



**Convención Internacional
sobre la Eliminación
de todas las Formas
de Discriminación Racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/CHE/6
16 de abril de 2007

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE
LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS
ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON EL
ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCION**

**Cuarto, quinto y sexto informes periódicos que los Estados Partes
debían presentar en 2005**

Adición

SUIZA*

[14 de noviembre de 2006]

* El presente informe contiene los informes periódicos cuarto, quinto y sexto de Suiza, que debían presentarse el 29 de diciembre de 2003 y el 29 de diciembre de 2005, respectivamente. Los informes periódicos segundo y tercero y las actas resumidas de las sesiones en que el Comité examinó esos informes figuran en los documentos CERD/C/351/Add.2 y CERD/C/SR.1495, 1496 y 1520.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 6	10
I. INFORMACIÓN GENERAL	7 - 85	12
A. Observación preliminar	7	12
B. Evolución de la estructura demográfica	8 - 19	12
1. Población extranjera residente	8	12
2. Inmigración	9 - 10	13
a) Inmigración por nacionalidades	9	13
b) Motivos de inmigración	10	14
3. Asilo	11 - 14	15
4. Minorías lingüísticas	15 - 16	16
5. Minorías religiosas	17 - 18	17
6. Minorías étnicas	19	17
C. Normas constitucionales y legislativas	20 - 52	17
1. Firma y ratificación de convenciones internacionales	21 - 30	17
a) Convenciones internacionales de las Naciones Unidas ..	21 - 25	17
b) Convenciones regionales de derechos humanos	26 - 27	18
c) Revisión de la Constitución Federal	28 - 30	19
2. Modificación de la legislación penal	31 - 35	19
a) Código Penal	31 - 33	19
b) Procedimiento penal	34	20
c) Introducción de una ley federal sobre la investigación secreta	35	20
3. Modificaciones del derecho civil	36	20

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. C. (continuación)		
4. Modificación del derecho público.....	37 - 50	21
a) Revisión parcial de la Ley sobre el asilo	37 - 41	21
b) Revisión total de la Ley federal de extranjería (LFE) .	42 - 44	23
c) Otras revisiones legislativas en materia de extranjería y asilo.....	45 - 48	23
d) Otras revisiones en materia de derecho público	49 - 50	24
5. Reforma de diversas constituciones cantorales	51 - 52	25
D. Política general de lucha contra la discriminación racial	53 - 85	25
1. Observaciones generales	53 - 55	25
2. Minorías nacionales	56 - 64	26
a) Minorías lingüísticas.....	56	26
b) Minorías religiosas	57 - 63	26
c) Nómadas	64	28
3. Población extranjera.....	65 - 82	28
a) Política de migración	65 - 70	28
b) Política de asilo.....	71	29
c) Política de integración	72 - 78	29
d) Indocumentados.....	79 - 82	32
4. Actividades contra el racismo	83 - 85	33
a) A escala nacional	83 - 84	33
b) A escala internacional.....	85	34

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2 A 7 DE LA CONVENCIÓN	86 - 233	36
A. Condena de la discriminación racial (artículo 2)	86 - 90	36
1. Respeto del principio de la igualdad de trato por el Estado (apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 2)	86 - 88	36
2. El problema de la discriminación entre extranjeros y la reserva formulada por Suiza en favor de su política de inmigración (apartado a) del párrafo 1 del artículo 2).....	89	36
3. Prohibición de la discriminación y su aplicación a las relaciones entre personas (apartados c) y d) del párrafo 1 del artículo 2).....	90	37
B. Condena del <i>apartheid</i> (artículo 3)	91 - 97	37
1. En Suiza.....	91 - 92	37
2. Sobre el terreno	93 - 97	37
C. Medidas para castigar ciertos actos de discriminación racial (artículo 4).....	98 - 110	39
1. Jurisprudencia del Tribunal Federal en relación con los artículos 261 <i>bis</i> del Código Penal y 171 c) del Código Penal Militar	106 - 107	40
2. Modificación de leyes para combatir el racismo	108 - 110	41
D. Eliminación de la discriminación racial, en especial respecto de ciertos derechos humanos (artículo 5).....	111 - 191	42
1. Derecho a la igualdad de trato en los tribunales y en todos los demás órganos que administran justicia (párrafo a) del artículo 5).....	111 - 121	42
a) Reforma de la justicia	113 - 117	42
b) Ley federal sobre la vigilancia de la correspondencia postal y las telecomunicaciones	118 - 119	43
c) Revisión total de la organización judicial federal.....	120 - 121	44

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. D. (continuación)		
2. Derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado (párrafo b) del artículo 5)	122 - 125	44
3. Derechos políticos (apartado c) del artículo 5)	126 - 128	45
4. Otros derechos civiles (párrafo d) del artículo 5).....	129 - 158	46
a) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (apartado i) del párrafo d) del artículo 5)	129 - 131	46
b) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (apartado ii) del párrafo d) del artículo 5)	132	47
c) El derecho a una nacionalidad (apartado iii) del párrafo d) del artículo 5)	133 - 136	47
d) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge (apartado iv) del párrafo d) del artículo 5)	137 - 141	48
e) El derecho a la propiedad (apartado v) del párrafo d) del artículo 5)	142	49
f) El derecho a heredar (apartado vi) del párrafo d) del artículo 5).....	143	49
g) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (apartado vii) del párrafo d) del artículo 5)	144 - 153	49
h) El derecho a la libertad de opinión y de expresión (apartado vii) del párrafo d) del artículo 5)	154 - 156	52
i) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (apartado ix) del párrafo d) del artículo 5) ...	157 - 158	53
5. Los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo e) del artículo 5)	159 - 191	53
a) El derecho al trabajo (apartado i) del párrafo e) del artículo 5).....	164 - 177	55

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
 II. D. (continuación)		
b) Los derechos sindicales (apartado ii) del párrafo e) del artículo 5)	178	57
c) El derecho a la vivienda (apartado iii) del párrafo e) del artículo 5)	179 - 183	57
d) El derecho a la asistencia médica pública y la seguridad social (apartado iv) del párrafo e) del artículo 5)	184 - 189	58
e) El derecho a la educación y la formación profesional (apartado v) del párrafo e) del artículo 5)	190	59
f) El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al público (párrafo f) del artículo 5)	191	60
E. Garantía de recurso efectivo (artículo 6)	192 - 193	60
F. Medidas adoptadas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información (artículo 7)	194 - 233	61
1. Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR)	194 - 205	61
a) Actividades del SLR	195 - 198	61
b) Fondo de proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos	199 - 205	63
2. Comisión Federal contra el Racismo	206 - 211	65
3. Comisión Federal de Extranjería	212 - 215	66
4. Medidas relativas a la enseñanza y la educación	216 - 221	67
5. Medios de comunicación	222 - 233	69
a) Consejo Suizo de la Prensa	223 - 224	69
b) Autoridad independiente de examen de las denuncias sobre radio y televisión	225 - 227	70
c) Televisión Suiza	228	71

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. F. (continuación)		
d) Servicio nacional de coordinación de la lucha contra la delincuencia en Internet.....	229	71
e) Estudio sobre los estereotipos del judío en los medios de comunicación	230 - 231	72
f) Conferencias	232 - 233	72
III. TOMA DE POSICIÓN SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL DE 21 DE MARZO DE 2002	234 - 348	73
A. Aspectos generales.....	234	73
B. Federalismo (CERD/C/60/CO/14, párrafo 8)	235 - 240	73
C. Persistencia de actitudes hostiles hacia los negros, los musulmanes y los solicitantes de asilo (CERD/C/60/CO/14, párrafo 9).....	241 - 249	74
D. Procedimientos de naturalización (CERD/C/60/CO/14, párrafo 10).....	250 - 263	77
1. Sentencias del Tribunal Federal	250 - 252	77
2. Modificaciones legislativas relacionadas con las naturalizaciones	253 - 261	77
3. Pruebas lingüísticas	262 - 263	79
E. Creación de clases separadas para los alumnos extranjeros (CERD/C/60/CO/14, párrafo 11).....	264 - 269	80
F. Policía (CERD/C/60/CO/14, párrafo 12).....	270 - 277	82
1. Violencia policial	270 - 272	82
2. Mediador	273	83
3. Reclutamiento de miembros de grupos minoritarios en la policía	274	84
4. Formación y sensibilización.....	275 - 277	84

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. (<i>continuación</i>)		
G. Comisión Federal contra el Racismo (CERD/C/60/CO/14, párrafo 13).....	278 - 279	85
1. Comisión Federal contra el Racismo y Servicio de Lucha contra el Racismo	278	85
2. Órgano de protección de los derechos humanos	279	85
H. Política de inmigración (CERD/C/60/CO/14, párrafo 14).....	280	86
I. Nómadas (CERD/C/60/CO/14, párrafo 15).....	281 - 309	86
1. Evolución en el plano nacional	282 - 288	87
2. Organizaciones internacionales	289 - 292	89
3. Educación	293 - 294	90
4. Prohibición del trabajo infantil.....	295 - 297	90
5. Autorización para practicar el comercio itinerante	298	91
6. Idioma.....	299 - 301	91
7. Zonas de acampada y tránsito	302 - 309	92
a) Situación y necesidades	302 - 306	92
b) Medidas ya tomadas.....	307 - 309	93
J. Discriminación racial en el sector privado (CERD/C/60/CO/14, párrafo 16)	310 - 344	94
1. Consideraciones generales	311 - 316	94
2. Empleo.....	317 - 325	96
3. Vivienda	326 - 329	98
4. Educación	330 - 336	99
5. Salud pública	337 - 341	101

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. J. (<i>continuación</i>)		
6. Acceso a todos los lugares y servicios destinados al público	342 - 344	102
K. Artículo 14 de la Convención (CERD/C/60/CO/14, párrafo 17).....	345	103
L. Aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban (CERD/C/60/CO/14, párrafo 18)	346 - 348	103
Lista de abreviaturas		105

INTRODUCCIÓN

1. Suiza se adhirió a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (de ahora en adelante "la Convención")¹ de 1965 el 29 de noviembre de 1994². Para Suiza, la Convención entró en vigor el 29 de diciembre de 1994.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a presentar [...] un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención.

