

Deusto Journal of Human Rights

Revista Deusto de Derechos Humanos

No. 11/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/djhr122023>

INTRODUCCIÓN AL MONOGRÁFICO

Discriminación de las personas inmigrantes y el *policy making* de las normas e instituciones para la igualdad de trato. Introducción al monográfico

Discrimination against immigrants and the *policy making* of norms and institutions for equal treatment. Introduction to the monograph

Lorenzo Cachón Rodríguez

<https://doi.org/10.18543/djhr.2902>

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2023

Copyright (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos is an Open Access journal; which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and reuse in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author; provided the original work and publication source are properly cited (Issue number, year, pages and DOI if applicable) and any changes to the original are clearly indicated. Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Derechos de autoría (©)

Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derechos Humanos es una revista de Acceso Abierto; lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o la persona autora, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de la persona titular de los derechos de autoría.


Deusto Journal of Human Rights

ISSN: 2530-4275 • ISSN-e: 2603-6002, No. 12/2023, Bilbao

© Universidad de Deusto • <http://djhr.revistas.deusto.es/>

Discriminación de las personas inmigrantes y el *policy making* de las normas e instituciones para la igualdad de trato. Introducción al monográfico

Discrimination against immigrants and the policy making
of norms and institutions for equal treatment.
Introduction to the monograph

Lorenzo Cachón Rodríguez 
Universidad Complutense de Madrid. España
lcachonr@ucm.es

<https://doi.org/10.18543/djhr.2902>

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2023

Cómo citar / Citation: Cachón, Lorenzo. 2023. «Discriminación de las personas inmigrantes y el *policy making* de las normas e instituciones para la igualdad de trato». *Deusto Journal of Human Rights*, No. 12: 11-34. <https://doi.org/10.18543/djhr.2902>

Sumario: Introducción. 1. Leyes de hierro de los procesos migratorios: de la asimilación segmentada a la discriminación. 2. El *policy making* de las políticas antidiscriminatorias en España. 2.1. El (mal) ejemplo de la trasposición de la Directiva 2000/43 en España. 2.2. Catorce años de vaivenes políticos de la Ley integral de igualdad de trato: de 2008 a 2022. 3. De las normas de igualdad de trato y no discriminación a las prácticas igualitarias y justas. 4. El monográfico sobre "Igualdad, discriminación e inmigración". Bibliografía.

Introducción

Este número de *Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derecho Humanos* recoge artículos remitidos a la convocatoria abierta que se hizo en diciembre de 2022 bajo el título "Igualdad, discriminación e inmigración". En dicha convocatoria se apuntaba que "La Directiva 2000/43 de la Unión Europea recuerda que "el derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y numerosos tratados

internacionales". Y aunque en la directiva no aparezcan nombradas las personas inmigrantes, ellas son uno de los colectivos más afectados por la discriminación y, por tanto, más necesitados de protección por las normas jurídicas y por las instituciones". La convocatoria señalaba, como pistas del tipo de textos que se esperaban recibir, que el monográfico "pretende abordar, desde distintas perspectivas, por una parte, la situación de discriminación que sufren las personas inmigrantes en distintas áreas y en diferentes contextos nacionales y, por otro, las normas jurídicas e instituciones que buscan protegerlas contra la discriminación. Como, por ejemplo, la Ley integral de igualdad aprobada en España en 2022 y la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación".

No es común en este tipo de introducciones hacer referencia sobre todo a aspectos que se deseaban incluir si se hubieran recibido textos de calidad que los abordasen. Pero, aunque no se trata de componer lo que hubiera sido un diseño de un índice intencionado del monográfico, hay tres aspectos que no debería ignorar quien quiera tener una visión más global de la dinámica social y jurídica en torno al triángulo "Igualdad, discriminación e inmigración", y que este monográfico no aborda de modo específico: el hecho de que la discriminación de los inmigrantes es una de las leyes de hierro de los procesos migratorios, lo que la convierte en un problema social de primera importancia; la conveniencia de analizar no solo las normas antidiscriminación sino de comprender sus procesos de formulación, porque ese *policy making* es uno de los momentos clave para que la legislación antidiscriminatoria cumpla un objetivo mayor: hacer pedagogía, crear conciencia del reto (realmente un dilema) que supone para una sociedad democrática la discriminación de los inmigrantes o por origen racial o étnico (y por género, religión, orientación sexual, discapacidad y otros motivos que, además, con frecuencia, se manifiestan de forma interrelacionada); y, por último, la necesidad de pasar de las normas contra la discriminación a las prácticas igualitarias. Por esa razón, antes de analizar el contenido de los artículos recogidos en el monográfico, en las próximas páginas se abordarán, siquiera brevemente, estas tres cuestiones.

1. Leyes de hierro de los procesos migratorios: de la asimilación segmentada a la discriminación

Cuando un emigrante cruza la frontera del país a que se dirige o en el que ha de quedarse porque no tiene opciones para evitarlo, se

convierte en inmigrante y, en la mayoría de los casos, en trabajador inmigrante. Entonces comienza a experimentar el “modo de incorporación” (Portes y Zhou 2012) por el que va a tener que circular en su nuevo país. Las características de los caminos que se le ofrecen pueden variar según diversos contextos políticos (que se mueven entre la integración y la exclusión), sociales (unos macros, ligados a momentos más receptivos o más xenófobos, y otros micro, como las posibles redes sociales de compatriotas o de ONGs de apoyo a los inmigrantes), económicos (marcados por las estructuras de oportunidades económicas, sobre todo desde el mercado de trabajo), y personales (dependiendo de algunas características de las personas y de cuál sea su condición como inmigrante o refugiado).

Algunas teorías sociológicas y económicas han defendido que esos modos de incorporación discurren por vías expeditas y que llevan con rapidez a la plena asimilación de las personas inmigrantes en las sociedades de acogida. Así lo plantearon Park y Burgess con su clásica teoría del (optimista) ciclo de relaciones raciales (Rea y Tripier 2009), y así lo plantea Borjas (1990) desde una perspectiva económica neoclásica. En esa línea se orientan los trabajos de Chiswick (1977) sobre el patrón de movilidad ocupacional en forma de “U” que siguen los inmigrantes en su proceso de incorporación al mercado de trabajo del país de destino, según el cual, a un descenso ocupacional inicial sigue una rápida recuperación del nivel que tenían en origen.

Una de las alternativas académicas a estas teorías con mayor poder heurístico para comprender los procesos de incorporación de las personas inmigrantes es la teoría de la “asimilación segmentada” formulada por Portes y Zhou (2012, 49): “(...) el proceso (de incorporación) se ha convertido en *segmentado*. En otras palabras, la cuestión es saber en qué sector de la sociedad estadounidense se asimila un grupo concreto de inmigrantes. En lugar de una corriente principal relativamente homogénea cuyas costumbres y prejuicios dictan un camino común para la integración, hoy observamos varias formas diferentes de adaptación. *Una de ellas* es la réplica de la tradicional representación de la creciente aculturación y de la paralela integración en las clases medias blancas; *otra* nos lleva justo en la dirección opuesta, hacia la pobreza permanente y la asimilación en la infraclase (*underclass*); *un tercer modelo* asocia un rápido progreso económico con una deliberada conservación de los valores y de la estrecha solidaridad en la comunidad inmigrante” (énfasis añadidos).

