, sinti y caminantes en Italia del Senado de la República XVI legislatura*⁹, y teniendo en cuenta los que prefieren no indicar su origen, hablaríamos de unos 170.000 (de los cuales la mitad tendrían nacionalidad italiana).

La población gitana, originaria de la India, está presente en Italia desde hace más de seiscientos años¹⁰. La gran mayoría es residente y no ha practicado

⁶ Hay que recordar que muchos gitanos han perdido su nacionalidad a consecuencia de la extinción de algunos Estados plurinacionales como la antigua Yugoslavia, sin obtener la nacionalidad de otro Estado o han tenido que dejar el territorio de su Estado debido a persecución por motivos étnicos, o por conflictos internos o internacionales.

⁷ De estos, la mayoría residiría en Europa (entre 7.200.000 y 8.700.000) y, sobre todo, en Europa del Este (cerca del 60%-70%) y en España y Francia (15%-20%). Sobre la distribución territorial de los gitanos en Europa y en el resto del mundo, véase también la contribución de Piasere (2003).

⁸ Véase Scalia 2006; Dell’Agnese, Vitale 2007; Arrigoni, Vitale 2008.

⁹ Disponible en la página web: <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf>

nunca, a pesar del recurrente estereotipo, ninguna forma de nomadismo¹¹. Los dos grupos principales, que se dividen a su vez en numerosos subgrupos¹², son: los gitanos (que residen en todas las regiones italianas) y los sinti (que residen sobre todo en el norte y en el centro); hay después una minoría denominada *caminantes*, principalmente sedentaria, en Sicilia, cerca de Noto. Las poblaciones de gitanos de antiguo asentamiento, convertidas en sedentarias en las diversas regiones del centro y el sur, alcanzan (junto con los *caminantes* sicilianos) los 30.000 y otros tantos, los sinti que residen en el centro y el norte de Italia.

Después de la primera guerra mundial, llegaron de Europa oriental unos 7.000 gitanos *harvati*, *kalderasha*, eslovenos y de Istria, mientras que un tercer grupo bastante más consistente, de unos 40.000 gitanos *xoraxané* (musulmanes procedentes del sur de la antigua Yugoslavia), gitanos *dasikhané* (cristianos ortodoxos de origen serbio) y gitanos rumanos, llegó a Italia en los años 60 y 70¹³. En los 90 tuvo lugar un último y relevante flujo migratorio, en fases alternas, a causa de la caída de los regímenes comunistas en los países de Europa del Este, y por la guerra en los Balcanes (en un primer momento desde Serbia, Kosovo y Montenegro y, después, en el año 2000, desde Rumania).

En suma, se pueden distinguir tres grupos principales en relación con la nacionalidad y con el periodo de inmigración: un primer grupo compuesto por unas 70.000 personas (ciudadanas italianas) de antiguo asentamiento; un segundo grupo compuesto por unos 90.000 gitanos de los Balcanes (extracomunitarios, dos tercios de los cuales han nacido, no obstante, en Italia, pero no se les reconoce como ciudadanos italianos), llegados en los años 90 y estable-

¹⁰ Entre los documentos históricos más antiguos que dan testimonio de su llegada, están los relativos al paso por Forlì (año 1422) y por Fermo (1430) de un grupo de unos doscientos “indios” que se dirigían a Roma para obtener indulgencia y protección del Papa, pero es probable que otros grupos ya hubieran llegado a las costas del sur de Grecia.

¹¹ De hecho, sólo un pequeño porcentaje es nómada (2%-3%); se trata de grupos de feriantes y *rom kalderasha*, casi todos de nacionalidad italiana.

¹² Por ejemplo, entre los grupos de asentamiento tradicional están los *gitanos de Calabria*, los de *Abruzzo*, los *Ròmje celentani*, *Ròmje basalisk*, *Ròmje de Puglia*, *Sinti piemonteses*, *Sinti lombardos*, *Sinti mucini*, *Sinti marchigiani*, *Sinti gäckane*, *Sinti estrekhària*, etc... (véase Scalia, 2006). Tal y como dice Zoran Lapov, la onomástica romaní representa un fenómeno sociolingüístico y de identidad “muy vivo y cambiante, en el que (...) sus etnónimos, a menudo y fácilmente, se superponen, sin posibilidad de determinar fronteras definidas” (2004: 104). El sistema gitano es más bien el conjunto de las comunidades no-gagè que conviven e interactúan en una región dada; “los nombres, más o menos volátiles, de los grupos gitanos evocan una paleta de colores que se matizan unos con otros y que cambian fundiéndose y distinguiéndose de una generación a otra” (Piasere, 2004: 76)