2. En sus conclusiones (CERD/C/60/CO/14), el Comité para la eliminación de la discriminación racial (de ahora en adelante "el Comité") recomendó a Suiza que reuniese sus informes periódicos cuarto, que debía presentar el 29 de diciembre de 2003, y quinto, que debía presentar el 29 de diciembre de 2005, en un solo informe (que podría comprender incluso el sexto informe periódico).

3. El presente informe se ha redactado de conformidad con las directrices generales del Comité (CERD/C/70/Rev.5). Los principales datos demográficos, económicos y sociales, así como una descripción del sistema político, figuran en el documento básico sobre Suiza (HRI/CORE/Add.29/Rev.1). El presente informe consolidado, que reúne los informes periódicos cuarto, quinto y sexto, abarca el período comprendido entre febrero de 2002 y abril de 2006³. Es continuación de los informes periódicos segundo y tercero, con un informe complementario (CERD/C/351/Add.2), que la delegación de Suiza presentó al Comité los días 4 y 5 de marzo de 2002⁴. Actualiza y completa los informes presentados hasta la fecha.

4. En aras de una mayor claridad, el presente informe se ha dividido en tres partes:

- La primera, que lleva por título "Información general", contiene algunas consideraciones acerca de la evolución de la estructura demográfica en Suiza y presenta datos sobre la evolución de las normas y políticas de Suiza en general en los sectores que abarca la Convención desde la presentación de los informes periódicos segundo y tercero.
- En la segunda parte se examina esta evolución a la luz de las disposiciones de la Convención y se presenta un comentario actualizado de los artículos 2 a 7 de la misma.
- La tercera y última parte se dedica a las observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos segundo y tercero de Suiza. En ella se presentan las observaciones

¹ RO 1995 1163 s.; FF 1992 III 265.

² RS 0.104.

³ Por el momento los datos de la Oficina Federal de Estadística están disponibles hasta 2004 únicamente.

⁴ Véanse las actas resumidas de las sesiones del Comité 1495^a, de 4 de marzo de 2002 (CERD/C/SR.1495), y 1496^a, de 5 de marzo de 2002 (CERD/C/SR.1496).

de Suiza acerca de las cuestiones que habían suscitado la preocupación del Comité y sobre las que había pedido información complementaria.

5. El presente informe ha sido elaborado y redactado por la Dirección de Derecho Internacional Público. Se ha consultado a las oficinas interesadas en el marco del procedimiento de consulta de las oficinas. También se ha invitado a aportar su opinión a la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo (CFR) y a la Comisión Federal de Extranjería (CFE), así como a algunos organismos independientes.
6. El informe se publica en francés, alemán e italiano y se lo puede consultar en el sitio en Internet del Departamento Federal de Relaciones Exteriores⁵.

⁵ www.ddip.admin.ch.

I. INFORMACIÓN GENERAL

A. Observación preliminar

7. El presente capítulo contiene para empezar una breve presentación de la evolución de la población residente en Suiza desde la presentación de los informes periódicos segundo y tercero. Además, se presentan unas primeras indicaciones generales sobre la evolución de la normativa nacional desde ese momento y un panorama de la política actual de las autoridades suizas en la lucha contra todas las formas de discriminación racial.

B. Evolución de la estructura demográfica

1. Población extranjera residente

8. A fines de 2004 el número de personas que residían permanentemente en Suiza se elevaba a 7.415.102, el 20,6% de las cuales no tenían la nacionalidad suiza⁶. En 2004 la población extranjera residente permanentemente en Suiza experimentó en comparación con el año anterior un aumento de 23.756 (1,6%) y alcanzó la cifra de 1.524.663 personas. Cabe señalar que la proporción de titulares de un permiso de residencia de corta duración (máximo 12 meses) aumentó en un 57%, mientras que la de extranjeros establecidos de manera permanente siguió siendo prácticamente la misma⁷. En la población extranjera, la proporción de varones fue del 53% frente al 47% de mujeres⁸.

Cuadro 1

**Población extranjera que reside permanentemente en Suiza,
por nacionalidad 2001-2004**

Nacionalidad	2001	2002	2003	2004	Porcentaje
Italia	315.619	309.913	305.371	301.736	19,8
Serbia y Montenegro	195.436	198.700	200.349	199.739	13,1
Portugal	136.135	141.696	150.448	160.249	10,5
Alemania	117.656	126.048	134.681	145.967	9,6
Turquía	79.990	79.330	78.120	77.058	5,0
España	81.806	79.729	77.578	75.085	4,9
Francia	63.329	65.113	66.917	68.850	4,5
Macedonia	58.549	59.926	60.676	61.008	4,0

⁶ Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística anual sobre el estado de la población (ESPOP). No se incluye a los titulares de un permiso de residencia de corta duración ni a las personas cuya estancia en Suiza está relacionada con el derecho de asilo.

⁷ Fuente: Oficina Federal de Migraciones, Número de extranjeros que residen permanentemente en Suiza, por cantón de residencia y grupo de extranjeros, a fines de diciembre de 2004.

⁸ Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística anual sobre el estado de la población (ESPOP), 2004 (resultados provisionales), febrero de 2005.

Nacionalidad	2001	2002	2003	2004	Porcentaje
Bosnia y Herzegovina	45.913	46.138	45.554	44.872	2,9
Croacia	44.035	43.510	42.852	41.908	2,7
Otras	305.739	323.459	334.952	348.191	22,8

Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística de la población residente de nacionalidad extranjera (PETRA), al 31 de diciembre.

Cuadro 2
Origen por continentes

Continente	2001	2002	2003	2004	Porcentaje
Europa	1.272.457	1.288.587	1.304.169	1.321.981	86,7
Estados de la UE/AELC	833.515	844.828	859.489	879.153	57,6
África	38.785	41.676	44.326	46.578	3,0
América	53.268	55.875	57.560	59.325	3,9
Asia	79.609	87.260	91.369	93.275	6,1
Australia, Oceanía	3.180	3.317	3.259	3.278	0,2
Apátridas u origen desconocido	254	251	224	226	0,02
Total	1.447.553	1.476.966	1.500.907	1.524.663	

Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística de la población residente de nacionalidad extranjera (PETRA), al 31 de diciembre.

2. Inmigración

a) Inmigración por nacionalidades

9. En 2004, el total de inmigrantes extranjeros volvió a aumentar ligeramente en relación con el año anterior. Si se tienen en cuenta todos los permisos de residencia que se concedieron en virtud de la legislación de extranjería, el número de inmigrantes extranjeros tiende a aumentar desde 1995, a excepción de los años 1997, 2000 y 2003, en que disminuyó ligeramente⁹.

Cuadro 3
Inmigración por nacionalidades

Immigrantes, por nacionalidad	2000	2001	2002	2003	2004
Europa					
Alemania	12.011	14.121	15.574	15.133	18.221
Portugal	4.311	4.347	9.005	12.228	13.539

⁹ *La population étrangère en Suisse*, ed. 2005, Oficina Federal de Estadística, Neuchâtel 2005, pág. 36 y ss.

Immigrantes, por nacionalidad	2000	2001	2002	2003	2004
Ex Yugoslavia	9.868	11.628	11.609	9.705	8.906
Francia	6.365	6.491	6.936	6.865	6.936
Italia	4.541	4.625	5.961	5.820	5.859
Reino Unido	3.631	3.948	3.248	2.980	3.069
Turquía	2.403	2.858	3.063	2.806	2.467
Austria	1.887	2.350	2.629	2.046	2.273
España	1.490	1.540	1.833	1.819	1.752
Países Bajos	1.215	1.322	1.209	1.100	1.137
Otros Estados europeos	9.171	10.348	9.481	8.776	9.050
Otros continentes					
Asia	11.535	18.189	16.486	12.911	11.569
América	9.764	10.750	10.604	9.697	9.582
África	5.158	6.265	6.536	6.254	5.800
Australia, Oceanía	824	943	814	652	637
Apátridas u origen desconocido	26	21	26	20	37
Total	84.200	99.746	105.014	98.812	100.834

Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística de la población residente de nacionalidad extranjera (PETRA). No se incluye a los titulares de un permiso de corta duración ni a las personas que residen en Suiza por razones de asilo.

b) Motivos de inmigración

10. En 2004 se volvió a confirmar la tendencia a un profundo cambio en los motivos de inmigración que se venía observando desde comienzos de los años noventa: únicamente un tercio (31,7%) de los inmigrantes que llegaron a Suiza lo hicieron como trabajadores. En un 40,3% de los casos, la entrada en Suiza se debió a razones familiares (reagrupamiento de la familia, matrimonio con ciudadano suizo). En 2004 la proporción de personas llegadas a Suiza para una estancia de varios años en relación con el total de inmigrantes fue del 36,9%. Ese mismo año, las personas que llegaron a Suiza para una estancia de corta duración constituyeron la mayoría (55,4%). También en 2004, los extranjeros llegados a Suiza en virtud de la legislación de asilo representaron únicamente el 7,7% del total¹⁰.

Cuadro 4

Inmigración en 2004 por motivo de inmigración

	Número	Porcentaje
Reagrupamiento de la familia	38.836	40,3
Extranjeros con actividad lucrativa sometida a contingente	30.487	31,7
Extranjeros con actividad lucrativa no sometida a contingente	3.633	3,8
Extranjeros sin actividad lucrativa	4.765	4,9
Retorno a Suiza	148	0,2

¹⁰ *Ibíd.*, pág. 32.