Estos procesos de asimilación segmentada se pueden calificar como una de las primeras “leyes de hierro” que dominan las migraciones internacionales. Para el caso español se ha podido matizar los

planteamientos de la pauta en forma de “U” de Chiswick y mostrar que lo que existe es una pauta segmentada en forma de “U”, con una notable fluidez ocupacional dentro de los segmentos primario y secundario del mercado de trabajo, pero una muy escasa fluidez fuera de ellos (Aysa-Lastra y Cachón 2013). En trabajos más recientes, y a partir de los datos de la Investigación Longitudinal sobre la Segunda Generación (Portes et al. 2016), se ha podido mostrar como la incorporación de los jóvenes inmigrantes en España refleja muy bien “la asimilación segmentada en acción” (Cachón 2022). Bajo esta ley de hierro de la asimilación segmentada hay una gran diferencia entre lo que ocurre con los diversos grupos de inmigrantes y hay significativos procesos de movilidad descendente.

Una prueba de ello es otra ley de hierro que se pone de manifiesto en los mercados de trabajo de los países receptores: el hecho de que una alta proporción de los empleos ocupados por los inmigrantes son clasificables como “3P”: los puestos de trabajo más penosos, peligrosos y precarios (equivalente a las “3D” en inglés: dirty, dangerous, demanding o las “3K” en japonés: kitanai, kiken, kitsui). Estas variantes lingüísticas sirven para destacar la similar ley de hierro a que están sometidos los inmigrantes en diferentes países). Rodríguez Piñero et al. (2020) señalaron que las características de estos empleos habían pasado a las “5P”: pesados, peligrosos, precarios, poco remunerados y penalizados socialmente. Estos empleos, una parte de importante en la economía sumergida, son menos “deseables” para los trabajadores nacionales y este hecho está en la base del “desajuste” del mercado de trabajo que es una razón clave que convirtió a España y otros países del sur de Europa en países de inmigración (Reyneri 1996, Baganha y Reyneri 2001, Cachón 2002).

Esta mayor vulnerabilidad de las personas inmigrantes en el mercado de trabajo, que tiene su fundamento último en la especificidad de su “mancha inmigrante”, arranca en el hecho de su condición obrera y se manifiesta en mayores tasas de paro, mayores tasas de temporalidad, mayores tasas de accidentabilidad, una gran concentración sectorial, salarios más bajos y peores condiciones de trabajo, mayor presencia en jornadas y horarios de trabajo especiales y notable mayor presencia en la economía sumergida. Su mayor vulnerabilidad se refleja también en otros aspectos de la vida social como el residencial, la educación o el acceso a servicios.

Y esa mayor vulnerabilidad de los inmigrantes, que tiene su fundamento en la “sagrada trinidad de la desigualdad” (Massey 2007): clase, raza y etnicidad, y género, es la que lleva a que las personas inmigrantes sufran una tercera ley de hierro: una mayor discriminación

por el hecho de ser inmigrantes y/o por su origen racial o ético y/o por su género y/o por su origen social y/o por su religión y/o por su nacionalidad. Y por otros motivos, pero todos ellos muy condicionados por su "mancha inmigrante". Los inmigrantes introducen mayor variedad por origen racial o étnico, por religión, y otros factores que pueden ser motivos de discriminación. A ellos se unen los otros motivos generales que pueden llevar a provocar situaciones de discriminación. Lo que puede (y suele) llevar a situaciones de "discriminación múltiple" (Valles et al. 2017; Cea y Valles 2021a).

El estudio de esta discriminación con actores es complejo porque, como ha señalado la OIT (2007, X), "la discriminación es de hecho un fenómeno insidioso y huidizo que puede resultar difícil de cuantificar y, por tanto, de atajar de forma efectiva". Aunque a veces se señale que son pocos los actos discriminatorios que sufren los inmigrantes en España (Díez Nicolás y Ramírez 2001; Portes et al. 2016), no hay que olvidar que discriminar por origen racial o étnico (y por género y por religión, etc.) no es solo cuestión de percepciones, estereotipos o actitudes, sino que es un acto ilegal. Estudios recientes (como los llevados a cabo de modo regular en España por Cea y Valles o por el CEDRE, o como los Barómetros de la UE) ponen de manifiesto la importancia de la discriminación. En un reciente estudio, Cea y Valles (2021b) muestran la importancia que tiene la "discriminación percibida", especialmente en áreas ligadas a la inmigración como el origen racial o étnico, aunque sea mucho menor la "discriminación experimentada" directa o indirectamente. Por ejemplo, las experiencias personales directas de discriminación más mencionadas (en 2016) son atribuidas al género, la edad y la nacionalidad (que citan el 9% de los entrevistados), pero en las experiencias indirectas de discriminación ("ser testigo") la más nombrada es por origen étnico o racial (citada por el 20% de los entrevistados) y la nacionalidad (16%). Los autores ponen de manifiesto como los actos discriminatorios apenas se denuncian, pese a que últimamente haya mejorado el conocimiento de los derechos de las víctimas. Ese último hecho muestra porqué los datos de denuncias por discriminación por origen racial o étnico (y por otros motivos) no son buenos indicadores para conocer la magnitud del problema, aunque pueden serlo para conocer algunas de sus manifestaciones. Por eso son relevantes informes como los que elabora anualmente SOS Racismo. Para comprender por qué hay pocas demandas por discriminación se debe recordar el trabajo de Hirsh y Kornrich (2008). Estos autores han mostrado que para que llegue a haber una "demanda" por discriminación laboral, 1) un trabajador debe poder "nombrar" una conducta como discriminatoria, 2) debe

“culpar” al empresario (u otro actor); y 3) debe formular formalmente la “demanda”. Pero para que el trabajador discriminado dé el primer paso hay que recordar que lo que constituye una conducta discriminatoria se define, más allá de las normas jurídicas, en un proceso socialmente estructurado en el cual, por ejemplo en el mercado de trabajo, se “negocia” entre trabajadores, empresarios y agentes reguladores en marcos y contextos específicos; y, además, ese proceso “está incrustado en un contexto organizacional más amplio, cuyas características afectan a cómo los trabajadores perciben la discriminación y cómo las agencias reguladoras identifican conductas ilegales” (Hirsh y Kornrich 2008, 1395). Por eso no sólo hay una propensión a resolver las disputas por discriminación a la “sombra de la ley” (*shadow of the law*), sino también a la “sombra de las organizaciones” (*shadow of organizations*).

Ante la insuficiencia de los datos de las demandas, es importante hacer encuestas (como las señaladas anteriormente) y, sobre todo, es útil el método de *discrimination testing*, “uno de los medios más importantes y efectivos para demostrar la existencia de la discriminación frente a aquellos que niegan que ocurra” (Rea et al. 1999, 9). Este método fue utilizado en un proyecto comparativo internacional llevado a cabo por la OIT a principios de los años noventa en diversos países europeos siguiendo una metodología común (Bovenkerk 1992) enviando CVs ficticios similares de un inmigrante y de un nativo a miles de ofertas reales de empleo en varios sectores de actividad. Los resultados de aquella investigación para España pueden verse en Colectivo IOE (1995). En un proyecto comparativo reciente entre Alemania, Países Bajos y España se ha vuelto a usar este método para analizar la posible discriminación en cerca de 13.000 ofertas reales de empleo online en ocho diferentes ocupaciones. La novedad de esta investigación es que analiza el impacto del origen nacional y el fenotipo (con el uso de fotografías en los CVs enviados) de modo separado. Los resultados de la investigación muestran que “la apariencia racial de los solicitantes desencadena un comportamiento discriminatorio en los tres países estudiados (...) muchos descendientes de inmigrantes en Europa son discriminados porque tienen fenotipos visiblemente atípicos (es decir, no blancos)” (Polavieja et al. 2023, 1573). Esta investigación muestra también, lo que hasta la fecha no se había estudiado de modo separado, que el fenotipo tiene un efecto adicional al del origen nacional ya que los solicitantes negros tienden a recibir menos respuestas positivas a sus solicitudes de empleo que los blancos.

