

EDOARDO BAZZACO

Construcción de una psicosis social: la “emergencia nómada” en Italia

En el último año, en Italia el Gobierno y los medios de comunicación impusieron con fuerza en la agenda política nacional el tema de la inseguridad de las calles de las ciudades italianas, vinculándolo estrictamente con la supuesta peligrosidad e impunidad del colectivo gitano: en otras palabras, alimentaron la psicosis social de la “emergencia nómada”. Esta manipulación política y mediática de la realidad se concretó en el diseño de medidas fuertemente represivas contra este colectivo por parte del Gobierno central y de los distintos poderes locales. En realidad, entender la “cuestión nómada” en Italia significa dejar de lado alarmas y proclamas y concentrarse sobre los resultados de un proceso histórico de marginalización de las poblaciones rom y sinti.

A comienzos de mayo de 2008, el Gobierno italiano declaró un “estado de emergencia” de aproximadamente un año de duración (hasta el 31 de mayo de 2009) en tres regiones del país (Lacio, Lombardía y Campania), por el peligro que representaban los asentamientos de “comunidades de nómadas” y debido a la “presencia de numerosos ciudadanos ilegales y nómadas de terceros países que se han establecido de forma permanente” en estas áreas. En respuesta a la “grave alarma social, y las posibles graves repercusiones para el orden y la seguridad públicos de las poblaciones locales” [*sic*] provocado por las condiciones de “extrema precariedad” en las que vive la población definida como “nómada”, en el Decreto Ley 92 (Medidas urgentes en materia de Seguridad Pública) el Gobierno italiano promulgó una serie de medidas extraordinarias –las que habitualmente se aplican en casos de graves desastres naturales– destinadas a fortalecer el control sobre este colectivo, derogando además un gran número de leyes ordinarias.

Distintas organizaciones italianas y europeas –entre ellas, el European Roma Rights Centre (ERRC) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)– denunciaron el carácter discriminatorio de las

Edoardo Bazzaco es sociólogo, European PhD y miembro del Grupo Medamérica de la Universidad de Barcelona

medidas introducidas por el Gobierno, que incluyen entre otras: el otorgamiento a la autoridad estatal de poderes para obligar a una persona a identificarse ante la autoridad pública y permitir la inclusión en bases de datos de su información personal fotométrica y de otro tipo; la posibilidad de expropiación por utilidad pública de solares que albergan asentamientos precarios y la definición de procedimientos específicos a seguir en intervenciones de construcción pública (incluidas las demoliciones de “construcciones precarias”); la vigilancia de campamentos autorizados y la localización de los campamentos ilegales; la adopción de órdenes de retorno o expulsión, cuando sean aplicables, en contra de las personas identificadas en los campamentos y la adopción de medidas para permitir el desalojo y la posterior recuperación de los lugares ocupados por asentamientos ilegales.

Por otro lado, las derogaciones del procedimiento administrativo ordinario eliminan: el deber de notificación previa a un sujeto afectado por una medida adoptada por la Administración pública; el de emitir un comunicado que explique la finalidad de la medida adoptada; el de poner a disposición pública las actas sobre la medida adoptada, para poder ponerla en tela de juicio o presentar documentos relevantes a la Administración responsable.

El Decreto Ley 92 representó en otras palabras un “avance legislativo” que de alguna manera “institucionaliza” las prácticas discriminatorias que en Italia, ya desde hace años, las administraciones locales están llevando a cabo contra las comunidades rom y sinti, ante el silencio general de los medios de comunicación: por ejemplo, los procesos de desalojo de los asentamientos en incumplimiento de las estipulaciones contenidas en los instrumentos internacionales firmados por Italia y que prevén una comunicación previa a la población afectada, planes de contingencia para encontrar alojamiento sustitutivo o la prohibición de realizar estas operaciones de noche o en condiciones meteorológicas adversas.

