



Investigando los límites de la lucha legal contra el racismo: El marco español de antidiscriminación por origen racial o étnico (Investigating the limits of legal anti-racist struggle: The Spanish framework against racial or ethnic discrimination)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 11, ISSUE 3 (2021), 753-786: INVESTIGATIONS – INVESTIGACIONES – IKERLANAK

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1183](https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1183)

RECEIVED 16 JUNE 2020, ACCEPTED 26 NOVEMBER 2020

LUCA SEBASTIANI* 

Resumen

En este artículo analizo la articulación entre saberes, prácticas y dispositivos emergentes del marco de las políticas españolas de antidiscriminación por origen racial o étnico. Basándome en el trabajo de campo realizado en Madrid y otras localizaciones durante 2019, profundizo en las problematizaciones del racismo alentadas por los actores situados (tanto institucionales como “no gubernamentales”) que participan en este espacio, indagando cómo estas repercuten en las nociones legales adoptadas y en las prácticas “cotidianas” de contraste jurídico a la discriminación. Centrándome en tres ámbitos de discusión y práctica institucional, evidencio como resultados: a) una noción prevalente de igualdad/discriminación individualista y abstracta, que menoscaba la dimensión colectiva del racismo y se encuentra atravesada por la “blanquitud institucional”; b) la negación/relativización del racismo institucional/estructural/gubernamental; c) la difuminación del antirracismo dentro de una visión legalista, que no consigue atender a las vertientes sociales, políticas e históricas de la discriminación racial.

Palabras clave

Discriminación racial o étnica; racismo institucional; lucha legal contra el racismo; Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica; España

Este artículo forma parte del proyecto *POLITICS – La política del antirracismo en Europa y América Latina. Producción de conocimiento, decisión política y luchas colectivas*, en el que participo como investigador posdoctoral. El proyecto es financiado por el Consejo Europeo de Investigación (ERC) en el ámbito del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea, Horizonte 2020 (acuerdo de subvención nº ERC-2016-COG-725402).

* Luca Sebastiani. Investigador posdoctoral Centro de Estudos Sociais (CES) Coimbra. Doctor en Antropología Social por la Universidad de Granada. Centro de Estudos Sociais, Colégio da Graça, Rua da Sofia nº 136-138, 3000-389 Coimbra, Portugal. Email: lucasebastiani@ces.uc.pt

Abstract

This paper focuses on the articulation between knowledge(s), practices and devices emerging from the Spanish policy framework against racial or ethnic discrimination. Based on the fieldwork done in Madrid and other Spanish localisations during 2019, I delve into the problematisations of racism fostered by situated actors (both institutional and “non-governmental”) that participate in this space, focusing on how such problematisations affect the legal notions being adopted and the “daily” legal struggle against discrimination. By addressing three specific situations, I point to the following results: a) a prevailing individualist and abstract notion of equality/discrimination, which ends up underestimating the collective dimension of racism and is traversed by “institutional whiteness”; b) the denial/downplaying of institutional/structural/governmental racism; c) the blurring of anti-racism within a legalist approach, not able to deal with the social, political, and historical dimensions of racial discrimination.

Key words

Racial or ethnic discrimination; institutional racism; legal struggle against racism; Council for the Elimination of Racial or Ethnic Discrimination; Spain

Table of contents

1. La minimización del racismo en el contexto español.....	756
2. Conceptualizando el racismo y su relación con el derecho.....	757
3. Contextualización: el marco español de antidiscriminación racial o étnica	761
4. Notas metodológicas sobre el proceso de investigación.....	763
5. Tensiones y encrucijadas del marco de antidiscriminación: análisis de tres ámbitos de discusión y práctica institucional	764
5.1. De la ley 62/2003 a la proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación.....	765
5.2. El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica	769
5.3. El Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica	773
6. Conclusión: la paradoja legalista ante la primacía de lo social.....	778
Referencias	780

1. La minimización del racismo en el contexto español

Este artículo se centra en las concepciones del racismo subyacentes en las políticas públicas españolas de antidiscriminación con base en el origen racial o étnico,¹ con particular atención a los dispositivos establecidos para su contraste legal. Así haciendo, he aceptado la invitación de Lentin a problematizar el antirracismo (entendido en una acepción amplia), no considerándolo “únicamente, y de una manera desproblematizada, el contrario del racismo” (Lentin 2004, p. 428), y poniendo bajo escrutinio las prácticas sociales, políticas y jurídicas llevadas a cabo bajo este paraguas.

A día de hoy, en el contexto español se han realizado escasos estudios desde esta perspectiva (véanse Maeso y Cavia 2014, Azarmandi 2017, Johansson 2017, Gil-Benumea 2019). Los debates públicos sobre el racismo se han dado muy puntualmente y, al igual que en otros países de Europa del Sur, en una estrecha vinculación con las políticas migratorias (Azarmandi 2017), sobre todo a partir de los noventa, como consecuencia de la entrada del país en la Unión Europea (1986). En cambio, la implementación de un marco legal de antidiscriminación se dio en la década posterior, a raíz de la transposición de la Directiva 2000/43/CE “sobre igualdad racial”. Un estudio de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea afirma que, a esas alturas, las autoridades políticas españolas no consideraban el racismo un problema relevante que requiriera de leyes específicas (European Union Agency for Fundamental Rights –FRA– 2012, p. 10). Dos décadas después de la caída del franquismo, se iba fortaleciendo una narrativa de España como país democrático y comprometido con los derechos humanos, y de su ciudadanía como gentes solidarias, abiertas y, generalmente hablando, no racistas. En este orden discursivo, los “episodios” de racismo han venido siendo concebidos como eventos aislados y excepcionales, quiebres de la normalidad democrática protagonizados por “manzanas podridas”.

Es cierto que, en el contexto de las políticas públicas, se observan algunas variaciones discursivas. Tal como veremos, existe cierta tensión entre la narrativa de actores “conservadores” que rebajan la importancia de una legislación específica contra el racismo, y la de actores “progresistas” que insisten en la necesidad de dispositivos legales más eficaces. No obstante, las críticas de estos últimos remiten principalmente a cuestiones de eficacia, financiación o voluntad política; en cambio, en lo que respecta a la definición del racismo, se observan menos diferencias. En efecto, se detecta una problematización hegemónica que, aunque oscile entre considerarlo la consecuencia de prejuicios difundidos o, alternativamente, de predisposiciones patológicas y extremistas, no deja de entenderlo como un acto “aislado”, desconectado de dinámicas sociales más profundas, localizable en la responsabilidad de individuos concretos. De ahí, las políticas públicas suelen desplegar dos tipologías prevalentes de intervención: por un lado, una “agenda de reforma moral” (Maeso y Cavia 2014, p. 157) orientada a la sensibilización de la ciudadanía y a desmontar estereotipos y prejuicios, y por el otro, un marco jurídico que posibilite demandas legales por parte de las víctimas² de

¹ Aunque existen varios motivos de discriminación (género, orientación sexual, edad, etc.), visto el enfoque de este artículo, sobrentenderé “por defecto” que me estoy refiriendo a la discriminación racial o étnica.

² Al tratarse de la expresión oficial utilizada en este marco político, en ocasiones recurriré a la expresión “víctima(s)”; no obstante, he de subrayar la sensación de pasividad y falta de agencia que esta terminología trasmite (véase Garcés 2011).

discriminación, para obtener medidas de reparación y compensación.³ Para el presente artículo, me centraré en este segundo ámbito. Basándome en el trabajo de campo realizado en Madrid y otras localizaciones durante 2019, ilustraré que tanto las definiciones adoptadas por la normativa de antidiscriminación como las dificultades concretas encontradas por los actores diputados a su implementación y contraste legal, apuntan a una minusvaloración de la dimensión institucional y estructural del racismo. También mostraré cómo, en este contexto, se observa una reducción/reorientación de la práctica antirracista hacia la interposición de demandas individuales por parte de quienes hayan sufrido “incidentes discriminatorios” (término utilizado por los principales actores). Desde esta perspectiva legalista, se subestima el componente histórico del racismo y se desdibuja el reconocimiento de su dimensión colectiva.

En la próxima sección, discutiré algunos conceptos teóricos relevantes para el análisis empírico y esbozaré una reflexión alrededor de la relación entre racismo y derecho. A continuación, contextualizaré la emergencia del marco de antidiscriminación español, en su conexión con la Unión Europea. Finalmente, analizaré tres ámbitos de discusión y práctica institucional procedentes de mi trabajo de campo, al considerarlos ejemplos paradigmáticos de las tensiones y dificultades arriba mencionadas: el debate en torno a la Proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica y el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica.

2. Conceptualizando el racismo y su relación con el derecho

Después de la Segunda Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la UNESCO conceptualizaron el racismo principalmente como “una cuestión de actitudes individuales prejuiciosas y falta de educación” (Lentin 2004, p. 438). Esta problematización fue retomada en diferentes contextos; entre ellos, el español. Aquí, el racismo ha sido frecuentemente asociado a los estereotipos y prejuicios (Allport 1954), considerándose que estos últimos estarían en la base de la discriminación (un trato desfavorable e injustificado). Como Henriques (2003) ha subrayado, este enfoque se caracteriza por una dicotomía subyacente entre individuo y sociedad: por un lado, los prejuicios individuales son interpretados como sesgos del pensamiento y reducidos a errores de procesamiento de información. Por el otro, el hincapié en los procedimientos cognitivos conlleva un desinterés por cuestiones de contenido que deberían ser centrales: en particular, el hecho de que determinados “grupos” sean mucho más frecuentemente objeto de representaciones y estereotipos humillantes es asumido como algo dado, un dato social externo cuyos fundamentos históricos no revisten interés analítico (Henriques 2003). De esta manera, el dualismo individuo/sociedad propuesto por esta lectura “hace que incluso análisis radicales terminen siendo puestos al servicio de las relaciones sociales existentes, reforzándolas o perpetuándolas” (Henriques 2003, p. 58). El enfoque psicologista que acabo de comentar ha sido retomado por estudios relevantes para las políticas públicas, que lo han combinado con elementos de sociología cuantitativa para dar lugar a diferentes encuestas de percepción sobre las actitudes de la

³ En los casos acompañados de violencia física o verbal por motivos racistas (conocidos como “delitos de odio”), también se prevén medidas penales para castigar a los agresores. Por razones de espacio, no abordaré la dimensión penal en este escrito.

población española con respecto de (principalmente) las personas migrantes (véase Fernández *et al.* 2015). Estas encuestas suelen presentar diagnósticos parecidos de la sociedad española: por un lado, estarían los “prejuicios sutiles” (Pettigrew y Meertens 1995) de la mayoría de la población, presentados como contradicciones consustanciales a la naturaleza humana y no particularmente graves; por el otro, estaría el “racismo biológico” (Fernández *et al.* 2015, p. 30) manifiesto en los casos extremos y patológicos, individuos o grupos abiertos e ideológicamente racistas aunque muy minoritarios –lo que Maeso ha definido como la “narrativa del ‘verdadero racista’” (Maeso 2018).

Adoptando una perspectiva diferente, quiero resaltar otros acercamientos al racismo, recurriendo especialmente a las contribuciones de intelectuales negros/afrodescendientes enmarcados dentro de una tradición de “analítica negra” (*Black analytics*) (Hesse 2014) que, a pesar de su relevancia y consistencia histórica, no ha logrado una difusión exitosa en el contexto español. Lejos de reducir el racismo a tendencias psicológicas ahistóricas e internas a las personas, estos enfoques lo conceptualizan como un sistema de dominación y una cuestión de relaciones de poder asimétricas. En los Estados Unidos de finales de los sesenta, Ture y Hamilton acuñaron la expresión “racismo institucional” para señalar que el racismo no se manifiesta únicamente en los actos intencionales de los racistas “abiertos”, reproduciéndose mediante dinámicas sociales más profundas o incluso impersonales, produciendo la inferiorización de las poblaciones no blancas en diferentes ámbitos (mercado de trabajo, educación, vivienda) y originándose “en las operaciones de fuerzas establecidas y respetadas socialmente” (Ture y Hamilton 1992, p. 3). En las políticas públicas británicas, esta noción fue retomada por el *Informe Macpherson*⁴ (1999); no obstante, al definir el racismo institucional como “procesos, actitudes y comportamientos que se convierten en discriminación a través de prejuicios involuntarios, ignorancia, falta de consideración y estereotipos racistas” (Macpherson 1999, p. 49), este documento volvía a introducir el paradigma psicologista y planteaba una interpretación más difuminada de la idea original, aludiendo a actos discriminatorios acontecidos *en contextos institucionales* y perpetrados por personas prejuiciosas.