Estos resultados del *discrimination testing* muestran como la discriminación por origen racial o étnico y/o nacional en los procesos

de selección para el empleo es una realidad en los países europeos aunque existan diferencias significativas entre ellos. Para explicar algunas de estas diferencias, además de razones ligadas a las diferentes historias coloniales y recientes de los países (Polavieja et al. 2023), habría que explorar la posibilidad de una menor discriminación en la contratación de trabajadores con la existencia de mayores niveles de discriminación en las condiciones de trabajo que se les imponen posteriormente y que harían aparecer discriminación en otros momentos de las relaciones laborales como salarios, horarios o promociones en la empresa.

Pero los problemas de discriminación no terminan en el nivel de los actores. Como señaló la OIT (2007, 9), “la discriminación no es un acto excepcional ni aberrante, sino un fenómeno sistémico, a menudo intrínseco a las pautas de funcionamiento de los lugares de trabajo y arraigado en los valores y normas culturales y sociales dominantes”. Esos fenómenos sistémicos son otra ley de hierro de los procesos de incorporación inmigrante y tienen que ver con la discriminación institucional y estructural que pueden sufrir (Crowley 2022).

Las prácticas discriminatorias que sufren las personas inmigrantes en todos los países, sea por origen racial o étnico, fenotipo, nacionalidad u otros motivos, son consecuencia de una serie acumulativa de leyes de hierro que presiden sus procesos de incorporación en las sociedades de acogida. Y en la medida en que estas se quieren sociedades democráticas, deben llevar a cabo intervenciones normativas e institucionales adecuadas para combatir los actos discriminatorios y garantizar la igualdad de trato y para luchar contra los procesos más profundos de discriminación institucional y estructural.

Es de interés estudiar los procesos como se implementan estas intervenciones normativas e institucionales. Por eso repasaremos a continuación brevemente el *policy making* de las políticas de igualdad de trato por origen racial o étnico en España.

2. El *policy making* de las políticas antidiscriminatorias en España

La 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 (DOCE, 19 julio 2000) supuso un paso extraordinario a nivel comunitario en las políticas para favorecer la igualdad. En su estela se aprobó la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al

establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE, 2 diciembre 2000). Hasta entonces la punta de lanza de la lucha por la igualdad había sido la Directiva 76/207/CE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DOCE, 14.2.76); pero como la Directiva 2000/43 estableció estándares e instrumentos jurídicos contra la discriminación que iban más allá de los que esta había aprobado en 1976, dos años después se aprobó la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo (DOCE, 5.10.2002) para que la lucha contra la discriminación por género tuviera los mismos instrumentos jurídicos a nivel comunitario que los que la Directiva 2000/43 había establecido.

Por contraste con lo ocurrido en España, es relevante recordar el proceso que llevó a la aprobación de la Directiva 2000/43. Desde los primeros años noventa más de 400 actores no gubernamentales se habían organizado en el Starting Line Group y, junto con otras ONGs europeas, presionaron sobre las instituciones comunitarias para que se aprobaran medidas contra la discriminación y el racismo (Chopin 1999). Tras la Cumbre de Corfú de 1994 un Comité de expertos presentó un informe recomendando la reforma de los Tratados de las Comunidades Europeas para dotar a la UE de competencias en la lucha contra la discriminación de los trabajadores migrantes y de las minorías étnicas en la misma dirección que las disposiciones contra la discriminación por género (Wrench 1998). Esa era la orientación los estudios nacionales elaborados para la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo de Dublín con el título de “Prevenir el racismo en el lugar de trabajo” a mediados de los años noventa (véase Wrench 1996 para la síntesis del proyecto, y Cachón 1995 para España). Estos trabajos de diferentes grupos de activistas y expertos pusieron de relieve la discriminación que sufrían las personas inmigrantes en el mercado de trabajo y en otros campos de la vida social, la debilidad de los instrumentos normativos comunitarios, y la conveniencia de que se legislara sobre la igualdad de trato origen racial o étnico. El Starting Line Group elaboró una propuesta de directiva antidiscriminación por origen racial o étnico que recibió el apoyo de muchas organizaciones y que influyó las reformas del Tratado de Ámsterdam en 1997.

Por contraste con lo que ocurre en muchos aspectos de la gestión de las migraciones en la actualidad, y por paradójico que parezca visto

desde el momento actual, fue la llegada de la ultraderecha al gobierno de Austria la que aceleró la aprobación de la Directiva 2000/43. En octubre de 1999 el ultraconservador Partido Liberal Austríaco de Jörg Haider se situó como segunda fuerza política y formó gobierno con los conservadores en febrero del 2000. Las reacciones en Europa fueron de gran preocupación y aquella sensibilización política condujo a que la Comisión presentara en noviembre de 1999 un borrador de directiva en gran parte inspirado en el proyecto del Starting Line Group.

El plazo para transponer la Directiva al derecho nacional finalizaba el 19 de julio de 2003. Y ahí comienza la historia de la (poco) "ejemplar" transposición en España.

2.1. *El (mal) ejemplo de la trasposición de la Directiva 2000/43 en España*

Las dos directivas antidiscriminación del 2000 se transpusieron formalmente en el Capítulo III ("Medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato") del Título II ("De lo social") de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, económicas y del orden social (conocida como Ley de acompañamiento de los presupuestos para 2004) (BOE, 31 diciembre 2003). El título de la ley 62/2003 es ya una buena pista del cómo se llevó a cabo dicha transposición. Las directivas se transpusieron tarde (aunque fueran unos meses) y se transpusieron mal. A principios de 2003 escribí que el proceso de transposición "debería aprovecharse para hacer 'pedagogía', para informar y formar sobre sus contenidos y orientación a la opinión pública, a la ciudadanía, a los trabajadores y a los empresarios, a las organizaciones sindicales y patronales, a las asociaciones de inmigrantes y a las ONGs que trabajan con inmigrantes o gitanos, sin olvidar a los funcionarios y empleados públicos de las distintas administraciones. Para ello sería conveniente elaborar un solo proyecto de ley (específico) que no diluya la fuerza ejemplificadora que tienen las dos directivas (...) esa sería la ocasión para que se desarrolle un amplio debate social sobre la igualdad de trato (... que) viene exigido por las propias directivas y sería una garantía de su difusión y, por tanto, de su eficacia futura" (Cachón 2003, 92).