	Número	Porcentaje
Formación y perfeccionamiento profesionales	13.003	13,5
Refugiados reconocidos	1.007	1,0
Casos urgentes	3.344	3,5
Otras entradas en Suiza	1.047	1,1
Total	96.270	100,00

Fuente: Oficina Federal de Migraciones.

3. Asilo

11. En 2004 el número de nuevas solicitudes de asilo en Suiza disminuyó más acentuadamente que en el resto de Europa. Aunque se registró un descenso generalizado de las solicitudes en toda Europa occidental, esta tendencia se apreció aún más en Suiza, donde la reducción con respecto al año anterior alcanzó el 32,3%. Las 14.248 nuevas solicitudes que se presentaron constituyen el número más bajo registrado desde 1987. La región de que procede la mayoría de los solicitantes sigue siendo Europa sudoriental, delante de la Comunidad de Estados Independientes, que desde hace tiempo ocupa el segundo lugar. Por el contrario, los solicitantes procedentes de África occidental son mucho menos numerosos que hace algunos años¹¹.

Cuadro 5

Personas que han solicitado el asilo por nacionalidad

Personas que han solicitado el asilo por nacionalidad (al 31 de diciembre, en millares de personas)	2001	2002	2003	2004
Serbia y Montenegro	17,0	15,3	13,4	11,4
Bosnia y Herzegovina	5,5	5,6	5,0	4,0
Turquía	3,6	4,0	3,8	3,2
Sri Lanka	9,7	5,6	3,9	3,0
Somalia	4,3	3,9	3,8	4,0
Iraq	3,0	3,1	3,8	3,7
Angola	2,8	3,3	3,2	2,9
Etiopía	1,4	1,6	1,8	1,7
Argelia	1,1	1,5	1,6	1,1
Irán	1,1	1,2	1,2	1,2
Total	65,7	66,5	64,6	55,1

Fuente: Oficina Federal de Estadística, Estadística de la población residente de nacionalidad extranjera (PETRA). No se incluye a los refugiados reconocidos.

¹¹ Oficina Federal de Migraciones, Estadística sobre el asilo, 2004.

12. A fines de 2004, había en Suiza 79.374 personas con permiso de residencia por motivo de asilo. De ellas, 30,6% tenían el estatuto de refugiado, un 29,5% habían sido admitidas provisionalmente y 17,9% eran objeto de un proceso de ejecución de la decisión definitiva tomada en sus casos. En cuanto al resto, 6.251 solicitudes estaban en suspenso en primera instancia y en 11.214 solicitudes ya resueltas en primera instancia la decisión estaba todavía pendiente de aplicación (22% del total de solicitantes de asilo)¹².

13. En 2004, 19.157 solicitudes se decidieron en primera instancia, es decir, 29,9% menos que en 2003. En 5.193 casos se denegó la admisión a trámite. En 2004, el porcentaje de solicitudes de asilo aceptadas fue de 9,2%. Ese mismo año, las personas que dejaron de ser asiladas fueron más numerosas que las que obtuvieron el asilo. Dentro del primero de estos grupos se encuentran, por una parte, las personas que, por propia voluntad o de manera controlada, abandonaron Suiza para dirigirse a sus países de origen o a un tercer país una vez clausurado el expediente de solicitud de asilo y, por otra, las personas que abandonaron el procedimiento de asilo después de que se les denegara la admisión a trámite. Además, 1.143 personas pasaron de la competencia de la Confederación a la de los cantones.

14. La tendencia a la disminución de las nuevas solicitudes de asilo, iniciada en junio de 2004, cuando el número de nuevas solicitudes empezó a disminuir mes tras mes, prosiguió en 2005 hasta alcanzar un mínimo en febrero (674 solicitudes de asilo). Los meses siguientes, el número de solicitudes de asilo volvió a aumentar y llegó a 892 en agosto de 2005. A fines de agosto había un total de 73.379 personas inscritas como solicitantes de asilo. El procedimiento de primera instancia seguía en curso en 5.214 casos¹³.

4. Minorías lingüísticas

15. Los idiomas principales más hablados en Suiza siguen siendo el alemán (63,7%), el francés (20,4%), el italiano (6,5%) y el romanche (0,5%). La proporción de personas que hablan otros idiomas es del 8,9%. En comparación con 1990, esta distribución de los cuatro idiomas principales no ha cambiado. Lo que sí ha cambiado es el número de personas que hablan serbio, croata, albanés, portugués, español, inglés o turco y que hoy en día supera netamente el número de personas que hablan romanche.

16. Al contrario de la distribución de los idiomas nacionales, la de los demás idiomas sí ha evolucionado. Aunque la proporción siga siendo prácticamente idéntica dentro del total, los idiomas eslavos han ganado terreno en detrimento de los de origen latino: así, 1,4% de la población habla un idioma eslavo de la ex Yugoslavia, 1,3% habla albanés, 1,2% portugués, 1,1% español, 1% inglés y 2,9% otros idiomas¹⁴. Sin embargo la gran mayoría de los extranjeros domina uno de los idiomas nacionales y lo utiliza como idioma principal.

¹² *Ibíd.*

¹³ Oficina Federal de Migraciones, Estadística sobre el asilo, agosto de 2005.

¹⁴ Oficina Federal de Estadística, Neuchâtel 2003, Censo federal de la población 2000, Estructura de la población, idioma principal y religión.

5. Minorías religiosas

17. Las personas de religión católica romana (41,8%) y evangélica reformada (33,0%) siguen constituyendo los dos principales grupos religiosos de Suiza. En los años noventa, la pertenencia a una confesión religiosa estuvo marcada por dos tendencias muy claras: el aumento espectacular del número de personas que no pertenecían a ninguna comunidad religiosa (del 7,4 al 11,1%) y el aumento de las comunidades religiosas cristiana ortodoxa y musulmana.

18. El número de musulmanes, en particular, ha aumentado a más del doble en diez años, ya que ha pasado de 152.200 a 318.000 personas (4,3% de la población residente). La rapidez de este aumento se explica ante todo por los flujos migratorios procedentes de Kosovo, Bosnia Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia y Turquía. Los inmigrantes originarios de Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, la ex República yugoslava de Macedonia y otros países de Europa central u oriental han venido también a reforzar considerablemente las comunidades religiosas cristianas ortodoxas. Hoy en día cuentan con más de 130.000 fieles (1,8% de la población) y se han convertido en la tercera confesión cristiana. Por el contrario la proporción de comunidades religiosas israelitas (0,2%) no ha cambiado¹⁵.

6. Minorías étnicas

19. En su informe de expertos sobre la ordenación del territorio y la condición jurídica de los nómadas publicado en 2001, la Fundación "Asegurar el futuro de los itinerantes de Suiza" calcula que el número de personas pertenecientes a este grupo de población en Suiza se eleva aproximadamente a 35.000, de las cuales unas 3.000 parecen haber conservado el modo de vida nómada.

C. Normas constitucionales y legislativas

20. Las bases normativas generales constitucionales y legislativas que tienen por objeto la lucha contra el racismo se describieron en los anteriores informes (CERD/C/351/Add.2 y HRI/CORE/Add.29/Rev.1). Por tanto, en el próximo capítulo únicamente se mencionarán las normas de esta clase que se hayan revisado o que hayan entrado en vigor en el intervalo. En la medida en que sean pertinentes, estos instrumentos se describirán con más detalle en las partes segunda y tercera del presente informe.

1. Firma y ratificación de convenciones internacionales

a) Convenciones internacionales de las Naciones Unidas

21. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados¹⁶ entró en vigor para Suiza el 26 de julio de 2002.

¹⁵ Oficina Federal de Estadística, Neuchâtel 2003, Censo federal de la población 2000, Estructura de la población, idioma principal y religión.

¹⁶ RS 107.1.

22. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía se firmó el 7 de septiembre de 2000. Antes de que el Parlamento de Suiza pudiese aprobar su ratificación, hubo que adaptar las disposiciones penales que regulan el delito de la trata de seres humanos (art. 182 P del Código Penal) a las normas internacionales mediante la ampliación de la definición de este delito¹⁷.

23. El 25 de junio de 2004 Suiza firmó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Este instrumento tiene por objeto aumentar la protección de las personas presas o detenidas mediante visitas y controles de autoridades de vigilancia independientes, nacionales o internacionales. Aunque el procedimiento de consulta de que ha sido objeto el proyecto de ratificación del Protocolo Facultativo ha concluido, el análisis de sus resultados no ha finalizado aún. Está previsto que la propuesta de ratificación del Protocolo y las disposiciones legislativas necesarias para su aplicación se presenten al Parlamento antes de fin de año.

24. Los dos Protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que Suiza firmó el 2 de abril de 2002, están listos para su presentación al Parlamento:

- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños: se trata de un instrumento de lucha contra la trata de seres humanos con miras a su explotación, que se centra especialmente en la trata de mujeres y niños;
- Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire: en virtud de sus disposiciones, los Estados están obligados a perseguir penalmente la trata de migrantes con miras a su explotación, así como la fabricación o la entrega de documentos falsificados.

25. En el programa de la Asamblea Legislativa está prevista la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer antes de 2007. La ratificación está pues en vías de preparación.

b) Convenciones regionales de derechos humanos

26. El 3 de mayo de 2002 Suiza ratificó el Protocolo N° 13 al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CPDHLF) relativo a la abolición de la pena de muerte¹⁸ de 2002. Este Protocolo entró en vigor para Suiza el 1° de julio de 2003.

27. El 9 de octubre de 2003, el Consejo Federal firmó el Protocolo Adicional de la Convención del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia. Suiza está convencida de que la penalización de los actos de carácter racista o xenófobo cometidos por medio de los sistemas informáticos debe internacionalizarse. Los Estados miembros del Consejo de Europa consideraron que este

¹⁷ FF 2005 2639.

¹⁸ RS 0.101.