De todas las establecidas en la ordenanzas, la medida que más críticas ha levantado desde el ámbito internacional fue la relativa a la identificación de los habitantes y de los núcleos familiares de los campamentos rom y sinti y de la creación de un archivo de huellas dactilares, que incluye las de los menores de edad. Esta medida fue hipócritamente presentada por el Gobierno como una forma de garantizar el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas y de aplicar instrumentos para garantizar el acceso a servicios esenciales de asistencia social y de salud, tomando en consideración la protección del menor.

En realidad, la Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 12 de junio de 2008 instó, entre otras cosas, a las autoridades italianas a que se abstuvieran de recopilar las huellas dactilares de la población de origen romaní –menores incluidos– y de utilizar las huellas dactilares ya registradas, a la espera del examen de la Comisión Europea, ya que seme-

jante actuación constituiría claramente una “discriminación directa basada en la raza y el origen étnico”, prohibida por el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y, además, un acto discriminatorio entre ciudadanos de la UE de origen romaní y otros ciudadanos comunitarios a los que no se somete a tales procedimientos. Además, el Parlamento Europeo consideró que, con el objetivo de proteger a niñas y niños, era inadmisibles que se violaran sus derechos fundamentales y se les criminalizará y añadió además que la mejor forma de proteger los derechos de niñas y niños de origen romaní es “garantizar el acceso en igualdad de condiciones a la educación, la vivienda y la asistencia sanitaria de calidad, en el marco de políticas de inclusión e integración”.

La medida que más críticas ha levantado fue la relativa a la identificación de los habitantes y la creación de un archivo de huellas dactilares que incluye la de los menores de edad

La protesta desde el ámbito internacional no provocó un cambio real en el discurso y las actuaciones de los gobiernos central y locales italianos: en efecto, el nuevo reglamento que define las reglas “para la gestión de los asentamientos organizados para las comunidades nómadas” de Roma, redactado en febrero de este año por el prefecto de la capital, Giuseppe Pecoraro, prevé la obligación de identificación para todas las personas que entran en los asentamientos, la prohibición del acceso a los campamentos de los vehículos a motor y la imposibilidad de recibir a parientes y amigos a partir de las 22.00 horas. El portavoz de uno de los principales asentamientos de Roma, Najo Adzovic, declaró a la prensa que los poderes del Estado “quieren transformar los asentamientos nómadas en prisiones al aire libre, en nuevos CIE”, y que, a pesar de haber firmado un acuerdo de colaboración con el Ayuntamiento de Roma, “no han mantenido ningún encuentro con el prefecto Pecoraro”.

Tras las acusaciones de inconstitucionalidad del borrador del reglamento por parte de las organizaciones sociales que trabajan en los campamentos “nómadas”, fue retirada la medida que obligaba a cerrarlos a las 22.00 horas, pero en el documento quedan todavía varios puntos sumamente discriminatorios: por ejemplo, el que prevé la imposibilidad de acoger en los asentamientos a las personas de origen rom que hayan estado en la cárcel durante dos o más años o que hayan sufrido una condena definitiva. Además, la medida relativa a la prohibición de introducir vehículos a motor en los asentamientos complicará seriamente –y hasta impedirá– el trabajo de muchas de las personas “residentes”, considerado que la mayoría de ellas se dedica a la restauración de objetos metálicos procedentes de iglesias, restaurantes, comedores, etc. y no dispone de otros espacios en donde poder desarrollar su actividad laboral.

Por otro lado, el reglamento prevé dos tipologías de mecanismos de vigilancia de los asentamientos: uno “interno”, con el objetivo de verificar los accesos al campamento y otro “externo” o “perimetral”, llevado a cabo por la policía local y por empresas privadas de vigilancia. Además, está prevista la instalación en los asentamientos de videocámaras de vigilancia. Cada “jefe de familia” residente en un campamento tendrá que firmar un “acta de empeño” con el Ayuntamiento que le proporcionará una tarjeta de reconocimiento para él y los miembros de su familia. Los requisitos previstos para obtener la autorización de residencia en el asentamiento son disponer de un permiso de residencia en el país o de un documento de identidad en vigor; la infracción de las normas establecidas conllevará la revocación de dicha autorización. De todas formas, la autorización de residencia en los asentamientos tendrá una validez general de dos años, cuatro en caso de “buena conducta” por parte de las personas “nómadas”.