Algunos autores han diferenciado entre “racismo institucional” y “racismo estructural”, recurriendo a la última expresión para señalar la imbricación del racismo en las estructuras sociales e históricas más profundas y su capacidad para vertebrar el funcionamiento de los aparatos estatales (véase Almeida 2018), o para destacar la articulación entre capitalismo y racismo y los procesos de segmentación racial que atraviesan el mercado de trabajo. Desde un entendimiento más amplio, Hesse (2004) ha enfatizado la lógica gubernamental del racismo, que se reproduce a través de regímenes de prácticas, discursos, saberes, disposiciones, ensamblajes, dispositivos... y atraviesa el funcionamiento de diferentes instituciones (entendidas desde una acepción amplia y no formalista), reglamentos y otras prácticas de gestión bio/necropolítica de la población. Alejándose del paradigma de la intencionalidad, este autor subraya el “impacto o efecto estratégico” (Hesse 2004, pp. 143–144) del racismo como sistema de poder. Finalmente, Essed (1991) ha puesto en el centro la pervasividad del “racismo cotidiano” experimentado por las personas no blancas, el cual atraviesa sus relaciones

⁴ Se llama *Informe Macpherson* el documento producido como resultado de la investigación oficial sobre el asesinato del joven negro Stephen Lawrence a manos de la policía londinense (1993).

interpersonales y sus vivencias diarias y, lejos de constituir una interrupción de la normalidad, representa más bien la normalidad.

Con algunos matices, los enfoques anteriores suelen aproximarse al concepto de “raza” entendiéndolo como una categoría relacional y una construcción social y política. A este respecto, Hall afirma que la raza es un “significante flotante” o “corredizo” (Hall 1997, p. 5), aludiendo a la multitud de marcadores (color de piel, etnicidad, cultura, religión/creencia, biología, procedencia...) que históricamente han sido utilizados para racializar a las poblaciones dominadas (véase también Grosfoguel 2016). Para Quijano (2000), la idea de raza surgió durante la colonización de América Latina, siendo utilizada por los europeos para jerarquizar a las poblaciones dominadas y para expresar la oposición (asimétrica) entre “europeidad” y “no europeidad”⁵ (Sayyid 2017), “Occidente y el Resto” (Hall 1996), “zona del ser” y “zona del no ser” (Fanon 1996), “civilización” y “salvajismo”, “blanquitud” (Frankenberg 2004) y “no blanquitud”.⁶

Dada la relevancia de las prácticas jurídicas para el presente artículo, aportaré algunas reflexiones sobre la relación entre derecho y racismo. Para empezar, quiero mencionar la corriente intelectual de la Teoría Crítica de la Raza (Critical Race Theory, o CRT), surgida a partir de los años setenta en el contexto de los estudios jurídicos estadounidenses (Derrick Bell y Kimberlé Crenshaw son dos de los nombres más conocidos). Entre otras cosas, la CRT visibilizó el papel central del derecho estadounidense para la construcción sociopolítica de la raza y la reproducción del racismo, no solamente durante la esclavitud o las leyes Jim Crow, sino también en la actualidad. Entre las aportaciones más relevante de esta corriente, resalto a partir de Möschel (2014, p. 41): a) la observación de que el racismo estadounidense no es episódico sino endémico, al encontrarse imbricado en/reproducido por los dispositivos legales; b) la crítica a los enfoques ahistóricos al derecho y a la presunción del carácter justo de las instituciones sociales existentes; c) la centralidad otorgada a los conocimientos, experiencias y prácticas emancipadoras llevadas a cabo por las propias personas racializadas.

Hasta ahora, la CRT ha encontrado una muy tímida acogida en los países de Europa continental; generalmente, sus opositores plantean la existencia de diferencias insalvables entre el contexto estadounidense y el europeo, argumentando la intraducibilidad de este enfoque fuera del su contexto de origen. Dicha narrativa ha sido desafiada por Möschel, quien niega la existencia de dos formas ontológicamente diferentes de racismo y explica la escasa difusión de la CRT en Europa en base a razones históricas, teóricas y políticas; en particular, señala como impedimento principal para

⁵ Atendiendo a Hesse (2007), la Europeidad no es una mera cuestión de piel, ni tampoco únicamente un asunto de nacionalidad (se puede ser formalmente ciudadano europeo y, al mismo tiempo, ser tratado como un “sujeto colonial”). Se trata más bien de una construcción histórica, forjada a través de la experiencia colonial, y que se alimenta de diferentes jerarquías constituidas “en términos materiales, discursivos y extracorporales” (Hesse 2007, 646). Especificando entonces la definición de Hall de la raza como “significante flotante”, la “Europeidad” y su opuesto relacional, la “no Europeidad”, son los dos términos de esa relación racista aquí descrita, los cuales se expresan a través de varios significantes posibles y pensables, conforme a los repertorios dados en un momento/contexto dado.

⁶ La blanquitud tampoco es una mera cuestión de piel: se trata de un “lugar de ventaja estructural” y de privilegio racial, internamente diverso, pero también “normativo” en su capacidad para imponer marcos de sentido y formas de hacer hegemónicas (Frankenberg 2004, pp. 312–313). Ahmed (2007) habla de “blanquitud institucional” para referirse a su capacidad para moldear cuerpos, instituciones y saberes.

una “trasplatación” de la CRT a contextos europeos la “ceguera al color de Europa Continental” (Möschel 2014, p. 121). Con esto, se refiere a la desatención del derecho continental europeo hacia la categoría de raza, la cual lejos de atajar el racismo, alienta un entendimiento muy estrecho del mismo y fracasa a la hora de reconocer la experiencia vivida de quienes lo sufren. Para estas últimas personas, el sistema legal “solamente impone obligaciones y reprime a través de leyes migratorias, criminales, administrativas y perfiles raciales sin ofrecer ninguna protección seria y efectiva de la discriminación racial” (Möschel 2011, p. 1655). Además, a través de ejemplos procedentes de países como Francia o Italia, Möschel ilustra que el enfoque *color blind* oficialmente declarado es más bien selectivo y unidireccional: cuando las identificaciones raciales son movilizadas para reivindicar derechos estas son negadas, pero cuando son utilizadas en un sentido represivo por los poderes públicos, al sistema jurídico no le cuesta mucho esfuerzo decretar su legalidad (Möschel 2014).

Otros análisis arraigados en contextos europeos han puesto de relieve conclusiones similares a las mencionadas hasta ahora. Por ejemplo, basándose en su estudio del derecho británico, Fitzpatrick ha observado que, aunque la práctica jurídica se conciba a sí misma como una esfera separada de la “vida material” (Fitzpatrick 1990, p. 249), esta no deja de estar influida por los procesos sociales que allí acontecen (entre ellos, el racismo): de hecho, estos procesos son constitutivos del derecho, lo constriñen, delimitan sus fronteras y alcance. Así pues, existen unos “límites persistentes más allá de los cuales la ley no intervendrá (...). Si intentamos superar estos límites, encontraremos en sus fronteras ‘estrategias generales’ que se aprovechan del racismo, estrategias que implican el poder del capital y la nación” (Fitzpatrick 1990, p. 250). Desde este punto de vista, el derecho liberal, por mucho que considere el racismo una “desviación” de la normalidad, no es incompatible con él, incluso subsume elementos racistas dentro de su forma de operar (Fitzpatrick 1990, pp. 247–250). Analizando debates sobre racismo y antidiscriminación afrontados por diferentes instituciones de la Unión Europea, Maeso afirma que el derecho occidental no es pensable fuera de los supuestos coloniales que lo posibilitan: “la raza es constitutiva de la identidad del derecho moderno, de sus fundamentos míticos: la progresión desde el salvajismo a la civilización y el desarrollo de nociones legales formales y universales frente a las tradiciones particularistas y comunitarias” (Maeso 2018, p. 3). De ahí que la pretensión civilizacional del derecho occidental sea una expresión de su eurocentrismo. Estas contribuciones, entre otras cosas, ilustran que los aportes analíticos de la CRT estadounidense pueden ser trasladables a otras realidades, siempre y cuando sean capaces de atender a las diferentes vicisitudes e historias que han ido imprimiendo matices específicos a las construcciones raciales de cada lugar.

En definitiva, puede decirse que un elemento central resaltado por esta discusión teórica es la necesaria demistificación de la presunta “inocencia” del derecho con respecto del racismo. A este respecto, la literatura especializada ha mencionado varios mecanismos concretos y “mundanos” a través de los cuales el racismo no es reconocido o incluso se normaliza en/a través de los procedimientos legales. Por ejemplo, se ha hecho referencia a la dificultad extrema para demostrar, dentro del proceso judicial, las finalidades racistas de una acción. Frecuentemente, debido a la “incomodidad, falta de voluntad o sesgo por parte de las autoridades judiciales” (Möschel 2011, p. 1653), el racismo se convierte en otra cosa –en falta de habilidades comunicativas, psicológicas o incluso en

hipersensibilidad atribuible a la parte demandante (Fitzpatrick 1990). Igualmente, la naturaleza técnica del proceso jurídico, su lógica adversarial y los “trucos del oficio” operan en el sentido de difuminar las ya frágiles evidencias de discriminación (Fitzpatrick 1990). Finalmente, se ha subrayado la contradicción entre la “fluidez social de la discriminación” y las estrechas “fronteras de su existencia legal” (Amiriaux y Guiraudon 2010, p. 1703). En efecto, el derecho antidiscriminatorio pretende intervenir ex post, mediante demandas individuales iniciadas por la parte discriminada (Fredman 2001, Mason 2010), y lo hace ante situaciones que, lejos de ser interrupciones excepcionales de la normalidad, se reproducen continuamente en la práctica social (Amiriaux y Guiraudon 2010). Mason, quien considera improcedente pretender eliminar la discriminación a través de los tribunales, comenta esta paradoja proponiendo la analogía con un sistema de fiscalidad redistributiva en donde la implementación se hiciera a través de los recursos individuales de cada persona afectada por la pobreza (Mason 2010, p. 1741). Así, si las personas que sufren el racismo a diario tuvieran que resolver judicialmente cada situación, sus vidas posiblemente se convertirían en un papeleo permanente e infructuoso. Por otra parte, también es cierto que, tal como observa la CRT, si el derecho no consigue contrarrestar el racismo no es meramente por una cuestión de eficacia o insuficiencia de las medidas tomadas ante procesos históricos y estructurales más amplios, sino también porque el derecho está frecuentemente imbricado en esos procesos e implicado en la normalización/reproducción de las relaciones racistas existentes, ya sea de manera directa y visible (caso de los Estados Unidos) o indirecta y más implícita (caso de Europa continental). De ahí que sea ciertamente necesario, aunque no suficiente, evidenciar la relevancia de un análisis detallado de las construcciones raciales posibilitadas por el derecho.

3. Contextualización: el marco español de antidiscriminación racial o étnica

En el contexto español, las escasas políticas públicas “antirracistas” se han venido implementando en estrecha conexión con el marco de la Unión Europea, en donde el concepto de “antidiscriminación” ha jugado un papel central (Amiriaux y Guiraudon 2010). Una medida central es la directiva 2000/43/CE, “relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico” (también llamada Directiva sobre Igualdad Racial). Reproduciendo la idea de una normalidad no racista, define el principio de igualdad de trato como “la *ausencia*⁷ de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico” (Consejo de la Unión Europea 2000, p. 24) y prohíbe dicha discriminación en ámbitos como el acceso al empleo y la formación, las condiciones de trabajo, la participación en organizaciones sindicales o empresariales, el acceso a servicios y prestaciones (públicos o abiertos al público) y la educación. Para operacionalizar sus disposiciones, establece una serie de definiciones como “discriminación directa”, “discriminación indirecta”, “acoso discriminatorio” e “instrucción de discriminar”, algunas de las cuales serán retomadas en la discusión posterior. Además, obliga a los estados a establecer un organismo de igualdad independiente, para realizar estudios e informes, formular propuestas legislativas y prestar asistencia a las víctimas de discriminación.

⁷ En este artículo, todas las cursivas dentro de citas son mías.

La directiva fue transpuesta al ordenamiento español mediante la ley 62/2003, “de medidas fiscales, administrativas y del orden social”, aprobada en sede parlamentaria durante el gobierno del Partido Popular liderado por José María Aznar. Se trata del único caso, a nivel europeo, en donde la directiva fue transpuesta dentro de una ley más amplia, cuyas otras disposiciones nada tenían que ver con la antidiscriminación (Bell *et. al* 2007, p. 11).⁸ Además de efectuarse algunos meses fuera de plazo, la transposición se hizo a la baja, recogiendo las condiciones mínimas exigidas por el marco comunitario (Esteve García 2008, p. 200) y haciendo “un pobre trabajo de copia y pega” (Guiraudon 2009, p. 537). Además, el organismo de igualdad establecido, llamado Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (y abreviado de ahora en adelante como “Consejo” a pesar de algunos cambios menores en su denominación), no era realmente independiente, al configurarse como un órgano colegiado de la administración estatal. El Consejo se reunió por primera vez solo en 2010: tras unos primeros años de actividad bajo la presidencia de José Manuel Fresno, experimentó la dimisión (2014) de su sucesor, Fernando Rey Martínez, en protesta contra la falta de fondos y de compromiso por parte del gobierno (European Commission against Racism and Intolerance –ECRI– 2018). A partir de entonces, hubo un “parón” (expresión utilizada por mis interlocutoras⁹ de campo) que duró hasta octubre de 2018, cuando el nuevo ejecutivo socialista nombró a la catedrática Ángeles Solanes como presidenta.

