

De acord
c.f.



ACADEMIA ROMÂNĂ
ȘCOALA DE STUDII AVANSATE A ACADEMIEI ROMÂNE
DEPARTAMENTUL ȘTIINȚE ECONOMICE, SOCIALE ȘI JURIDICE

Romii europenizați? Strategiile și limitele guvernantei neoliberale

REZUMAT

Conducător de doctorat:

Acad. Zamfir Cătălin

Student-doctorand:

Anghel Ionuț-Marian

București, 2020

Rezumat

Cercetarea care stă la baza acestei teze de doctorat are ca punct de plecare situația ambivalentă a minorității rome din Sud-Estul Europei și României în particular. De la căderea regimurilor socialiste, numeroase organizații inter-guvernamentale, europene, organizații neguvernamentale de la nivel național și european, guverne naționale sunt implicate în proiecte pentru romi cu scopul de a îmbunătăți situația minorității rome din Europa. În ultimele decenii, asistăm la proliferarea finanțărilor din partea instituțiilor europene, guvernelor naționale sau instituțiilor internaționale de guvernare (Banca Mondială și Națiunile Unite) în vederea dezvoltării, creșterii participării, incluziunii societale a minorității rome din regiune. Argumentez în cadrul tezei că efortul pan-european de a îmbunătăți situația romilor din regiune se datorează a două procese (printre altele) pe care le voi discuta de-a lungul tezei: a) reinventarea romilor drept o minoritate pan-europeană, și anume clasificarea unor grupuri eterogene lingvistic, cultural dar și al nivelului de incluziune societală (ex. Roma, Sinti, Travellers, Ashkali, Kalé, Gens du voyage) sub umbrela omogenizatoare de „rom” și b) transformarea structurilor și *patternurilor* de guvernare la nivelul UE.

Recomandarea 1203 din 1993 a Consiliului Europei preciza că „trăind împrăștiți în toată Europa, fără să aibă o țară anume a lor, țiganii sunt o adevărată minoritate europeană [...] care contribuie la diversitatea culturală a Europei.”¹ Reinventarea romilor drept o minoritate care aparține spațiului european a reprezentat un punct de turnură la nivelul politicilor europene, deoarece vechile programe de asimilare și control au fost abandonate, creându-se noi oportunități prin care membri ai minorității rome devin co-participanți în discursurile, cunoașterea produsă, politicile și programele adresate acestora.

Pe de altă parte, integrarea europeană a modificat structurile de guvernare la nivelul statelor-națiune, prin adoptarea unui model de guvernare multi-nivel, în care puterea este răspândită atât la nivel supranațional, către instituții ale UE, cât și la nivel subnațional (local/regional). Trecerea de la nivelul ierarhic de guvernare – de tip comandă–control - la unul non-ierarhic a avut un impact ambiguu asupra implementării politicilor adresate minorității rome. Așa cum voi arăta de-a lungul tezei, în perioada postsocialistă, instituțiile europene (OSCE,

¹ Council of Europe, "Recommendation 1203 on Gypsies in Europe," (Strasbourg: Council of Europe, 1993)

Comisia Europeană, Consiliul Europei) își vor dezvolta propriile instrumente de politică în domeniul protecției minorităților și își vor lărgi influența la nivelul UE prin elaborarea unor cadre de politici (*policy frameworks*) și prin deschiderea unor oportunități de finanțare a unor proiecte dedicate minorității rome din regiune. De asemenea, va crește rolul organizațiilor neguvernamentale rome și pro-rome de la nivel național și european (chiar dacă în ultimii ani sunt din ce în ce în ce mai contestate) în implementarea și monitorizarea politicilor publice pentru romi. Analizând implicarea organizațiilor inter-guvernamentale și a celor europene în dezvoltarea de instrumente de politică publică adresate minorităților (și a celei rome în particular), voi arăta limitele literaturii din zona studiilor europenizării care reflectă adoptarea unor norme și comportamente impuse de presiunea aderării la UE (prin *acquis-ul comunitar*).