¹³ Sobre los diferentes flujos migratorios véase Liégeois 1995; Brunello 1996; Viaggio 1997; Franzese 1999; Piasere 2004; De Vaux, DeFolletier 2003.

cidos principalmente en el norte del país; un tercer grupo de gitanos rumanos de migración más reciente (ciudadanos europeos), que se concentra sobre todo en las grandes ciudades (Milán, Roma, Nápoles, Bolonia, Bari, Génova). Se trata de una minoría joven, teniendo en cuenta que el 60% de los gitanos que viven en Italia es menor de edad y que sólo el 2,81% supera los 60 años, con una esperanza de vida diez años inferior a la media del resto de ciudadanos europeos¹⁴. En cuanto a la distribución por sexos, aunque en la literatura no hay estimaciones oficiales, se habla de un equilibrio sustancial entre población masculina y femenina (Fondazione Casa della Carità, 2012).

Actualmente, el grupo más numeroso, más cohesionado, económicamente más activo y socialmente más integrado es el de los gitanos de Abruzzo, tradicionalmente caldereros y comerciantes de caballos, seguidos por los de Calabria, que en una época fueron apreciados maestros herradores (Karpati, 1995). Por el contrario, los grupos de la última migración constituyen una población fluctuante e invisible, que a menudo se mimetiza con otros inmigrantes, vive en campamentos en condiciones de miseria en la periferia de la ciudad, cerca de las vías de tren, carreteras de circunvalación, canales, vertederos y cementerios, en zonas abandonadas y terrenos cuyo valor del suelo es mínimo (Sigona, 2005). Para algunos, la condición jurídica de irregularidad agrava su fragilidad social, aleja las perspectivas de integración y los expone a ataques xenófobos (Sigona, Monasta, 2006).

LA FALTA DE RECONOCIMIENTO DEL ESTATUS DE MINORÍA: UNA CUESTIÓN CLAVE

La situación de la población gitana en Italia está estrechamente relacionada con el hecho de que no se le reconozca el estatus de minoría titular de derechos y con la falta de una ley nacional específica. En el ordenamiento jurídico italiano, el concepto de minoría está ligado a la peculiaridad lingüística y está basado en el artículo 6 de la Constitución, que dice: “La República tutelaré con las normas adecuadas las minorías lingüísticas”.

El núcleo fundamental consiste en el hecho de que, aunque se ha reconocido la especificidad de la lengua *romani*¹⁵, la comunidad gitana goza de características específicas que la diferencian de cualquier otra minoría y que dan lugar a complicadas exigencias de regulación jurídica. Esto tiene que ver, en concre-

¹⁴ Véase Anderini *et al.*, 2012.

¹⁵ Los diferentes grupos gitanos esparcidos por Europa hablan dialectos *romani*, cuyo origen es probablemente indoario y que, aunque están influidos por los idiomas locales e incluyen una gran cantidad de vocablos extranjeros, presentan una notable unidad lexical.

to, con su distribución por todo el territorio nacional, con la existencia de personas que residen en un lugar y de personas que viven de forma itinerante, con el deseo difundido entre los parientes de vivir cerca (al menos en lo que respecta a los componentes de la familia ampliada), con la destacable variedad interna que existe entre los diferentes grupos lingüísticos y culturales y, por último, con la existencia de personas con diferentes condiciones jurídicas (ciudadanos italianos, extranjeros comunitarios, extranjeros extracomunitarios, refugiados, apátridas) (Bonetti, 2010: 10).

En concreto, teniendo en cuenta que *no dispone de un territorio propio*, la comunidad gitana no se encuentra entre las minorías tuteladas por la ley n° 482 de 15 de diciembre de 1999, “Normas en materia de tutela de las minorías lingüísticas históricas”, que reconoce y tutela doce minorías étnico-lingüísticas históricas (la albanesa, la catalana, la germánica, la griega, la eslovena, la croata, la francesa, la franco-provenzal, la friulana, la ladina, la occitana y la sarda), basándose en criterios étnicos, lingüísticos e históricos así como por su *localización en un territorio definido*¹⁶. En la interpretación del artículo 6 de la Constitución prevalece, por tanto, el principio “territorialista”, que es lo que excluye del texto a la minoría gitana, por ser una “minoría difusa”, dispersa y transnacional, sin una concentración territorial reconocible (Dell’Agnese, Vitale, 2007; Loy, 2009)¹⁷.