En su propio seno, el Consejo creó la Red de Centros de Asistencia a las Víctimas de Discriminación por Origen Étnico o Racial (2010), encargándole –como el propio nombre sugiere– la atención y ayuda a las víctimas de racismo. Nacida como un programa piloto, la red estableció puntos de asesoramiento en todas las comunidades autónomas durante el primer año (Consejo 2011c, p. 3), gestionados por ONG. En 2013 cambió su nombre por Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica (de ahora en adelante: Servicio de Asistencia) y, mediante una licitación pública, su gestión sería encargada a la Fundación Secretariado Gitano (FSG), desde la oficina central de Madrid, en coordinación con otras ONG (Servicio de Asistencia 2013). Durante el período de mi trabajo de campo, la licitación había sido prorrogada y el Servicio estaba compuesto por 87 oficinas de atención al público, con equipos de atención regional en cada comunidad autónoma (Servicio de Asistencia 2017).

La implementación española del marco de antidiscriminación ha sido objeto de numerosas críticas formuladas por actores académicos, organizaciones internacionales y de la llamada sociedad civil. Entre otras cosas, se han lamentado la poca transparencia y la falta de participación y debate público durante la aprobación de la ley 62/2003 – Cachón (2004) ha hablado de “transposición oculta”. También se han criticado la falta de compromiso político por parte de los gobiernos del Partido Popular, la escasa

⁸ Esta ley también transpuso otra directiva, la 2000/78/CE, “relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación”. Al abordar la discriminación basada en la religión/creencia, discapacidad, edad y orientación sexual, esta directiva intersectaba parcialmente con el racismo (la religión puede ser un marcador de racialización). No obstante, no conllevaba el establecimiento de un organismo de igualdad para los terrenos de discriminación protegidos, ni las autoridades españolas vieron la necesidad de hacerlo autónomamente. De ahí que mi trabajo de campo se haya centrado en los organismos creados al amparo de la Directiva sobre Igualdad Racial.

⁹ A lo largo de este artículo recurriré al plural femenino o masculino indiferentemente, para incluir a todos los géneros (salvo donde especifique diferentemente).

independencia y la baja financiación del Consejo y del Servicio (Esteve García 2008, Guiraudon 2009, UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination –CERD– 2014, Consejo de Europa 2014, Cachón 2017, ECRI 2018). Ante este escenario, el ejecutivo socialista liderado por José Luis Rodríguez Zapatero propuso en 2011 un Proyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. Esta medida retomaba el espíritu de una propuesta de directiva “horizontal” de la Comisión Europea (2008), armonizando al alza el nivel de protección garantizado no solamente en el terreno de la discriminación racial o étnica, sino también de la religión/creencia, discapacidad, edad y orientación sexual. Entre otras cosas, instituía una Autoridad de Igualdad unipersonal (nombrada por el gobierno, pero con autonomía organizativa y financiera), así como introducía conceptos legales más recientes como “discriminación por asociación”, “discriminación por error” y “discriminación múltiple”. Al haberse presentado a finales de la legislatura, la propuesta no fue aceptada a trámite de urgencia y caducó. Fue presentada nuevamente en 2017, como proposición de ley desde la oposición, para llegar hasta la fase de discusión y votación de enmiendas en la Comisión de Igualdad del Congreso. No obstante, ante la convocatoria de elecciones generales en abril de 2019, las cortes se disolvieron y la proposición decayó nuevamente.

En resumen, el marco de antidiscriminación vigente no ha sido valorado positivamente por los actores activos en su implementación: de hecho, durante mi trabajo de campo, numerosas ONG reiteraron las críticas arriba esbozadas y se mostraron muy favorables a la aprobación de la proposición de Ley Integral. En las próximas páginas retomaré algunas de sus observaciones, pero también me aproximaré a los supuestos implícitos y a las problematizaciones subyacentes en sus discursos, ilustrando que las encrucijadas del marco de antidiscriminación no solo remiten a problemas de eficiencia o voluntad política, sino también reflejan dificultades y tensiones más “profundas”.

4. Notas metodológicas sobre el proceso de investigación

La investigación de la que origina el presente artículo se ha basado en diferentes materiales:

- documentos escritos de varios tipos (legislación, informes, declaraciones institucionales, manuales, actas de encuentros, programas gubernamentales, folletos...);
- observaciones (virtuales y presenciales) de eventos, encuentros y espacios institucionales;
- 38 entrevistas (para un total de 47 personas entrevistadas), realizadas en Madrid y otras localizaciones españolas, entre enero y abril de 2019 y en octubre de 2019.

Todas las entrevistas han sido transcritas, analizadas y clasificadas en distintas categorías analíticas, con la ayuda de un software de análisis cualitativo; los fragmentos presentados en este artículo han sido seleccionados en base a su relevancia y

representatividad cualitativa de los discursos analizados. Los actores entrevistados han sido clasificados de la siguiente manera:¹⁰

- a) Activistas antirracistas no hegemónicos (5 entrevistas/personas): organizaciones/activistas que se oponen a las políticas oficiales. Su contribución me ha ayudado a contextualizar las políticas públicas desde una perspectiva más amplia y crítica;
- b) Organizaciones no gubernamentales (15 entrevistas/22 personas), así repartidas: nueve organizaciones integrantes del Consejo o del Servicio; 6 organizaciones más generalmente relacionadas con el marco de antidiscriminación. Algunas también participaban en ámbitos de políticas públicas “colindantes”, como las políticas de “inclusión de la población gitana” o de “integración de inmigrantes”. Suelen recibir fondos gubernamentales desde diferentes marcos de políticas públicas, incluyendo los fondos de gestión del Servicio;
- c) Actores institucionales (11 entrevistas/13 personas): prevalentemente funcionariado de alto nivel de la administración central, autonómica o local, relacionado con la elaboración/implementación del marco de antidiscriminación;
- d) Representantes de saberes expertos (cinco entrevistas/personas): “saberes expertos” reconocidos públicamente, actores implicados en la elaboración de planes, estrategias, evaluaciones de políticas públicas, encuestas...;
- e) Actores jurídicos (dos entrevistas/personas): abogados, jueces. Este recuento no incluye a las integrantes de las ONG, algunas de las cuales también tenían formación jurídica.

Una cuestión importante de delimitación temporal: durante mi trabajo de campo era primer ministro Pedro Sánchez, líder del Partido Socialista, llegado al poder en junio de 2018 tras una moción de censura y después de ocho años de gobiernos conservadores. Su llegada al gobierno había generado cierta esperanza entre varios actores no gubernamentales, cercanos a posiciones “progresistas”. Como he dicho, este gobierno había reanudado las actividades del Consejo a finales de 2019: no obstante, mi análisis empírico no incluye esta nueva fase, puesto que el organismo apenas había vuelto a reunirse.¹¹ También es importante subrayar que, durante el primer período de entrevistas, la proposición de Ley Integral de Igualdad de Trato y No Discriminación estaba siendo discutida en la Comisión de Igualdad del Congreso; no obstante, la convocatoria de comicios para abril de 2019 (repetidos en noviembre del mismo año) pondría fin a su iter.

5. Tensiones y encrucijadas del marco de antidiscriminación: análisis de tres ámbitos de discusión y práctica institucional

¹⁰ Es importante resaltar que existe cierta “intercambiabilidad” entre la esfera política y el mundo “no gubernamental” (por ejemplo, algunos líderes de ONG en el pasado podían haber estado activos políticamente, o viceversa); se trata por tanto de una clasificación tentativa.

¹¹ Por la misma razón, tampoco incluye el período iniciado a finales de 2020, mediante el nombramiento como Presidente del Consejo del historiador afrodescendiente Antumi Toasijé por parte del nuevo gobierno de coalición entre Partido Socialista y Unidas Podemos.

En este apartado considero tres ámbitos de mi trabajo de campo, abordando las siguientes cuestiones: a) algunos límites de la normativa vigente y el debate sobre la proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la No Discriminación; b) el entramado de saberes y prácticas participativas alentado por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica; c) las dificultades materiales afrontadas por el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica. A mi modo de ver, se trata de ejemplos paradigmáticos de las dificultades y tensiones que se reflejan tanto en la problematización del racismo hegemónico, como en las prácticas vertebradas por esta. En este contexto, veremos cómo vuelve a aparecer una serie de disyuntivas esbozadas en apartados anteriores, entre concepciones individualistas vs. institucionales/gubernamentales del racismo, nociones de normalidad “no racista” vs. articulaciones históricas/estructurales, y concepciones legalistas que otorgan al derecho la primacía de la acción antirracista vs. enfoques más politizados.

5.1. De la ley 62/2003 a la proposición de Ley Integral para la Igualdad de Trato y No Discriminación

Durante la negociación de la Directiva sobre Igualdad Racial, el Parlamento Europeo había propuesto dos enmiendas que introducían la noción de “racismo institucional”, pero que fueron rechazadas (Maeso 2018). En el texto de la directiva, la definición que más se le acerca (aun no significando lo mismo) es la de “discriminación indirecta”:

Existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja *particular* con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean *adecuados* y *necesarios*. (Consejo de la Unión Europea 2000, p. 24)

Un elemento innovador de este concepto es la centralidad otorgada al impacto del acto discriminatorio y a su carácter *sustancialmente* racista, antes que a las intencionalidades subyacentes o a su apariencia formal (Tobler 2008, Howard 2015). Caracterizándose los espacios institucionales por numerosas normas escritas con vocación universalista, resultan evidentes las posibles intersecciones entre el racismo institucional y la discriminación indirecta. No obstante, a pesar de este potencial, la literatura ha señalado diferentes límites: en primer lugar, se ha criticado que la desventaja necesite ser “particular”, apuntando a una interpretación legal restrictiva (Tobler 2008). En segundo lugar, se ha evidenciado que los requisitos de adecuación y necesidad justifican un abanico relativamente amplio de excepciones (Mason 2010, Howard 2015), siendo además tarea del juez nacional la apreciación de dichas circunstancias (Esteve García 2008). Al igual que otros grupos sociales, jueces y juezas también están influidos por sus afiliaciones culturales (Mason 2010, p. 1740); por tanto, en un contexto de “blanquitud institucional” (Ahmed 2007) como es el de las instituciones judiciales, es de esperarse que la evaluación de la adecuación y necesidad de un trato diferencial se conforme a los supuestos de la mayoría racial (Fitzpatrick 1990, Amiraux y Guiraudon 2010, Mason 2010, Aguilar Idáñez 2011). Además, se plantea el problema de cuáles deberían ser los comparadores utilizados: ¿qué otras personas han de ser tomadas como referencia para establecer si ha habido discriminación? En ciertas situaciones es particularmente difícil

encontrar un término externo de comparación, como es el caso de ciertos mercados de trabajo que, desde su propia constitución, han estado racialmente segregados (Mason 2010, p. 1736). Además, la oposición de numerosos estados (entre ellos el español) a la producción de datos étnicos-raciales desglosados puede dificultar aún más la demostración de la existencia de una situación de discriminación indirecta (Tyson 2001, p. 203). Por si las criticidades anteriores no fueran suficientes, la transposición española adoptó una acepción más acotada de discriminación indirecta, sustituyendo la expresión “criterio o práctica” por “una disposición legal o reglamentaria, una cláusula convencional o contractual, un pacto individual o una decisión unilateral” (ley 62/2003, art. 28) y hablando de “persona” en singular antes que de “personas” (Cachón 2017), favoreciendo así una interpretación individualista de la discriminación.