Astfel, un prim obiectiv al tezei îl reprezintă rediscutarea politicilor și programelor adresate minorității rome (din România în mod particular) în perioade istorice diferite (monarhia absolutistă, socialismul și post-socialismul). Scopul acestor analize nu este neapărat de a discuta eficacitatea acestor politici și programe, ci mai degrabă cum au fost posibile inițial acestea din urmă. Un accent sporit va fi acordat sistemelor de cunoaștere (*expertiză*), instrumentelor și tehnicilor de guvernare care au stat la baza diferitelor politici de îmbunătățire a situației romilor în perioade istorice diferite (amintite anterior), prin lentilele aparatului conceptual al guvernamentalității sau analiticii guvernării. O astfel de abordare dorește să treacă dincolo literatura sociologică, antropologică sau a studiilor romani privind politicile statelor europene și impactul lor asupra situației minorității rome, fie că vorbim despre adaptarea sau rezistența acestora din urmă la politicile implementate și să analizeze modul în care guvernarea unor părți din populație (romii) s-a schimbat în Europa de-a lungul ultimelor secole. În acest sens, voi discuta practicile de problematizare ale guvernării, adică a modului în care comportamente, lucruri, procese sociale devin probleme ce trebuie rezolvate sau gestionate în moduri specifice.

Răspund acestui prim obiectiv de-a lungul primelor trei capitole. În primele două capitole voi analiza programele și politicile de îmbunătățire a situației minorității rome în perioade istorice diferite (perioada despotismului luminat și perioada socialistă). Minoritatea romă a fost reprezentată drept o minoritate distinctă în Europa începând cu a doua parte a secolului al XVIII – lea cu ajutorul cunoașterii antropologice și a lingvisticii comparate. Interesul pentru studierea populațiilor non-europene (ex. romi) a crescut tocmai din cauza faptului că acestea aveau un stil de viață incompatibil cu modelul progresist al Iluminismului (reprezentat de Occident). Dacă

aceste cercetări au condus la esențializarea culturii romani și la stigmatizarea sa, capitolul discută critic rolul cunoașterii și al relațiilor de putere încorporate în aceasta în stigmatizarea minorității rome (**capitolul 1**). Politicile de asimilare din perioada Imperiului Habsburgic (care au eșuat parțial) vor fi reluate și în perioada socialistă. În **capitolul 2** voi prezenta principalele direcții de politică ce au vizat minoritatea romă. Prin redefinirea „problemei romilor” în termeni sociali și nu în termeni etnici sau culturali a permis autorităților statului să își legitimeze intervenția în viața cotidiană a romilor, depolitizând practicile discriminatorii asociate acestor intervenții. Aceste două capitole se bazează mai degrabă pe (re)lecturarea literaturii din zona studiilor romani sau a școlii olandeze a istoriografiei romani, printr-o cheie (neo)foucauldiană.

În schimb, în **capitolul 3**, discut apariția politicilor privind protecția minorităților naționale la nivel european și a programelor europene de îmbunătățire, participare și incluziune a minorității rome. Acest capitol se va baza pe analiza documentelor sociale în perioada postsocialistă. Prin intermediul documentelor sociale interogate voi analiza modul în care anumite forme de cunoaștere, expertiză, instrumente de dezvoltare și tipuri de problematizări s-au intersectat cu diferite forme de rezolvare a problemelor minorităților naționale. Utilizând aparatul conceptual al analiticii guvernării, voi aduce în discuție câmpurile discursive în care apar problemele (de guvernare), sunt delimitate și li se acordă o semnificație. Mai exact, voi discuta modul în care instituțiile de guvernare au construit discursiv realitatea obiectului de guvernare (ex. reducerea conflictelor inter-etnice, creșterea participării minorității rome la procesele de luare a deciziei, incluziunea sau împuternicirea acestora) ca o serie de problematizări ce necesitau intervenții guvernamentale. Creșterea capacității societății civile, a autorităților locale sau mobilizarea capitalului social au fost puse în legătură cu noi idei, practici și concepte de a îmbunătăți democrația, de a reduce conflictele inter-etnice, subdezvoltarea, sărăcia și excluziunea.²