Habría que preguntarse qué pudo llevar al Gobierno del Partido Popular a elegir una vía que hemos calificado de "transposición oculta" (Cachón 2004). Cabe decir que la transposición se hizo "como si" se hubiera intentado evitar todo debate público, político e incluso parlamentario. A finales del 2002, el Gobierno respondió por escrito a

una pregunta del parlamentario socialista Perea Cortijo, señalando que el Ministerio de Justicia era el Departamento responsable de la transposición pero que participaban en ese proceso otros seis ministerios (BOCG, 26 diciembre 2002). Pero lo cierto es que la transposición fue preparada en exclusiva por Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Dirección General de Trabajo) a lo largo de 2003, que nunca se discutió con otros ministerios, y que aquel borrador de proyecto de ley no llegó al Consejo de Ministros y, por tanto, no se tramitó como proyecto de ley.

Algunas “pruebas” de esta transposición “ejemplar” (es decir, de cómo no se debe hacer) porque fue una “transposición oculta” son los siguientes siete “noes”:

- No se presentó un proyecto de ley específico.
- No aparece la expresión igualdad de trato y no discriminación en el título de la Ley.
- No se presentó como un proyecto del Gobierno sino que se dejó a la iniciativa del Grupo Parlamentario Popular que, en la tramitación en el Senado de la Ley 62/2003, presentó como enmiendas todo el contenido del borrador que había preparado el Ministerio de Trabajo.
- No se sometió a consulta del Consejo de Estado ni del Consejo Económico y Social (CES) porque la transposición no estaba incluida en el anteproyecto que el Gobierno les remitió de la Ley 62/2003, con lo cual se impidió que el primero comparara el anteproyecto con el texto de las directivas y se imposibilitó que los agentes sociales se pudieran pronunciar en el CES.
- No se sometió a consulta de los agentes sociales y de las ONGs con interés legítimo, como viene exigido por las directivas.
- En ninguna ocasión ningún miembro del Gobierno del Partido Popular hizo ningún pronunciamiento público sobre las directivas ni en sede parlamentaria ni en público.
- No se produjo ningún debate parlamentario porque el Grupo Parlamentario Popular renunció a defender sus enmiendas en el Senado y, de esta manera, el Parlamento español no dedicó ni un solo minuto a la discusión del contenido de estas directivas.

En definitiva, se desaprovechó una ocasión para hacer pedagogía antidiscriminación ante la opinión pública en un momento clave en el proceso de constitución de la “España inmigrante”.

Desde 2004, nada más transponerse las directivas, ya se planteó, en un monográfico que la revista *Tiempo de Paz* dedicó a “la promoción de la no discriminación por origen racial o étnico”, la

necesidad de desarrollar dos líneas de actuación pública concretas, factibles y urgentes: "En el campo normativo se debería avanzar hacia una ley general por la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades 'por todos los motivos' señalados en las directivas comunitarias". Y se añadía que "esa Ley debería crear un Organismo independiente de defensa de la igualdad de trato con competencia en todos los campos y por todos los motivos" (Cachón 2004, 21-22).

2.2. *Catorce años de vaivenes políticos de la Ley integral de igualdad de trato: de 2008 a 2022*

El primer intento de aprobar una Ley integral de igualdad de trato y no discriminación se llevó a cabo en la IX legislatura (2008-2011) por iniciativa del gobierno presidido por Rodríguez Zapatero. En la preparación de la campaña de las elecciones generales que tuvieron lugar en marzo de 2008, un grupo de trabajo presidido por Pedro Zerolo propuso incluir en el programa electoral del PSOE, entre otras cuestiones, una ley integral de igualdad de trato y no discriminación y la creación de un organismo independiente de igualdad de trato. Ambos puntos pasaron a formar parte del Programa Electoral del PSOE para las elecciones generales de 2008. Además, el candidato Rodríguez Zapatero hizo del proyecto de ley integral de igualdad uno de sus temas centrales de la campaña electoral y en su discurso de investidura dijo: "Presentaré a la Cámara una ley integral de igualdad de trato, que elimine la discriminación en todos los ámbitos y por cualquier motivo". Tras su investidura, se creó el Ministerio de Igualdad (con la ministra Bibiana Aído al frente) y este ministerio comenzó a preparar dos borradores de ley: uno que se acabaría aprobando, la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo; el otro, el proyecto de ley integral de igualdad de trato tuvo un recorrido muy distinto.

El Ministerio de Igualdad, a través de la Dirección General contra la Discriminación, con la abogada del Estado Carmen Navarro al frente, comenzó a trabajar en un borrador del proyecto de ley integral de igualdad. En un seminario que se organizó en el edificio del Senado en noviembre de 2008 participaron decenas de expertos (entre ellos Isabelle Chopin, experta europea en la directiva 2000/43). Unos meses después la Dirección General tenía preparado el borrador del proyecto de ley. Pero una decisión política dentro del Ministerio retrasó su tramitación para dar prioridad a la ley del aborto. Meses después, en el marco de una aguda crisis económica, la reestructuración del gobierno en 2010

hizo desaparecer el Ministerio de Igualdad y sus funciones se integraron en el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (dirigido por Leire Pajín), donde Bibiana Aído pasó a ser Secretaria de Estado de Igualdad. A primeros de enero de 2011 el Gobierno aprobó el anteproyecto de ley integral de igualdad y lo sometió a consulta de distintos organismos. El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes emitió su Dictamen (FISI/2011/D1) en febrero de 2011. En junio de ese mismo año llegó al Congreso el Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOCG, 10 junio 2011), y la Comisión de Igualdad (presidida por Carmen Calvo) celebró distintas sesiones. Pero el proyecto de ley decayó al disolverse el Parlamento el 27 de septiembre por la convocatoria de elecciones anticipadas.

El Partido Popular ganó las elecciones del 20 de noviembre de 2011 pero la igualdad de trato y la no discriminación no estaba en su programa electoral. Además, este partido había sido muy crítico con el proyecto de Ley integral. No fue llamativo, por tanto, que no se presentara un nuevo proyecto alternativo. Lo llamativo fue que el PSOE no lo hiciera como proposición de ley desde la oposición en las legislaturas X y XI (2011-2016 y 2016-2016).

El segundo intento de aprobar una ley integral de igualdad se produjo en la XII Legislatura (2016-2019) cuando el Grupo Parlamentario Socialista presentó la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOCG, 10 marzo 2017) con un contenido similar al proyecto de seis años antes. Fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 12 de abril de 2017.

En junio de 2018, el partido socialista volvió al Gobierno con Pedro Sánchez como presidente tras ganar la moción de censura contra el presidente Mariano Rajoy. Una de las prioridades del nuevo gobierno fue el refuerzo de las políticas de igualdad, como se puso de manifiesto en la reestructuración de los departamentos ministeriales con la creación de una Secretaría de Igualdad (para la que fue nombrada Soledad Murillo) dentro del Ministerio de la Presidencia y Relaciones con las Cortes y de Igualdad. Era la primera vez que el Ministerio de la Presidencia asumía las competencias de igualdad. Desde la Secretaría de Igualdad se impulsó la Proposición de Ley presentada del grupo socialista buscando apoyos parlamentarios. Tras la discusión de las 147 enmiendas que se presentaron a la proposición, el proyecto estaba a punto de ser votado en la Comisión de Igualdad cuando se disolvieron las Cortes por la convocatoria de elecciones generales de abril de 2019, elecciones a las que siguieron otras en noviembre. Tras ellas se constituyó la XIV Legislatura y se formó el primer gobierno de coalición de la democracia entre el PSOE y Unidas Podemos.