Otra cuestión problemática es la exclusión del ámbito de aplicación de la directiva de los tratos diferenciales a los ciudadanos no comunitarios basados en la nacionalidad o en las normas migratorias de los estados miembros (véanse Lahuerta 2009, Arce Jiménez 2020). En el contexto español, que forma parte de la Frontera Sur de la Unión Europea, esta disposición asume particular relevancia: si bien la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 (y sucesivas modificaciones) ofrece una protección más amplia e incluye también la nacionalidad, el color y la ascendencia, esta se limita a las personas migrantes con permiso de residencia regular. De esta manera, se abre una importante zona gris, al poderse disfrazar actos discriminatorios practicados por actores institucionales bajo la apariencia de controles migratorios (Lahuerta 2009). Es el caso, entre otras cosas, de los controles de documentación hechos en base a “perfiles raciales”, señalados por diferentes organismos internacionales y que han llegado a tener cierto alcance en el debate público gracias al activismo antirracista (véanse Consejo de Europa 2014, CERD 2014, Neild *et al.* 2019). Un caso “histórico” a este respecto es el de Rosalind Williams Lecraft, ciudadana española negra que el 6 de diciembre de 1992 fue parada por un policía en la estación de ferrocarril de Valladolid para un control de documentación. Ante las protestas suyas y de su marido a quien, al ser blanco, no fue requerida la documentación, el funcionario policial argumentó que tenía órdenes para efectuar controles de identidad a personas “como ella”, para averiguar su estatus legal con respecto de la Ley de Extranjería. Varias demandas fueron interpuestas ante diferentes instancias, con el objetivo de ver reconocida la discriminación racial y exigir la responsabilidad patrimonial del Estado. Todas fueron rechazadas, hasta que la Sentencia 13/2001 del Tribunal Constitucional (con un voto particular) tumbara definitivamente toda pretensión de reparación bajo el argumento de que “la actuación policial usó el criterio racial como meramente indicativo de una mayor probabilidad de que la interesada no fuera española”, considerándose su actuación legítima y proporcionada con vistas al objetivo del control del estatus migratorio (STC 13/2011, p. 21). Todo esto, sin perjuicio de haber afirmado “tajantemente el carácter odioso” de la discriminación racial, definida una “perversión jurídica” solo una página antes (STC 13/2011, p. 20). Aunque, en 2009, el Comité de Derechos Humanos de la ONU reconoció finalmente la existencia de discriminación racial e instó a las autoridades españolas a una disculpa pública, este episodio es solo uno entre muchos que, en su gran mayoría, no llegan a ser conocidos;¹² en efecto, la persistencia de la práctica de los perfiles raciales ha sido

¹² Otro caso más reciente es el de Zeshan Muhammad, vecino de Santa Coloma de Gramanet parado en base a un perfil racial bajo el argumento: “¡Porque eres negro, y punto!”. Apoyado por SOS Racisme Catalunya

refrendada por numerosos interlocutores de campo. Además de evidenciar la borrosas fronteras entre discriminación racial y normativa migratoria, esta sentencia evidencia otros dos elementos particularmente criticados por la Teoría Crítica de la Raza: a) la recuperación de definiciones biológicas/fenotípicas de raza (en la sentencia se habla varias veces de “raza negra”) por parte del derecho con finalidades represivas o restrictivas; b) la falta de empatía y el no reconocimiento de la perspectiva de quienes el racismo lo sufren a diario, manifiesto en la afirmación de que los controles de documentación basados en criterios raciales y realizados en lugares públicos no serían humillantes o lesivos de la dignidad de quienes los sufren (STC 13/2011, p. 21).

Desde un punto de vista teórico, la separación entre políticas migratorias “legítimas” y prácticas discriminatorias “ilegales” es un ejemplo dramáticamente significativo de los límites implícitos del derecho y de la primacía de fuerzas y “estrategias generales” radicadas en el poder del Estado-nación. Así lo explicaba el futuro presidente del Consejo, Fernando Rey Martínez, en un texto publicado en 2010 por la Fundación Ideas:

Una cosa es la política de inmigración, que, de modo legítimo, puede ser más o menos restrictiva, porque remite a la idea de soberanía, de fronteras estatales, de recursos escasos, etc., y otra bien distinta la política de derechos fundamentales, que es tendencialmente cosmopolita. Los extranjeros no tienen el derecho a entrar ni a residir ni a trabajar en España sino en los términos en que la legislación se lo reconozca, pero cualquier extranjero dentro de nuestras fronteras nacionales debe poder gozar del derecho a no sufrir discriminación por cualquiera de los rasgos mencionados de un modo idéntico a los propios nacionales. (Rey y Giménez 2010, p. 37)

Esta tensión, por supuesto, no se da únicamente en materia de políticas migratorias; por ejemplo, la otra directiva de antidiscriminación aprobada en 2000, enfocada a contrarrestar la discriminación por religión/creencia, discapacidad, edad y orientación sexual, excluía de su tutela las actuaciones realizadas en materia de políticas antiterroristas, de seguridad y orden público, de protección de la salud y de los derechos de la ciudadanía (Lahuerta 2009).

Hasta ahora, he discutido las intersecciones del racismo institucional/estructural con diferentes definiciones y mecanismos de la normativa vigente. En la restante parte de este apartado, aportaré elementos del debate en torno a la (caducada) proposición de Ley Integral que resultan particularmente útiles para profundizar en este debate. Para empezar, cabe señalar que el texto de esta proposición seguía sin hablar expresamente de “racismo institucional”, aunque sí establecía un régimen sancionatorio en donde las infracciones cometidas por las autoridades en el ejercicio de su cargo serían sancionadas en su grado máximo. En cambio, otras propuestas de enmienda fueron rechazadas, caso de tres enmiendas del grupo Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea: a) la núm. 28 responsabilizaba más directamente a las instituciones de eventuales dinámicas de segregación racial o étnica en la oferta de vivienda pública; b) la núm. 48 introducía el concepto de “discriminación por indiferenciación”: “cuando no se trata de modo diferente, sin justificación objetiva y razonable, a personas o grupos de personas que se encuentran en situaciones sustancialmente, sensiblemente o significativamente distintas sin justificación objetiva y razonable” (Enmiendas e índice de enmiendas al articulado).

y Open Society Justice Initiative, ha interpuesto una denuncia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Federación SOS Racismo 2017).

122/000077 Proposición de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación, 2018, p. 36); c) la núm. 40 introducía la “discriminación por omisión”: “discriminación originada por las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes” (Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 122/000077, 2018, p. 37). Como puede observarse, estas propuestas iban en el sentido de atender a las vertientes menos intencionales y más impersonales y estructurales de la discriminación.

El debate sobre la proposición de Ley Integral evidencia también otra tensión mencionada en el apartado teórico: aquella que remite a la dificultad del marco hegemónico para lidiar con la dimensión colectiva de la discriminación. En efecto, otras enmiendas formuladas por el mismo grupo atajaban parcialmente la concepción liberal individualista, formulando las siguientes propuestas: a) reconocer expresamente a los “grupos”¹³ gitano, judío, musulmán, LGBT, migrante y afrodescendiente por haber sufrido una vulneración histórica de sus derechos (n.º 19, 20, 27); b) que al menos el 50% del personal adscrito a la Autoridad para la Igualdad de Trato y la No Discriminación procediera de los citados grupos (n.º 36); c) que la misma regla se aplicara a las ONG que solicitaran fondos públicos al amparo de esta ley (n.º 32) (Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 122/000077, 2018). La primera enmienda fue rechazada, permaneciendo el texto sin referencia alguna a las poblaciones históricamente oprimidas por la discriminación. Conforme a un interlocutor¹⁴ cercano al grupo proponente, el Partido Socialista justificaba su rechazo mediante el riesgo de que se generara un debate extenso sobre qué grupos nombrar y cuáles no, aportando argumentos del tipo: “Si metemos antigitanismo, entonces nos van a meter otras como cristianofobia” (experto en igualdad 13/2/2019). Mientras que mi interlocutor alegaba la existencia de informes oficiales (algunos serán mencionados posteriormente) que afirman expresamente cuáles grupos sufren mayormente el racismo en el contexto español, los argumentos esgrimidos para justificar su no inclusión remiten a una tendencia evidente en las políticas públicas españolas (y no solo españolas), aquella de difuminar las dimensiones históricas del racismo tanto invisibilizando los pueblos que han sido concretamente racializados por la blanquitud, como elaborando variopintas “listas” de formas de discriminación y estereotipos (como la forma de vestir) que, sin pretensión de minimizarlas, son debatidas dentro de este contexto generalmente de manera pretextuosa, y con el resultado de allanar/banalizar las relaciones de poder profundamente desiguales implicadas en la reproducción del racismo.

Las otras dos enmiendas, en cambio, aun siendo acogidas parcialmente, fueron reformuladas de una manera mucho más vaga y no vinculante, mediante formulaciones que invitaban a “la inclusión de criterios cualitativos en la contratación pública que faciliten la participación de miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato” (Informe de la ponencia. 122/000077 Proposición de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación, 2019, p. 18) o a la

¹³ Aunque la expresión “grupo” no me parezca particularmente acertada, la retomo para remitir al lenguaje oficial utilizado por los documentos.

¹⁴ Para garantizar el anonimato, en este artículo he alterado aleatoriamente algunas fechas de entrevistas, el género de la(s) persona(s) entrevistada(s) u otros detalles menores.

incorporación de no especificadas “medidas de acción positiva en beneficio de las personas protegidas por esta Ley” (Informe de la ponencia. 122/000077, 2019, p. 21).

El potencial disruptivo de las enmiendas propuestas no debe ser exagerado; más bien, puede argumentarse en un sentido opuesto: el rechazo de estas propuestas es indicativo del arraigo de una concepción del racismo episódica e individualista.¹⁵ A esta dificultad subyace un concepto de igualdad formal y no sustantiva, frecuentemente subsumido dentro de una narrativa de mayor racionalización y eficiencia económica (véase Mason 2010). De ahí que se asuma la equivalencia de cada individuo desde una perspectiva abstracta y se entienda la igualdad como una serie de precondiciones que es necesario preservar, en tanto que “ausencia de discriminación”. En este sentido, la primera versión del proyecto de la Ley Integral ya invitaba a establecer “medidas destinadas a prevenir, eliminar y corregir toda forma de discriminación en los sectores público y privado” (Proyecto de Ley integral 121/000130 para la igualdad de trato y la no discriminación, 2011, p. 5). Esta misma idea es la que se encuentra en la Directiva sobre Igualdad Racial: conforme a ella, cada persona debería recibir un trato conforme a sus méritos individuales y no basado en “cualidades estereotipadas atribuidas en base a una noción humillante de su membresía de grupo” (Fredman 2001, p. 224). Antes que evidenciar la imbricación de clase y raza, esta narración reduce las clasificaciones raciales a estereotipos y las declara un factor irrelevante para la estratificación social.¹⁶ No obstante, al invisibilizar las desigualdades estructurales/históricas y su dimensión colectiva, este enfoque termina por confundir al individuo abstracto “con los atributos de la cultura, religión o etnicidad dominante” (Fredman 2001, p. 224), promoviendo una noción de igualdad “plenamente compatible con amplias desigualdades de poder y riqueza” (Fredman 2001, p. 224).¹⁷ Es más: bajo este paraguas, la discriminación es cuestionada únicamente si genera prejuicios abiertos, pero no cuando se presenta bajo la forma de los privilegios disfrutados por la mayoría racial (Crenshaw 1989, p. 151).

5.2. El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica

El lanzamiento del Consejo cumplía con el mandato europeo de establecer un organismo de igualdad para realizar estudios e informes, emitir opiniones sobre leyes y medidas y prestar asistencia a las víctimas de actos discriminatorios –esta última función fue encargada al Servicio. El Real Decreto 1262/2007 establecía la siguiente composición: a) una Presidencia unipersonal nombrada por el ejecutivo; b) quince representantes institucionales –delegados ministeriales y de administraciones autonómicas/locales; c) dos representantes de la patronal y dos de los sindicatos; d) diez representantes de la “sociedad civil” –principalmente organizaciones no gubernamentales (de ahora en

¹⁵ En el caso de las enmiendas n.º. 32 y 36, tampoco puede excluirse el peso de los intereses materiales de algunas ONG, potencialmente candidatas a recibir subvenciones u ocupar espacios de visibilidad en los futuros organismos.

¹⁶ De hecho, uno de los elementos que facilitó la aprobación de la directiva fue la capacidad de sus proponentes de presentarla como una herramienta para la realización de un mercado único europeo más eficaz e integrado (Geddes y Guiraudon 2004, p. 335).