Protocolo Adicional era necesario para normalizar la lucha contra este tipo de delincuencia. En consecuencia en el Departamento Federal de Justicia y Policía (DFJP) se creó un Servicio Nacional de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia en Internet (SCOCI)¹⁹. Este organismo es un centro de contacto para las personas que deseen denunciar la existencia de sitios de contenido racista en Internet.

c) Revisión de la Constitución Federal

28. En el contexto de la revisión de la Constitución, el Gobierno suizo había preparado un paquete de reformas que incluían la reforma de los derechos populares. Este proyecto, que tenía por objeto eliminar las lagunas de que adolecían estos últimos, fue sin embargo rechazado por el Parlamento, que no deseaba vincular la ampliación prevista de la democracia directa al aumento del número de firmas necesarias para el ejercicio del derecho de referéndum y de iniciativa popular. No obstante, el Parlamento tomó las propuestas del Gobierno que le parecían aceptables y las refundió en las dos reformas siguientes.

29. El 1º de agosto de 2003 entraron en vigor las disposiciones de ampliación del derecho de referéndum en materia de tratados internacionales. Hasta entonces, los tratados internacionales se sometían a referéndum en cuatro casos: si su duración era indeterminada y no eran denunciabiles, si preveían la adhesión a una organización internacional, si suponían una unificación multilateral de la normativa o si la Asamblea Federal decidía espontáneamente someterlos a referéndum. Según el apartado 3 del párrafo 1 d del artículo 141, a partir de ahora también se someterán a referéndum los tratados internacionales que contengan disposiciones importantes que fijen las normas de derecho o cuya aplicación exija la aprobación de leyes federales²⁰.

30. Por otra parte, la introducción de la iniciativa popular general fue aceptada por el pueblo y los cantones el 9 de febrero de 2003. Esta modificación entraña una ampliación del derecho de iniciativa en el sentido de que, a partir de ahora, los ciudadanos podrán proponer también modificaciones legislativas. No obstante, el párrafo a) del artículo 139 de la Constitución Federal, que prevé este derecho de iniciativa, todavía no ha entrado en vigor.

2. Modificación de la legislación penal

a) Código Penal

31. Se ha llevado a cabo una revisión de la parte general del Código Penal (CP)²¹, que consiste esencialmente en una reforma del sistema de sanciones y que entrará en vigor el 1º de enero de 2007. El artículo 386 del Código Penal, que en un principio se había integrado en la revisión de la parte general, entró en vigor anticipadamente, el 1º de enero de 2006. Esta disposición prevé la adopción de medidas preventivas para evitar las infracciones y prevenir la delincuencia

¹⁹ <http://www.cybercrime.admin.ch>, véase también el párrafo 229.

²⁰ RO 2003 1949.

²¹ RS 311.

y sirve de base legal para la creación de organizaciones que adoptan medidas de este tipo y el apoyo a esta clase de organizaciones. El Consejo Federal decidió que esta disposición entrara en vigor anticipadamente para manifestar expresamente su apoyo a los proyectos contra el racismo.

32. Desde el 1º de abril de 2004, los actos de violencia física o sexual en la pareja, casada o no, heterosexual u homosexual, se persiguen de oficio y no sólo por denuncia. Las modificaciones introducidas en el Código Penal tienen como consecuencia que los actos de violencia sexual y las violaciones son ahora delitos perseguibles de oficio, incluso si se han cometido dentro de la pareja, contra el cónyuge o compañero sentimental.

33. En su afán de adaptar los medios e instrumentos que permiten mantener la seguridad en el interior del país a las nuevas formas de amenaza, el Departamento Federal de Justicia y Policía (DFJP) aceleró la revisión de las normas pertinentes, respondiendo de este modo a distintas intervenciones parlamentarias. Por ello, se está realizando una revisión parcial de la ley federal que instituye medidas para el mantenimiento de la seguridad en el interior del país (LMSI I y II)²² y se ha añadido al Código Penal una disposición que tiene por objeto reforzar la lucha contra el racismo mediante la prohibición de los emblemas racistas²³.

b) Procedimiento penal

34. El Código de Procedimiento Penal Federal, que un día vendrá a sustituir los 26 Códigos de Procedimiento Penal cantonales y el procedimiento penal federal, está en preparación. A favor del procedimiento de consulta, los anteproyectos de código de procedimiento penal suizo y de nueva ley federal que rige el procedimiento penal aplicable a los menores han tenido en general buena acogida. Basándose en estos resultados, el DFJP redactó una propuesta de unificación de las normas de procedimiento penal que fue aprobada por el Consejo Federal y que dentro de poco se someterá al Parlamento. No obstante, teniendo en cuenta la complejidad del proyecto, no cabe esperar que entre en vigor antes de 2010²⁴.

c) Introducción de una ley federal sobre la investigación secreta

35. La Ley federal sobre la investigación secreta (LFIS) entró en vigor el 1º de enero de 2005. Esta ley regula de manera muy clara y uniforme el recurso en Suiza a los servicios de agentes infiltrados y se aplica al procedimiento penal de la Confederación y de los cantones²⁵.

3. Modificaciones del derecho civil

36. El procedimiento civil no está todavía regulado a nivel federal, sino que figura fundamentalmente en los códigos de procedimiento cantonales. De conformidad con el artículo 122 de la Constitución Federal, la organización judicial, el procedimiento y la

²² RS 120.

²³ Para más detalles, véanse los párrafos 108 y ss.

²⁴ Véanse también los párrafos 115 y ss.

²⁵ RO 2004 1409, véase el capítulo 118.

administración de justicia en materia de derecho civil siguen dependiendo de los cantones. Únicamente el procedimiento que ante las autoridades judiciales federales está regulado por la legislación federal. La modificación del artículo 122 de la Constitución Federal, necesaria para la unificación del Código Civil, aunque fue aceptada por el pueblo en el marco de la reforma de la justicia, no ha entrado todavía en vigor. Basándose en el anteproyecto de procedimiento civil unificado concebido por una comisión de expertos, así como en los resultados del procedimiento de consulta, el DFJP preparó una propuesta que sirvió de base para iniciar los debates del Parlamento al respecto en primavera de 2006. La unificación garantizará a las personas que incoen un procedimiento civil que se les aplicarán las mismas reglas en toda Suiza.

4. Modificación del derecho público

a) Revisión parcial de la Ley sobre el asilo

37. El 4 de septiembre de 2002, el Gobierno de Suiza adoptó la propuesta de revisión parcial de la ley sobre el asilo²⁶. Las propuestas presentadas en el proyecto de revisión se inspiran en las primeras experiencias con la nueva ley en vigor desde el 1º de octubre de 1999, en la reciente jurisprudencia internacional y en las medidas propuestas en marzo de 2000 por el grupo de trabajo "Financiación en la esfera del asilo" con objeto de introducir nuevos incentivos económicos. Los principales elementos de la revisión son la nueva reglamentación sobre terceros Estados, el procedimiento de asilo y las posibilidades de recurrir a los centros de registro y a los aeropuertos, el estatuto jurídico de las personas admitidas provisionalmente, el nuevo sistema de financiación y las modificaciones en las esferas de la salud y la seguridad social.

38. El Parlamento aprobó la revisión parcial de la Ley sobre el asilo en votación final el 16 de diciembre de 2005. Las principales modificaciones que las Cámaras Federales aportaron al proyecto presentado por el Gobierno fueron las siguientes:

- Ampliación de la medida de eliminación de la ayuda social a todas las personas cuya solicitud de asilo haya sido rechazada²⁷.
- Prolongación del plazo máximo de detención provisional para la devolución de 9 a 18 meses; para los jóvenes de 15 a 18 años, el plazo máximo es de 12 meses.
- Autorización para que también se adopten medidas de asignación a un lugar de residencia y de prohibición de entrar en un lugar determinado en caso de incumplimiento del plazo de salida.
- Posibilidad de aplicar una medida de retención de un máximo de tres días a fin de comprobar la identidad del interesado (por ejemplo, llevar a una persona a la embajada para que obtenga los documentos necesarios). Esta medida permite armonizar las prácticas cantonales.

²⁶ FF 2002 6359.

²⁷ Solicitada por la moción 03.3593 de 3 de diciembre de 2003.

- Ampliación de las razones de no admisión a trámite si no se presentan documentos de viaje o de identidad; si el solicitante no presenta un pasaporte o tarjeta de identidad, se deniega la admisión a trámite, salvo si existe una explicación válida para la ausencia de documentos, si la condición de refugiado es manifiesta o si se juzga necesario investigar el caso.
- Introducción del pago de emolumentos por el inicio de un procedimiento de revisión o por la presentación de una segunda solicitud.
- Introducción de la detención por insumisión por un plazo máximo de 18 meses. Esta medida tiene por objeto hacer que se respete la obligación de abandonar Suiza y viene a añadirse a la detención con miras a la devolución cuando la salida es posible y legal y se la puede exigir razonablemente, pero la persona se niega a salir.
- Nueva posibilidad de que los cantones concedan permiso de residencia por motivos humanitarios a los (antiguos) solicitantes de asilo que lleven en Suiza al menos cinco años.
- Posibilidad de que a partir de ahora el Consejo Federal colabore estrechamente con los países de origen y de tránsito de los solicitantes de asilo para luchar contra la migración ilegal y promover el regreso de las personas que han sido objeto de una decisión de devolución.

39. Todas estas medidas, que tienen en cuenta las peticiones urgentes de los cantones y de la población, están conformes con la Constitución y con el derecho internacional público. Permitirán a los cantones y a la Confederación economizar considerablemente sin atentar contra el fundamento del derecho de asilo, instituido para ofrecer protección a las personas perseguidas. Se espera que mejore la situación en la medida en que Suiza ya no atraerá tanto como en el pasado a los extranjeros que buscan asilo en nuestro país sin motivo válido²⁸.