Por tanto, en el estado actual no existe en nuestro ordenamiento norma alguna que prevea y regule la inclusión y el reconocimiento de la población gitana en el concepto de “minoría étnico-lingüística”; las comunidades “desprovistas de territorio” que residen en Italia no disponen de normas concretas

¹⁶ En el texto del proyecto de ley inicialmente estaba previsto incluir, entre las minorías históricas, también a los gitanos, para los que se aplicarían las mismas disposiciones de tutela. Sin embargo, durante el debate parlamentario, que tuvo algunos momentos de tensión, mayoría y oposición acordaron dejar fuera a la minoría gitana por la dificultad de actuación de una entidad de tutela aplicable solamente a minorías establecidas en territorios definidos, y recomendaron al gobierno que adoptara, sin más concreción, “medidas de tutela especial de la comunidad gitana y sinti adecuadas a sus peculiares características lingüísticas e histórico-culturales” (véase Bonetti, 2010). Hubo un intento relevante de modificación con la propuesta de ley 2858, que se presentó ante la Cámara de diputados en julio de 2007. La propuesta, que después quedó en nada con el final anticipado de la legislatura, preveía la ampliación de las disposiciones de tutela de las minorías históricas incluidas en la ley 482/99 para los gitanos y los sinti, acogiendo los principios de la “Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias”, que reconoce las “lenguas no territoriales” como el *yiddish* y el *romaní*.

¹⁷ En cualquier caso, la existencia de la ley n° 482/1999 no impide que el legislador estatal, en aplicación del artículo 6 de la Constitución, apruebe una ley estatal diferente con el objeto de tutelar los aspectos y necesidades específicas de una determinada minoría lingüística, como ya ha pasado con la ley estatal n° 38/2001 sobre la tutela específica del grupo lingüístico esloveno, más allá y además de la tutela general de la ley de 1999.

para la salvaguarda real de su cultura y de su idioma. La población gitana adquiere derechos *de iure* exclusivamente como individuos, ya que se trata de ciudadanos del Estado italiano; sin embargo, no los tiene en calidad de “minoría”, dado que no se les puede restringir a una pertenencia territorial (Scalia, 2006).

No obstante, cabe recordar que la población gitana está formada, ante todo, por personas titulares de derechos y deberes igual que cualquier otro ciudadano italiano, extranjero o apátrida, independientemente de la condición jurídica específica de cada individuo. Según el artículo 3 de la Constitución, tienen *la misma dignidad social*, están sujetos al cumplimiento de la ley y deben recibir un tratamiento igual al resto de los ciudadanos, sin discriminación alguna por motivos de raza, idioma, condición personal o social. Ese mismo artículo exige que los poderes públicos intenten eliminar los obstáculos económicos y sociales que impiden el pleno desarrollo de la persona y su participación efectiva en la vida económica, social y política.

Pero, a pesar de ello, los gitanos son objeto de marginalización y estigmatización, incluso cuando son ciudadanos italianos. En el caso de los gitanos de reciente llegada, queda pendiente la cuestión fundamental de su regularización. Para aquellos que han nacido en Italia y que han vivido en los campamentos, al solicitar la nacionalidad italiana cuando cumplen los dieciocho años, se interpone la imposibilidad de presentar la documentación necesaria que certifique la residencia continuada en Italia durante esos 18 años. En lo referente a los apátridas o gitanos “de nacionalidad no determinada” que no disponen de permiso de residencia, es necesario que su situación se regularice o, tal y como afirma el mismo Ministerio del Interior italiano, que reciban documentos idénticos a los del resto de ciudadanos, no a modo de excepción (*ibidem*).

La constante amenaza de expulsión de Italia, la estrecha relación entre permiso de residencia y contrato de trabajo, las precarias condiciones de vivienda, la dificultad de acceso a los servicios básicos (como los socio-sanitarios y los educativos) y el problema del no reconocimiento de los matrimonios tradicionales celebrados dentro de la comunidad, son algunos de los obstáculos concretos para una integración social efectiva.

EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN REGIONAL

En ausencia de medidas legislativas nacionales que tutelen la minoría gitana, la legislación regional ha desempeñado un papel fundamental. El nacimiento de los “campamentos nómadas”, de hecho, se remonta a finales de los años ochenta cuando, con la presión causada por los ingentes flujos migratorios procedentes de la ex Yugoslavia, las regiones decidieron llevar a cabo programas

de intervención en el ámbito de la tutela y la promoción cultural de dichas minorías.

Siguiendo el ejemplo del Véneto, con la creación de la ley regional n° 41 de 1984, las diversas regiones legislaron para tutelar el “derecho al nomadismo” y a la permanencia en el territorio regional, regulando las modalidades de acondicionamiento de zonas equipadas, los llamados campamentos o campos que, más allá del fin declarado de acoger a la población gitana y ayudar a que los niños fueran al colegio, continuaban tratando la “cuestión gitana” básicamente en términos de orden público.

