

## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE LUCHA CONTRA EL RACISMO Y LA XENOFOBIA**

Por Orden Foral 26/2021, de 17 de septiembre, del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, se inició el procedimiento de elaboración de un proyecto de Ley Foral de lucha contra el racismo y la xenofobia y se encargó su tramitación a la Dirección General de Políticas Migratorias, junto con la Secretaría General Técnica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia.

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral establece en el artículo 132 el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley foral y proyectos de decretos forales, y dispone que “Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, y todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos”.

En esta Memoria se expone la justificación de la oportunidad de la norma.

En el acuerdo programático para la consecución de una legislatura de convivencia, igualitaria, innovadora y progresista 2019-2023 se establece la lucha contra las desigualdades, la igualdad y la convivencia de la pluralidad de la sociedad navarra como uno de los principales vectores de la acción legislativa y de gobierno. Como uno de sus diez ejes claves de acción se encuentra la apuesta por los valores de paz, memoria, convivencia y deslegitimación de la violencia, así como la reivindicación de la pluralidad de nuestra comunidad foral como valor de progreso. Dentro de las políticas de Juventud, se incluye la prevención de conductas de riesgo como la intolerancia o la xenofobia, en igualdad el impulso de acciones y programas

de prevención y sensibilización destinados a la población general rechazando toda forma y acción de machismo, racismo, xenofobia, homofobia y cualquier otra forma de discriminación, y en Convivencia y derechos humanos el impulso de herramientas que detecten y contribuyan a la prevención de discursos racistas, xenófobos y aporófobos.

La Dirección de Políticas Migratorias elaboró en el año 2021 un Diagnóstico participativo sobre la situación, retos y oportunidades en relación al racismo y la xenofobia en Navarra, previo a la elaboración del Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia 2021/2026. De este Diagnóstico, se extraen las siguientes conclusiones:

- La población de origen migrante identifica comportamientos racistas y xenófobos en la sociedad navarra, con los cuales convive en la vida cotidiana. Las prácticas y actitudes negativas parecen estar más presentes hacia la inmigración de origen africano y, en concreto, la magrebí.
- En los lugares públicos se generan situaciones de rechazo hacia la inmigración, sobre todo cuando se percibe una competencia por el espacio de la calle, en el transporte público (peleas por aparcamiento, en el autobús, etc.) o los espacios de consumo. Rechazo fundamentado en una percepción colonial, según la cual “el otro” no debe salir de la posición de inferioridad, de su papel en el marco de los nichos ocupacionales reservados para la población inmigrante.
- La infancia y la juventud han de ser especialmente protegidas frente a discursos, comportamientos y actitudes racistas. Los procesos de racialización/etnificación y racismo/xenofobia comienzan desde muy temprano. La escuela, en tanto que uno de los primeros espacios de socialización, es un lugar de encuentro de diversidades, pero también de discriminaciones. Afloran las disparidades también entre modelos de centros educativos públicos y concertados. La sensibilización y la educación en interculturalidad ha de estar dirigida tanto al alumnado como al cuerpo docente.
- El género, como construcción social, en su intersección con el origen migrante, la raza y la etnicidad, es un factor que está detrás de la precariedad que viven las mujeres inmigrantes, sobre todo en el caso de las mujeres que están a cargo de hogares monomarentales. Esta precariedad está potenciada por la situación de irregularidad, la informalidad y la discriminación que viven las mujeres inmigrantes para acceder al mercado de trabajo, a una vivienda digna y a regularizar su situación jurídica. Las mujeres inmigrantes, sobre todo las que no trabajan y permanecen en el espacio del hogar sufren, en mayor medida, de aislamiento social, dificultando el aprendizaje del idioma y el acceso al capital

social. El aislamiento deriva también de la situación de irregularidad, así como de las barreras que existen para la conciliación, ante la ausencia de redes familiares y vecinales de solidaridad. Así como de la propia violencia que sufren las inmigrantes en el espacio público de la calle y en el ámbito laboral. La “demonización del pañuelo” y no el hecho de ponérselo es una etiqueta más que sustenta actitudes racistas, xenófobas y discriminadoras.

