



Bruselas, 4.12.2018
COM(2018) 785 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Informe sobre la evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de
integración de los gitanos hasta 2020**

{SWD(2018) 480 final}

1. INTRODUCCIÓN

El marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020¹ fue la primera iniciativa de la UE dirigida a los gitanos que incluía un mecanismo de seguimiento. Sus principales objetivos son la lucha contra la exclusión socioeconómica y la discriminación de los gitanos mediante el fomento de la igualdad de acceso a la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda. Invitaba a los Estados miembros a diseñar estrategias nacionales de integración de los gitanos y a designar puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos² para coordinar la planificación, la aplicación y el seguimiento de estas estrategias con vistas a la consecución de los objetivos de integración de los gitanos de la UE. Para cada objetivo de integración de los gitanos, el marco de la UE enumeraba una serie de medidas que podían adoptar los Estados miembros. Para los países de la ampliación³ se añadió un quinto objetivo, el acceso a la documentación cívica, y la UE procura mejorar la prestación de la ayuda a la preadhesión, reforzar la participación de la sociedad civil y mejorar la supervisión.

Recuadro 1: Objetivos de integración de los gitanos de la UE

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Garantizar que todos los niños gitanos finalicen al menos la enseñanza primaria2. Reducir las diferencias de empleo entre los gitanos y el resto de la población3. Reducir las diferencias en las condiciones sanitarias4. Reducir las diferencias de acceso a la vivienda y a los servicios públicos |
|---|

Se llevó a cabo una evaluación del período 2011-2017 en respuesta a las Conclusiones del Consejo sobre «Acelerar el proceso de integración de los gitanos»⁴. El presente informe resume los resultados de la consulta pública abierta (CPA), las conclusiones de la evaluación y las principales lecciones extraídas de la evaluación. El documento de trabajo que acompaña al presente informe contiene la evaluación íntegra.

2. CONSULTA PÚBLICA

La consulta preguntaba sobre las causas de exclusión, las maneras y los agentes para resolverlas, y las prioridades de actuación. Recabó opiniones sobre los logros, los retos y los avances en la elaboración de políticas y la situación de los gitanos en materia de educación, empleo, sanidad, vivienda, y discriminación/antigitanismo⁵. Las conclusiones incluyen la percepción de las partes interesadas, tales como puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos, organizaciones de la sociedad civil y particulares de los Estados miembros y de los países de la ampliación.

Una abrumadora mayoría de los 240 encuestados creen que la **situación de los gitanos** es peor que la de la población no gitana en los cinco ámbitos, particularmente en lo que se refiere a la discriminación en el empleo y la vivienda. Asimismo, la mayoría también cree que se necesitan intervenciones públicas de las instituciones de la UE y de las autoridades nacionales en todos estos ámbitos para mejorar la situación.

En términos de cambio desde 2011, la mayoría de los encuestados aprecia una mejora en la educación. Aunque son muchos los que observan una mejora de la sanidad, las

¹ COM (2011) 173 final.

² Por estrategias nacionales de integración de los gitanos también se entiende conjuntos integrados de medidas políticas.

³ Los países candidatos a la adhesión son Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo*, Montenegro, Serbia y Turquía.

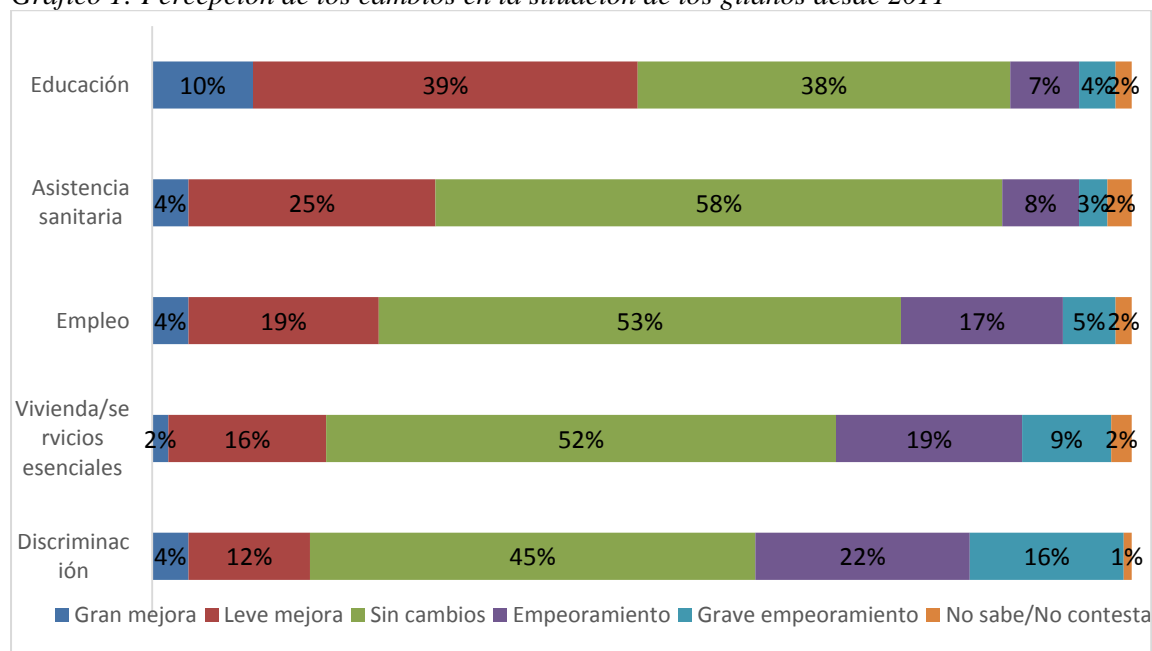
* Esta designación se utiliza sin perjuicio de su estatus y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

⁴ Consejo EPSCO de 8.12.2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_en_es

opiniones están divididas en cuanto al empleo. En materia de vivienda y de discriminación, los que opinan que la situación está empeorando superan a quienes ven una mejora.