Según Brunello, “el objetivo en el que coinciden administradores y grupos de voluntariado y que termina con la catalización del debate en los periódicos, es la creación de campamentos equipados. Esta propuesta está basada en consideraciones de tipo sanitario (cerrar lugares insalubres, garantizar un mínimo de higiene) y también de control social (impedir la dispersión de los grupos gitanos, concentrarlos en un lugar)” (1996: 15). Por lo demás, el nomadismo representaba ya un claro elemento de *asocialidad* y la sedentarización de los sujetos considerados peligrosos por estar en continuo movimiento comenzaba a unirse con fuerza a un recorrido de *civilización* en el que los gitanos se iban a convertir en un objeto pasivo de intervención (Bravi, Sigona, 2006).

En la actualidad, 11 regiones italianas del centro y del norte del país (Emilia Romana, Friuli-Venecia Júlia, Lacio, Liguria, Lombardía, Marche, Piamonte, Cerdeña, Toscana, Umbría y Véneto) y la provincia autónoma de Trento disponen de leyes específicas para la “protección de los nómadas/gitanos/romà/sinti y de su cultura”, incluso para el “derecho al estilo de vida nómada” (Enwe-reuzor, Di Pasquale, 2009)¹⁸.

Lo que tienen en común los dispositivos normativos es que reconocen el *nomadismo* como rasgo cultural que caracteriza a la población gitana, de donde se deduce la “tutela del derecho al nomadismo” y a la permanencia en el territorio regional. De hecho, excepto en Véneto, Toscana y Emilia Romana (que han aportado modificaciones a sus ordenamientos para reconocer que la mayor parte de la población gitana es residente, con la institución de los “campos de estancia para nómadas”), se tiende a incorporar a la ley la creencia difusa de que dichas poblaciones tienen una identidad nómada que les lleva a preferir la

¹⁸ Son muchas las similitudes que existen entre dichas normas regionales, tantas que algunos comentaristas hablan en realidad de “leyes fotocopia”; los temas tratados en los textos legales varían mínimamente de región a región, mientras que lo que cambia es la mayor o menor definición de los objetivos, de las intervenciones y de los recursos previstos (Sigona, 2002). Además, varias iniciativas culturales previstas para ayudar a los gitanos se han quedado en el cajón, en ocasiones por agotamiento de los recursos financieros necesarios.

vida en campamentos aislados de la mayoría de la población y, por tanto, decretan su separación del resto (Dell’Agnese, Vitale, 2007; Sigona, 2007).

Este concepto de la población gitana como “nómada”, que en realidad tergiversa su identidad, está presente en todos los aspectos de las políticas públicas italianas y, de forma particular, en las relativas a la vivienda (Enwereuzor, Di Pasquale, 2009). De esta forma, la tutela del “derecho al nomadismo” acaba sirviendo de coartada para no ocuparse de todos esos gitanos que son residentes y que desean vivir y trabajar en la sociedad, manteniendo a la vez sus propias prácticas culturales y su forma de vivir (por ejemplo, habitando una vivienda móvil en un terreno de su propiedad).

Al establecer una especie de relación de causa-efecto entre la necesidad de tutela y la construcción de las zonas de estancia, las leyes regionales obligan a la población gitana a residir en los campamentos y refuerzan así el estereotipo negativo sobre su *falta de voluntad* de integración y crean a la vez un *estilo de vida* específico, hasta el punto de que acaban viviendo en casas prefabricadas, contenedores o caravanas en zonas vigiladas. Siguiendo con el análisis, esto termina con la incentivación de formas de *nomadismo forzoso* y de *movilidad inducida*, que nada tienen que ver con razones de tipo económico o cultural y que dependen directamente de la actitud cerrada de las autoridades administrativas locales y de la población mayoritaria (Bravi, Sigona, 2006).

Y de esta forma es como grupos étnicos caracterizados por tradiciones, estilos de vida, competencias profesionales, religiones y rasgos culturales diferentes han recibido en un primer momento la etiqueta de un único término (nómadas) y después, gradualmente, han pasado a formar parte de un único dispositivo administrativo, que se basa en un principio étnico referido a un comportamiento específico (el presunto nomadismo).

Otro límite al proceso de “regionalización” de la tutela de las minorías sin territorio es el hecho de que, en ausencia de formas de coordinación horizontal entre las entidades y organismos de *gobernanza* a todos los niveles, entre instituciones ordenadas verticalmente, los ayuntamientos, que son los responsables de la construcción y gestión de los campamentos de permanencia, raramente cumplen las disposiciones regionales (Sigona, 2005) y lo que consiguen así es fomentar la construcción de asentamientos ilegales.