40. La decisión del Consejo de los Estados de suprimir la ayuda de emergencia a los solicitantes de asilo que han sido objeto de una denegación definitiva se ha vuelto a rechazar durante el procedimiento de eliminación de divergencias entre los dos Consejos. El Tribunal Federal, al que se pidió que se pronunciase al respecto, consideró el 18 de marzo de 2005 que excluir a los solicitantes de asilo rechazados de la ayuda de emergencia era inconstitucional. A su juicio los cantones siguen teniendo la obligación de satisfacer las necesidades fundamentales de estas personas en materia de alimentación, alojamiento, ropa o atención médica básica²⁹. Sin embargo los cantones tienen libertad para decidir el modo en que se proponen proporcionar estos medios indispensables para una vida digna. A estos efectos, la Conferencia de Directores de Asuntos Sociales de los Cantones (CDAS) emitió unas

²⁸ Comunicado de prensa de la OFM, revisión parcial de la Ley sobre el asilo, 25 de agosto de 2004.

²⁹ ATF 131 I 166.

recomendaciones con el fin de garantizar que las prestaciones se aportan con un criterio uniforme en toda Suiza³⁰.

41. Como la petición de referéndum contra la revisión parcial de la Ley sobre el asilo se aprobó, se procedió a la votación popular el 24 de septiembre de 2006. La población suiza y todos los cantones aprobaron la versión revisada de la Ley sobre el asilo por un 68% de votos a favor.

b) Revisión total de la Ley federal de extranjería (LFE)

42. La Ley sobre estancia y establecimiento de extranjeros (LSEE), en vigor hasta ahora, no basta ya para las exigencias que debe satisfacer la legislación sobre los extranjeros en un Estado de derecho que respete su Constitución. En la esfera de la inmigración, ciertas normas fundamentales están únicamente recogidas en reglamentos, lo que las sustrae al control democrático del Parlamento. La cuestión de la integración de los inmigrantes, que durante mucho tiempo no atrajo ningún interés, no está en absoluto regulada por la ley. Además, algunos abusos recientes, como el problema de los traficantes de seres humanos, no pueden combatirse de manera suficientemente eficaz con la legislación en vigor.

43. En su deseo de colmar estas lagunas, las Cámaras Federales aprobaron la revisión total de la legislación sobre los extranjeros por una gran mayoría durante el periodo de sesiones de invierno de 2005. En lo sucesivo el sistema binario de admisión se regulará por ley. Al contrario de la libre circulación de personas que existe entre Suiza y los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) desde 2002, sólo se admite a personas con elevadas calificaciones si proceden de terceros Estados. Esta restricción no se aplica al reagrupamiento familiar, a las estancias de perfeccionamiento, ni a la admisión por motivos humanitarios. Además, es la primera vez que una legislación sobre los extranjeros contiene disposiciones detalladas sobre el esfuerzo de integración de la Confederación. Se desea también mejorar la situación de los extranjeros cuya estancia en Suiza es legal. En adelante, las personas que se esfuercen activamente por integrarse podrán obtener una autorización de residencia permanente después de cinco años (y no diez como antes). La delincuencia y el abuso de las leyes de extranjería se podrán prevenir con mayor eficacia y castigar con mayor severidad. Se han previsto medidas especiales contra los traficantes, el trabajo en negro y los matrimonios de conveniencia³¹.

44. La solicitud de referéndum contra esta ley también pasó, y el 24 de septiembre de 2006 el pueblo y todos los cantones aprobaron el proyecto para un 68% de votos a favor.

c) Otras revisiones legislativas en materia de extranjería y asilo

45. En lo que respecta a la ordenanza sobre la integración de los extranjeros (OIE), parcialmente revisada, véanse los párrafos 74 a 78.

³⁰ Recomendaciones de la CDAS acerca de la asistencia urgente en caso de decisión de no admisión a trámite (NEM) versión revisada aprobada por el Comité rector de la CDAS (27 de mayo de 2004).

³¹ OFM, la nueva Ley de extranjería, estado: enero de 2006.

46. La nueva Ley federal de formación profesional³², que incluye una revisión parcial de la LSEE³³, tiene por objeto mejorar duraderamente la integración profesional de los jóvenes extranjeros. Según la LSEE, el Consejo Federal establece los criterios de concesión y las modalidades de aplicación del permiso de residencia que se otorga por reagrupamiento familiar a los hijos solteros menores de 18 años cuyos padres, procedentes de un Estado que no es miembro de la UE ni de la AELC, son titulares de un permiso de residencia, a fin de garantizar en cada caso la formación profesional básica del hijo. Ello significa que los hijos deben llegar a Suiza, en la medida de lo posible, antes de que tengan demasiada edad para la formación profesional básica. Esta es una de las razones por las que la Ley de extranjería prevé un plazo de 12 meses para el reagrupamiento familiar cuando se trata de traer a Suiza niños mayores de 12 años. Al acelerar de este modo el reagrupamiento familiar se trata de garantizar que puedan seguir una formación profesional en Suiza, lo que equivale a sentar las bases de su integración profesional.

47. Por lo que respecta a las revisiones previstas de la Ley de nacionalidad, véanse los párrafos 253 a 261.

48. Actualmente está a punto de aprobarse la ley federal sobre las medidas coercitivas en el derecho de los extranjeros y los transportes ordenados por una autoridad federal. En efecto deseamos que el uso de la coerción por la policía en el contexto de la devolución de extranjeros se rija por unas normas claras y uniformes (véase el párrafo 131).

d) Otras revisiones en materia de derecho público

49. Como complemento a los informes periódicos segundo y tercero, deseamos destacar la evolución de la situación en lo referente a la Ley federal sobre la transparencia de la administración (CERD/C/351/Add.2, párr. 188)³⁴. En efecto esta nueva ley ha modificado el principio del secreto al conferir a todos los ciudadanos el derecho de acceso a los documentos oficiales sin exigirles que demuestren un interés particular. No obstante, el principio de transparencia no es absoluto y, en algunos casos enumerados taxativamente en la ley, se le puede restringir para proteger intereses públicos o privados. Esta nueva ley entrará en vigor el 1º de julio de 2006.

50. En su sesión de 28 de abril de 2004, el Gobierno de Suiza decidió no presentar al Parlamento un proyecto de ley federal sobre los idiomas nacionales y el entendimiento entre las comunidades lingüísticas. En efecto, está convencido de que la Confederación ya dispone de los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos fijados en la ley sobre los idiomas. No obstante, están en preparación intervenciones parlamentarias para solicitar la reintroducción de la ley sobre los idiomas en el Programa de la legislatura³⁵.

³² RS 412.10; en vigor desde el 1º de enero de 2004.

³³ RS 142.20; art. 17, párr. 2 *bis*.

³⁴ FF 2004 6807.

³⁵ Moción del Grupo de los Verdes de 6 de mayo de 2004, *Loi sur les langues. Un mandat constitutionnel* (Ley de idiomas. Mandato constitucional) (04.3242); moción de Fabio Abate de 4 de mayo de 2004, *Nouvelle loi sur les langues nationales* (Nueva ley sobre los idiomas

5. Reforma de diversas constituciones cantonales

51. Desde que se presentó el último informe otros cantones han revisado totalmente sus constituciones³⁶.

52. Ahora las constituciones de Vaud (art. 10), Schaffhausen (art. 11), Friburgo (art. 9), Zurich (art. 11) y Basilea (art. 8) contienen disposiciones que prohíben claramente la discriminación. En las nuevas constituciones de los cantones de Saint-Gallen (art. 2) y los Grisones (art. 7), los derechos fundamentales -que ya están garantizados por la Constitución Federal- se enumeran simplemente, sin más precisión.

D. Política general de lucha contra la discriminación racial

1. Observaciones generales

53. 2002 es el año en que Suiza fue admitida como 190º Miembro de las Naciones Unidas. Esta nueva situación no sólo permitirá a Suiza proseguir su tradición humanitaria, sino también dar más peso a su compromiso de lucha en pro de los derechos humanos en general y contra el racismo en particular. Desde la ratificación de la Convención el 29 de diciembre de 1994, el reconocimiento del procedimiento de presentación de comunicaciones individuales de conformidad con el artículo 14 de la Convención en junio de 2003 y la aprobación de la normativa de lucha contra el racismo (en vigor desde el 1º de enero de 1995), se han podido alcanzar numerosos objetivos. Sin embargo, no cabe duda alguna de que aún deberán hacerse más esfuerzos en la materia³⁷.

54. El Gobierno considera que su compromiso de lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia es una labor permanente. Prueba de ello es que, recientemente decidió modificar el presupuesto del Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR) para financiar proyectos a largo plazo (véanse los párrafos 278 y 279). De este modo el Gobierno reafirma su convicción de que el Estado no puede dejar que organismos privados o semiprivados luchen solos contra el racismo, sino que debe desempeñar por su parte un papel importante de prevención.

55. En numerosas respuestas a intervenciones parlamentarias, el Consejo Federal ha demostrado hasta qué punto estaba atento a las cuestiones de racismo, antisemitismo y xenofobia. En la respuesta a una petición de supresión de la norma penal antirracista³⁸, reafirmó ante el Consejo Nacional su convicción de que la ley debe sancionar a quien haya incitado públicamente

nacionales) (04.3217); iniciativa parlamentaria de Christian Levrat de 7 de mayo de 2004, *Loi fédérale sur les langues nationales* (Ley federal sobre los idiomas nacionales) (04.429).

³⁶ Grisones, Friburgo (RS 131.219), Schaffhausen (RS 131.223), Saint-Gallen (RS 131.225), Vaud (RS 131.231), Zurich y Basilea-Ciudad.

³⁷ Conclusión que comparte Alvaro Gil-Robles, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en su informe de 8 de junio de 2005 sobre su visita a Suiza, pág. 35.