Gráfico 1: Percepción de los cambios en la situación de los gitanos desde 2011



OPC

En cuanto a la **elaboración de políticas a nivel de la UE**, los mayores progresos se constatan en la educación y en la lucha contra la discriminación. También en el ámbito de la sanidad y el empleo son más los que aprecian una mejora que un deterioro. En materia de vivienda, las opiniones negativas superan a las positivas. En cuanto a la elaboración de políticas a nivel nacional, la balanza se inclina hacia lo positivo en la educación y la sanidad, y hacia lo negativo en el empleo, la discriminación y, especialmente, la vivienda.

Las respuestas sugieren que, para que tengan éxito, las estrategias de integración de los gitanos, tanto a nivel europeo como nacional, deben ser globales y cubrir al menos **los ámbitos clave del marco de la UE, así como la lucha contra el antigitanismo**. A partir de una lista de 20 posibles ámbitos prioritarios⁶, la educación apareció como una prioridad clara (67 % a nivel europeo y 76 % a nivel nacional), seguida por el empleo (49 % a nivel europeo y 57 % a nivel nacional), mientras que más de un tercio de los encuestados, tanto a nivel europeo como nacional, seleccionaron la lucha contra la discriminación y el antigitanismo, así como el acceso a la vivienda y la sanidad, como prioridades.

A la necesidad de un enfoque global también apunta la constatación de que existen múltiples causas de exclusión que las estrategias de integración deben abordar simultáneamente. Estas causas incluyen principalmente la discriminación y el antigitanismo, el escaso compromiso político, la falta de participación de los gitanos, las limitadas capacidades de las instituciones y la insuficiente financiación.

⁶ Acceso a la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda y los servicios esenciales, documentación; fomento de la cultura y el arte gitanos, enseñanza de la lengua y la historia gitanas; lucha contra la discriminación y el antigitanismo, empoderamiento de los gitanos, medidas específicas para los niños, las mujeres y los jóvenes gitanos; desarrollo de capacidades de las autoridades nacionales, regionales y locales, y de la sociedad civil; coordinación y cooperación de las partes interesadas; financiación; supervisión y evaluación.

Según el 60 % de los encuestados, las autoridades nacionales, regionales y locales necesitan ayuda de la UE para mejorar la situación de los gitanos. Las partes interesadas creen que la UE debe desempeñar un papel más importante que las autoridades nacionales en la supervisión y aplicación de la legislación europea sobre la lucha contra la discriminación y contra el racismo, y en la imposición de la elaboración y aplicación de políticas de integración de los gitanos como condición para acceder a la financiación. Se espera que las autoridades nacionales desempeñen un papel más importante en la lucha contra el antigitanismo (medidas como la creación de comunidades de población gitana y no gitana, la formación de los funcionarios públicos en la lucha contra la discriminación y la integración de la población gitana, o la inclusión de la historia y la cultura gitanas en los programas escolares) y en el aumento de la participación de los gitanos (participación política, foros nacionales de cooperación, capacitación, participación en la elaboración y la supervisión de políticas).

Los logros (situar la integración de los gitanos como una prioridad en la agenda política, financiación de la UE, reconocimiento del antigitanismo como una forma específica de intolerancia) están más vinculados al nivel de la UE que al nivel nacional. Respecto a los desafíos al marco y a las estrategias nacionales de integración de los gitanos, el principal reto destacado por la mayoría de las partes interesadas que participaron en las consultas públicas es la falta de una integración eficaz (es decir, sensibilidad de las políticas públicas generales a las necesidades de los gitanos).

3. CONCLUSIONES POR CRITERIO DE EVALUACIÓN

La evaluación se centró en cinco criterios fundamentales (pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y valor añadido de la UE) y otros tres adicionales (equidad, coordinación y sostenibilidad). Los criterios adicionales se examinan a continuación en conexión con los criterios de evaluación básicos con los que están más estrechamente relacionados (equidad bajo pertinencia, coordinación bajo eficacia y sostenibilidad bajo valor añadido de la UE).

3.1. Pertinencia

El análisis de la pertinencia se centra en si los objetivos fijados eran adecuados a las necesidades del momento y siguen siendo pertinentes en la actualidad. **La pertinencia se evalúa como positiva en general, con limitaciones.** La evaluación confirmó que las áreas prioritarias son la clave de la integración de la población gitana y siguen siendo válidas en la actualidad.

La evaluación también detectó **deficiencias** en el diseño inicial del marco:

- Aun siendo pertinente, el objetivo en el ámbito de la educación (que todos los niños gitanos finalicen al menos la enseñanza primaria) no era ambicioso.
- La lucha contra la discriminación era un objetivo general, un tema transversal sin una meta específica de lucha contra la discriminación. La acción contra el antigitanismo se considera insuficiente, aunque el marco identificó medidas de lucha contra la discriminación en cada ámbito político y los posteriores documentos políticos de la UE reconocieron el antigitanismo como una forma específica de intolerancia⁷, así

⁷ El Consejo de Europa (CERI) define el antigitanismo como una «forma específica de racismo, una ideología basada en la superioridad racial, una forma de deshumanización y de racismo institucional alimentado por una discriminación histórica, que se expresa, entre otras cosas, mediante la violencia, la incitación al odio, la explotación, la estigmatización y la clase más flagrante de discriminación.» COM (2017) 458 final, 2008/913/JAI.

como las medidas a escala nacional y de la UE para luchar contra la discriminación, el racismo y la xenofobia en consonancia con la legislación de la UE⁸.