SOLUCIÓN “MADE IN ITALY” PARA LOS “CAMPAMENTOS NÓMADAS”

El nacimiento de los “campamentos nómadas” se remonta a finales de los años ochenta cuando, con la presión causada por los ingentes flujos migratorios procedentes de la ex Yugoslavia, las regiones decidieron realizar programas de intervención en el ámbito de la tutela y la promoción de la población gitana,

regulando las modalidades de acondicionamiento de las zonas de estancia en sus territorios. Donde existen, las leyes regionales regulan, sobre todo, la localización de los campamentos y de las zonas de estancia, los servicios básicos de que deben disponer, las condiciones de entrada y las de permanencia¹⁹. Éstas prevén que los asentamientos estén cercados y separados en zonas metropolitanas no degradadas, dotadas con infraestructuras, electricidad, servicios higiénicos, agua potable, alcantarillado y recogida de residuos, con fácil acceso a los servicios socio-sanitarios y a los colegios.

Estas condiciones se han incumplido en numerosas ocasiones. La solución de los “campamentos de estancia”, totalmente *made in Italy*, ha dado lugar en realidad a la construcción de auténticos guetos en los que la población gitana vive de forma sedentaria y en condiciones higiénicas y sanitarias precarias en viviendas prefabricadas, contenedores o barracones fabricados con materiales de mala calidad o de desecho. En las grandes ciudades, los “campamentos de estancia” se han colocado a menudo en localidades alejadas del centro, cerca de las vías del tren, de carreteras de circunvalación, de vertederos y cementerios, en terrenos de escaso valor, totalmente carentes de infraestructuras y servicios mínimos.

A los campos “oficiales” hay que añadir los asentamientos ilegales, es decir, los construidos sin la correspondiente autorización de la administración local, y cuyo número es imposible de calcular con exactitud, dados los continuos desalojos que realizan las fuerzas del orden y que suelen dar lugar a condiciones mucho peores. Las demoliciones de los campamentos ilegales, que se llevan a cabo sin dar ninguna solución alternativa y se utilizan sistemáticamente con fines electoralistas al servicio de una u otra autoridad local o nacional, suelen comprometer inevitablemente los intentos de integración y de tutela social, cercenando los vínculos que tanto cuesta crear con el territorio e impidiendo el uso de los servicios esenciales (lo más importante, la integración escolar de los niños). El tipo de vivienda se torna más precario con cada desalojo (en algunas zonas se ha pasado de la barraca a la tienda de campaña, que montan por la noche y desmontan por la mañana) y se trasladan a lugares menos transitados y menos visibles. La espiral de la exclusión puede llegar al punto de no poder parar.

El campamento se convierte en un lugar de segregación que permite la presencia de personas expulsadas de la ciudad y de indeseables; concede normalidad a una situación que se considera extraordinaria y excepcional (Brunello,

¹⁹ Los ayuntamientos son responsables de la construcción y gestión de los campamentos de estancia, mientras que las autoridades regionales se ocupan de los costes de adquisición de los terrenos y de las infraestructuras.

1996); refuerza la identidad cultural del que vive encerrado en ella y crea al mismo tiempo una especie de grupo objetivo para el que, al final, paradójicamente, ser gitano consiste en vivir en el campamento (Sigona, 2002: 9-10).

Contener, controlar, aislar, dar cobijo: significados asociables a los campamentos, todos basados sin embargo en la idea de separación entre los destinatarios de las medidas relativas a los asentamientos y sus residentes “normales”, entre las zonas marginales en que surgen y el tejido urbano, entre los circuitos de socialización de la mayoría y los de las minorías que viven en ellos (Ambrosini, 2009: 319).

La solución de los “campamentos nómadas” crea degradación física y social, distancia de los itinerarios de socialización y aumenta el riesgo de desviación. El *apartheid* de los campamentos es la señal de que existe un tratamiento diferente para la población gitana, que se justifica en términos de racismo diferenciador y que se ha convertido en una modalidad de acción pública (Dell’Agnese y Vitale 2007).

La construcción de los campamentos se ha llevado a cabo a menudo sin negociación con los destinatarios ni implicación por su parte, amasando (literalmente) procedencias, etnias y culturas diferentes, en ocasiones incompatibles, alimentando de esta forma los conflictos internos y difundiendo conductas desviadoras. Actualmente, casi un tercio de los gitanos y de los sinti, tanto extranjeros como italianos, vive en campamentos autorizados o en campamentos ilegales (Enwereuzor y Di Pasquale 2009) pero no se conoce el número total de campos existentes. Los intentos para calcularlos se han topado con la precariedad material de dichos asentamientos (barracones, edificios abandonados) y con los continuos desalojos realizados por las fuerzas del orden. Monasta (2005), que en 2001 hizo un mapa de todos los campamentos de gitanos que existían en Italia, en el marco del proyecto europeo *The education of the Gypsy Childhood in Europe*, señaló 155 asentamientos para un total de 20.000 gitanos extranjeros. Por tanto, es muy probable que con las últimas oleadas procedentes de Rumanía, esta cifra haya aumentado notablemente (Sigona y Monasta 2006)²⁰.