Un al doilea obiectiv al tezei (analizat în **capitolele 4 și 5**) îl reprezintă interogarea modelului neo-liberal post-socialist de rezolvare a problemelor minorității rome (prin intermediul proceselor de descentralizare, parteneriatului public-privat, mobilizarea actorilor societății civile și a membrilor comunității) în vederea reducerii decalajului dintre romi și neromi, creșterii participării politice, împuternicirii etc. Utilizând conceptualizările dezvoltate în ultimele trei

² Jonathan Joseph, "Poverty Reduction and the New Global Governmentality", *Alternatives: Global, Local, Political*, 35, no., (2010), Michael Merlingen, "Governmentality: Towards a Foucauldian Framework for the Study of IGOs", *Cooperation and Conflict*, 38, no., 4, (2003)

decenii în zona studiilor despre guvernare (populare mai ales în zona științelor politice, administrative, relațiilor internaționale), voi argumenta că utilizarea acestor instrumente *soft* de guvernare (expuse mai sus), necoercitive au condus la slăbirea controlului și responsabilității democratice din partea instituțiilor publice/statale responsabilizate pentru incluziunea romilor și dispersarea responsabilităților către ONG-uri și organizații ale drepturilor omului, experți romi din cadrul instituțiilor publice și chiar către comunitățile însele. Prin dispersarea responsabilităților către această „rețea de guvernare”³ formată din instituții europene, ministere, autorități locale și ONG-uri, apar probleme de legitimitate democratică în cazul instituțiilor europene sau a ONG-urilor, precum și a capacităților autorităților locale și ONG-urilor de a rezolva probleme social-economice complexe.

Presiunea pentru adoptarea unor instrumente *soft* de guvernare este rezultatul dezbaterilor din cadrul UE privind deficitul democratic și lipsa legitimității politicilor europene. Consolidarea societății civile, a actorilor publici și privați de la nivel local, face parte din efortul UE de a face structurile de guvernare mai eficiente, democratice și legitime și totodată de a aduce UE mai aproape de cetățeni. Acestea erau de exemplu țintele Cartei Albe a Guvernării Europene, lansată de Comisia Europeană în 2001.⁴ În acest sens au fost dezvoltate mai multe instrumente *soft* de guvernare, precum parteneriatul public-privat și Metoda Deschisă de Coordonare (MDC) pentru „a introduce mai mulți parametri democratici în luarea deciziilor și de a recâștiga încrederea populară pierdută în proiectul european de integrare”.⁵

Principiul parteneriatului a fost introdus în diferite programe pentru a da voce indivizilor în elaborarea politicilor. Comisia Europeană a dorit să se bazeze pe expertiza publică și privată pentru a se asigura că politicile au legitimitate susținând formarea de rețele transnaționale în ariile de interes ale Uniunii Europene. În schimb, MDC-ul a fost introdus drept rezultatul unui compromis în coordonarea politicilor sociale, din moment ce UE nu posedă pârghii pentru impunerea unor reglementări coercitive, fiind subordonate mai degrabă principiului subsidiarității. Arăt în cadrul tezei că, în cazul inițiativelor de desegregare școlară, aceste instrumente *soft* de

³ John Clarke, "The work of governing," în *Governing Cultures: Anthropological Perspectives on Political Labor, Power, and Government*, Kendra Coulter și William Schumann (coord.) (New York: Palgrave Macmillan, 2012)

⁴ European Commission, *European Governance. A White Paper* (Bruxelles: European Commission, 2001a)

⁵ Susana Borrás și Kerstin Jacobsson, "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU", *Journal of European Public Policy*, 11, no., 2, (2004) p. 187

governanță sunt utilizate în momentul în care cele *hard*, coercitive (legi, directive) lipsesc sau sunt insuficient aplicate.