- En caso de agresiones y violencias racistas o xenófobas, se desconoce el procedimiento a seguir. No se tiene acceso a información sobre los servicios y recursos que ofrece la administración pública. A través de las redes de apoyo, son las asociaciones y entidades sociales las que proporcionan una orientación y acompañamiento.
- A la hora de denunciar una discriminación racista o xenófoba se manifiestan dudas y desconfianza hacia las fuerzas y cuerpos de seguridad. Los y las jóvenes migrantes sufren una mayor presión policial que otros perfiles racializados/etnificados. La identificación de la policía por perfil racial/étnico es percibida como una práctica racista. En este caso, observan que hay diferencias en el trato dependiendo del color de la piel y país de origen, siendo los jóvenes de origen magrebí quienes se muestran más afectados por esta práctica policial.

Los delitos de odio más prevalentes en Navarra, son aquellos relacionados con la ideología (consecuencia de su reciente pasado) y los delitos de odio vinculados al racismo y/o la xenofobia, incluyendo el antigitanismo. Considerando las dos categorías, antigitanismo y racismo/xenofobia, suponen 19 de 51 delitos de odio consignados, lo cual muestra la importancia y prevalencia de este tipo delictivo.

En relación con los delitos de odio por antigitanismo y racismo/xenofobia, se observa una mayor presencia de varones víctimas. Eso sí, la presencia de mujeres víctimas aumenta a medida que se incrementa el número de estos delitos. Navarra se comporta de forma similar al resto del país. Con relación a la edad de las víctimas en esta clase de delitos, los victimizados en el delito de odio por razón de racismo/xenofobia en general son más jóvenes que las víctimas por antigitanismo. En el caso de los delitos de racismo/xenofobia, la mayoría son también nacionales, que pueden serlo por adquisición (como la estadística no recoge el país de nacimiento, resulta imposible distinguir si son migrantes que han adquirido la nacionalidad o españoles de origen). Esta pauta vuelve a ser coincidente con la estadística general estatal. De la mayor parte de las víctimas por racismo y xenofobia no sabemos su nacionalidad, resultado de los fallos en la redacción de los atestados y la falta de detalle en la recogida de datos de las víctimas.

Sobre los casos de racismo y xenofobia en Navarra , incorporamos algunos datos recogidos en el Informe Anual sobre el Racismo en Navarra elaborado por SOS Racismo en el año 2021.

A lo largo del 2021, la asociación SOS Racismo Navarra ha atendido un total de 282 casos de manera presencial.

Este informe señala que un 50,35 % de las personas que acudieron a la oficina de SOS Racismo en Navarra durante el año 2021 fueron mujeres, frente a un 49,65% de hombres, el 65,25% del total con una edad comprendida entre los 19 y los 40 años.

También resulta interesante tener en cuenta que un 42% de las personas atendidas se encontraba en situación administrativa irregular, una situación de vulnerabilidad jurídica que dificulta su acceso a servicios tanto públicos como privados, e impide o recorta su acceso a derechos fundamentales de facto, como el trabajo regular o prestaciones/ayudas, o de manera indirecta como el acceso a la vivienda o la sanidad.

En cuanto al agente discriminador, en un 70% de los casos se trataba de una entidad pública. De este 70%, los porcentajes más altos se corresponden con dificultades en los procedimientos de Extranjería y Asilo, 33%. El segundo ámbito más amplio fueron las Actuaciones Policiales, con un 16% (dentro de las Actuaciones Policiales están las denominadas “Citas Trampa” -5%-, situaciones de violencias por parte de agentes de Policía -3%- y los controles de identidad policiales por perfil étnico -2%-).

Por su parte, un 11% de los casos tuvieron a entidades privadas como agente discriminador. De ellos destaca el 14% fueron casos relacionados con el ámbito laboral, así como el 6% de entidades bancarias relacionado con las dificultades en apertura de cuentas bancarias.

Por último, un 14% se corresponde con particulares, es decir, personas que cometen algún tipo de discriminación a título individual. Estas vulneraciones se dan principalmente en los ámbitos de vivienda (10%), relaciones vecinales (1%) y otros.

El diagnóstico pone de manifiesto la importancia de actuar de manera integral en la lucha contra el racismo y la xenofobia en Navarra. La protección que ofrece la ley es fundamental para luchar contra el racismo. Un sistema de protección real de la discriminación racial o étnica requiere la aplicación efectiva de un marco jurídico. En este sentido, es necesario garantizar la transposición y aplicación de la legislación de la UE en esta materia, con especial hincapié en la Directiva sobre igualdad racial (Directiva 2000/43/CE del Consejo).