- Aunque el marco puso de relieve la diversidad en el marco más amplio de la población gitana⁹, demostró tener una capacidad limitada para hacer frente a esta diversidad. No se prestó suficiente atención a grupos específicos de gitanos ni se abordó la dimensión de género o la discriminación múltiple (**equidad**).

A fin de respetar las competencias de los Estados miembros, el marco de la UE ofrece flexibilidad para la adaptación de sus objetivos y grupos destinatarios a los contextos nacionales específicos. Esta flexibilidad implica que la pertinencia del marco depende estrechamente de la idoneidad y la ambición de los objetivos y medidas establecidos en la estrategia nacional. Aunque este enfoque tiene el potencial de reforzar la pertinencia de las acciones, la evaluación constató que, en general, contribuyó a una aplicación fragmentada que redujo su eficacia.

3.2. Eficacia

El análisis de la eficacia considera la medida en que el marco ha realizado hasta la fecha progresos hacia la consecución de sus objetivos, tanto en términos de los objetivos de integración de los gitanos como de la creación de instrumentos y estructuras de integración de los gitanos a nivel nacional y de la UE (**coordinación**).

La eficacia en el avance hacia los objetivos de integración de los gitanos se valora como globalmente limitada, con diferencias significativas entre sectores y países¹⁰. La educación es el ámbito en el que se registran más progresos (mejoras en el abandono escolar prematuro, en la educación en la primera infancia y en la enseñanza obligatoria, pero deterioro en la segregación). La percepción subjetiva del estado de salud de la población gitana ha mejorado, pero la cobertura sanitaria sigue siendo limitada. No se ha observado ninguna mejora en el acceso al empleo, y la proporción de jóvenes gitanos que ni trabajan, ni estudian ni se forman (ninis) incluso ha aumentado. La situación de la vivienda sigue siendo difícil. Se han registrado algunos avances en el objetivo general de lucha contra la pobreza. El antigitanismo y los delitos de odio siguen siendo un motivo de gran preocupación, a pesar de que existen indicios de cierta reducción de las experiencias de discriminación de la población gitana en su acceso a los servicios en algunas áreas.

⁸ 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, y Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal.

⁹ El término «gitano» se usan en consonancia con la terminología de las instituciones europeas y las organizaciones internacionales para hacer referencia a diferentes grupos (por ejemplo, romaníes, sinti, calés, gitanos, romanichels, boyash, ashkali, egipcios, yeniches, dom, lom, rom y abdal) y también incluye a los nómadas, sin negar las especiales características de estos grupos.

¹⁰ Indicadores de integración de los gitanos, COM (2017) 458 final/2, que acompaña a SWD (2017) 286 final.

Gráfico 2: Cambios en el período 2011-2016 en la situación de la población gitana en los ámbitos políticos, pobreza, discriminación por ámbito y lucha contra el antigitanismo,



FRA 2011, 2016 y 2017

La eficacia en términos de coordinación se evalúa como positiva a nivel de la UE y a nivel nacional. De acuerdo con las conclusiones de la evaluación, el marco ha logrado la creación o el refuerzo de instrumentos y estructuras de gobernanza, y ha desarrollado la cooperación y la capacidad de los agentes que trabajan por la integración de los gitanos. El marco ha mejorado la cooperación de las partes interesadas a nivel nacional y de la UE, pero la participación no tiene todavía un impacto suficiente en la elaboración de las políticas y el diseño de los servicios. A nivel nacional, el marco ha contribuido al desarrollo de instrumentos - las estrategias nacionales de integración de los gitanos, los puntos de contacto y las plataformas -, pero la alineación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos con los objetivos de integración de los gitanos es incompleta. A tenor de las conclusiones de la evaluación, aunque el establecimiento de los puntos de contacto nacionales ha dado lugar a mejoras en la cooperación entre las entidades de la

administración pública y otras partes interesadas, varios puntos de contacto todavía carecen de peso institucional, recursos y capacidad.

3.3. *Coherencia*

El análisis de coherencia examina en qué medida el marco de la UE funciona junto con otros instrumentos nacionales y de la UE. **La coherencia se evalúa como positiva a nivel de la UE y a nivel nacional.**

La evaluación pone de manifiesto que, a escala de la UE, se ha avanzado en la movilización de los instrumentos políticos, financieros y jurídicos para la integración de los gitanos. Este es el caso, en particular, de la Estrategia Europa 2020 (a través de las sinergias entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 con los objetivos de integración de los gitanos y las recomendaciones nacionales específicas sobre los gitanos) y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE 2014-2020: prioridad de inversiones específicas para los gitanos¹¹ y condicionalidad *ex ante*). Por otra parte, se creó un vínculo entre la Estrategia Europa 2020 y los Fondos EIE: los Estados miembros que recibieron recomendaciones nacionales específicas sobre la población gitana tenían que incluir la prioridad de inversión específica para los gitanos y utilizar los Fondos EIE para la reforma de la política de integración. Esto, a su vez, dio lugar a la aplicabilidad de las condiciones *ex ante* temáticas relacionadas con los gitanos y sus criterios de cumplimiento, estrechamente vinculados a los objetivos del marco.