En su discurso de investidura el presidente Sánchez dijo: “Aprobaremos una ley de igualdad de trato y no discriminación”. Comenzó así el tercer intento de aprobar una ley integral de igualdad. En el reparto de las carteras ministeriales negociado entre el PSOE y Unidas Podemos el (renacido) Ministerio de Igualdad quedó en manos del socio minoritario de la coalición gubernamental, algo que fue criticado dentro del PSOE y por parte del movimiento feminista. Ocupó el cargo de Ministra de Igualdad la diputada de Unidas Podemos Irene Montero. Un año después de la constitución del gobierno de coalición y ante la resistencia de la ministra Montero a presentar sin grandes modificaciones como anteproyecto de Ley el texto ya discutido en el Congreso en la legislatura anterior, el 21 de enero de 2021 el Grupo Parlamentario Socialista presentó la Proposición de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOCG, 29 enero 2021). Las tensiones entre los miembros socialistas y podemistas dentro de gobierno se hizo muy patente y en gran medida se personalizó entre la vicepresidenta Calvo y la ministra Montero. Esas tensiones fueron uno de los primeros momentos críticos de la coalición gubernamental. El 23 de febrero la proposición de ley fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso por 160 votos a favor, 52 en contra y 133 abstenciones, entre ellas todos los diputados del grupo de Unidas Podemos. Días antes *El País* (17 febrero de 2021) ya había publicado: “La lucha de poder en el Gobierno se agudiza por las leyes de igualdad. Se eleva al máximo la tensión tras la negativa de Unidas Podemos a apoyar la ‘ley Zerolo’”.

La vicepresidenta Calvo salió del gobierno en la remodelación que hizo el presidente Sánchez en julio de 2021. Uno de los motivos de su salida fue, probablemente, la tensión que la proposición de ley (y algunos anteproyectos de ley del Ministerio de Igualdad, donde seguía la ministra Montero) había generado dentro del ejecutivo y entre los grupos parlamentarios que formaban el gobierno. Unos meses después, Calvo pasó a copresidir la Comisión de Igualdad del Congreso donde se debatía la proposición de ley. El 12 de mayo de 2022 dicha Comisión aprobó con Competencia Legislativa Plena la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOCG, 18 mayo 2022), que, tras su paso por el Senado fue aprobada definitivamente por el Pleno del Congreso el 30 junio 2022 (BOCG, 14 julio 2022).

Así paso a convertirse en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE, 13 julio 2022; corrección de errores BOE, 17 septiembre 2022) (acompañada de la Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no

discriminación, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal) (BOE, 13 julio 2022).

Se cerraba así un tortuoso proceso que ha llevado 14 años desde que Pedro Zerolo propusiera la inclusión de la ley integral de igualdad en el programa del PSOE en 2008. Un proceso que ha contado con la oposición del Partido Popular y las disensiones entre los dos principales grupos de izquierda en la Cámara (PSOE y Unidas Podemos, que además formaban el gobierno de coalición). Nada de ello ha contribuido a la que la Ley tuviera, como hubiera debido, un consenso generalizado y que su proceso de elaboración y discusión pública fuese un momento de pedagogía antidiscriminatoria.

En síntesis, se podría decir que frente a la formulación de la Directiva 2000/43 que siguió una lógica (precipitada por la llegada al gobierno austriaco de la extrema derecha) calificable como de *bottom-up*, desde el impulso del Starting Line Group y otros actores no nacionales hasta la propuesta de la Comisión Europea y su aprobación por el Consejo, en España la trasposición de esa directiva siguió primero un camino calificable, por utilizar la Matriz Ambigüedad-Conflicto que presentó Matland (1995) para catalogar los procesos de gestión de las políticas, como de "implementación administrativa" en el caso del proceso que llevó a la Ley 62/2003 y de "implementación política" en el de la Ley 15/2022. En ambos se puede decir que la "ambigüedad" (entendida como falta de claridad) fue baja (aunque esto es matizable en el primero, y en caso de considerarla alta habría que recalificar ese proceso como "implementación experimental"); en lo que difieren es en el eje "conflicto" (entendido como la falta de acuerdo sobre la formulación de políticas y los medios para su implementación), que en el primer proceso fue bajo (porque se eludió todo conflicto por la vía de la "trasposición oculta") y en el segundo fue alto, por una parte, por las discrepancias entre los que apoyaron la ley y sus detractores parlamentarios y, por otra, por el fuerte enfrentamiento público entre los dos socios del gobierno por tener visiones parcialmente distintas tanto sobre las políticas como sobre algunos contenidos de la ley integral de igualdad.

3. De las normas de igualdad de trato y no discriminación a las prácticas igualitarias y justas

La discriminación no es una cuestión que, lamentablemente, excepto por motivos de género, esté en el debate público ni en la UE ni en España con la intensidad que merece por la realidad social cotidiana

de los actos discriminatorios que se producen por distintos motivos en diversas áreas de la vida social. Y ese es un debate necesario para incorporar la lucha contra la discriminación a la agenda política y pública como una prioridad si quiere construir una sociedad justa, cohesionada e igualitaria.

¿Desaparecerán las discriminaciones con las (nuevas) normas e instituciones jurídicas? La experiencia de la aplicación de las normas por la igualdad de trato en materia de género ya nos permite afirmar que no, pero también nos permite apuntar que son instrumentos necesarios y de gran utilidad en la lucha contra la discriminación. Nunca serán suficientes, pero siempre son necesarios.

En materia de lucha contra la discriminación por origen racial o étnico se puede recordar el caso de la segregación de los afroamericanos sometidos durante un siglo a una discriminación institucional brutal en el Sur de Estados Unidos. En 1948, seis años antes de la Sentencia del Tribunal Supremo *Brown v Board of Education* de 1954 que declaró inconstitucional la segregación racial en las escuelas y dieciséis años antes de la Ley de Derechos Civiles de 1964, el sociólogo Robert Merton, escribió que había que actuar contra la discriminación pero “con pleno reconocimiento de que, con toda probabilidad, esas reglamentaciones serán sistemáticamente eludidas durante algún tiempo futuro (...) la ancha brecha entre el nuevo derecho y las costumbres locales no producirá ‘inmediatamente’ cambios importantes en las prácticas que hoy prevalecen” (Merton 1970, 320). Esta lógica de lo que Merton llama “evasiones institucionalizadas” hace alusión a que esos cambios a nivel federal encontrarán (como encontraron tras la sentencia de *Brown v Board of Education*) resistencias de las autoridades del Sur para implementarlas. Fue tarea del Movimiento de los Derechos Civiles de los años sesenta luchar para que se implementara el fin de esa forma radical de discriminación sistémica que fue la segregación racial. Merton fue capaz de predecir la reacción de oposición, en parte institucional y en parte social, a las disposiciones jurídicas por la igualdad más importantes desde el fin de la esclavitud.