No es entonces exagerado hablar de una “guetización perseguida políticamente”: los asentamientos fueron diseñados e instaurados para separar y marginalizar a sus habitantes del resto de la población

La aplicación del plan de la prefectura de Roma se aceleró durante los primeros meses de 2009, debido principalmente a la criminalización mediática sufrida por el colectivo rom –y más en general por la población extranjera– tras la narración de los últimos acontecimientos que han “impactado” a la capital, en particular la detención de dos ciudadanos de origen albanés por la violación de una joven menor de edad, hecho al que han dedicado mucho espacio la prensa y la televisión. En razón de la “urgencia” de la medida, el reglamento no seguirá el normal proceso de aprobación (que prevé una discusión en el Consejo Municipal de los ayuntamientos interesados) y entrará en vigor inmediata y obligatoriamente en todos los ayuntamientos de la región de la capital.

Resulta evidente cómo el nuevo reglamento propuesto por el prefecto y respaldado por todos los poderes locales de Roma (Ayuntamiento, provincia, región) supone un “salto hacia adelante” inaceptable en la discriminación y desprecio de las comunidades rom y sinti en Italia. La decisión de cerrar los campamentos, que serán rodeados por vallas de alambre y vigilados por videocámaras, la institución de una vigilancia diurna y nocturna de los accesos de los asentamientos por parte de policías y guardias de seguridad, la prohibición de acceso a coches y motos –medidas tomadas, según la prefectura, para evitar “intrusiones externas”– son la prueba evidente de la voluntad de las instituciones de construir un “muro” más, un ulterior muro de la vergüenza, que se suma a todos los demás de los que ya se han dotado las modernas democracias occidentales.

Contrariamente a lo que sostiene el Gobierno italiano en su discurso sobre la “emergencia nómada”, es imposible definir los grupos étnicos sinti y rom de manera unitaria. La mayoría de sus poblaciones viven en Italia desde hace centenares de años y, en efecto, poco menos de la mitad de las personas de origen sinti y rom residentes hoy en el país dispone de ciudadanía italiana. Un segundo grupo está formado por las familias de prófugos de la ex Yugoslavia, que llegaron a Italia en la década de los noventa con la esperanza de dejar atrás la guerra, las persecuciones y la pobreza extrema y de poder empezar una nueva vida. Muchas familias que ya desde hace años mantenían un estilo de vida sedentario fueron igualmente relegadas a los asentamientos destinados a las poblaciones nómadas. Un tercer grupo, compuesto por personas procedentes principalmente de Rumania y Bulgaria, llegó a Italia en los últimos años, empujado por la pobreza y la discriminación de las cuales eran víctimas en sus países de origen.

Independientemente de sus historias, procedencias y diferencias, todos estos grupos son víctimas en Italia de los mismos prejuicios y de la guetización en los “asentamientos nómadas”. Dichos asentamientos se implantaron a comienzos de los años ochenta en todo el territorio italiano, como tentativa de “regularizar” su presencia y localización en el país. Cada ciudad con una población superior a los 10.000 habitantes tuvo que implantar un asentamiento, sin que por otra parte se contemplaran las necesidades reales de los interesados directos; de la misma manera, las autoridades nunca se preguntaron si las familias interesadas querían establecerse en los asentamientos de forma transitoria o si necesitaban una residencia estable.