³⁸ Moción de Hess Bernhard de 8 de octubre de 2004, *Abroger la norme pénale antirraciste* (Abolición de la norma penal antirracista) (04.3607).

al odio o la discriminación de personas por su pertenencia a un grupo racial, étnico o religioso, a quien las haya denigrado de manera que lesione su dignidad humana o les haya negado una prestación destinada al uso público, y a todos quienes propaguen una ideología racista. Recordó también que la libertad de expresión no es absoluta, sino que tiene límites, sobre todo cuando se trataba de proteger la dignidad o el honor de terceros. A juicio del Consejo Federal, queda excluido derogar los artículos 261 *bis* del Código Penal y 171 c del Código Penal Militar, entre otras cosas porque son la expresión concreta de los esfuerzos realizados por Suiza para cumplir sus compromisos con arreglo a la Convención³⁹.

2. Minorías nacionales

a) Minorías lingüísticas

56. Remitimos a los informes periódicos segundo y tercero presentados por Suiza al Comité (CERD/C/351/Add.2, párrs. 45 y ss.).

b) Minorías religiosas

57. La multiplicación generalizada de los actos de intolerancia para con miembros de las comunidades musulmanas de Suiza ha sido espectacular durante el período que abarca el informe. Sobre todo, en el marco de la campaña que precedió a la votación sobre la naturalización facilitada, la Comisión Federal de Extranjeros (CFE) denunció varias veces los anuncios publicados en la prensa escrita por ciertos círculos de derechas, que consideraba difamatorios para la comunidad musulmana⁴⁰.

58. El 30 de septiembre de 2004, unos diputados del Parlamento presentaron una interpelación en la que preguntaban al Consejo Federal si consideraba que el islamismo radical representaba una amenaza para Suiza. En su respuesta, el Consejo Federal insistió en que distinguía claramente entre islam e islamismo, entre religión e ideología. Añadió que, a su juicio, el islam no es una religión que incite en general a la violencia y que no sea pacífica⁴¹.

59. A principios de 2005, los actos de carácter antisemita se multiplicaron en distintas regiones de Suiza. En Lugano, Ginebra y la Riviera de Vaud se profanaron lugares sagrados y símbolos

³⁹ Respuesta del Consejo Federal a la moción del Grupo UDC de 28 de febrero de 2005, *Abrogation de l'article antiraciste* (Derogación del artículo contra el racismo) (05.3013).

⁴⁰ En una serie de anuncios, el "Comité contra las naturalizaciones masivas" afirmó que los musulmanes representaban una amenaza para Suiza debido a su tasa de natalidad, más elevada que la media. Los autores de otro anuncio explicaban en cinco puntos lo que sucedería si los musulmanes naturalizados pudieran adoptar decisiones políticas: ninguna tolerancia de las demás religiones, ninguna igualdad entre los sexos, matrimonio forzado de menores, uso del velo, terrorismo (véase el *Informe anual 2004 de la CFR*, págs. 5 y 6).

⁴¹ Respuesta del Consejo Federal a la interpelación de Chevrier Maurice de 30 de septiembre de 2004 *L'islamisme radical est-il une menace pour la Suisse?* (¿Representa el islamismo radical una amenaza para Suiza?) (04.3477)

que recuerdan la Shoah⁴². Durante el período que abarca el informe, el conflicto de Oriente próximo ha estado muy presente en los medios de comunicación. Ha habido algún caso en que la prensa se ha hecho eco de voces antisemitas o que podrían suscitar el antisemitismo. La visión de los periodistas sobre los acontecimientos en Israel ha sido considerada cada vez más tendenciosa por la comunidad judía.

60. Como reacción a los incendios criminales de la sinagoga y un comercio judío de Lugano el 14 de marzo de 2005, el Presidente de la Confederación condenó sin reservas todas las formas de antisemitismo y aseguró a todas las personas de confesión judía que viven en Suiza que el Estado haría todo lo posible para protegerlas de ese tipo de actos⁴³. El 17 de marzo de 2005, la delegación suiza condenó asimismo estas infracciones ante el Consejo Permanente de la OSCE e insistió en que la intolerancia y la discriminación son problemas sociales que Suiza estaba obligada a tomar en serio.

61. El 27 de enero de 2004 se conmemoró por primera vez en las escuelas de Suiza la "Jornada en memoria del Holocausto y de prevención de los crímenes de lesa humanidad"⁴⁴. A propuesta del Consejo de Europa, ese día se celebrará en los Estados miembros para conmemorar el Holocausto y también de otros genocidios que marcaron la historia de Europa en el pasado siglo. El objetivo de esta jornada es promover el respeto de los demás, los derechos humanos, la voluntad de combatir el racismo y el antisemitismo y el diálogo entre las culturas y las religiones⁴⁵.

62. En 2004 se creó la sección suiza del Grupo de Trabajo para la cooperación internacional en relación con la enseñanza, el recuerdo y la investigación del Holocausto (ITF) por iniciativa del Centro de Análisis y Perspectivas (CAP) del Departamento Federal de Relaciones Exteriores. El Grupo de Trabajo se creó con ocasión del Foro Internacional sobre la Shoah, que se celebró en Estocolmo en enero de 2000. En ese momento 18 Estados firmaron la Declaración de Estocolmo, en la que se comprometían entre otras cosas a promover la investigación sobre la Shoah. Suiza se sumó a esta declaración y prometió aportar una contribución anual. La sección suiza del Grupo de Trabajo se compone de representantes de las organizaciones e instituciones interesadas y goza de un amplio apoyo en la comunidad judía. Sirve de enlace entre la labor del ITF y los proyectos concretos que se realizan en Suiza.

63. Como reacción frente al creciente malestar experimentado ante la presentación considerada polémica del conflicto de Oriente próximo en los medios de comunicación, en 2002 la

⁴² Comunicado de prensa de la CFR de 13 de mayo de 2005: *Profanation des tombes du cimetière juif de Vevey-Montreux* (Profanación de las tumbas del cementerio judío de Vevey-Montreux).

⁴³ La investigación reveló que los autores de estos actos delictivos, según la sentencia del Tribunal Penal de Lugano, no tenían motivos antisemitas.

⁴⁴ Esta fecha se eligió en conmemoración de la liberación del campo de concentración de Auschwitz por el Ejército Rojo el 27 de enero de 1945.

⁴⁵ <http://www.edi.admin.ch/ekr/themen/00104/00338/index.html?lang=fr>.

Federación de comunidades israelitas de Suiza creó un centro de observación de los medios. En marzo de 2004 se presentó un estudio sobre la estereotipación de los actores judíos en los medios de comunicación, dirigido por la Liga Anti-Difamación (LAD) y Bnai Brito Zurich y realizado por especialistas en medios informativos (véase el párrafo 230).

c) Nómadas

64. La situación de los nómadas se describe con más detalle en las observaciones relativas al párrafo 15 de las Conclusiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los anteriores informes de Suiza (CERD/C/60/CO/14) (véanse los párrafos 281 a 288).

3. Población extranjera

a) Política de migración

65. Con la adhesión a la Unión Europea de diez nuevos miembros el 1º de mayo de 2004, la aplicación de los acuerdos bilaterales firmados entre Suiza y la Unión Europea se extendió automáticamente a los nuevos Estados miembros. Una excepción a esta regla es la aplicación del Acuerdo sobre la libre circulación de las personas ya que ha sido necesario negociar ciertas adaptaciones con la UE. Así, se ha restringido la inmigración mediante un protocolo que prevé la introducción controlada y progresiva de la libre circulación de personas con los nuevos Estados de la Unión Europea (régimen transitorio hasta 2011), de modo que se podrá controlar y limitar la inmigración mediante reglamentaciones transitorias apropiadas, como ya se hace hoy en día con los quince Estados miembros de la Unión Europea en el marco del Acuerdo sobre la libre circulación de las personas en vigor. Para los nuevos miembros los plazos de transición son más largos.

66. Desde el 1º de junio de 2004, unas medidas de acompañamiento garantizan al mercado laboral de Suiza una protección suplementaria contra la no observancia del nivel de salarios y prestaciones sociales existente en Suiza. Desde la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, la eficacia y la aplicación de estas medidas mejorarán gracias a instrumentos complementarios. En 2009, otra posibilidad de referéndum permitirá tomar una decisión sobre si se mantiene el acuerdo con los Estados miembros de la Europa de los 25.

67. La ampliación del Acuerdo sobre la libre circulación ofrece a Suiza el acceso a una enorme reserva de mano de obra altamente calificada o poco calificada. Esta apertura corresponde a la política de migración del Gobierno de Suiza, que por un lado aspira a la apertura en relación con la UE y la AELC y por otro limita la inmigración procedente de terceros países a la mano de obra calificada (sistema binario de admisión) (véase el documento CERD/C/351/Add.2, párrs. 8 y ss.). A la inversa, el principio de la libre circulación de personas también se aplica a los nacionales suizos que deseen vivir y trabajar en un país miembro de la Unión Europea.

68. El 25 de septiembre de 2005 el pueblo de Suiza aceptó en votación popular la extensión del acuerdo sobre la libre circulación de las personas a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea y la revisión de las medidas de acompañamiento. Ambas normas entraron en vigor el 1º de abril de 2006.

69. El 7 de junio de 2004 el Consejo Federal decidió fusionar la Oficina Federal de Inmigración, Integración y Emigración (IMES) con la Oficina Federal de los Refugiados (OFR). La agrupación de ambas oficinas en la Oficina Federal de las Migraciones (OFM) tuvo lugar el 1º de enero de 2005.