Esta prospectiva de Merton se complementa con el resultado de los análisis de los efectos que la Ley de Derechos Civiles tuvo para los afroamericanos en el mercado de trabajo llevados a cabo por Freeman. Tras analizar cómo se fueron implementando las políticas antidiscriminatorias y los cambios en la gestión de la mano de obra por parte de las empresas en Estados Unidos, Freeman (1994, 167) concluyó que “el esfuerzo nacional contra la discriminación, especialmente intenso a mediados de los sesenta, alteró

significativamente (a mejor) las oportunidades económicas de los trabajadores negros. Aunque sea difícil destacar cuáles de las distintas actuaciones son responsables de la nueva situación –leyes de igualdad de oportunidades de empleo, las medidas de acción positiva, las sentencias judiciales, la renovada actividad de las comisiones estatales contra las prácticas laborales ilegales– resulta todavía más complejo establecer otra explicación alternativa (...). De las conversaciones con dirigentes de distintas empresas se desprende claramente que el cambio en las oportunidades de empleo no hubiera ocurrido sin la presencia de las políticas antidiscriminatorias. (...) Sí parece que los esfuerzos anteriores han producido cambios”¹.

Llevar el estudio de la discriminación al espacio público (y político) tiene que servir para que aumente la conciencia social sobre este problema, un auténtico cáncer, un “tumor maligno”, que no se ve en la superficie hasta que alcanza ciertas dimensiones y entonces es más difícil de combatir. No en vano la RAE define una cuarta acepción de la palabra cáncer como “proliferación en el seno de un grupo social de situaciones o hechos destructivos”. La discriminación es un cáncer con un poderoso efecto destructivo al que todavía no se ha prestado suficiente atención en ámbitos distintos al del género. Sin embargo, la experiencia por la igualdad de género y las dificultades para conseguir esa igualdad de trato y de oportunidades marcan el camino y señalan los obstáculos. Y en algunos campos, como la discriminación de las personas inmigrantes y/o por razones de origen racial o étnico y/o nacional, el camino está empedrado de dificultades adicionales.

Las normas jurídicas y las instituciones deben irse renovando según cambian las realidades sociales que regulan. En esa dirección el derecho del trabajo, con un fuerte componente antidiscriminatorio, se va adaptando históricamente a las nuevas realidades sociales (Rodríguez Piñero et al. 2020); en esa dirección van las propuestas de directivas comunitarias actualmente en discusión que vienen a establecer, entre otras cosas, estándares mínimos para los organismos de igualdad; en esa dirección van reflexiones académicas necesarias como las que llevan a cabo, desde una visión contra-hegemónica, M^a Ángeles Barrère y Dolores Morondo y su defensa de un “derecho antisubdiscriminatorio” (Barrère y Morondo 2011; Barrère 2018).

Este monográfico de la *Deusto Journal of Human Rights / Revista Deusto de Derecho Humanos* quiere contribuir modestamente, y poniendo el acento desde la perspectiva de la discriminación que

¹ Véase Cachón (2008).

sufren las personas inmigrantes por distintos motivos, a llevar al debate público y político la necesidad de que las políticas de igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico (y por otros motivos, además del género) permeen todas las políticas que permiten luchar contra la discriminación y contra sus elementos más estructurales (e institucionales). Activistas de base, académicos e investigadores de distintas áreas, desde el derecho hasta la sociología, y responsables políticos de distintos niveles, todos debemos contribuir en ese debate para ir construyendo una sociedad más justa.

4. El monográfico sobre “Igualdad, discriminación e inmigración”

El profesor Ferran Camas, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona, director de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía en esa universidad, y miembro de la Red Europea de expertos en no discriminación que informa a la Comisión Europea sobre desarrollos relacionados con las directivas comunitarias de igualdad de trato y no discriminación en España, hace un análisis general de la relevancia que tiene desde el punto de vista de la inmigración en España la Ley 15/2022 en su artículo *Non-discrimination of immigrants in Spain: contributions of new Spanish legislation on equal treatment and non-discrimination to the European and international sphere*. Comienza señalando la paradoja de una convocatoria sobre “Igualdad, discriminación e inmigración”, que incluye tres conceptos que, en principio, no están conectados desde el punto de vista jurídico. A partir de ahí examina cómo la Ley 15/2022, concebida como una ley de garantías, general y comprehensiva, viene a mejorar la transposición de las directivas comunitarias 2000/43 y 2000/78 y crea una Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Camas hace observar que la ley ha expandido de modo considerable los motivos de discriminación citados en el artículo 14 de la Constitución Española y en las directivas comunitarias y que el preámbulo de la ley hace referencia a la “discriminación estructural”. Luego repasa los tipos de discriminación que la ley define, que incluyen la discriminación múltiple y la interseccional, aspectos muy relevantes para las personas inmigrantes. Y tras señalar las positivas novedades introducidas por la ley en este campo, señala como la condición “inmigrante” no esté específicamente protegida en la ley. Y hace observar que, derivado del artículo 3.2 de la directiva 2000/43, la ley 15/2022 no se aplica a la Ley Orgánica 4/2000 de

derechos y libertades de los extranjeros en España. De esta compleja cuestión se ocupa la última y más extensa parte del artículo con un análisis de esta ley y sus implicaciones para la igualdad de trato de los extranjeros, en situación legal o indocumentada en España, y un detallado estudio de la legislación en torno a la igualdad de trato y no discriminación por distintos motivos que pueden afectar a las personas inmigrantes en el campo del acceso al empleo y las relaciones laborales. El hecho de que las personas inmigrantes estén invisibilizadas en las normas de protección contra la discriminación lleva al profesor Camas a formular en la parte final de su artículo la propuesta de que se incluya la condición de inmigrante de modo específico como un posible motivo de discriminación en las normas para la igualdad de trato. Porque, más allá de que se encuentren protegidos por motivos compartidos con los españoles como el origen racial o étnico, o la religión y otros, esto reforzaría la protección de las personas inmigrantes y daría visibilidad jurídica a la discriminación que padecen en distintos ámbitos de la vida social.

Sergio Moldes (universidades de Granada y de Luxemburgo), y Adolfo Sommarribas (European Migration Network y Universidad de Luxemburgo), exponen algunos rasgos de la vulnerabilidad de los inmigrantes en su artículo titulado *Policy Coherence for Vulnerability in Migration. The Crossroads of Migrant Integration Governance*. Los autores ponen de relieve los componentes de la "vulnerabilidad social" relevantes para analizar la cuestión inmigrante y partir de ahí se plantean tres cuestiones: 1) ¿En qué se diferencian las estrategias de integración entre siete países europeos (Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Alemania, España y Suecia)? 2) ¿Cómo perciben las minorías racializadas su protección? Y 3) ¿existe una relación entre las estrategias de integración y las percepciones de los grupos minoritarios racializados? Para responder a estas preguntas analizan la información del MIPEX (Índice de Políticas de Integración Migratoria) y de la REM (Red Europea de Migración) y analizan los datos de la décima ronda de la Encuesta Social Europea (ESS) para estudiar la percepción de la protección de los grupos minoritarios entre las minorías raciales. A partir del concepto de "Policy Coherence for Development", presentan el enfoque del "Policy Coherence for Migration and Development" (PCMD) que busca garantizar la coherencia en el alineamiento entre las políticas de migración y desarrollo. En respuesta a la primera pregunta, Moldes y Sommarribas muestran que, según MIPEX, existen diferencias notables en las estrategias de integración de los siete países comunitarios. Los datos de la ESS que se analizan para responder a la segunda cuestión muestran resultados que los autores califican de

“contradictorios” ya que la percepción de integración que declaran las minorías no se corresponde bien con los resultados de las valoraciones de las políticas de integración que han hecho los expertos en el MIPEX. Lo que puede ser llamativo pero es un resultado revelador. La tercera pregunta es examinada en el marco de la PCMD y los autores ponen de relieve que existe una relación entre la integración de los inmigrantes y la coherencia de las políticas porque, como dicen Moldes y Sommarribas, “como regla general, cuando los países adoptan políticas de integración integrales e inclusivas que se centran en aspectos sociales, económicos y culturales, los migrantes tienen más probabilidades de experimentar mejores resultados, menor vulnerabilidad y una mayor autopercepción de la protección estatal”.