În lipsa unor reglementări legale care să dirijeze activitatea rețelelor de governanță, formele *soft* de governanță nu sunt altceva decât un „pact faustian”, în care actorii văd atractivitatea târgului – procese informale, consensuale, de luare a deciziei, coordonarea resurselor publice și private spre o direcție comună – dar ignoră consecințele negative ale aranjamentului – slăbirea ierarhiilor tradiționale și a controlului democratic asupra rețelelor de governanță. Mai mult, prin pasarea unor responsabilități la nivelurile subnaționale și înființarea de linii de finanțare care acordă direct resursele monetare către autorități locale și ONG-uri, conflictele dintre UE și guvernele naționale sunt depolitizate, iar responsabilitatea incluziunii romilor este pasată către nivelurile inferioare. În acest sens, se ridică numeroase semne de întrebare privind capacitatea autorităților locale de a atrage finanțări externe, din cauza resurselor umane și financiare limitate, dar și a *know-how-ului* de scriere a proiectelor. De multe ori, unitățile administrativ teritoriale de dimensiuni mai mici trebuie să apeleze la firme de consultanță în scrierea proiectelor, din cauza lipsei capacităților proprii. Slaba capacitate instituțională a autorităților locale de a dezvolta și implementa programe complexe de dezvoltare social-economică, îi împinge pe aceștia în a adopta politici ostile, dublate de un discurs moralizator la adresa slabei adaptabilități, lenei și lipsei voinței de integrare a romilor.

Metodologic, această parte a cercetării se va baza pe mai multe vizite de teren și 29 de interviuri cu experți romi de la nivel național/regional/local, atât din cadrul structurii publice cât și din ONG-uri pentru romi. Întrucât vorbim de stataturi diferite ale intervievaților, ghidul de interviu semi-structurat a fost adaptat în funcție de respondent. Totuși vor fi câteva teme comune în ghidurile elaborate pentru culegerea informațiilor.

În cazul experților care ocupă poziții în structuri publice centrale/regionale sau manageri/angajați în ONG-uri romi de la nivel național, temele de interes se vor referi la: activitatea organizației/instituției; atribuțiile intervievatului; activitatea de colaborare cu alte structuri naționale și locale; opiniile și percepțiile sale asupra politicilor adresate minorității romi (în special strategia de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității romi).

Pentru experții de la nivel local/județean, fie că vorbim de experți romi din cadrul primăriei, biroului prefecturii, mediator școlar, sanitar, consilier local, temele de interes se vor referi la: atribuțiile intervievatului; activitatea de colaborare cu alte structuri locale și județene; situația

social-economică a minorității rome de la nivel local (amplasarea comunităților, numărul aproximativ al acestora, nivelul educațional, ocupațional, participarea școlară a copiilor romi, participarea politică); proiectele implementate la nivel local și eficacitatea acestor proiecte; opiniile și percepțiile despre politicile publice, în special cele țintite, adresate minorității rome.

Pentru reprezentanții din ONG-urile rome și pro-rome, temele de discuție s-au referit la proiectele implementate de către acestea, dificultățile de implementare, relația cu autoritățile locale și capacitatea de influențare a agendei locale/naționale de incluziune a minorității rome.