SALIR DEL GUETO. EXPERIMENTACIÓN DE SOLUCIONES ALTERNATIVAS

La solución administrativa para los “campamentos nómadas” consiste, desde hace cuarenta años, en el modelo de referencia de las políticas de vivienda

²⁰ De hecho, tal y como se desprende de los censos realizados por la Presidencia del Consejo de Ministros con las órdenes de 30 de mayo de 2008, únicamente en los territorios de Roma, Nápoles y Milán se han identificado en total 167 campamentos, de los cuales 124 son ilegales y 43 autorizados, y se ha establecido la existencia, por medio de sus huellas digitales, de 12.346 personas, de las cuales 5.436 son menores. Véase <http://www.interno.it>.

para los gitanos que viven en Italia²¹. Aunque también existen en otros países europeos, en Italia la política de los campamentos se ha convertido en norma y no tanto por una opción nacional concreta, a la vista de la actual situación de vacío normativo, sino por la prolongación de una política local surgida de las ciudades del norte y secundada por algunas regiones (Anderini *et al.*, 2012).

Estas soluciones en materia de vivienda, diseñadas y realizadas dejando de lado las exigencias y características de las personas a las que van dirigidas, dan origen necesariamente a segregación y marginalización y a menudo se convierten en fuente de alarma social y de hostilidad por parte de la población mayoritaria que reside en las cercanías. Como destacan Bravi y Sigona (2006), la crítica de la política de los campamentos no puede ir dissociada de una crítica más amplia del sistema que la produce; las administraciones locales, que sólo se dedican a localizar lotes de tierra tan poco deseables que no susciten las protestas de los ciudadanos, en lugar de hacer frente al conflicto, se limitan a poner distancia física entre las partes, dando valor implícitamente a las razones que suscitan esos conflictos.

Hay que destacar que las políticas de los campos no son adecuadas ni siquiera para las mismas administraciones públicas. Como indica Vitale, campos y desalojos producen *empobrecimiento*, tanto en términos de reducción de herramientas alternativas disponibles como en términos de costes, que son gastos y no inversiones, a fondo perdido, que reducen la confianza y las capacidades de la población gitana y no activan la espiral positiva (2009: 170-171).

En los últimos años, la política italiana de los “campamentos nómadas” ha sido objeto de una gran atención por parte de varios organismos internacionales de protección de los derechos humanos y, cada vez más, también por parte de la misma Unión Europea. Más concretamente, no se condena únicamente la impertinencia de los campos autorizados, que carecen de servicios básicos, ni las inaceptables condiciones vitales de los campos ilegales, sino también el hecho de que la segregación gitana sea el reflejo de un enfoque general por parte de la autoridad que, como ya se ha argumentado ampliamente, continúa considerando que son “nómadas por naturaleza” y que no sienten interés por ninguna forma de integración (omitiendo que en realidad residen en esos territorios).

Las demoliciones de los campos ilegales y los desalojos forzosos han recibido duras críticas²². De hecho, por todos es sabido que después de la demolición

²¹ Véase ERRC, 2000; European Union Agency for Fundamental Rights, 2009; Revelli, 1999.

²² Véase a este respecto el informe de Amnistía Internacional sobre Milán (2011).

de un asentamiento ilegal casi siempre se produce la ocupación de otro terreno y la construcción de nuevos barracones igualmente ruinosos y precarios, hasta el siguiente desalojo.

No obstante, aunque parece que los administradores no ven otros instrumentos *posibles* en materia de vivienda (o por lo menos no consideran que puedan garantizar un *consenso* más duradero), con el tiempo ha habido muchos intentos (aunque ciertamente poco conocidos y visibles) de superar la lógica del campamento en varios municipios de Italia y a menudo se han obtenido resultados apreciables en términos de integración y de mejora de las condiciones de vida de la población gitana²³.

Entre ellos, cabe destacar la asignación de alojamientos populares propiedad de las entidades locales, el acceso a viviendas privadas con instrumentos financieros de apoyo, la construcción de microzonas de propiedad privada (y la correspondiente ayuda para acceder a una hipoteca), terrenos privados, distribución igualitaria (es decir, el desmantelamiento de los campamentos y realojo de las familias en diferentes zonas de la ciudad), ayudas para la recuperación, rehabilitación o autoconstrucción de unidades inmobiliarias, la reestructuración de las zonas de estancia (una mejora, no sólo una operación de maquillaje).