La evaluación indica que el marco también ha dado frutos en la inclusión de los objetivos de integración de los gitanos en ámbitos tales como la ampliación¹², la Agenda Urbana de la UE¹³, las medidas contra la trata de seres humanos¹⁴ o propuestas como la refundición de la Directiva sobre el agua potable¹⁵. No obstante, la evaluación pone de manifiesto que no se hace una referencia explícita a los gitanos en la Garantía Juvenil ni en el pilar europeo de los derechos sociales. El marco y los instrumentos jurídicos de la UE son muy complementarios en términos de objetivos y ámbito de aplicación. La aplicación de la legislación de la UE por la Comisión refuerza los objetivos políticos del marco, mientras que la supervisión de la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos informa a la Comisión sobre el estado actual de la legislación de la UE.

La evaluación constata que el marco ha contribuido a incorporar la integración de los gitanos a los instrumentos jurídicos, políticos y financieros a nivel nacional de forma limitada. La mayoría de las estrategias nacionales de integración de los gitanos no conectan bien con las políticas públicas. Un obstáculo de gran importancia es la limitada influencia de los puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos en el diseño, la ejecución y los procesos de toma de decisiones de las políticas generales.

3.4. *Eficiencia*

¹¹ En el período 2014-2020, se pusieron 1 500 millones EUR a disposición de 12 Estados miembros en el marco de la prioridad de inversión 9 (ii) del FSE «Integración de las comunidades marginadas, como los gitanos».

¹² La integración de los gitanos se ha incluido plenamente en las negociaciones de ampliación. Se incluyó entre las prioridades clave de la ampliación, la hoja de ruta para la liberalización de los visados, las negociaciones del capítulo 23 «Poder judicial y derechos fundamentales» y la asistencia IPA. Se evaluaron los progresos en los informes de la Comisión.

¹³ Eurocities 2017: los gitanos en las ciudades europeas. Bruselas. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf.

¹⁴ En los resultados de la Estrategia de la UE 2012-2016 para erradicar la trata de seres humanos, se hace referencia a la situación de la población gitana y sus riesgos y vulnerabilidades particulares en consonancia con el instrumento legal global de la UE de lucha contra la trata de seres humanos (Directiva 2011/36/UE) y con el marco político de la UE conexas.

¹⁵ COM(2017) 753 final.

El análisis de la eficiencia evalúa la relación entre los recursos utilizados en una intervención y los cambios generados. La evaluación se centró en la eficiencia de la supervisión y la información, e intentó calcular los costes y beneficios en el contexto del marco de la UE y las estrategias nacionales de integración de los gitanos.

La eficiencia de los sistemas de supervisión e información se evalúa como limitada.

Se desarrollaron gradualmente instrumentos de supervisión. La Recomendación del Consejo de 2013 introdujo la exigencia de una información completa por parte de los Estados miembros, aunque solo a partir de 2016¹⁶. Esta información, en consonancia con los compromisos de los Estados miembros, se centra principalmente en las medidas de integración, en lugar de hacerlo en los resultados e indicadores de resultados, que permitirían medir la eficiencia general de las intervenciones. La evaluación concluye que la herramienta de presentación de informes en línea facilitada por la Comisión para la transmisión de informes desde el nivel nacional al nivel europeo representa un paso adelante hacia el aprendizaje político y la transparencia, pero aún tiene deficiencias que deben solucionarse (véase la sección 4.5). La supervisión independiente se ha asegurado a través de encuestas financiadas por la FRA y el IPA, que han hecho posible la supervisión de los progresos a lo largo del tiempo. Desde 2017, la Comisión lleva a cabo un proyecto piloto para supervisar la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos mediante coaliciones de la sociedad civil¹⁷.

La evaluación constata que los costes y beneficios no pueden cuantificarse, evaluarse y atribuirse de manera concluyente al marco. Mientras que los gastos son a corto plazo, la mayoría de los posibles beneficios son a largo plazo y no pueden realizarse hasta 2020. A largo plazo, los progresos hechos en el ámbito de la educación, el empleo, la vivienda y la sanidad no solo reducirán la pobreza entre la población gitana, sino que también aportarán ventajas fiscales, como las aportaciones al presupuesto estatal o el impacto sobre el uso de los bienes y servicios públicos (reducción del cobro de prestaciones sociales). La integración de los gitanos podría incidir positivamente en el mercado de trabajo (mejora de la eficiencia mediante la disminución de la escasez de mano de obra y de cualificaciones) y la economía, incluido el PIB.

3.5. Valor añadido de la UE

El análisis del valor de la UE examina los cambios provocados por el marco, más allá de lo que podría haberse esperado razonablemente de las partes interesadas por sí solas o de la ausencia de toda actuación. **El valor añadido de la UE se evalúa como positivo.** La evaluación señala que la actuación de la UE ha aportado un valor añadido a las políticas nacionales relativas a los gitanos y a su aplicación en las dimensiones política, de gobernanza y financiera.

Recuadro 2: Valor añadido de la UE

Político

- Integración de los gitanos como prioridad en las agendas nacionales y de la UE
- Atención a las cuestiones relacionadas con los gitanos, incluso en los países con menor población gitana

Gobernanza

- Desarrollo de estructuras para la inclusión de los gitanos
- Estabilidad gracias al carácter plurianual de la actuación de la UE
- Orientación política, marco de supervisión e información para una mayor rendición de cuentas y transparencia

¹⁶ 2017 en la región de la ampliación.