¹⁷ “El ideal de una sociedad *color blind* subyacente en el núcleo del proyecto antidiscriminatorio de la UE aboca a la persistencia factual de la discriminación (...) las disposiciones de antidiscriminación, trabajando por la inclusión de las diferencias, producen una especie de clonación cultural posibilitada por una estandarización legal de la blanquitud como norma (...) ¿Qué pasa, entonces, con quienes no pueden ser blanqueados?” (Amiriaux y Guiraudon 2010, p. 1706).

adelante ONG), seleccionados por la administración mediante convocatoria pública.¹⁸ Conforme al relato de mis interlocutoras, los primeros años de actividad (desde 2010 hasta el “parón” de 2014) fueron difíciles, pero también motivadores. El Consejo no solía reunirse frecuentemente, celebrando mediamente dos/tres sesiones plenarios anuales y otras tantas de los diferentes grupos de trabajo.¹⁹ De todas formas, durante los primeros ejercicios se habían realizado diferentes actividades: a) la publicación del “Informe anual sobre la situación de la discriminación y la aplicación del principio de igualdad de trato por origen racial o étnico en España” (2010 y 2011). El plan de trabajo para 2014 preveía la publicación retrasada de las ediciones de 2012 y 2013, que finalmente no se llevó a cabo (Consejo 2014b); b) la participación en/organización de conferencias, jornadas, seminarios, formaciones para profesionales; c) la promoción de redes de operadores jurídicos y de organismos de igualdad (como la europea EQUINET); d) la difusión de comunicados, declaraciones y recomendaciones con ocasión de eventos o aniversarios; e) la publicación del *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico* (sobre 2010, 2011 y 2013), un estudio sobre la percepción de la discriminación por parte de las potenciales víctimas. El panel evidenciaba que los “grupos” afrodescendiente, Rom/gitano, marroquí y andino eran los más afectados por el racismo y señalaba como principales ámbitos de discriminación la vivienda, el trato policial, el empleo, el acceso a espacios de ocio y servicios públicos; finalmente, visibilizaba el alto nivel de infradenuncia de actos discriminatorios (Consejo 2011a, 2012, 2014a).

Conforme al relato de mis interlocutoras, los principales límites del Consejo, durante su período de funcionamiento, habían sido la escasez y precariedad de medios, el escaso conocimiento público²⁰ y, especialmente, la falta de autonomía: diferentes integrantes de las ONG criticaron (aunque no todos abiertamente) el peso excesivo de los representantes institucionales, tanto en la composición del Consejo como en la toma de decisiones. En su visión, esto determinaba la incapacidad para intervenir públicamente ante situaciones concretas de racismo: “Cuando hay que tomar algo en votación, si al gobierno no le gusta, algunos de los directores generales ya vienen con la idea, dicha desde la superioridad, de que eso no se puede aprobar, y votan en contra, pero es que votan en contra todos, ¡en bloque!” (ONG integrante del Consejo 30/1/2019). Así, cuando algunas ONG propusieron posicionamientos contrarios a los comedores sociales “solo para españoles” promovidos por una organización neofascista (ONG integrante del Consejo 1/3/2019), no se alcanzó un acuerdo para que el comunicado saliera. Otra interlocutora señalaba que se generaban muchas discusiones debido al requerimiento de que la opinión del Consejo fuera unánime, añadiendo que las administraciones, con cierta frecuencia, no acababan de ver las propuestas de las ONG; también planteaba que se podría haber hecho más ante los planteamientos antiinmigrantes del partido Vox o en

¹⁸ Durante el trabajo de campo, las organizaciones integrantes eran mayoritariamente las mismas que al comienzo: Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM); Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); Fundación CEPAIM; Cruz Roja Española; Fundación Secretariado Gitano; Movimiento contra la Intolerancia; Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL); Red Acoge y Unión Romani.

¹⁹ Durante el trabajo de campo, estos eran: “Asistencia a Víctimas”, “Estudios e Informes”, “Comunicación, Sensibilización y Formación”, “Relaciones Institucionales” y “Funcionamiento Interno”.

²⁰ La página web estaba desactualizada o incluso con enlaces no funcionales; además, el Consejo no tenía un perfil propio en las redes sociales (las actividades eran publicadas desde los perfiles de las ONG integrantes).

apoyo al barco de rescate Aquarius (ONG integrante del Consejo 22/1/2019). En cambio, resaltó que sí se había tomado iniciativa ante pintadas racistas aparecidas en las puertas de entidades sociales, pero que eso también había costado mucho esfuerzo (ONG integrante del Consejo 22/1/2019). Otro ejemplo de una iniciativa pública emprendida es la recomendación: “Evitar el uso de discursos discriminatorios, racistas o xenófobos en las campañas electorales”, que invitaba a “evitar el discurso populista, xenófobo, discriminatorio y demagógico de la migración” (Consejo 2011b) desde una perspectiva abstracta y sin señalar a nadie concretamente. Como es de esperarse, un interlocutor cercano al gobierno interpretaba la situación muy diferentemente:

Pasaban cosas... ‘Que no le han dejado entrar a una persona’, o ‘Que una persona ha sido agredida’, y entonces las ONG querían que el Consejo emitiera públicamente un posicionamiento, ¡y era imposible! ¿Cómo el Ministerio de Interior va a firmar una cosa escrita por ONG? Y ahí se perdió mucho tiempo, hasta que se dieron cuenta que no se podía ir por ese camino (...). Tú no te puedes posicionar ante un hecho público que no ha sido juzgado, que no ha sido contrastado (...). (Integrante del Consejo 16/1/2019)

Conforme a esta perspectiva, las actuaciones del Consejo deberían dejarse guiar por una lógica legalista antes que política: no se puede intervenir públicamente ante hechos concretos, salvo si estos han sido contrastados jurídicamente. Esta visión afecta también a la concepción de la lucha contra la discriminación:

[La discriminación] es [también] un tema social, claro, pero no lo puedes trabajar como... por ejemplo, dices: ‘¡la pobreza y la exclusión social son algo injusto!’; la discriminación no solo es algo injusto, ¡sino que está prohibida! La pobreza y la exclusión social no están prohibidas por ley (...) me gustaría a lo mejor, pero no están prohibidas (...). Y si discriminar está prohibido, y puedes ir a juicio, y puedes demandar, y puedes resarcir un daño, en la exclusión y en la pobreza no funciona así (...). En lugar de abordar la discriminación desde la intervención social, y si viene una persona decirle ‘Vamos a ver qué podemos hacer’, [se debería] decirle: ‘Vamos a ver, [cuéntame] qué ha pasado, qué pruebas tienes, vamos a hacer un contraste, vamos a escuchar a la otra parte’. (Integrante del Consejo 16/1/2019)

La *ilegalidad* de la discriminación ocupa un papel central en este discurso: de ahí que se otorgue prioridad a la operacionalización de las herramientas jurídicas. Desde una concepción de igualdad formalista y coherente con la discusión teórica anteriormente esbozada, este actor –representativo del discurso gubernamental– otorga centralidad a la indagación sobre eventos concretos y puntuales, que deben ser analizados desde una lógica probatoria o indiciaria, solucionando los “incidentes discriminatorios” a través de los remedios legales previstos –con la salvedad de que, como ilustraré más adelante, esto no suele conseguirse frecuentemente.

Ahora bien, desde una perspectiva analítica más “profunda”, también procede relativizar la entidad de las disputas entre actores institucionales y no gubernamentales. En efecto, las propuestas de posicionamientos anteriormente reseñadas encajan, en su mayoría, dentro de una lectura del racismo que, lejos de atender a su componente institucional/estructural/gubernamental, lo presenta en estrecha conexión con el ideario de la extrema derecha, entendiéndolo como aquellos actos “excepcionales” perpetrados por individuos violentos y patológicos. En ese sentido, no parece cuestionarse esa idea de normalidad “no racista” que, mediante la aplicación de las leyes vigentes, debería reestablecerse; la crítica se sitúa, principalmente, en el terreno de la falta de “valentía”

por parte de las instituciones. Por tanto, aunque el debate interno al Consejo exprese matices diferentes, tampoco deberían exagerarse las divergencias. De hecho, a lo largo de las conversaciones, he podido constatar la existencia de unos límites implícitos, aunque, al mismo tiempo, evidentes, sobre lo que se puede decir y hacer. Así, por mucho que se generen divergencias entre actores “progresistas” y “conservadores”, estas no son disruptivas de esas fronteras más amplias que subyacen a las lógicas instituyentes de este espacio político. Parafraseando una cita anterior: ¿cómo podría el poderoso Ministerio de Interior (representado en el Consejo) apoyar una declaración que cuestionara su propio *modus operandi*?

Ante los límites de actuación del Consejo, otro integrante proponía un papel diferente para los actores institucionales: “Que sean miembros del Consejo con carácter explicativo, de consejo, información, pero que las decisiones las tomen quienes realmente padecen en sus carnes el racismo (...)” (ONG miembro del Consejo 30/1/2019). En efecto, de las diez organizaciones “de la sociedad civil” que lo componen, posiblemente solo dos puedan considerarse como impulsadas y dirigidas prevalentemente por personas racializadas (Unión Romaní y Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana). De ahí críticas como la siguiente:

Estamos reivindicando que deben estar los negros, deben estar los compañeros árabes, los compañeros chinos, los compañeros, compañeras latinoamericanas (...) o sea, aquí hay un mundo que creo que debe estar allí representado ¡para justamente llevar la realidad de la discriminación! Una cosa es que tú, como blanco, intentes entender cómo es la discriminación. Otra cosa es que vayamos, los sujetos que lo vivimos, a manifestarlo. Y entonces, allí, ¡hay que ser claro! Porque, lo único que haces tú es tener una pequeña empatía, ¡pero nunca vas a entender! Y no queremos (...) como se decía en los años sesenta, por allí, ‘somos la voz de los que no tienen voz’, perdona: tenemos voz, lo que pasa es que no nos han dejado hablar. (ONG integrante del Consejo 13/2/2019)

Este último fragmento toca una cuestión central: ¿qué papel deberían ocupar, en la lucha contra la discriminación racial, quienes el racismo lo sufren en sus carnes? Coherentemente con la idea de igualdad hegemónica, las políticas públicas oficiales han venido conceptualizando el antirracismo como “un principio universal que, para ser políticamente exitoso, debería ser representado por cualquiera que quisiera participar” (Lentin 2008, p. 322). Esto ha resultado frecuentemente en la exclusión de grupos subalternos y personas racializadas de los espacios decisionales hegemónicos, profundamente atravesados por la “blanquitud institucional” (Ahmed 2007). Por tanto, la última cita tensiona el individualismo abstracto subyacente en el marco de antidiscriminación, aludiendo nuevamente a las dimensiones colectivas e históricas del (anti)racismo. Además, los propios criterios de selección de las ONG del Consejo operan en el sentido de reproducir las relaciones de fuerzas existentes, favoreciendo a las organizaciones más grandes y con una trayectoria ya establecida –muchas de estas ya activas en otros ámbitos de políticas públicas e históricamente relacionadas con actores influyentes, como la Iglesia Católica. Por ejemplo, la convocatoria de renovación de la composición del Consejo de 2012 establecía, como criterios de evaluación, la “implantación territorial” de la organización (número de comunidades autónomas), su “experiencia y trayectoria” (entidad de proyectos implementados y subvenciones públicas recibidas) y su “estructura y capacidad de gestión” (presupuesto, número de

personal y socios) (Orden SSI/2602/2012, art. 2). Por tanto, la imbricación entre prácticas participativas, mecanismos de financiación y relaciones de poder/saber hegemónicas es un ejemplo significativo de los dispositivos “normalizantes” que operan en este contexto.

5.3. El Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica

Durante mi trabajo de campo, el Servicio estaba formado por ocho organizaciones, todas también integrantes del Consejo.²¹ En los años inmediatamente anteriores, había registrado una media de 650 “incidentes” anuales (Servicio de Asistencia 2016, 2017), que habían afectado principalmente a personas Rom/gitanas (españolas y extranjeras), magrebíes, afrodescendientes y andinas. Entre los principales ámbitos de discriminación, las memorias del Servicio señalaban el acceso a bienes y servicios, el empleo, la seguridad ciudadana, los medios de comunicación y redes sociales, la vivienda, la educación y la salud (Consejo 2011c, Servicio de Asistencia 2013, 2016, 2017). En 2017, en el 29% de los casos el agente discriminador había sido un actor público y los actos de discriminación directa habían representado el 85% del total; en un 60% de los casos, las prácticas discriminatorias habían ido acompañadas de agresiones físicas o verbales (Servicio de Asistencia 2017). Los protocolos de funcionamiento establecían diferentes posibles actuaciones ante la detección de un “incidente” (a decidir junto a la persona afectada), como la interlocución/negociación con el agente discriminador, la mediación, el asesoramiento jurídico, la atención psicológica, la queja al Defensor del Pueblo o la denuncia jurídica (Servicio de Asistencia 2017). De manera consistente con años anteriores, en 2017 habían prevalecido la interlocución/negociación, el asesoramiento y el reporte a los medios de comunicación, habiéndose interpuesto denuncia solo en un 5% de las veces (Servicio de Asistencia 2017). Así se explicaba la alta tasa de infradenuncia: “cuando se recomienda acudir a la vía judicial, las personas suelen ser reticentes a ello²² (...). En el caso en el que la víctima es un inmigrante en situación irregular, las reticencias a denunciar o iniciar un proceso son mayores” (Consejo 2011c, pp. 23–24). También se resaltaban dificultades para acceder a informaciones sobre los hechos, “especialmente si la persona que ha discriminado pertenece a algún cuerpo y fuerza de seguridad” (Consejo 2011c, p. 26), la larga duración de los procesos judiciales, dificultades burocráticas de varios tipos o el miedo a sufrir represalias (Servicio de Asistencia 2016). La tasa de éxito de las diferentes actuaciones, en línea con años anteriores, había sido del 30% (Servicio de Asistencia 2017).