A pesar de que los “asentamientos nómadas” fueron instituidos como solución temporal, muchos de ellos siguen existiendo dos décadas después, y eso puede explicar en parte las catastróficas condiciones en las que viven muchas familias sinti y rom: en efecto, a menudo las infraestructuras y los servicios técnicos y sanitarios de los campamentos no respetan alguna normativa. Además, los asentamientos fueron establecidos generalmente lejos de las áreas residenciales urbanas y de los servicios sociales básicos (hospitales, escuelas, etc.) y sin tener en cuenta las legislaciones relativas a la contaminación ambiental y acústica. Por todas estas razones, los “campamentos nómadas” se han ido estructurando a lo largo de los años como lugares de marginalidad urbana, social y política. Los asentamientos sinti de Bolzano,¹ por ejemplo, una de las ciudades más ricas de Italia y de las mejor valoradas en relación a la calidad de vida de sus habitantes, se encuentran ubicados en una “tierra de nadie” en la confluencia de una autopista, de una carretera regional y de otras vías rápidas intensamente transitadas, lejos de cualquier servicio social y prácticamente inalcanzables mediante transporte público.

¹ Bolzano es capital de provincia de la región de Trentino Alto Adige, en el nordeste del país. Para un análisis completo de la historia de los “campamentos nómadas” en Italia véase: European Roma Rights Center (ERRC), *Il Paese dei campi*, I libri di Carta, Roma, 2000.

No es entonces exagerado hablar de una “guetización perseguida políticamente”: los asentamientos fueron diseñados e instaurados para separar y marginalizar a sus habitantes del resto de la población. Este objetivo político explica también el uso constante de la expresión “nómada” por parte de la autoridad pública: más que de la descripción de un “estilo de vida”, dicha expresión ayuda a transmitir la idea de algo “primitivo” y a justificar mediante el lema “son ellos los que no quieren” la falta de políticas sociales y de integración de las administraciones italianas. En efecto, mientras la opinión pública considere a los rom y sinti como “nómadas” quedará justificada, por un lado, su “estancia” en los asentamientos, y por otro, la ausencia total de políticas inclusivas; el paradigma “nómada” permite además justificar la exclusión de los rom y sinti de todos los ámbitos de decisión civiles y políticos y fortalece la idea de que no son ciudadanos italianos y de que por eso el poder público está exento de responsabilidad hacia ellos.

Los medios de información italianos han tenido –y siguen teniendo– un papel central en la “explosión” de la “emergencia nómada”: un análisis de la información publicada en los principales periódicos italianos² destaca cómo, además de “nómadas”, las personas rom y sinti son definidas a menudo por los medios como “ilegales”, a pesar de que muchas de ellas tengan nacionalidad italiana y que desde el 1 de enero de 2007 las poblaciones rom de origen Rumano y Búlgaro son ciudadanos europeos. En los titulares y artículos de los principales periódicos italianos se habla de los miembros de este colectivo como de “ladrones”, “gente que vive en la ilegalidad”, “extracomunitarios sin permiso de residencia obligados a delinquir”, “avalancha de mendigos” etc. Como en el caso de las personas inmigradas, casi no se encuentran en los periódicos referencias a las personas que trabajan; muchas son las referencias a las que delinquen. Es evidente que este tipo de información no facilita una reflexión equilibrada sobre la realidad, los problemas y las posibilidades de inclusión de estas poblaciones: al revés, lo que hace es alimentar el odio, el desprecio, la desconfianza y la rabia hacia este colectivo. Y en efecto, las agresiones, incendios, manifestaciones, concentraciones contra los “asentamientos nómadas” en las principales ciudades italianas (Roma, Milán, Nápoles, etc.) han caracterizado la vida pública del país en 2008.