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor>. El IPA financia un proceso similar.

- Oportunidades de intercambio y cooperación
- Enfoque global

Financiero

- Fondos EIE y apoyo del IAP a la aplicación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos

La evaluación concluye que, sin el marco de la UE, los problemas de los gitanos recibirían menos atención en la agenda política de la UE. En algunos países, las estrategias nacionales de integración de los gitanos podrían dejar de existir; en otros, se podrían ver debilitadas, mermando aún más el compromiso político con la integración de los gitanos. La desaparición del marco daría lugar a una supervisión y una presentación de informes menores y peores. Algunas de las actuales políticas y estructuras específicas nacionales se paralizarían o serían menos operativas y más simbólicas. Según la evaluación, **se necesita más tiempo para consolidar estructuras de trabajo y para garantizar la sostenibilidad y el impacto a largo plazo de las políticas.** Es esencial continuar y mejorar las estrategias nacionales de integración de los gitanos guiadas por un marco común. Si bien en la fase inicial se han logrado algunos resultados tangibles, aunque insuficientes, la evaluación indica que ha de potenciarse y orientarse mejor el proceso global, con especial hincapié en el refuerzo del compromiso político, en la introducción de objetivos mensurables concretos y rigurosos, y en una aplicación más efectiva respaldada por una financiación suficiente y sistemas de gobernanza participativa.

4. EVALUACIÓN: CONCLUSIONES Y LECCIONES

La evaluación pone de manifiesto que el marco ha resultado fundamental para el desarrollo de la UE y los instrumentos y estructuras nacionales destinados a promover la integración de los gitanos, pero que el objetivo de «acabar con la exclusión de los gitanos» no se ha alcanzado. Tanto las conclusiones de la evaluación como las anteriores evaluaciones anualesⁱⁱⁱ de las estrategias nacionales de integración de los gitanos realizadas por la Comisión indican las prioridades clave que deben acometerse, entre las que figuran la necesidad de unas mejores políticas generales, centradas sobre todo en la lucha contra el antigitanismo; la mejora de la asociación y la participación de los gitanos, teniendo en cuenta la diversidad entre los gitanos (con especial atención a las mujeres, los jóvenes y los niños gitanos), y una mejor fijación de objetivos, recogida de datos e información para promover el aprendizaje político¹⁸.

4.1. Combinar la integración efectiva y la atención a la población gitana para garantizar la sostenibilidad

Según las conclusiones de la evaluación, el marco de la UE y las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben movilizarse de manera más eficaz para garantizar que las necesidades de los gitanos se reflejen en las políticas generales. La integración de los gitanos se produce cuando las políticas generales responden a sus necesidades específicas. La mayor parte de las actuales políticas dirigidas a los gitanos carecen de una perspectiva sistémica. La evaluación concluye que **las autoridades nacionales deben seguir una doble estrategia, consistente en hacer que los servicios generales sean integradores y en ofrecer programas orientados a los más vulnerables.** Las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben detallar cómo integrar a los gitanos en las políticas de educación, empleo, sanidad y vivienda, y qué medidas explícitas se desarrollarán para superar las desventajas específicas y garantizar una igualdad de acceso efectiva en los

¹⁸ Véase en anexo un cuadro con un resumen de la evaluación por criterio de evaluación.

diferentes ámbitos. A tal fin, los Estados miembros deben hacer un uso pleno de la prioridad de inversión para la integración de las comunidades marginadas, como los gitanos, y de otras prioridades de inversión pertinentes.

En relación con este punto, para los reglamentos sobre los Fondos EIE posteriores a 2020, la Comisión ha propuesto reforzar el vínculo entre las estrategias nacionales de integración de los gitanos y la financiación de la UE, mantener un objetivo específico de integración socioeconómica de las comunidades marginadas, como los gitanos, y autorizar el uso de los fondos únicamente cuando estén vinculados a unas condiciones temáticas propicias reforzadas, que incluyan los requisitos de las estrategias nacionales de integración de los gitanos¹⁹:

- medidas destinadas a acelerar la integración de los gitanos, y prevenir y eliminar la segregación;
- consideración de la dimensión de género y la situación de los jóvenes gitanos;
- establecimiento de puntos de referencia, hitos y objetivos mensurables;
- disposiciones de supervisión, evaluación y revisión;
- disposiciones para la inclusión de la integración de los gitanos en las políticas generales a nivel regional y local;
- disposiciones para garantizar que el diseño, la aplicación, la supervisión y la revisión de las estrategias nacionales de integración de los gitanos se lleven a cabo en estrecha cooperación con la sociedad civil gitana y con todas las demás partes interesadas pertinentes, en particular a nivel regional y local.

La integración de los gitanos figura también entre las prioridades temáticas para la futura asistencia a la región de la ampliación en el marco del IPA III.