Ángeles Solanes, catedrática de Filosofía del Derecho y Política de la Universidad de Valencia y presidenta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en España, aborda la problemática de los organismos para la igualdad de trato y no discriminación en su artículo titulado *Equality bodies in the European Union: The Spanish independent authority for equal treatment*. El artículo de Solanes comienza examinando las disposiciones internacionales que han impulsado la creación de este tipo de organismos, comenzando por la Directiva 2000/43 y por la pionera Recomendación 2 de la Commission against Racism and Intolerance (ECRI) que definió tres características básicas que para estos organismos: independencia, accesibilidad y calidad. La Recomendación de la Comisión Europea 2018/951 sobre estándares mínimos supuso otro paso adelante en las características que deberían tener estos organismos. Frente a estas orientaciones, Solanes pone de relieve la gran disparidad que existe entre los organismos en los distintos Estados miembros y cómo las propuestas de dos directivas de la Comisión Europea hechas en 2022, marcan un tiempo nuevo para estos organismos al pretender establecer unos estándares comunes. Después de examinar con detalle el primer organismo creado en España para dar cumplimiento (formal) a la trasposición de la directiva 2000/43, llamado inicialmente “Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico” y posteriormente Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) (que la profesora Solanes presidió durante un tiempo), expone los rasgos de la Autoridad Independiente creada por la Ley 15/2022, examinando diversas alternativas para su puesta en marcha. Al final del artículo hace una serie de reflexiones y propuestas concretas para el fortalecimiento de los organismos de igualdad (en línea con las propuestas de directivas que ahora hay sobre la mesa) y para el

funcionamiento de la Autoridad Independiente en España. Con ello persigue tres objetivos: contribuir al cumplimiento de la legislación comunitaria, ayudar a las víctimas de discriminación a acceder eficazmente a la justicia, y promover la igualdad de trato y prevenir la discriminación.

Nacho Hernández, profesor de la universidad de València, firma el artículo *The Court of Justice of the European Union on Ethnic and Racial Discrimination: An analysis of the application of Directive 2000/43/EC*, donde examina los diversos ámbitos de aplicación de la Directiva 2000/43 que han sido abordados jurisprudencialmente por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) haciendo un análisis crítico de los pocos pronunciamientos del Tribunal tras 23 años desde la entrada en vigor de la directiva. El autor expone como solo ha habido dos casos en los que el Tribunal haya identificado la existencia de discriminación directa (casos Feryn y CHEZ) porque el resto de los casos implicaban un trato diferenciado basado en la nacionalidad de las víctimas de terceros países. Es de gran interés el análisis que se presenta de cómo el Tribunal aborda la nacionalidad y el origen racial o étnico como conceptos distintos, desestimando así acusaciones de discriminación basada únicamente en la nacionalidad por carecer de fundamento en rasgos raciales o étnicos. Hernández pone de relieve que la llegada de casos al TJUE ha venido impulsada por diversos organismos de igualdad. El artículo termina haciendo propuestas relevantes, como revisar la cláusula de exclusión de nacionalidad para evitar que pasen desapercibidas formas ocultas de discriminación racial y étnica o que el TJUE considere con más profundidad la posible discriminación estructural.

Laura García-Juan (Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín), Sara Benedí (University College Dublin) y Xavier Alonso (Generalitat de Cataluña) abordan específicamente el organismo de igualdad creado por la Ley 15/2022 en España es su artículo titulado *La futura Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación: diseño institucional para una prestación de asistencia independiente y efectiva*. El artículo responde a dos cuestiones: cuál sería el mejor diseño institucional de la futura Autoridad Independiente creada por la Ley 15/2022 para garantizar una asistencia a las víctimas independiente y efectiva; y 2) cómo lograr que ese diseño abarque todos los motivos de discriminación. El artículo comienza analizando la experiencia del CEDRE y su servicio de atención a las víctimas de discriminación llevado a cabo a través de una red de ONGs. A continuación examina, a la luz de las nuevas propuestas de la Comisión Europea de 2022, tres aspectos del

organismo de igualdad en España (tanto del CEDRE como de la Autoridad Independiente): la independencia, los motivos cubiertos y alcance del mandato, y la función asistencial y otras funciones. En las conclusiones los autores hacen propuestas relevantes sobre los rasgos que deberían tener los organismos de igualdad a la luz de las nuevas propuestas de directivas y discuten como articularlos a nivel territorial en la España de las autonomías, a nivel local, y que papel pueden tener las ONGs activas en la lucha contra la discriminación en los distintos campos.

El artículo de Francisco Javier Durán (Universidad de Granada) se titula *Diferencias de trato en los Estados miembros ante la afluencia masiva de personas desplazadas y solicitantes de protección internacional ¿Discriminación o aplicación justificada del Derecho de la Unión?* Durán analiza si las diferencias de trato en los distintos Estados miembros, especialmente en relación con la acogida de las personas que han tenido que huir de la guerra en Ucrania y antes en Siria, y las disfunciones e incumplimientos de las normas del Sistema Común Europeo de Asilo suponen actos discriminatorios, o bien están justificadas por las normas de la UE. Tras un extenso análisis de las normas internacionales y europeas y de las diferentes prácticas de los Estados miembros, el autor muestra cómo se produce un trato diferenciado en los distintos estados entre personas necesitadas de protección internacional que se encuentran en la situación similar, pero tienen distintas circunstancias personales o nacionalidad. Durán pone de manifiesto que esto ocurre no sólo en relación con el acceso a la protección internacional, sino también en cuanto al alcance de esta (internacional/asilo o interna/residencia por razones humanitarias). Pero encuentra que en la mayor parte de los casos las diferencias de trato basadas en la nacionalidad se encuentran amparadas por la normativa de la UE, y es difícil identificarlas como discriminación conforme a las normas internacionales o de la propia UE.

Natalia Elizabeth Viganò (Universidad de Granada) escribe sobre *La interseccionalidad de la discriminación por razones de género, raza y etnia de las mujeres solicitantes de asilo víctimas de violencia de género en la UE. Especial referencia a la situación italiana*. La autora muestra el papel determinante que el género juega en el proceso migratorio de las mujeres que solicitan asilo en la UE y a la vez el hecho fundamental de que el género no opera de manera aislada, porque las mujeres que buscan asilo se enfrentan a diversas formas de discriminación que actúan de manera interconectada con otros factores como su origen extranjero y/o su origen racial o étnico. De ahí la necesidad de adoptar una perspectiva interseccional en el análisis de las normas y prácticas

que regulan el asilo en la UE. Viganò analiza con detalle el caso de Italia. Y concluye defendiendo que, dado el carácter fragmentario de la legislación europea antidiscriminatoria, es crucial promover la adopción de medidas que aborden la igualdad de trato de manera integral y con un enfoque interseccional.