Algunos de los límites observados en el funcionamiento del Servicio coincidían con aquellos ya mencionados para el Consejo. Era el caso de los siguientes: a) la falta de conocimiento por parte de las potenciales víctimas: de hecho, muchísimos casos discriminatorios eran detectados incidentalmente, a través de otros programas de las

²¹ De entre las organizaciones integrantes del Consejo, solo Unión Romaní y Asociación Rumiñahui Hispano Ecuatoriana no formaban parte del Servicio, aunque esta última sería integrada posteriormente.

²² A mi modo de ver, esta falta de confianza en el sistema judicial estaba más que justificada. Por ejemplo, en los dos únicos casos de racismo llegados al Tribunal Constitucional (uno de ellos anteriormente discutido), la presencia de discriminación racial no había sido reconocida, aunque posteriormente instituciones como el Comité de Derechos Humanos de la ONU o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sí reconocerían su existencia, desmintiendo a las instancias estatales (véase Arce Jiménez 2020).

ONG; b) la escasa difusión: entre otras cosas, el número telefónico de atención tenía nueve cifras, siendo difícil de memorizar; c) la escasez de recursos económicos y de personal:²³ por lo que he podido averiguar, las oficinas autonómicas tenían subvencionadas solo diez horas semanales. A lo anterior han de añadirse dos dificultades jurídico-legales, directamente relacionadas con la función específica del Servicio: d) el no estar capacitado para imponer sanciones ante conductas discriminatorias, aunque, con excepción del ámbito laboral, tampoco existía un régimen sancionador específico en materia de antidiscriminación; e) el no estar habilitado para litigar en nombre de las víctimas, aunque sí podían hacerlo las ONG integrantes (ley 62/2003, art. 31), a título voluntario y recurriendo a fondos propios. De ahí que, frecuentemente, se recurriera a estrategias de actuación no jurídicas, como la intermediación con los agentes discriminadores, llegando a la paradoja de que la adopción de medidas reparadoras dependía frecuentemente de la “buena voluntad” de estos últimos (ONG integrante del Servicio 22/1/2019). Cuando, en cambio, se optaba por interponer una denuncia, a las partes demandantes no le quedaba otra opción que recurrir al turno de oficio de justicia gratuita (cuyo personal no es experto en materia de no discriminación) o, alternativamente, ser representadas por las abogadas de las ONG, que renunciaban a sus honorarios (ONG miembro del Servicio 18/2/2019).

Debido a los límites reseñados, los casos registrados por el Servicio no son representativos de la entidad real de la discriminación racista en el contexto español; más bien, resultan indicativos de las dificultades legales y materiales a las que este organismo se enfrenta. Así, es posible que la prevalencia de incidentes acompañados de insultos y violencias apunte a una menor capacidad para detectar las prácticas racistas “encubiertas” y estructurales. A esto han apuntado algunas conversaciones, señalando procesos de “segregación escolar, que es más estructural” (ONG integrante del Servicio 15/1/2019), o destacando la infrarrepresentación de casos discriminatorios en el empleo:

En el empleo prácticamente ¡no sale nada!, cuando es uno de los núcleos duros donde realmente hay auténticas barbaridades, desde el punto de vista de la contratación, cantidad económica, condiciones laborales (...) y, sin embargo, prácticamente no llegan casos de empleo, y eso también es sintomático. (ONG miembro del Servicio 18/2/2020)

Dificultades semejantes han emergido para detectar situaciones de discriminación indirecta:

Por otro lado, está todo el tema de las discriminaciones indirectas, y esas discriminaciones sutiles, que al final son mucho más difíciles de detectar y en gran parte están encubiertas por otra serie de conductas y de comportamientos (...). Es muy difícil, es difícil tanto legalmente como incluso a la hora de delimitar o de definir (...) ¡el problema que tenemos muchas veces aquí es que estamos jugando con indicios! Las pruebas muchas veces son indiciarias, a veces tenemos que hacer testing (...) hace relativamente poco, en determinados lugares de ocio, no te dejaban entrar en función de tu aspecto físico. Es verdad que cada local tiene su derecho de admisión, pero tiene

²³ La gestión del Servicio había sido encargada a las ONG con el argumento de que, en un contexto de escasez económica, estas se encontraban más cerca de las potenciales víctimas de discriminación (Servicio de asistencia 2016, p. 4). A este respecto, una integrante afirmaba: “El discurso gubernamental es que el presupuesto es muy bajo porque los resultados del Servicio son bajos, y el discurso del Servicio es: ‘para que los resultados sean más altos, necesitamos más presupuesto que nos permita tener a personal especializado dedicado específicamente a eso’” (ONG integrante del Servicio 6/2/2019).

que estar basado en algo. Si dejas entrar a todas las personas en vaqueros y con camisetas y zapatillas y al que no dejas entrar es al que es negro, es magrebí, tiene rasgos asiáticos, pues ahí, por mucho que tú tengas un club selecto al cual puedan acceder solamente determinadas personas, cuando la diferenciación está basada en estos motivos ¡claro que hay que ponerlo sobre la mesa! Entonces, es ahí donde muchas veces está esa dificultad, tanto a la hora de acreditar que esta conducta se está debiendo a... [discriminación racial] (...). O imagínate el caso de un ayuntamiento que está haciendo una bolsa de empleo o una bolsa de vivienda, y pone como requisito que los padres lleven empadronados hace más de veinte años. Por un lado, puedes decir: ‘Es una medida de acción positiva para beneficiar a los vecinos y vecinas que llevan mucho tiempo’, pero por el otro, si te pones a tirar de registro o del censo y ves que ha habido una gran afluencia de personas de determinados orígenes de hace diez o quince años para acá... (ONG integrante del Servicio 22/1/2019)

¿Qué pasa, en cambio, con el racismo institucional? Coherentemente con el marco normativo, esta expresión no aparece en los informes oficiales del Servicio. Eso no quita que, durante algunas entrevistas, el personal haya recurrido a ella (aunque más frecuentemente a la de “discriminación institucional”), pero es importante precisar que esta terminología no se correspondía al discurso oficial de sus organizaciones. Desde una acepción más difuminada, las memorias del Servicio solían hablar prudentemente de actos discriminatorios acontecidos en contextos institucionales, evidenciando las responsabilidades de individuos específicos o de “algunos funcionarios/as que manifiestan actitudes racistas” (Servicio de Asistencia 2016, p. 44). En todo caso, entre los actores institucionales y los representantes de los “saberes expertos”, la negación rotunda del racismo institucional era prevalente y solía fundamentarse en argumentos fuertemente legalistas como el siguiente: [Preguntado sobre la existencia del racismo institucional]: “No, no, no, no. Primero: en España sería anticonstitucional [una ley racista]; segundo, si hay un comportamiento institucional de un funcionario, de una persona, ¡se puede llevar a los Tribunales!” (Representante del saber experto 11/2/2019).

De todas formas, las dificultades a la hora de atajar las dimensiones más invisibles, impersonales e institucionalizadas del racismo no se manifestaban únicamente en un plano terminológico. Tal como las memorias del Servicio mencionaban, y sus integrantes refrendaron, los casos discriminatorios que veían la implicación de la administración pública (especialmente las fuerzas policiales) resultaban casi siempre inviables judicialmente, teniéndose que optar por otros caminos como la queja al Defensor del Pueblo (ONG integrante del Servicio 14/1/2019). Para ilustrar el entramado de tensiones que se presentan en estas situaciones, relataré a grandes rasgos uno de los pocos casos que sí fueron judicializados. Contexto:²⁴ unas personas con ciudadanía no española son paradas en la vía pública, recibiendo un trato despectivo en base a su origen nacional y siendo multadas con la acusación de infringir las normas de seguridad ciudadana. Al considerar que la sanción ha sido injusta y discriminatoria, la impugnan. Tras varios recursos y dificultades burocráticas, se celebra el contencioso administrativo:²⁵

²⁴ He modificado circunstancias menores para tutelar el anonimato de las personas implicadas.

²⁵ En el ordenamiento español, el contencioso representa el último grado del proceso administrativo de recurso ante una sanción (después de las alegaciones y el recurso de alzada). En esta fase, no pueden aportarse nuevos hechos ante el juzgado, sino solamente argumentos jurídicos. Es importante señalar que, en los procesos administrativos (diferentemente de los juicios penales), rige el “principio de veracidad de los agentes de la autoridad”: esto implica, por ejemplo, que si un actor policial declara haber observado una

[En el juicio], el abogado del Estado refiriéndose a ellos como ‘extranjeros’, el juez diciéndome que cortara: ‘Es que tengo muchos juicios...’ No suelo entrar en todos los detalles, pero lo fundamental hay que contarlos... de hecho, mis compañeros que estaban ahí alucinaron del trato despectivo (...). ‘*Unos extranjeros* no es peyorativo’ [aludiendo al razonamiento de la contraparte]. Sí es peyorativo; además, quiebra uno de los principios fundamentales en derecho, o por lo menos el derecho que yo conozco, que es individualizar la conducta que da origen a una infracción (...). Bueno, cuando sale la sentencia, no dice absolutamente nada, no nombra la palabra ‘discriminación’ ni siquiera para negarla... dice: ‘No, principio de autoridad, lo que dice la policía va a misa’. (ONG integrante del Servicio 18/2/2020)

Este fragmento condensa tres tensiones significativas: a) refrendando consideraciones anteriormente esbozadas sobre la relación entre derecho y racismo, ilustra que el trabajo de los actores judiciales no se da en un vacío neutral, sino que se basa en interpretaciones, afecciones, presupuestos y saberes concretos: mayoritariamente, los de hombres blancos de clase media-alta; b) evidencia que el racismo institucional puede anidarse no solamente en omisiones o negaciones de derechos por parte de la administración (como no otorgar una prestación social), sino en el reparto diferencial de las decisiones “represoras” o “castigadoras”. En estos casos, a las dificultades implícitas en toda acción judicial antidiscriminatoria –como demostrar fehacientemente los hechos y su autoría– se añade la complicación de conseguir la anulación de la sanción. Si fuera reconocido que la sanción ha sido impuesta en base a consideraciones discriminatorias, podrían existir márgenes para pedir su anulación. No obstante, en el contexto “material” del pleito, marcado por esos “filtros” y esas formas de hacer antes mencionadas, para ganar el contencioso podría resultar mucho más fácil alegar vicios procedimentales u otros tipos de argucias técnicas antes que alegar discriminación. De ahí la nefasta disyuntiva, para las personas recurrentes, entre “jugárselo todo” o luchar por una anulación de la multa sin reparación; c) ejemplifica cómo el marco normativo de antidiscriminación puede despotenciarse, al interseccionar con disposiciones procedentes de otros ámbitos normativos –en este caso las leyes de seguridad ciudadana, pero bien podrían haber sido las políticas de control migratorio, la “guerra contra el terrorismo” o la “lucha contra las drogas”. Volvemos nuevamente a los límites implícitos y naturalizados del derecho: se da todo un conjunto de situaciones discriminatorias socialmente arraigadas y atravesadas por la racialización, cuyas borrosas fronteras son separadas forzosamente de la esfera del derecho antidiscriminatorio, a la vez que este último termina incorporando dicha separación en su *modus operandi*.