În concluzii voi problematiza impactul politicilor neoliberale de incluziune a romilor asupra îmbunătățirii situației social-economice a acestora, prezentând critic observațiile empirice culese în timpul cercetării. Deși efortul organizațiilor inter-guvernamentale, guvernelor naționale și rețelelor de activiști romi a crescut considerabil în ultimele două decenii, există în continuare o discrepanță între politicile și discursurile la nivel european și național și implementarea acestora la nivel local. Comisia Europeană utilizează în continuare modelele *soft* de guvernare, prin intermediul Cadrului comun de politici de integrare a romilor, ce vizează implementarea politicilor bazate pe evidențe sau cele mai bune practice. Începând din 2010 a luat ființă Platforma Europeană pentru Incluziunea Romilor, dar care acționează mai degrabă ca un grup de discuții deliberative între reprezentanții statelor membre, activiști romi și experți cu scopul de a stimula colaborarea, fără însă vreun efect coercitiv asupra deciziilor și implementării politicilor adresate romilor. Deși în ultimele două decenii am asistat la creșterea reprezentării romilor în structurile instituționale de la nivel local, național și european, implicarea acestora s-a redus mai mult pe aplicarea unor *template-uri* de politici venite de sus în jos, cât și prin rapoarte de monitorizare pe teren, și mai puțin pe influențarea *template-urilor* respectivelor politici.⁶

Nici noile mecanisme de politici dezvoltate la nivel inter-guvernamental precum cadrul comun de incluziune a romilor sau dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității nu oferă premise pentru creșterea accesului în mod egal la resurse economice, servicii publice, întrucât acestea din urmă nu contestă procesele mai largi de redistribuire inegală a resurselor și de reprezentare a minorității rome, reducând dezbaterea situației romilor doar la agenda incluziunii

⁶ Timofey Agarin, "The Root Cause of Romani Exclusion and the European National Roma Integration Strategies," în *When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*, Timofey Agarin (coord.) (Stuttgart: ibidem-Verlag, 2014b)

sociale.⁷ În lipsa unor politici de redistribuire, menite să asigure distribuirea și accesul echitabil al resurselor economice, o redistribuire a venitului, o reorganizare a diviziunii muncii, precum și un cadru democratic de luare a deciziilor nu se poate vorbi de justiția socială pentru populațiile subordonate (bazate pe rasă, gen, etnie sau sexualitate).⁸

Cuvinte cheie: romi, guvernanta, guvernamentalitate, politici publice/sociale, România

Bibliografie:

- Agarin, Timofey. "The Root Cause of Romani Exclusion and the European National Roma Integration Strategies" în *When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*, Timofey Agarin (coord.), 223-47. Stuttgart: ibidem-Verlag, 2014b.
- Borrás, Susana și Kerstin Jacobsson. "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU". *Journal of European Public Policy*, 11, no. 2, (2004): 185-208.
- Clarke, John. "The work of governing" în *Governing Cultures: Anthropological Perspectives on Political Labor, Power, and Government*, Kendra Coulter și William Schumann (coord.), 209-32. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Council of Europe. "Recommendation 1203 on Gypsies in Europe." Strasbourg: Council of Europe, 1993.
- European Commission. *European Governance. A White Paper* Bruxelles: European Commission, 2001a.
- Fraser, Nancy. "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age". *New Left Review*, 1, no. 212, (1995): 68-93.
- Joseph, Jonathan. "Poverty Reduction and the New Global Governmentality". *Alternatives: Global, Local, Political*, 35, (2010): 29-51.
- Merlingen, Michael. "Governmentality: Towards a Foucauldian Framework for the Study of IGOs". *Cooperation and Conflict*, 38, no. 4, (2003): 361-84.
- Ministerul Fondurilor Europene. *Sprijin pentru funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală pentru implementarea Strategiilor De Dezvoltare Locală la nivelul orașelor cu peste 20.000 locuitori*. Ministerul Fondurilor Europene, 2018.

⁷ Ministerul Fondurilor Europene, *Sprijin pentru funcționarea Grupurilor de Acțiune Locală pentru implementarea Strategiilor De Dezvoltare Locală la nivelul orașelor cu peste 20.000 locuitori*, Ministerul Fondurilor Europene, 2018,

⁸ cf. Nancy Fraser, "From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age", *New Left Review*, 1, no., 212, (1995)