También a nivel de la UE, la evaluación indica que debe reforzarse la coherencia entre el marco y otras políticas. Debe intensificarse la vinculación de las prioridades políticas (tanto el fomento de las reformas estructurales en el marco del Semestre y la política de ampliación como las políticas específicas en el marco de las estrategias nacionales de integración de los gitanos) a la financiación de la UE. La Comisión podría, por ejemplo, explorar nuevas posibilidades de condicionar la financiación a la lucha contra la discriminación y el antigitanismo, y aprovechar al máximo las **sinergias entre los objetivos de integración de los gitanos y los principales esfuerzos políticos internacionales y de la UE**, tales como el pilar europeo de derechos sociales y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

4.2. Mayor atención a la lucha contra la discriminación y el antigitanismo

La evaluación constata que la ausencia de un objetivo específico de no discriminación y de estrategias y medidas específicas de lucha contra el antigitanismo figuran entre los principales puntos débiles. Aunque la discriminación y la exclusión social se refuerzan mutuamente, todos los gitanos pueden estar expuestos a discriminación, pero no todos están socialmente excluidos.

Se han hecho ya algunos esfuerzos para subsanar esta deficiencia: el antigitanismo es objeto de supervisión en el marco de la Directiva sobre la igualdad racial²⁰ y de la

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_en_para_la_Comisión_FSE_plus_propuesta_de_30/05/2018; https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_en_para_la_propuesta_de_la_Comisión_del_RDC_29/05/2018.

²⁰ 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, DO L 180 de 19.7.2000, pp. 22-26.

Decisión Marco del Consejo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia²¹; la supervisión de la incitación al odio en línea abarca el antigitanismo y cuenta con la participación de ONG gitanas²² y se ha dado prioridad a la lucha contra la discriminación y el antigitanismo en las convocatorias publicadas por el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía», en el marco del proyecto de supervisión de la sociedad civil gitana; en las conversaciones con las partes interesadas, como la Plataforma Europea para la Integración de los Gitanos o el Grupo de Alto Nivel sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia²³, y en el trabajo de investigación de la FRA²⁴.

La evaluación indica que **se debe alentar a los Estados miembros a adoptar más medidas de lucha contra la discriminación y el antigitanismo**: por ejemplo, las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben incluir medidas específicas destinadas a la prevención y la lucha contra los delitos de incitación al odio motivados por prejuicios, los discursos de incitación al odio y la estigmatización causada por el antigitanismo (tales como la actualización de los programas de enseñanza, la creación de comunidades interétnicas y sesiones de formación para concienciar a los empresarios y las autoridades educativas, sanitarias y de la vivienda, así como la policía, los fiscales y los jueces). Son necesarios esfuerzos sistemáticos para evitar que los fondos de la UE den apoyo a prácticas discriminatorias. El aprendizaje mutuo y la cooperación entre las autoridades públicas, la sociedad civil, los medios de comunicación y los organismos de igualdad deben abarcar la vigilancia y la lucha contra el antigitanismo. Los puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos deben implicar a los organismos de fomento de la igualdad a la hora de elaborar los planes de acción para la lucha contra el antigitanismo, el racismo y la discriminación en el marco de las estrategias nacionales de integración de los gitanos.

La evaluación pone de manifiesto que la lucha contra la discriminación y el antigitanismo debe constituir un ámbito prioritario del marco con un objetivo específico de no discriminación, junto con los cuatro objetivos de integración de los gitanos. Al mismo tiempo, también debe seguir constituyendo una prioridad transversal con objetivos específicos en cada uno de los cuatro ámbitos de actuación. **Una mayor atención a la lucha contra el antigitanismo y la discriminación debe complementar y no sustituir el enfoque integrador**. Se podría reforzar así la aplicación de la legislación contra la discriminación y los delitos de odio, y aumentar la eficacia de las políticas de integración social.

4.3. Asociación

La evaluación constata que existen mecanismos de gobernanza a nivel nacional y de la UE, pero que su función es aún limitada. En general, los gitanos no conectan eficazmente con las políticas generales, dado que estas no implican a los sectores clave y a las partes interesadas de forma coherente. Se ha impulsado la participación de la sociedad civil en todas las fases de la gobernanza multinivel europea. No obstante, los gitanos siguen teniendo posibilidades limitadas de participar eficazmente en la vida política y en todas las fases del proceso de elaboración de políticas. Reforzar el marco y las estrategias nacionales de integración de los gitanos requiere el empoderamiento y el desarrollo de capacidades de los gitanos, la sociedad civil y las autoridades nacionales, en particular los

²¹ Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, DO L 328 de 6.12.2008, pp. 55-58.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁴ FRA 2018, Una preocupación persistente: el antigitanismo como un obstáculo a la integración de los gitanos.

puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos y los gobiernos locales.

A fin de garantizar la participación y el empoderamiento de los gitanos, deben promoverse medidas específicas para reforzar la voz de los gitanos en el proceso político. Estas medidas incluyen:

- la participación política mediante la acción comunitaria;
- el fomento de la participación de los gitanos en las profesiones en las que están infrarrepresentados;
- el fomento de las buenas prácticas para la cooperación entre los gitanos y los no gitanos;
- el apoyo al compromiso de los gitanos con las autoridades locales y la sociedad civil.

La igualdad de género debe tenerse en cuenta a la hora de fomentar la participación efectiva de la población gitana en todos los niveles.

La evaluación muestra que **el empoderamiento y el desarrollo de capacidades de los gitanos y de la sociedad civil en favor de los gitanos** son fundamentales no solo en la prestación de servicios sociales a la población gitana, sino también en la elaboración de políticas y como mecanismos de vigilancia independientes. Su participación continuada y coordinada en el diseño, aplicación y supervisión de las políticas de integración deben apoyarse también a nivel nacional, a fin de garantizar que lleguen a la población gitana. Para ello es preciso apoyar las sinergias y la cooperación entre la población gitana y las ONG que trabajan por la integración.