70. Por lo que respecta a la reserva de Suiza sobre el apartado a) del párrafo 1 del artículo 2 de la Convención, véase el párrafo 280.

b) Política de asilo

71. El número de solicitudes de asilo descendió fuertemente durante el período que abarca el informe (véase el párrafo 11). Esta disminución se explica por cierta mejora de la situación política en los Estados de la ex Yugoslavia y Turquía. Paralelamente, se han adoptado medidas para prevenir eficazmente los abusos (supresión de la ayuda social a todas las personas que son objeto de una decisión de no admisión a trámite, aceleración del procedimiento de asilo y aplicación rigurosa de las decisiones).

c) Política de integración

72. Uno de los principales retos a que hacen frente la política y la sociedad es de mejorar la integración de los extranjeros que viven en Suiza. La integración es una tarea global y colectiva, que concierne a sectores esenciales como la escuela y la formación, el trabajo, la salud y la seguridad social. El objetivo de la política de integración consiste en crear condiciones marco que favorezcan la igualdad de oportunidades de la población extranjera para acceder a los recursos sociales y económicos y participar en la vida social⁴⁶. Desde el punto de vista de la política de integración suiza, no debe considerarse que la integración es un proceso en sentido único, sino que incluye tanto la voluntad de integrarse de los extranjeros como la disposición de los suizos a aceptarlos. La sociedad, al igual que las autoridades de la Confederación, de los cantones y de las comunas, debe poner manos a la obra en colaboración con las organizaciones de extranjeros. La Oficina Federal de las Migraciones (OFM) coordina las medidas adoptadas por las autoridades federales para la integración de los extranjeros, entre otras las relativas al seguro de desempleo, la formación profesional y la salud, y se ocupa del intercambio de información y experiencias con los cantones⁴⁷.

73. El artículo 25a de la LSEE es la norma en que la Confederación basa su participación financiera en la promoción de la integración. Las disposiciones para su aplicación figuran en la ordenanza sobre la integración de los extranjeros (OIE)⁴⁸. La contribución anual para los años 2002 y 2003 fue de 12,5 millones de francos. Para los años 2004 a 2007 se aumentó la cifra

⁴⁶ OFM, *Principes de la politique d'intégration de la Suisse* (Principios de la política de integración de Suiza), <http://www.bfm.admin.ch/index.php?id=182&L=0&layout=print>. Ver también: artículo 3, párrafo 1, letra d, de la ordenanza sobre la integración de los extranjeros (OIE), RS 142.205.

⁴⁷ Art. 14a, OIE.

⁴⁸ RS 142.205, véase también CERD/C/351/Add.2, párr. 71.

a 14 millones de francos. La ayuda financiera de la Confederación se destina sobre todo a los siguientes sectores: promoción de cursos de lengua e integración para los grupos a que no es fácil llegar, formación y perfeccionamiento de las personas que desempeñan un papel clave, apoyo a iniciativas y proyectos que tienen por objeto el desarrollo de los barrios y favorecen la cohabitación, seguimiento de proyectos piloto innovadores de alcance nacional, fortalecimiento de las estructuras regionales gracias al apoyo de servicios destinados a los extranjeros y elaboración de normas de calidad e instrumentos de control⁴⁹. La Comisión Federal de Extranjería (CFE) prepara las solicitudes de financiación correspondientes y las transmite junto a su opinión a la OFM, que tiene competencia para adoptar decisiones sobre sumas que no rebasen determinado límite, a saber, 300.000 francos suizos. Por encima de esta cifra es el Departamento el que tiene competencia para adoptar decisiones. Las demás actividades de la CFE se describen en los párrafos 212 a 215.

74. La revisión de la OIE, que entró en vigor el 1º de febrero de 2006, tiene por objeto mejorar la integración de los extranjeros. En ella el legislador destaca expresamente hasta qué punto es importante que los extranjeros asuman su parte de responsabilidad. Por ello, se les pide que respeten el ordenamiento jurídico y los principios democráticos, por un lado, y, por otro, que contribuyan a su integración. Esta contribución se traduce, entre otras cosas, en el aprendizaje de uno de los idiomas nacionales y en la voluntad de participar en la vida económica y de adquirir una formación⁵⁰. Por lo que respecta a las personas procedentes de un tercer Estado y encargadas de proporcionar un acompañamiento religioso o de impartir cursos de lengua y cultura de su país de origen, las autoridades pueden exigirles que sigan cursos de lengua e integración antes de entrar en Suiza. De conformidad con la OIE, la misión de coordinación que se menciona en el párrafo 72 incumbe a la OFM. Además, los cantones están obligados a designar una oficina que se encargue de responder a cuestiones relacionadas con la integración⁵¹.

75. Como la experiencia demuestra que la mayoría de las personas autorizadas a entrar en Suiza con carácter provisional se quedan varios años o incluso definitivamente, se ha mejorado su situación en materia de acceso al mercado laboral⁵² y a la posibilidad de beneficiarse de medidas de integración⁵³. Además, la LEtr prevé autorizar a las personas de este grupo a realizar el reagrupamiento familiar tres años después de la decisión de admisión provisional⁵⁴. Estas medidas de promoción de la integración deben contribuir a que las personas admitidas

⁴⁹ Programme des points forts de 2004 a 2007; http://www.eka-cfe.ch/f/doku/prioritaetenordnung_f.pdf.

⁵⁰ Art. 3a, OIE.

⁵¹ Comunicado de prensa de la OFM: *Améliorer l'intégration des étrangers* (Mejorar la integración de los extranjeros), 7 de septiembre de 2005.

⁵² Revisión de la Ordenanza de limitación del número de extranjeros (OLE) al 1º de febrero de 2006, RS 823.21; art. 7, párr. 3.

⁵³ Art. 2, párr. 1, letra b, OIE.

⁵⁴ Art. 85, párr. 7, LEtr.

provisionalmente sean aceptadas económica y socialmente. Al mantener de este modo sus aptitudes sociales se facilita su posible regreso al país de origen⁵⁵. Además, la versión revisada de la OIE comprende medidas de incitación a la integración, ya que el grado de integración se tiene en cuenta en la decisión (en determinadas circunstancias, anticipada) sobre la concesión del permiso de residencia, la devolución o la expulsión. En el marco de su función coordinadora, la OFM, en colaboración con las oficinas cantonales competentes en materia de migración, ha elaborado unos criterios para definir el concepto jurídico de "integración lograda" que sirven de orientación a las autoridades encargadas de evaluar la situación⁵⁶.

76. La necesidad de una nueva reglamentación se observó por una parte tras la intensificación de los esfuerzos de integración de la Confederación y por otra debido a la actividad desplegada por los cantones y las comunas en esta esfera. Cerca de la mitad de los cantones y numerosas ciudades elaboraron estrategias de integración y nombraron delegados de integración. El 13 de febrero de 2003 se creó la Conferencia Suiza de Delegados de Integración Comunes, Regionales y Cantonales, cuyo objetivo es intensificar la colaboración de los delegados a nivel interregional y mejorar el intercambio de información y experiencias entre las distintas regiones del país⁵⁷. En una de sus reuniones, los delegados de integración cantonales decidieron incluir entre sus tareas la lucha contra la discriminación. Sin embargo hasta ahora sólo unos cuantos delegados disponen de un mandato en buena y debida forma.

77. La integración también es la idea central en la nueva Ley de extranjería. Su objetivo es promover la coexistencia pacífica en el respeto de los valores de la Constitución Federal y de los principios de tolerancia⁵⁸. Las disposiciones sobre la integración se han ampliado considerablemente en la revisión de la ley. Así, el proyecto de ley contiene los objetivos fijados actualmente en la OIE y las tareas de la OFM, de la CFE y de las autoridades cantonales y comunales, describe las expectativas respecto de los extranjeros y prevé que se tenga en cuenta el grado de integración en la decisión sobre el permiso de residencia (véanse los párrafos 72 y 74). A fin de promover la integración de los hijos beneficiarios del reagrupamiento familiar, la Ley de extranjería precisa que el reagrupamiento se debe llevar a cabo dentro de cinco años e incluso el mismo año para los hijos de 12 a 18 años. Esta medida permite garantizar su integración lo antes posible en el sistema escolar y educativo de Suiza. Siguen aplicándose otras condiciones que ya se aplicaban anteriormente, como la cohabitación en una vivienda común, la independencia económica de la familia y la ocupación de una vivienda adaptada a las necesidades de la misma. La Ley de extranjería facilita asimismo la movilidad profesional de los trabajadores extranjeros procedentes de terceros Estados. A ello se añade la misión de

⁵⁵ Propuesta de modificación de la Ley sobre el asilo de 4 de septiembre de 2002, FF 2002, pág. 6370.

⁵⁶ Circular de 1º de febrero de 2006 sobre la revisión parcial de la OIE, incluida la lista de criterios http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/index_f.asp#inte.

⁵⁷ OFM, Rapport explicatif OIE et OLE (Informe explicativo de la OIE y la OLE), http://www.imes.admin.ch/alt/rechtsgrundlagen/aktuell/integration/bericht_f.asp#11.

⁵⁸ Propuesta sobre la Ley federal de extranjería, FF 2002 3516 Office.

información confiada a la Confederación, los cantones y las comunas y que consiste en informar por un lado a los extranjeros de sus derechos y obligaciones, de las condiciones de vida y de trabajo en Suiza y de las medidas de integración de que pueden beneficiarse y por otro a la población suiza de la situación particular de esos extranjeros. Una información fiable y objetiva es condición indispensable para que las distintas poblaciones convivan de manera pacífica y se acepten mutuamente⁵⁹.

78. Se otorga una importancia capital, no sólo a la igualdad de oportunidades, sino también a la participación de los extranjeros en la vida social, económica y política. Sin embargo, el 26 de septiembre de 2004 el pueblo rechazó los proyectos de ley que habrían facilitado la naturalización de los extranjeros de segunda y tercera generación (véanse también los párrafos 250 a 263).

d) Indocumentados

79. Según un estudio encargado por la OFM en otoño de 2004, al parecer viven en Suiza unas 90.000 personas sin autorización (indocumentadas). El estudio se basa en una encuesta realizada entre unos 60 expertos en distintos cantones. Antes de su publicación, el cálculo del número de indocumentados que vivían en Suiza lo situaban entre 50.000 y 300.000. Además de estas cifras, el estudio rectifica además las falsas ideas que algunos tenían de este fenómeno: la presencia de indocumentados no se debe tanto a la política de asilo, como a la situación en el mercado del trabajo. Los indocumentados no son más numerosos en los lugares en que viven muchos refugiados y su número tampoco aumenta a la par de las solicitudes de asilo rechazadas. El estudio también muestra que la mayoría de los indocumentados ejerce una actividad lucrativa, frecuentemente en condiciones precarias, mal pagados y con horarios de trabajo muy largos⁶⁰.