Los resultados de la única investigación realizada a nivel nacional sobre la percepción de las personas de origen rom y sinti por parte de la opinión pública italiana³ revelan claramente la dimensión de los prejuicios hacia este colectivo: solamente el 0,1% de las personas entrevistadas tenía algún tipo de información sobre la población rom y sinti; el 35% sobrestimaba su presencia en el territorio italiano y el 56% no sabía cuantificarla; el 87% consideraba esta población “nómada” y solamente el 9% sabía que se trata de un colectivo mayoritariamente sedentario. A pesar de que casi 70.000 de ellos (de un total de aproxima-

² D. De Vito, “L’ultima migrazione dei rom e il fenomeno degli insediamenti abusivi, tra cronaca e pregiudizio”, en “Cronaca di una verità raccontata attraverso il pregiudizio”, tesis de maestría en Formación Intercultural, Universidad Católica de Milán, Milán, 2008.

³ R. Mannhaimer, investigación presentada en el marco Conferencia Europea sobre los rom, Ministerio de la Solidaridad Social, Roma, 2008.

damente 150.000 personas) son ciudadanos italianos, el 23% de los entrevistados pensaba que “no existen rom italianos”. En general, el 42% de los entrevistados declara no saber nada sobre los rom, el 24% piensa que son “todos ladrones”, el 20% que no tiene casa, el 92% que se trata de un pueblo que vive al día y que explota a los menores de edad.

En realidad, los resultados del censo de la población rom realizado en el asentamiento de Triboniano,⁴ en Milán, por la organización Casa della Carità muestran cómo la mayoría de la población rom reside en el campamento desde hace más de cuatro años, y en algunos casos desde hace doce. Tras el incendio de 2006 que destruyó el asentamiento de Triboniano, las familias residentes han sido reubicadas en contenedores de entre 9 y 12 m² y viejas roulottes de 7 m² de superficie: “casas” de 7, 9, 12 m² para familias de 4, 8, y en algunos casos 12 personas, a pesar de que el texto coordinado del Reglamento regional de Lombardía del 12 de abril de 2004 establezca que una vivienda “adecuada” para 4 personas debe medir por lo menos 70 m². Actualmente, en Milán los “asentamientos nómadas” autorizados por el Ayuntamiento son 12, los campamentos no autorizados pero “consolidados” en el tiempo 4, mientras 13 son los *slums* de chabolas construidas por familias rom en solares públicos o privados y conocidos por la Administración local. En realidad, no obstante, los casos de asentamientos abusivos no registrados por las autoridades competentes son mucho más numerosos: la Casa della Carità censó en 2008 en el ámbito del Ayuntamiento de Milán más de 35 *slums* de chabolas habitados por familias rom, pero también por población italiana y extranjera en condición de pobreza extrema. Además, la organización concluyó que en Milán eran más de 80 las áreas industriales abandonadas y que había edificios abandonados ocupados regularmente u ocasionalmente por población “nómada” (sinti o rom), por ciudadanos italianos en condiciones de grave emergencia social y por personas inmigrantes en condición de ilegalidad y en situación de emergencia de vivienda.

Estos últimos ejemplos muestran claramente cómo la “emergencia nómada” en Italia no es otra cosa que una “psicosis social” pensada y construida política y mediáticamente para encubrir los problemas reales, la miseria de las condiciones de vida y la discriminación social de la que son víctimas las muchas personas honestas de origen rom y sinti que residen en el país, con el agravante además de que muchas de ellas son ciudadanos italianos como cualquier otro; o peor —explicación éticamente todavía más despreciable— para sacarle algún tipo de ventaja electoral a la situación. Por otro lado, los datos de las pocas investigaciones realizadas sobre las condiciones de vida reales de estas poblaciones revelan un panorama inquietante: en las grandes ciudades italianas la marginalidad extrema, la exclusión social y la emergencia habitacional son realidades que afectan cada vez a más y más gente: a la población nacional y a la extranjera, a hombres y a mujeres, a niños y a ancianos. Signo eso de que la pobreza sí discrimina.

⁴ Este asentamiento se hizo tristemente famoso por el grave incendio de marzo de 2006, en el que 60 *roulottes* quedaron calcinadas y más de 350 personas sin techo.