La Unión Europea ha legislado de manera vinculante sobre la lucha contra cualquier tipo de discriminación, y de manera específica contra la discriminación por origen racial o étnico a través del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y del artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Estas dos disposiciones legislativas, junto a los artículos 21 y 22 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales constituyen la base jurídica del Derecho primario europeo, formando parte del acervo europeo de obligado cumplimiento para cada Estado miembro al ser admitido en la Unión Europea.

El Derecho europeo derivado se materializa en dos Directivas antidiscriminación, la Directiva 2000/43/CE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Si bien ambas Directivas contienen disposiciones similares sobre el concepto de discriminación, los recursos y el cumplimiento, la Directiva 2000/43/CE es la que constituye sin duda el elemento más importante en la lucha contra la discriminación por origen racial o étnico.

En nuestro contexto, resulta igualmente relevante la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que señala que las víctimas de delitos de odio tienden a sufrir una elevada tasa de victimización secundaria, intimidación o represalias, por lo que se insta a los Estados a establecer medidas de protección especial. Esta Directiva fue traspuesta en el Estado Español a través de la aprobación del Estatuto de la Víctima. Ambas normas son tenidas en cuenta en el desarrollo de esta ley en todo lo que respecta a la protección de las víctimas.

En el marco de Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) constituye el marco de referencia específico sobre este tipo de discriminación. La discriminación racial se define en el artículo 1.1 de la

ICERD. Teniendo en cuenta que la ICERD es una convención de 1965, deben ser interpretada a la luz de la actualización llevada a cabo por la Conferencia de Durban de 2001, así como de la revisión llevada a cabo en 2009. Igualmente, para interpretar y aplicar algunos conceptos de forma más actualizada, se puede acudir a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD). La prohibición de la discriminación racial en el derecho internacional de los derechos humanos, en concreto en la ICERD no se ciñe únicamente a una visión formal de la igualdad o a una mera igualdad material ante la ley. La igualdad en el marco internacional de derechos humanos tiene carácter sustantivo, de tal manera que obliga a los Estados a adoptar medidas para luchar contra la discriminación racial. Este enfoque requiere la implementación y efectividad de políticas específicas para ir adaptando la interpretación de la Convención a la realidad.

Como vemos, durante los últimos años, la lucha contra la discriminación racial y el desarrollo de los instrumentos jurídicos internacionales y europeos relativos a la prohibición de la discriminación racial o étnica ha sido cada vez mayor. Sin embargo, es necesario complementar ese marco regulatorio a través de normativa estatal y autonómica, tal y como establece la Recomendación número 7 de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia, sobre la necesidad de legislar para combatir el racismo y la discriminación racial, así como el Plan de Acción de la Unión Europea Antirracismo para 2020-2025. En este marco de actuación, la presente ley foral pretende implementar políticas públicas que, al amparo de la regulación europea, promuevan la prevención, la protección y la reparación de la discriminación por origen étnico o racial.

Cabe en última instancia hacer referencia al artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948 y al Objetivo de Desarrollo Sostenible nº16 de las Naciones Unidas dedicado a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Dentro de las metas del ODS 16 cabe señalar las siguientes: Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.



**Gobierno de Navarra**  
**Nafarroako Gobernua**  
Departamento de Políticas  
Migratorias y Justicia  
Migrazio Politiketako eta  
Justiziako Departamentua

**Servicio de Ejecución Penal  
y Justicia Restaurativa**  
**Zigor Betearazpeneko eta  
Justizia Errestauratiboko Zerbitzua**  
Monasterio de Iratxe, 22-bajo  
Iratzeko monasterioa, 22-behea  
31011 PAMPLONA / IRUÑA

Por todo lo expuesto, se considera que la oportunidad de regular la lucha contra el racismo y la xenofobia en Navarra, de acuerdo con el marco legal internacional existente, está plenamente justificada y se encamina a cumplir el compromiso de Navarra con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Pamplona, a 19 de octubre de 2022.

DIRECTORA GENERAL DE POLITICAS MIGRATORIAS

RUIZ DE  
IRIZAR  
PATRICIA -  
DNI

Firmado  
digitalmente por  
RUIZ DE IRIZAR  
PATRICIA - DNI

Fecha: 2022.10.19  
11:21:41 +02'00'