Un terreno privado edificable, con todos los requisitos higiénico-sanitarios, y conectado a la red de agua y alcantarillado, permite a la población gitana vivir con su amplia familia y elegir a sus propios vecinos²⁴. En la microzona se construyen pequeñas viviendas unifamiliares con cabida para cinco o seis núcleos familiares, lo cual permite eliminar la situación de concentración que se da en los campamentos nómadas y genera espacios vitales más amplios y habitables, eliminando a la vez los problemas que surgen con la convivencia forzosa (Berini, 2009: 261-2).

La experiencia demuestra, pues, que, en materia de vivienda, hay modelos alternativos al campamento, que son *posibles* y que allí donde se *reconoce* a las comunidades gitanas una capacidad de representación y una capacidad para elaborar proyectos, se obtienen resultados que activan círculos virtuosos, cuyos efectos beneficiosos favorecen a toda la comunidad. Hay que revisar, pues, la

²³ Para una reseña de los casos significativos de políticas locales contra la exclusión social de la población gitana y los sinti véase Vitale 2009; Cammarota *et al.*, 2009.

²⁴ Muchas familias gitanas han adquirido por su cuenta terrenos agrícolas, que tienen un coste más accesible, y han colocado ahí sus caravanas. No obstante, esto también resulta problemático porque hay sitios en los que las normativas urbanísticas establecen que caravanas y casas móviles son inmuebles a todos los efectos y por tanto requieren licencia de construcción y deben establecerse exclusivamente en terrenos edificables.

necesidad de superar la vergonzosa lógica del “campamento de estancia” como requisito previo para favorecer el pleno acceso a los servicios, a la formación y al mercado laboral, respetando las características culturales y la variada población gitana.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderini S, Busalacchi J., D’Alessandro L., Rita Racioppo A. (2012). *Orientamenti e politiche per l’inclusione dei rom*, “Osservatorio Isfol”, II, n. 1, 113-130.
- Amnesty International (2011). *Tolleranza zero verso i rom. Sgomberi forzati e discriminazione contro i rom a Milano*.
- Ambrosini M., Tosi, A. (Eds.) (2009). *Favelas di Lombardia: la seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti*. Milán: Osservatorio Regionale per l’integrazione e la multietnicità, Regione Lombardia.
- Arrigoni P., Vitale T. (2008). *Quale legalità? Rom e gagi a confronto*, en *Aggiornamenti Sociali*, 03, 182-194.
- Berini C., *Distanze*, in Ambrosini M., Tosi, A. (Eds.) (2009). *Favelas di Lombardia: la seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti*. Milán: Osservatorio Regionale per l’integrazione e la multietnicità, Regione Lombardia, 253-266.
- Bravi L., Sigona N. (2006). *Educazione e rieducazione nei campi per “nomadi”: una storia*, *Studi Emigrazione*, XLIII (164), 857-874.
- Bonetti P. (2010). *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, Relazione introduttiva al convegno “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, giugno 2010.
- Bonetti P., Simone A., Vitale T. (Eds.) (2010). *La condizioni giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del Convegno internazionale (Milán, 16-18 junio 2010)*, Giuffrè.
- Brunello P. (Eds.) (1996). *L’urbanistica del disprezzo. Campi rom e società italiana*. Roma: Manifesto libri.
- Cammarota A., Petronio, A., Tarsia T., Marino A.G (2009). *I rom e l’abitare interculturale. Dai torrenti ai condomini*. Milán: Franco Angeli.
- Catania D., Serini A. (Eds.) (2011). *Il circuito del separatismo. La situazione dei Rom nel Mezzogiorno: casi, strumenti e soluzioni possibili*. Roma: Armando Editore.
- Consiglio d’Europa (2012). *Diritti umani di rom, sinti e popolazioni viaggianti in Europa*.
- Dell’Agnese E., Vitale T. (2007). *Rom e sinti: una galassia di minoranze senza territorio*, in Amiotti G., Rosina A. (Eds.), *Tra identità ed integrazione: passato e presente delle minoranze nell’Europa mediterranea*. Milán: Franco Angeli.
- De Vaux DeFoletier F. (2003). *Mille anni di storia degli zingari*. Milán: Jaca Book, 2003.
- Enwereuzor U.C., Di Pasquale L. (2009). *Housing Conditions of Roma and Travellers*, COSPE, RAXEN NFP ITALY.
- ERRC (2000). *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei rom in Italia*. Roma: Libri di Carta.
- European Commission (2010). *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, <http://www.errc.org/research-and-advocacy>