Los puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos deben reforzarse en términos de competencias, capacidad institucional, recursos humanos y presupuesto. Tienen que convertirse en defensores eficaces de la integración de los gitanos en todos los ámbitos de actuación pertinentes e implicar a los departamentos clave a nivel nacional. Con este fin, deben:

- garantizar un diálogo permanente con todos los servicios pertinentes para la integración de la población gitana;
- trabajar en estrecha colaboración con las autoridades de gestión;
- cooperar con los agentes regionales y locales;
- implicar a todos los agentes pertinentes en la supervisión de las estrategias de integración de los gitanos y las políticas pertinentes para la integración de los gitanos y la lucha contra la discriminación;
- reforzar el sistema de consulta y diálogo con la sociedad civil gitana y su participación en la supervisión, evaluación y elaboración de informes sobre la aplicación de la estrategia.

Los gobiernos locales a menudo no disponen de suficientes recursos y experiencia para la lucha contra la discriminación y el fomento de la integración social. Los fondos de la UE deben utilizarse en mayor medida para desarrollar las capacidades locales y fomentar el desarrollo, la aplicación y la supervisión de las estrategias locales. La participación de las comunidades gitanas en iniciativas dirigidas a ellas y el desarrollo de su capacidad de asumir el liderazgo de este tipo de proyectos mejoran la eficacia y la eficiencia de los fondos de la UE para la integración de los gitanos y contribuyen a capacitar a las personas denominadas «grupo destinatario»²⁵.

²⁵ El programa ROMACT y el compromiso local de la FRA con el proyecto de integración de los gitanos son ejemplos de cómo los métodos de acción participativa pueden facilitar las asociaciones locales y generar

4.4. Tratamiento de la diversidad entre los gitanos

La evaluación constata que el marco de la UE tiene una capacidad limitada para tratar la diversidad entre los gitanos. La **dimensión de género** se considera muy escasa, con pocas estrategias nacionales de integración de los gitanos que tengan en cuenta las vulnerabilidades específicas de las mujeres. Un **planteamiento sensible a los menores** habría requerido unas estrategias más completas que abordaran simultáneamente las necesidades de los niños en materia de educación, sanidad y vivienda, así como la protección de los menores. Sigue siendo necesaria la lucha contra la trata de seres humanos, con sensibilidad por los menores y consideración a la dimensión de género. Rara vez se contempló la discriminación múltiple e intersectorial.

Aunque una clave para la puesta en marcha del marco de la UE ha sido la movilidad dentro de la UE después de la ampliación, el marco y la mayoría de las estrategias nacionales de integración de los gitanos no tienen en consideración las necesidades de los gitanos que se desplazan dentro de la UE, los nacionales de terceros países o los gitanos apátridas. Dar respuesta a estas necesidades exige medidas explícitas y prácticas basadas en los derechos humanos.

La evaluación indica que las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben reflejar mejor las necesidades de los grupos específicos y la diversidad de condiciones entre la población gitana. Deben incluir objetivos e indicadores explícitos para hacer frente a las necesidades específicas de los grupos vulnerables en cada uno de los ámbitos principales. El grupo destinatario de las medidas clave de integración de los gitanos debe especificarse en las estrategias nacionales de integración de los gitanos, teniendo en cuenta la Directiva sobre los derechos de los ciudadanos²⁶.

4.5. Fijación de objetivos, recogida de datos, supervisión e información que permitan el aprendizaje político

Según la evaluación, complementar los cuatro ámbitos prioritarios centrados en la lucha contra la discriminación y el antigitanismo, como un requisito transversal y como un ámbito separado, y especificar **una cartera de objetivos de integración de los gitanos individualmente adaptables, con sus correspondientes metas e indicadores**, mejoraría la eficacia y la pertinencia del marco. Podrían seleccionarse metas nacionales específicas a partir de una lista detallada de metas e indicadores optativos para cada ámbito (metas diferenciadas en un marco común). Los gobiernos deben actualizar sus objetivos y prioridades en función de sus circunstancias nacionales, sobre la base de datos. Un conjunto flexible, pero al mismo tiempo normalizado, de objetivos y metas puede ayudar a tener mejor en cuenta la diversidad de la población gitana. Un marco de indicadores flexibles permitiría que las estrategias nacionales de integración de los gitanos adaptaran el conjunto común de metas a las prioridades nacionales y mejoraran la calidad de la integración de los gitanos en varios aspectos:

- Los objetivos de las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben especificarse y desagregarse, incluyendo metas adaptadas a nivel nacional para los subsectores.
- Los objetivos deben identificar metas específicas, cuantificadas y con plazos de consecución en cada ámbito detallado, según las situaciones nacionales.
- Los objetivos deben fijarse en términos absolutos para reflejar la mejora de la

cohesión a nivel local. Para más información, véase <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>.

²⁶ 2004/38/CE.

situación de la población gitana, así como en términos relativos en relación con la población en general a fin de reducir las diferencias.

- Las desigualdades de género y las necesidades específicas de grupo deben estar presentes en las metas.
- Las estrategias nacionales de integración de los gitanos deben definir el sistema de información sobre sus metas respectivas y prestar atención a las interconexiones entre las metas en ámbitos clave.