Resumiendo: ni las principales disposiciones normativas ni los actores más relevantes suelen reconocer la dimensión institucional/estructural/gubernamental del racismo; esta ausencia, a su vez, no hace sino aumentar las ya relevantes dificultades afrontadas por el Servicio a la hora de atajar las prácticas discriminatorias en el terreno. De todas formas, al igual que para el caso del Consejo, no procede establecer una diferenciación marcada entre actores institucionales y no gubernamentales, ya que estos últimos, aun teniendo algunos matices críticos, no dejan de estar influidos por los entendimientos hegemónicos. Un ejemplo de ello es cómo se problematiza la necesidad de que las

infracción administrativa cometida por parte de alguien y lo fundamenta con indicios razonables (indicios, no pruebas), le tocará a la parte afectada demostrar su inocencia para que le sea retirada la sanción pecuniaria.

potenciales víctimas no naturalicen las situaciones discriminatorias. Así lo expresaba una interlocutora:

¡Ni siquiera las víctimas conocen el Servicio! Nosotros de vez en cuando vamos a [lugar anonimizado] y hacemos talleres (...) para explicarles a la gente cómo detectar un incidente, porque la gente tampoco lo detecta, es como: 'Me ha tratado mal' y punto, ¡y ya está!, pero no ven más allá. Entonces, para que lo detecten, y para explicarles que existe esto, y que se lo cuenten a otra gente, les llevamos los folletos, también para empezar a abrir un poquito más la mente, ¡porque a veces cuesta! (...) Gente que viene, pero demandando otras cosas, a lo mejor para renovar su autorización de residencia, o a preguntar por qué la han despedido, y entonces ahí nos cuenta un incidente discriminatorio, ¡que ellos no lo ven como un incidente discriminatorio! O sea, te lo cuentan como: 'Este día me pasó esto', y tú dices: '¿Pero por qué te pasó esto?', y ya empiezas a indagar un poquito, empiezas a hablar más, y te das cuenta de que lo que han vivido es una situación de discriminación, pero ellos no lo viven así, ¡se lo haces ver tú! (ONG integrante del Servicio 14/1/2019).

"Explicarles", "hacerles ver", conseguir que "abran la mente": es posible que estas expresiones solo expresen celo y "ganas de hacer". No obstante, corren el riesgo de entroncar con otra narrativa, algo más paternalista y eurocéntrica, también presente en este marco político. Sin ir más lejos, un fragmento del primer panel sobre discriminación publicado por el Consejo explicaba la alta tasa de infradenuncia apuntando –aunque, hay que reconocerlo, como última posibilidad– a la posible "relativización" de las situaciones discriminatorias por parte de las personas migrantes, algunas de ellas procedentes "de países donde las discriminaciones que sufren son mucho más frecuentes y/o más graves", para terminar afirmando: "La discriminación sólo va adquiriendo sentido y significado en una sociedad donde la igualdad constituye un valor fundamental" (Consejo 2011a, pp. 97 y 105). Aquí, la lucha antidiscriminación se convierte en un atributo característico de las sociedades modernas y democráticas (como la española, se infiere), construidas sobre el principio jurídico de igualdad, que ilegaliza la discriminación. Podría destacarse que utilizar la procedencia como índice del desconocimiento de derechos es un argumento autoabsolutorio y poco procedente, ya que, tal como numerosas interlocutoras han refrendado, gran parte de las violaciones de derechos que acontecen en las situaciones fronterizas y migratorias son precisamente responsabilidad de actores institucionales. De todas formas, incluso hipotetizando que algunos de estos supuestos fueran ciertos, al no articularse con una reflexión profunda sobre los condicionantes materiales que constriñen o incluso desactivan la eficacia del derecho, este discurso termina por reiterar un enfoque legalista "vacío", con el riesgo de terminar responsabilizando (implícitamente) a las personas afectadas por no denunciar actos de racismo. Parecería entonces que, para las personas migrantes, desprovistas de esa "superior" conciencia, la única opción fuera aprender la forma "blanca", "europea", "civilizada" de hacer las cosas. ¿Y si, en cambio, la desconfianza en los procedimientos legales se basara en un conocimiento experimentado del "racismo cotidiano" (Essed 1991), en una conciencia profunda de su arraigo social, en haberlo sufrido incluso por parte de instituciones en las que se les pide que ahora confíen? En un sentido parecido argumentaba la representante de una ONG, ella misma de origen migrante:

Sí, ¡es el racismo institucional! (...) Estos casos son más frecuentes de lo que pensamos, sin embargo, no son tan públicos, porque nuestra gente dice: '¿Y luego qué? ¿Para qué sirve esto?' Saben que el migrante es el eslabón más débil de la cadena. La gente no va

a denunciar. (Cuenta un caso de racismo cotidiano contra una mujer migrante, anonimizado). La señora me dijo: 'Pero ¿para qué? ¿Me van a ayudar ahí? No. ¿A quién le van a creer? ¿Al español o a mí?' (...) También eso pasa con muchos jóvenes... Cuando ya les para la policía, dicen: '¡Vale, nos aguantamos!' El tema de la falta de eficacia de los medios jurídicos (...) el hecho más flagrante que ha habido ha sido el caso de [anonimizado], en la ciudad de [anonimizado], que fue agredido brutalmente, ¡pero se llegó a los medios jurídicos solo porque hubo imágenes! Si lo hubiese ido a denunciar, ¡nadie le hubiese creído! (...) Es verdad que también pasa que no somos conscientes de que nos están discriminando, pero no es tanto que no seamos conscientes, sino que nos han machacado tanto que ya pasamos, ¡ya pasamos! ¿Qué vas a hacer? A mí me han gritado muchas veces, ¿y ahora qué? Me han gritado, ¿y? (Representante de ONG 27/2/2019)

6. Conclusión: la paradoja legalista ante la primacía de lo social

A lo largo de este artículo, he ilustrado diferentes disyuntivas que atraviesan a los actores implicados en las políticas de antidiscriminación españolas. Por un lado, hay una tensión entre "conservadores" y "progresistas" sobre el nivel de compromiso en la implementación de medidas "eficaces" y dotadas de suficientes recursos. Por el otro, actores "institucionales" y de la "sociedad civil" difieren en torno al nivel de autonomía que esta última debería ostentar y a la oportunidad de tomar posicionamientos públicos "valientes" ante situaciones "delicadas" o "controvertidas". No obstante, el régimen de prácticas promovido por los protagonistas de este marco político impulsa un entendimiento del racismo que, en su conjunto, es relativamente consistente, manifestándose en las siguientes tendencias: a) el no reconocimiento explícito de la dimensión institucional/estructural/gubernamental del racismo (negada o reducida a conductas discriminatorias dentro de las instituciones); b) la difuminación de la lucha contra la discriminación dentro de una visión legalista, vertebrada por la primacía de lo jurídico y reproductora de una idea de normalidad no racista; c) una idea de igualdad formalista y liberal, no comprometida con el reequilibrio de las desigualdades históricas y las asimetrías de poder, ni tampoco atenta a su dimensión colectiva y al papel que las personas racializadas deberían ocupar.

Los ámbitos indagados me han permitido desentrañar estas tensiones en contextos específicos. Así, el análisis legislativo ha evidenciado la incapacidad de los dispositivos legales vigentes para salir del paradigma individualista/intencionalista de la discriminación y ha aportado un ejemplo de los "límites invisibles" que constriñen las fronteras del derecho (la separación entre políticas migratorias y de antidiscriminación). Mediante el debate sobre el Consejo, he aterrizado estas problemáticas en un plano más concreto, mostrando cómo los saberes y prácticas implementados en este marco político se retroalimentan y circulan a través de diferentes espacios y también ilustrando algunos mecanismos (aparentemente "neutrales" y "técnicos") mediante los cuales la blanquitud institucional se reproduce. Finalmente, el análisis del Servicio me ha permitido contrastar las criticidades "formales" del entramado legal con su implementación en el terreno, apuntando a las dificultades del paradigma legalista a la hora de atajar las dimensiones más "materiales" del racismo, pero también observando cómo esta materialidad desborda con creces la capacidad del sistema jurídico para hacerle frente.

En resumen, el discurso legalista hegemónico en el marco político de la antidiscriminación se caracteriza por una paradoja: ante la primacía evidente de ciertas

fuerzas sociales “invisibles” sobre el derecho, invierte la relación y pone a este último por encima de las primeras; pero, así haciendo, las naturaliza y subsume dentro de sus propias prácticas, *habitus* y disposiciones. Ahora bien, es cierto que el debate legislativo ha hecho algunas tímidas incursiones en definiciones menos intencionalistas del racismo y conceptos más sustantivos de igualdad; pero hasta ahora, cuando estas han cristalizado en la aprobación de medidas, han tenido principalmente un valor simbólico, resultando de difícil aplicación o siendo delegada su interpretación a la buena voluntad de los profesionales (caso, por ejemplo, de la discriminación indirecta). Por otra parte, aunque judicialmente puedan resolverse –con muchas dificultades– algunas situaciones específicas, estas no dejan de representar la punta del iceberg.²⁶ Posiblemente, la misma delimitación del racismo al ámbito de la “antidiscriminación” esté en el origen de estas dificultades: en efecto, a la normativa de antidiscriminación se le encomienda deshacer los “daños” que otros, y mucho más poderosos ámbitos de políticas públicas, generan a diario (políticas de seguridad, “guerra a las drogas”, control migratorio, lucha “contra el terrorismo”, y un largo etcétera). Las políticas de antidiscriminación, de alguna manera, representan la “cara amable” del Estado, a la vez que circunscriben los límites entre el derecho y las “fuerzas materiales” que el sistema legal no está dispuesto a traspasar. Además, se presentan como una alternativa barata para los estados y les permiten descargar frecuentemente las responsabilidades del racismo sobre actores privados (Geddes y Guiraudon 2004, p. 345).

Terminaré con una contextualización histórica: la rápida aprobación de la Directiva sobre Igualdad Racial se debió, entre otras cosas, al mensaje de repulsa que algunos gobiernos europeos (como el francés y el alemán) pretendían transmitir ante el auge electoral de Jörg Haider en Austria (1999), líder del partido FPÖ con simpatías pronazi (Geddes y Guiraudon 2004). Esta correlación entre racismo y extremismo no solo encajaba bien dentro de la lectura hegemónica del racismo (Geddes y Guiraudon 2004), sino que favoreció una operación “cosmética” gracias a la cual dichos gobiernos pudieron presentarse autoabsolutoriamente como paladines de la igualdad (véase Howard 2004). De todas formas, incluso el valor simbólico de la antidiscriminación tiene fecha de caducidad (Howard 2004). De ahí que, solo una década después de su aprobación, la capacidad propulsora de la directiva fuera cuestionada ante el nuevo escenario político europeo, marcado por el auge del paradigma securitario, el endurecimiento del control migratorio y unas políticas de integración de índole asimilacionista (Guiraudon 2009): “en cierto sentido la discriminación, aun estando proscrita, está en auge” (Amiriaux y Guiraudon 2010, p. 1693).

Veinte años después, el discurso público ha marcado un giro aún más duro. Para limitarnos al contexto español, cabe preguntarse si la emergencia de un partido como Vox (frecuentemente aludida por mis interlocutoras de campo) ha alterado ese imaginario arraigado de España como país no racista y “tolerante”. En todo caso, desde la perspectiva aquí adoptada, me parece más relevante insistir en las continuidades históricas y de larga duración entre colonialismo y racismo, así como en la

²⁶ Con esto no estoy disminuyendo la importancia de obtener justicia por parte de las víctimas ni expresando una posición contraria por principio a la denuncia legal. Más bien, sostengo que la mera existencia de un marco legal antidiscriminatorio no puede servir como pretexto para desatender las desigualdades estructurales y de poder determinadas por el racismo, así como considero importante que las acciones legales emprendidas se enmarquen en una narrativa más amplia que intente repolitizar esta discusión.

irreducibilidad de este último a la mera dimensión del extremismo. Por otra parte, no parece que el nuevo gobierno de coalición entre el Partido Socialista y Unidas Podemos, salido de las elecciones generales de noviembre de 2019, haya puesto el racismo en el centro de sus preocupaciones políticas. Aunque eventos como las dimisiones de Alba González Sanz y el sucesivo nombramiento de Rita Bosaho Gori (primera diputada negra en el Congreso) como Directora General de Igualdad y Diversidad Étnico Racial hayan generado una discusión interesante sobre el papel de las personas racializadas en la lucha antirracista (Sánchez 2020), trasladando a los espacios oficiales debates que solían estar delimitados a los espacios contrahegemónicos, desde una óptica general el ejecutivo actual no ha marcado una discontinuidad con el pasado. Por ejemplo, la lucha contra la migración “irregular” no ha dejado de ser una prioridad de política interior (Público 2020), así como no se resaltan intervenciones públicas relevantes ante los numerosos casos de racismo institucional, acontecidos también durante la reciente crisis de la COVID-19 (Mamadou *et al.* 2020).²⁷ En todo caso, les tocará a estudios futuros profundizar en estas cuestiones.

Referencias

- Aguilar Idáñez, M.J., 2011. El racismo institucional en las políticas e intervenciones sociales dirigidas a inmigrantes y algunas propuestas prácticas para evitarlo. *Documentación social*, 162, 139–166.
- Ahmed, S., 2007. A phenomenology of whiteness. *Feminist Theory* [en línea], 8(2), 149-168. <https://doi.org/10.1177/1464700107078139> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Allport, G.W., 1954. *The Nature of Prejudice*. Reading: Addison-Wesley.
- Almeida, S., 2018. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento.
- Amiroux, V., y Guiraudon, V., 2010. Discrimination in comparative perspective: Policies and practices. *American Behavioral Scientist* [en línea], 53(12), 1691–1714. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764210368092> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Arce Jiménez, C., 2020. La discriminación sistémica respecto a las personas de origen migrante en España. *Papeles el tiempo de los derechos*, 9, 1–20.
- Azarmandi, M., 2017. *Colonial Continuities: A study of anti-racism in Aotearoa New Zealand and Spain*. Tesis de doctorado. University of Otago.
- Bell, M., Chopin, I., y Palmer, F., 2007. *Developing Anti-Discrimination Law in Europe* [en línea]. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: http://providus.lv/article_files/1575/original/ke7807323_en.pdf?1332248757 [Con acceso el 20 de enero de 2021].