- European Commission (2012). *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework*: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_nat_integration_strat_en.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2012). *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010), *Selección de iniciativas positivas. Situación de los ciudadanos comunitarios de etnia romaní que residen en otros Estados miembros. Noviembre de 2009, 2010*, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/selected-positive-initiatives-situation-roma-eu-citizens-moving-and-settling-other>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2009). *Housing discrimination against Roma in selected EU Member States: An analysis of EU-MIDIS data*, October 2009, http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=643&l=it
- Fondazione Casa della carità (2012). *Eu Inclusive – Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*.
- Franzese S. (1999). *Italia, terra di passaggio e terra di asilo. Sei secoli di presenza zingara al confine tra Oriente ed Occidente*, en <http://www.vurdon.it/migrazioni.htm>
- Karpati M. (c. d) (1993). *Zingari ieri ed oggi. La storia, la cultura, la letteratura*. Roma: Centro Studi Zingari.
- Karpati M. (1995). *Gruppi zingari in Italia*, in Jean Pierre Liégeois (a cargo de), *Rom, Sintí, Kalé ... zingari e viaggianti in Europa*. Roma: Edizioni Lacio drom.
- Lapov Z. (2004). *Vacaré romané? Diversità a confronto: percorsi delle identità Rom*. Milán: Franco Angeli.
- Liégeois J. P (1995). *Rom, sintí, kalé ... zingari e viaggianti in Europa*. Roma: Consiglio d'Europa, Lacio Drom.
- Loy G. (2009). *Violino tzigano. La condizione dei rom in Italia tra stereotipi e diritti negati*, in Cherchi R., Loy G. (a cargo de), *Rom e Sintí in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*. Roma: Ediesse.
- Mannoia M. (2007). *Zingari, che strano popolo! Storia e problemi di una minoranza esclusa*. Roma: XL Edizioni.
- Monasta L. (2005). *Romá macedoni e kosovari che vivono in "campi nomadi" in Italia. Stato di salute e condizioni di vita per bambini da zero a cinque anni d'età*, tesi di dottorato, Universidad Autónoma de Guerrero.
- Piasere L. (1999). *Un mondo di mondi. Antropologia delle culture Rom*. Napoli: L'Ancora.
- Piasere L. (2003), *Breve storia dei rapporti tra rom e gagé in Europa*, in D'Isola I., Sullam M., Baldoni G., Baldini G., Frassanito G. (Eds.), *Alla periferia del mondo. Il popolo dei rom escluso dalla storia*. Milán: Fondazione Roberto Franceschi.
- Piasere L. (2004). *I Rom d'Europa. Una storia moderna*. Bari: Laterza.
- Revelli M. (1999). *Fuori luogo. Cronaca da un campo rom*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Scalia M. (2006). *Le comunità sprovviste di territorio. I rom, i sinti e i camminanti in Italia*. Roma: Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

- Senato della Repubblica (2011). *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione dei Rom, Sinti e Camminati in Italia*, XVI Legislatura.
- Sigona N. (2002). *Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Trento: Nonluoghi.
- Sigona N. (2005). *I confini del “problema zingari”. Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in Caponio T., Colombo A. (Eds.), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna: Il Mulino, 267-293.
- Sigona N. (2007). *Lo scandalo dell'alterità: rom e sinti in Italia*, in S. Bragato, L. Menetto (Eds), *E per patria una lingua segreta. Rom e sinti in provincia di Venezia*. Venecia: Coses-Nuova dimensione.
- Sigona N., Monasta L. (2006). *Imperfect Citizenship. Research into patterns of racial discrimination against Roma and Sinti in Italy*, Osservazione-Centre for Action Research Against Roma and Sinti Discrimination.
- Sigona N., Trehan N. (Eds.) (2009). *Romani politics in contemporary Europe: poverty, ethnic Marginalization and the Neoliberal Order*. Basingstoke: Pallgrave/MacMillan.
- Spinelli A.S. (2003). *Baro romano drom. La lunga strada dei rom, sinti, kale, manouches e romanichals*. Roma: Editore Meltemi.
- Tosi A. (2008). *Lo spazio dell'esclusione: la difficile ricerca di alternative al campo nomadi*, in Bezzecchi G., Pagani M., Vitale T. (Eds.), *I rom e l'azione pubblica*. Milán: Teti.
- Viaggio G. (1997). *Storia degli zingari in Italia*, Centro Studi Zingari. Roma Edizioni Lacio Drom – ANICIA.
- Vitale, T. (Eds.) (2009b). *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*. Roma: Carocci.

EMILIANA BALDONI es Doctora en Metodología de las Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad La Sapienza de Roma (Italia). Ha colaborado con la Universidad de Florencia y con varios institutos de investigación públicos y privados realizando numerosas investigaciones de carácter sociológico sobre movilidad intraeuropea, inmigración, segundas generaciones, población gitana y trata de seres humanos. Ha publicado diversos ensayos y artículos en revistas tanto nacionales como internacionales y, en 2007, la monografía "Racconti di trafficking".