La evaluación señala que **deben reforzarse los sistemas de recogida de datos, supervisión e información.** La falta de datos fiables desagregados por origen étnico y la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas son los principales retos que hacen que el proceso de supervisión sea difícil y poco fiable. Esto dificulta medir los progresos. El sistema de supervisión e información de las estrategias nacionales de integración de los gitanos debe facilitar información a nivel de políticas y de programas, así como información explícita sobre acciones específicas y sobre las acciones para promover unas políticas generales más integradoras. Deben mejorarse la disponibilidad y la desagregación de datos para garantizar que se dispone de los datos adecuados para supervisar la ejecución, los logros y la eficiencia. La recogida de datos, la información y el análisis para la supervisión de los progresos deben desarrollarse con el apoyo de la FRA y con asistencia técnica a las autoridades nacionales²⁷ a fin de facilitar el aprendizaje político basado en pruebas. Deben utilizarse datos cualitativos para contextualizar los indicadores cuantitativos y comprenderse mejor los factores específicos que contribuyen al éxito o al fracaso de las intervenciones individuales.

La mejora de la presentación de informes nacionales coordinados por los puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos y la participación de la sociedad civil en la supervisión pueden contribuir a la sistematización de los conocimientos y la documentación de las experiencias existentes, lo que puede reforzar el aprendizaje mutuo y la transferencia de políticas

4.6. Mayor ambición de los progresos durante la fase de preadhesión

La evaluación incluye también a los países candidatos a la adhesión y las conclusiones subrayan la importancia de fijarse objetivos ambiciosos en materia de integración de la población gitana en la fase de preadhesión. Por lo tanto, se ha incluido el fomento de la igualdad de acceso a la educación, el empleo, la sanidad y la vivienda como parte del proceso de ampliación. Todos los países de la ampliación han adoptado una estrategia nacional de integración de los gitanos, han designado puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos y utilizan sistemas de presentación de informes anuales similares a los de los Estados miembros. Aunque se ha avanzado, queda mucho por hacer en cuanto a los retos señalados anteriormente.

5. Conclusión

La exclusión y discriminación de los gitanos han existido desde hace siglos. Su superación requiere compromisos a largo plazo y un enfoque global. Los cambios estructurales requieren tiempo y su impacto real no puede apreciarse en menos de una generación.

La evaluación del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos hasta 2020 ha puesto de relieve que el marco de la UE es el inicio de un proceso que, pese a sus numerosas limitaciones y teniendo en cuenta la enorme tarea que supone,

²⁷ Aplicable igualmente a los países candidatos a la adhesión con estatuto de observadores.

ha arrojado resultados positivos y ha generado un cambio de tendencia. Sin embargo, la evaluación también sugiere que pueden hacerse más progresos hacia la consecución de los objetivos.

Cuadro 1 — Resumen de la evaluación por criterio de evaluación

Criterio de evaluación	Evaluación global	Evaluación detallada
PERTINENCIA	Positiva con limitaciones	Las cuatro áreas prioritarias eran y siguen siendo fundamentales
		Algunas deficiencias en el diseño inicial
		Positiva en cuanto a la equidad entre gitanos y no gitanos
		Negativa por no atender a subgrupos específicos de los gitanos
EFICACIA	Limitada respecto de los progresos en la consecución de los objetivos de integración de los gitanos	Algunos progresos en la consecución del objetivo de educación
		Ningún progreso en la consecución del objetivo de empleo
		Progresos limitados en la consecución del objetivo de sanidad
		Ningún progreso en la consecución del objetivo de vivienda
	Positiva respecto de la coordinación	Positiva en cuanto a la gobernanza a nivel de la UE
		Positiva en cuanto al fomento de la cooperación a nivel nacional y de la UE
		Alineación limitada de las estrategias nacionales de integración de los gitanos y de la capacidad de los puntos de contacto nacionales de las estrategias de integración de los gitanos, pese a algunas mejoras
COHERENCIA	Positiva a nivel de la UE	Coherencia entre el marco de la UE y varias políticas, fondos e instrumentos legales de la UE (Europa 2020, Fondos EIE, legislación contra la discriminación y ampliación)
		Integración variable en otros instrumentos políticos (insuficiente, por ejemplo, en el contexto del Pilar europeo de derechos sociales y de la Garantía juvenil)
	Limitada a nivel nacional	Integración insuficiente en las políticas públicas nacionales
		Las estrategias nacionales de integración de los gitanos han contribuido a la lucha contra la discriminación, los discursos de incitación al odio y los delitos de odio en algunos Estados miembros, mientras que su contribución ha sido menor en otros
		Se ha concedido financiación nacional en la medida requerida por la cofinanciación de los Fondos EIE. Limitaciones en la ejecución y alineación de los Fondos EIE con los objetivos de integración de los gitanos
EFICIENCIA	Limitada respecto de los sistemas de información y supervisión	Desarrollo gradual del sistema de información, más centrado en las medidas que en los resultados. Deben solucionarse las deficiencias
		Datos comparables para algunos Estados miembros, pero no para todos
		Supervisión civil coordinada por proyectos piloto de coaliciones de ONG desde 2017
	Los costes y beneficios no son definitivamente evaluables, cuantificables e imputables. Mientras que los costes son a corto y medio plazo, la mayoría de los beneficios potenciales son a largo plazo	
VALOR AÑADIDO DE LA UE	Positiva	Político
		Gobernanza
		Financiero
		La sostenibilidad limitada requiere un compromiso continuo de la UE

Categorías de evaluación: muy positiva/positiva/limitada/negativa/muy negativa

ⁱ COM/2017/0458 final, COM/2016/0424 final, COM/2015/0299 final, COM/2014/0209 final y COM/2013/0454 final.