²⁷ También es cierto que, en abril de 2020, el Consejo ha aprobado la recomendación *Evitar actitudes y discursos discriminatorios en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica* (Consejo 2020). Por otra parte, una rápida navegación por los sitios web del Ministerio de Igualdad, el Consejo y el Servicio realizada en junio de 2020 no ha apuntado a la realización de ingentes actividades en materia de antirracismo en los últimos meses.

- Cachón Rodríguez, L., 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 Rodríguez, L., 2017. *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination. Country report. Non-discrimination. Spain 2017*. Brussels: European Commission.
- Consejo de Europa, 2014. *Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. Cuarta opinión sobre España adoptada el 3 de diciembre de 2014* [en línea]. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/PoblacionGitana/docs/4_opini_mi_consulti_CMPMN_ES.pdf [Con acceso el 15 de junio de 2020].
- Consejo de la Unión Europea, 2000. Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [en línea], 19/7/2000, de 29 de junio. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2000/180/L00022-00026.pdf> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2011a. *Panel sobre discriminación por origen racial o étnico (2010): la percepción de las potenciales víctimas*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2011b. *Propuesta “Evitar el uso de discursos discriminatorios, racistas o xenófobos en las campañas electorales”*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2011c. *Red de centros de asistencia a víctimas de discriminación por origen racial o étnico. Informe de resultados 2010*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2012. *Estudio anual sobre la discriminación por el origen racial o étnico: la percepción de las potenciales víctimas 2011*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2014a. *Percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas en 2013*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2014b. *Programa anual de actividades 2014*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2020. *Evitar actitudes y discursos discriminatorios en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica* [en línea]. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Disponible en: <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Recomendacion-Consejo-COVID19.pdf> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Crenshaw, K., 1989. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum* [en línea], 1, article 8. Disponible en:

<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8> [Con acceso el 20 de enero de 2021].

- Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 122/000077 Proposición de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* [en línea], nº 97-4, 11 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-97-4.PDF [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Essed, P., 1991. *Understanding Everyday Racism: An Interdisciplinary Theory*. Newbury Park: Sage.
- Esteve García, F., 2008. Las directivas europeas contra la discriminación racial y la creación de organismos especializados para promover la igualdad. *ReDCE*, 10, 189-230.
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), 2018. *Informe de la ECRI sobre España (quinto ciclo de supervisión)* [CRI(2018)2] (en línea). Estrasburgo: Consejo de Europa. Disponible en: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-spain-spanish-translation-/16808b56cb> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2012. *The Racial Equality Directive: Application and challenges* [en línea]. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1916-FRA-RED-synthesis-report_EN.pdf [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Fanon, F., 1996. *Pelle nera maschere bianche. Il nero e l'altro*. Milán: Marco Tropea.
- Federación SOS Racismo, 2017. *España es demandada por Sos Racisme y Open Society Justice Initiative ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por un joven víctima de detención policial por perfil étnico* [en línea]. Disponible en: <https://sosracismo.eu/tedh-perfil-etnico/> [Con acceso el 25 de noviembre de 2020].
- Fernández, M., Valbuena, C., y Caro, R., 2015. *Evolución del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en España: Informe-Encuesta 2015* [en línea]. Madrid: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0089.htm [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Fitzpatrick, P., 1990. Racism and the Innocence of Law. En: D.T. Goldberg, ed., *Anatomy of Racism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 247-262.
- Frankenberg, R., 2004. A miragem de uma branquidade não marcada. En: V. Ware, ed., *Branquidade: Identidade branca e multiculturalismo*. Rio de Janeiro: Garamond, 307-338.
- Fredman, S., 2001. Equality: A new generation? *Industrial Law Journal* [en línea], 30(2), 145-168. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ilj/30.2.145> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Garcés, M., 2011. ¿Qué podemos hacer? O sobre las intimidades de la crítica. En: O. Cornago, ed., *A veces me pregunto por qué sigo bailando*. Madrid: Contintameties, 393-407.

- Geddes, A., y Guiraudon, V., 2004. Britain, France, and EU anti-discrimination policy: The emergence of an EU policy paradigm. *West European Politics* [en línea], 27(2), 334–353. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0140238042000214937> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Gil-Benumea Flores, D., 2019. *Islamofobia, racismo e izquierda: Discursos y prácticas del activismo en España* [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/56800/1/T41393.pdf> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Grosfoguel, R., 2016. What is Racism? *Journal of World-Systems Research* [en línea], 22(1), 9–15. Disponible en: <https://doi.org/10.5195/jwsr.2016.609> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Guiraudon, V., 2009. Equality in the making: Implementing European non-discrimination law. *Citizenship Studies* [en línea], 13(5), 527–549. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13621020903174696> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Hall, S., 1996. The West and the Rest: Discourse and Power. En: S. Hall et al., eds., *Modernity: An Introduction to Modern Societies*. Malden: Blackwell, 184–227.
- Hall, S., 1997. Race, The Floating Signifier. *Media Education Foundation* [en línea]. Disponible en: www.mediaed.org/transcripts/Stuart-Hall-Race-the-Floating-Signifier-Transcript.pdf [Con acceso el 15 de junio de 2020].
- Henriques, J., 2003. Social psychology and the politics of racism. En: J. Henriques et al., eds. *Changing the Subject. Psychology, Social Regulation and Subjectivity* [en línea]. Londres: Routledge, 58–87. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203298886> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Hesse, B., 2004. Discourse on Institutional Racism: the genealogy of a concept. En: I. Law, D. Phillips y L. Turney, eds., *Institutional Racism in Higher Education*. Stoke on Trent: Trentham Books, 31–147.
- Hesse, B., 2007. Racialized modernity: An analytics of white mythologies. *Ethnic and Racial Studies* [en línea], 30(4), 643–663. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01419870701356064> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Hesse, B., 2014. Racism's Alterity: The After-life of Black Sociology. En: W.D. Hund y A. Lentin, eds., *Racism and Sociology*. Berlín: Lit, 141–174.
- Howard, E., 2004. The EU Race Directive: its symbolic value - its only value? *International Journal of Discrimination and the Law* [en línea], 6, 141-163. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/135822910400600203> [Con acceso el 24 de enero de 2021].
- Howard, E., 2015. Indirect Discrimination 15 Years On. *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* [en línea], 4(3), 1–27. Disponible en: http://ejcls.adapt.it/index.php/ejcls_adapt/article/view/321 [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Informe de la ponencia. 122/000077 Proposición de Ley Integral para la igualdad de trato y la no discriminación. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* [en línea], nº 97–5, 14 de marzo de 2019. Disponible en:

https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-97-5.PDF [Con acceso el 20 de enero de 2021].

- Johansson, S., 2017. *The involuntary racist. A study on white racism evasiveness amongst social movements activists in Madrid, Spain* [en línea]. Tesis de grado de máster. Linköping University. Disponible en: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1109468&dswid=6854> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Lahuerta, S.B., 2009. Race equality and TCNs, or how to fight discrimination with a discriminatory law. *European Law Journal* [en línea], 15(6), 738–756. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00488.x> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Lentin, A., 2004. Racial States, Anti-Racist Responses Picking Holes in “Culture” and “Human Rights”. *European Journal of Social Theory* [en línea], 7(4), 427–443. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1368431004046699> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Lentin, A., 2008. After anti-racism? *European Journal of Cultural Studies* [en línea], 11(3), 311–331. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1367549408091846> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n.º 313, de 31 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2003/12/31/pdfs/A46874-46992.pdf> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Macpherson, W., 1999. *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny* (Cm 4262-I) [en línea]. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/the-stephen-lawrence-inquiry> [Con acceso el 15 de junio de 2020].
- Maeso, S., y Cavia, B., 2014. Esquivando el racismo: el paradigma de la “integración” en las sociedades europeas y vasca contemporáneas. En: I. Irazuzta y M. Martínez, eds., *De la identidad a la vulnerabilidad: Alteridad e integración en el País Vasco contemporáneo*. Barcelona: Bellaterra, 151-194.
- Maeso, S.R., 2018. Europe and the Narrative of the “True Racist”: Thinking Anti-Discrimination Law through Race. *Oñati Socio-Legal Series* [en línea], 8(6), 845–873. Disponible en: <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-0974> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Mamadou, E., et al., 2020. *Racismo y xenofobia durante el estado de alarma en España* [en línea]. Equipo de Implementación del Decenio Internacional para los Afrodescendientes en España/Rights International Spain. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/d0b782ac0452e9052241b17a646df19ad4edf12c.pdf> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Mason, L., 2010. The hollow legal shell of European race discrimination policy: The EC race directive. *American Behavioral Scientist* [en línea], 53(12), 1731–1748. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0002764210368094> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
-

- Möschel, M., 2011. Race in mainland European legal analysis: towards a European critical race theory. *Ethnic and Racial Studies* [en línea], 34(10), 1648–1664. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.566623> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Möschel, M., 2014. *Law, Layers and Race: Critical Race Theory from the United States to Europe*. Abingdon/Nueva York: Routledge.
- Neild, R., et al., 2019. *Under suspicion: The impact of discriminatory policing in Spain* [en línea]. Open Society Foundations y Rights International Spain. Disponible en: <https://www.justiceinitiative.org/uploads/21ac6560-639d-461c-a6b7-06822ad1c07e/under-suspicion-the-impact-of-discriminatory-policing-in-spain-20190924.pdf> [Con acceso el 25 de noviembre de 2020].
- Orden SSI/2602/2012, de 22 de noviembre, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n.º 293, 6 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/06/pdfs/BOE-A-2012-14871.pdf> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Pettigrew, T.F., y Meertens, R.W., 1995. Subtle and blatant prejudice in Western Europe. *European Journal of Social Psychology* [en línea], 25(1), 57-75. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420250106> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Proyecto de Ley integral 121/000130 para la igualdad de trato y la no discriminación. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 130–1, de 10 de junio de 2011, 1–21.
- Público, 2020. Malestar en Unidas Podemos por las palabras de Marlaska sobre migración. *Público* [en línea], 19 de febrero. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/malestar-unidas-palabras-marlaska-migracion.html> [Con acceso el 15 de junio de 2020].
- Quijano, A., 2000. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: E. Lander, ed., *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 122–152.
- Rey Martínez, F., y Giménez Glück, D., eds., 2010. *Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas* [en línea]. Madrid: Fundación Ideas. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=572558> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Sánchez, G., 2020. Diversidad racial en el Gobierno: una reivindicación internacional que pide paso en España. *Eldiario.es* [en línea], 16 de enero. Disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/Diversidad-Gobierno-reivindicacion-internacional-Espana_0_985502225.html [Con acceso el 15 de junio de 2020].
- Sayyid, S., 2017. Post-racial paradoxes: Rethinking European Racism and Antiracism. *Patterns of Prejudice* [en línea], 51(1), 9–25. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/0031322X.2016.1270827> [Con acceso el 20 de enero de 2021].
- Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2011, de 29 de enero de 2001. Sala Segunda. Recurso de amparo 490/97. *Boletín Oficial del Estado* [en línea], n.º 52 de 1 de

marzo de 2001, pp. 16–23. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2001-4073> [Con acceso el 20 de enero de 2021].

Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación racial o étnica, 2013. *Memoria anual de resultados 2013*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación racial o étnica, 2016. *Memoria anual de resultados 2016*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Servicio de asistencia y orientación a víctimas de discriminación racial o étnica, 2017. *Memoria anual de resultados 2017*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Tobler, C., 2008. *Limits and Potential of the Concept of Indirect Discrimination*. Informe comisionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (Comisión Europea) [en línea]. Bruselas: European Union Publications Office. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/aa081c13-197b-41c5-a93a-a1638e886e61> [Con acceso el 20 de enero de 2021].

Ture, K., y Hamilton, C.V., 1992. *Black Power: The Politics of Liberation*. Nueva York: Vintage Books.

Tyson, A., 2001. The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination. *European Journal of Migration and Law*, 3, 199–229.

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), 2014. *Twenty-first to twenty-third periodic reports of States parties due in 2014. Spain* (CERD/C/ESP/21-23) [en línea]. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/56654a394.html> [Con acceso el 15 de junio de 2020].