Por último, el artículo de José Miguel Iturmendi (CUNEF Universidad), se titula *La discriminación algorítmica y su impacto en la dignidad de la persona y los derechos humanos. Especial referencia a los inmigrantes*. El artículo repasa la extensa literatura existente en este campo de tanta actualidad con el objetivo de analizar la relación entre la discriminación algorítmica y los derechos humanos en lo que respecta al derecho a la no discriminación, el derecho a la privacidad y el principio de igualdad ante la ley, particularmente con sus implicaciones para los inmigrantes. El autor recuerda que la discriminación algorítmica se refiere al uso de algoritmos de aprendizaje automático para tomar decisiones que afectan a las personas en diversas áreas de la vida social. Iturmendi repasa los factores que influyen en la discriminación algorítmica, como los sesgos en los datos y modelos utilizados en su construcción, y la falta de transparencia y de diversidad en su desarrollo. Y frente a ello resalta algunos principios para lograr una regulación adecuada. El artículo examina también el impacto negativo que la discriminación algorítmica puede tener para los inmigrantes de modo especial en cuatro áreas: el acceso al crédito, la contratación laboral, las solicitudes de asilo, y la vigilancia y control fronterizo. El artículo termina haciendo diversas recomendaciones para la regulación y uso justo de los algoritmos.

Bibliografía

- Aysa-Lastra, María y Lorenzo Cachón. 2013. "Movilidad ocupacional segmentada: el caso de los inmigrantes no comunitarios en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 144: 23-47.
- Barrère, María Ángeles. 2018. "Filosofías del Derecho antidiscriminatorio ¿Qué Derecho y qué discriminación? Una visión contra-hegemónica del Derecho antidiscriminatorio", *Anuario de Filosofía del Derecho* XXXIV: 11-42.
- Barrère, María Ángeles y Dolores Morondo. 2011. "Subordiscriminación y discriminación interseccional: Elementos para una teoría del Derecho antidiscriminatorio", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 45: 15-42.
- Bagnaha, María y Emilio Reyneri. 2001. "La inmigración en los países del sur de Europa y su inserción en la economía informal" en *El impacto de la inmigración en la economía y en la sociedad receptora*, coordinado por Carlota Solé, 53-212. Barcelona: Anthropos.

- Borjas, George. 1990. *Friends or Strangers, the Impact of Immigrants on the U. S. Economy*, Nueva York: Basic Books.
- Bovenkerk, Frank. 1992. *Testing discrimination in natural experiments: A manual for international comparative research on discrimination on the grounds of "race" and ethnic origin*, Ginebra: OIT.
- Cachón, Lorenzo. 1995. *Prevenir el racismo en el trabajo en España*, Madrid: IMSERSO.
- Cachón, Lorenzo. 2002. "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 97: 95-126.
- Cachón, Lorenzo. 2003. "Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación", en *La discriminación racial. Propuestas para una legislación antidiscriminatoria en España*, AA.VV., 39-101, Barcelona: Icaria.
- Cachón, Lorenzo. 2004. "España y la Directiva 2000/43: de la 'ocasión perdida' a una legislación general sobre igualdad de trato", *Tiempo de Paz* 73: 13-22.
- Cachón, Lorenzo. 2008. *La "España inmigrante": marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona: Ánthropos.
- Cachón, Lorenzo. 2022. "Los inmigrantes jóvenes en el mercado de trabajo en España: la asimilación segmentada en acción", en *La integración laboral y social de los inmigrantes en España*, *Mediterráneo Económico* 36, coordinado por Joaquín Arango: 19-35.
- Cea D'Ancona, M^a Ángeles y Miguel S. Valles. 2021a. "Multiple discrimination: From perceptions and experiences to proposals for anti-discrimination policies", *Social & Legal Studies* 30, n. 6: 937-958.
- Cea D'Ancona, M^a Ángeles y Miguel S. Valles. 2021b. *Evolución de la discriminación en España. Informe de las encuestas IMIO-CIS de 2013 y 2016*, Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.
- Chiswick, Barry. 1977. "A longitudinal analysis of the occupational mobility of immigrants", en *Proceedings of the 30th Annual Winter Meetings*, editado por B. D. Dennis, Madison: Industrial Relations Research Association.
- Chopin, Isabelle. 1999. "The Starting Line: A harmonized approach to the fight against racism and to promote equal treatment", *European Journal of Migration and Law* 1: 111-129.
- Colectivo IOE. 1995. "Discriminación contra trabajadores marroquíes en el acceso al trabajo" en *La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España*, Ginebra: OIT.
- Crowley, Niall. 2022. *To name and address the underlying problem: Structural discrimination on the ground of racial or ethnic origin*, Bruselas: Comisión Europea.
- Díez Nicolás, Juan y M^a José Ramírez. 2001. *La voz de los inmigrantes*, Madrid: IMSERSO.
- Freeman, Richard. 1994. "El progreso económico de los negros desde 1964", en *Mercados de trabajo en acción. Ensayos sobre economía empírica*, 151-169. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Hirsh, C. Elizabeth y Sabino Kornrich. 2008. "The context of discrimination: workplace, conditions, institutional environments, and sex and race discrimination charges", *American Journal of Sociology* 113, n. 5: 1394-1432.
- Massey, Douglas. 2007. *Categorically unequal: The American stratification system*, Nueva York: Russel Sage.
- Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 5, n. 2: 145-174.
- Merton, Robert. 1970. *Teoría y estructura sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OIT. 2007. *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*, Ginebra: OIT.
- Polavieja, Javier, Bram Lancee, María Ramos, Susanne Veit y Rita Yemane. 2023. "In your face: a comparative field experiment on racial discrimination in Europe", *Socio-Economic Review* 21, n. 3: 1551-1578.
- Portes, Alejandro, Rosa Aparicio y William Haller. 2016. *Spanish legacies: The coming of age of the second generation*, Oakland: University California Press.
- Portes, Alejandro y Min Zhou. 2012. "La nueva segunda generación: la asimilación segmentada y sus variantes", en *Sociología económica de las migraciones internacionales*, editado por Lorenzo Cachón, 43-62, Barcelona: Anthropolos.
- Rea, Andrea y Maryse Tripier. 2009. *Sociología de la inmigración*, Barcelona: Hacer editorial.
- Rea, Andrea, John Wrench y Nouria Ouali. 1999. "Introduction: Discrimination and diversity", en *Migrants, ethnic minorities and the labour market. Integration and exclusion in Europe*, editado por John Wrench, Andrea Rea y Nouria Ouali, 1-20, London: Macmillan.
- Reyneri, Emilio. 1996. *Sociología del mercado del lavoro*, Bologna: Il Mulino.
- Rodríguez Piñero, Miguel, Fernando Valdés, M^a Emilia Casas. 2020. "Una propuesta sobre un Derecho del Trabajo renovado", *Derecho de las Relaciones Laborales* 8: 1009-1020.
- Valles, Miguel S., M^a Ángeles Cea y Gloria Domínguez. 2017. "Discriminación múltiple e inmigración". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 159: 123-138.
- Wrench, John. 1996. *Preventing Racism at the workplace. A report on 16 European Countries*, Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Wrench, John. 1998. *The UE, ethnic minorities and migrants at the workplace*, Londres: Kogan Page.