80. Las autoridades fundan el trato que dan a las personas sin autorización para residir en Suiza en la reglamentación aplicable a los casos extremos, en vigor desde hace tiempo. Esta reglamentación otorga a las personas sin permiso de residencia válido la posibilidad de presentar una solicitud de derogación de la norma del número máximo si se encuentran en situación de extrema gravedad (párrafo f del artículo 13 de la OLE). Si se acepta esta solicitud, la presencia del indocumentado se puede legalizar mediante la concesión de un permiso de residencia. Las solicitudes se examinan teniendo en cuenta todos los aspectos y todas las particularidades de cada caso. Las autoridades buscan los datos necesarios para determinar si, teniendo en cuenta la situación personal, económica y social del solicitante, es razonable pedirle que regrese a su país y permanezca en él. Para ello, se debe comparar su futura situación en el extranjero con la situación personal que tiene en Suiza. En efecto, únicamente puede admitirse un caso personal de extrema gravedad si el extranjero se encuentra en situación desesperada. Además, sus condiciones de vida y de existencia deben ser peores que las que experimenta la media de los extranjeros. Los criterios determinantes para evaluar un caso grave son la duración de la estancia, la situación escolar de los hijos, el comportamiento irreprochable y la buena reputación

⁵⁹ Propuesta sobre la Ley federal de extranjería, FF 2002 3558.

⁶⁰ *Sans-papiers en Suisse* (estudio) (Estudio sobre los indocumentados en Suiza), gfs. Berna *Recherche en politique, communication et société* (Investigación en materia de política, comunicación y sociedad), febrero de 2005.

del solicitante, su integración social, su estado de salud, su integración en el mercado del trabajo y la presencia de miembros de su familia, en Suiza o en el extranjero. También se tienen en cuenta las posibilidades de alojamiento e integración del extranjero, así como, en su caso, los procedimientos de autorización anteriores⁶¹. Esta práctica, hasta ahora satisfactoria, se mantendrá con la Ley de extranjería.

81. Entre septiembre de 2001 y mayo de 2006 las autoridades legalizaron la situación de aproximadamente 1.900 personas, 1.168 recibieron una decisión negativa y 218 una decisión de no admisión a trámite.

82. En su circular, la OFM restringió el círculo de personas con posibilidad de alegar un caso extremo a aquellas cuyo estatuto se rige por la legislación sobre los extranjeros. Por tanto, ya no pueden aprovechar esta posibilidad los solicitantes de asilo que llevan varios años residiendo en Suiza y cuya solicitud ha sido rechazada⁶². Sin embargo, en el artículo 14 de la Ley de asilo revisada se prevé una nueva posibilidad. En determinadas condiciones se puede otorgar un permiso de residencia a los solicitantes de asilo rechazados. El interesado tiene que haber vivido en Suiza al menos cinco años desde el momento en que presentó la solicitud de asilo y su lugar de residencia debe haber estado siempre en conocimiento de las autoridades. Además, debe tratarse de un caso grave debido a la gran integración del interesado. A propuesta de la CFE y con el apoyo de la plataforma *Pour une table ronde au sujet des sans-papiers* (A favor de una mesa redonda sobre los indocumentados), se creó el Grupo de estudio sobre los indocumentados. Este organismo, compuesto por expertos y presidido por la CFE, examina los expedientes de los interesados a la luz de la circular sobre los casos personales de extrema gravedad. Si la decisión es positiva, el expediente se envía al solicitante, a quien se garantiza que la recomendación será favorable. Armado de esta opinión, el interesado puede dirigirse a las autoridades cantonales para pedir que se examine su expediente y que se adopte una decisión definitiva⁶³. Además el Grupo de estudio sobre los indocumentados está en contacto con la dirección de la OFM y con representantes de la Conferencia de directores de los departamentos cantonales de justicia y policía (CCDJP), por una parte para estar al tanto de la práctica de las autoridades federales y cantonales y por otra para hablar de la oportunidad y las posibilidades de intensificar la cooperación.

4. Actividades contra el racismo

a) A escala nacional

83. Durante el período que abarca el informe se han seguido intensificando los esfuerzos de lucha contra el racismo. Además de la labor valerosa e infatigable de diversos organismos, estatales o no, gran parte del mérito corresponde a las dos instituciones creadas por la

⁶¹ Circular de la IMES de 17 de septiembre de 2004: práctica de la IMES acerca de la reglamentación de la estancia de los extranjeros en los casos personales de extrema gravedad. Modificación de la práctica de la ODR en relación con la circular de 21 de diciembre de 2001, pág. 2s.

⁶² Véase la circular de la IMNES de 17 de septiembre de 2004 (cap. 61).

⁶³ Comisión Federal de los Extranjeros, <http://www.eka-cfe.ch/f/sapa.asp>.

Confederación a estos efectos: el Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR), que forma parte de la administración federal, y la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo (CFR), que es un organismo independiente. Gracias a las distintas campañas, estudios, conferencias y actividades de otro tipo, estas instituciones han contribuido considerablemente a la prevención del racismo, el antisemitismo, la xenofobia y el extremismo de derecha. Véanse más detalles de las actividades del SLR y la CFR en los párrafos 194 a 205 y 206 a 211, respectivamente.

84. Con el decreto federal de 13 de junio de 2001⁶⁴, el Parlamento aprobó para los años 2001 a 2005 un crédito total de 15 millones de francos para apoyar proyectos de educación y prevención en las esferas de los derechos humanos y de la lucha contra el antisemitismo, el racismo y la xenofobia. Ello demuestra su firme voluntad de combatir duraderamente los fenómenos del racismo, el antisemitismo y la xenofobia y de reforzar los derechos humanos a largo plazo. Diversos proyectos de terceros han recibido así un apoyo importante. La gestión del crédito se ha confiado al SLR.

b) A escala internacional

85. Suiza también se esfuerza por participar activamente en la lucha contra la discriminación y la intolerancia a escala internacional. Además de las actividades mencionadas en los informes periódicos segundo y tercero, algunas de las cuales prosiguen hasta la fecha, damos seguidamente algunos ejemplos de otras iniciativas lanzadas a escala internacional:

- En el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Suiza, en colaboración con Kirguistán, tomó en 2002 la iniciativa de la Decisión N° 6 del Consejo de Ministros de Oporto sobre la tolerancia y la no discriminación, que hace de la lucha contra todas las formas de intolerancia, antisemitismo, racismo y xenofobia una de las prioridades de la Organización. En 2003 y 2004, tras la adopción de esta decisión, una delegación suiza compuesta por eminentes expertos procedió a intervenciones muy destacadas sobre el antisemitismo en sesiones de alto nivel.
- En 2003 y 2004 Suiza propuso a la Comisión de Derechos Humanos y al Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que se introdujera un procedimiento especial para incitar a los Estados a poner en práctica la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por las Naciones Unidas en 1992. Suiza considera que un procedimiento especial de este tipo serviría para completar el Plan de acción de cinco puntos para prevenir el genocidio, anunciado por el Secretario General en abril de 2004.
- En su calidad de "institución nacional especializada", la CFR mantiene contactos periódicos con representantes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (CERI) y del Consejo de Europa, con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos (ACNUDH), así como con el Comité Internacional de Coordinación (CIC) de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH).

⁶⁴ FF 2001 2809.

Asimismo, funcionarios de la Presidencia y de la Secretaría han participado en distintas conferencias internacionales sobre los derechos humanos y la lucha contra el racismo, por ejemplo en la segunda conferencia de la OSCE sobre la tolerancia y lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, en las conferencias de seguimiento de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia o en la mesa redonda de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre la acción de las instituciones nacionales contra el racismo⁶⁵.

⁶⁵ Informe anual de la CFR, 2004.

II. EXAMEN DE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2 A 7 DE LA CONVENCIÓN

A. Condena de la discriminación racial (artículo 2)

1. Respeto del principio de la igualdad de trato por el Estado (apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 2)

86. Como ya indicamos en los informes periódicos segundo y tercero, la jurisprudencia del Tribunal Federal quedó confirmada y su eficacia demostrada desde la refundición del principio de igualdad y de prohibición de toda discriminación en el marco del artículo 8 de la Constitución Federal. El Tribunal Federal, de hecho, sigue basándose en el principio de que se debe garantizar la igualdad de trato ante situaciones iguales, lo que no excluye un trato desigual si las respectivas situaciones no son idénticas. Por consiguiente, ciertas desigualdades de trato pueden estar justificadas por motivos objetivos serios.

87. Existe discriminación cuando una persona queda en desventaja únicamente por razón de su pertenencia a un grupo determinado que, en el pasado y en la realidad social vigente, tiende a ser excluida o considerada inferior. La discriminación es una desigualdad de trato calificada entre personas que se encuentran en situaciones comparables. Conlleva una penalización del individuo consistente en rebajarlo o excluirlo porque está ligada a una diferencia que forma parte integrante y esencial de la persona en cuestión, una característica que le resulta imposible o muy difícil eliminar. La prohibición de la discriminación prevista en el derecho constitucional suizo, sin embargo, no excluye categóricamente una desigualdad de trato basada en una característica de este tipo (origen, raza, sexo, idioma u otros criterios enumerados de manera no exhaustiva en el párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución Federal). En un principio, tal desigualdad inevitablemente despierta la sospecha de diferenciación ilícita, que sólo puede disiparse mediante una justificación suficiente. Jurídicamente, la prohibición de la discriminación significa que las desigualdades de trato deben responder a motivos particularmente calificados⁶⁶.

88. Este principio se debe respetar tanto en la legislación como en la aplicación del derecho. Todos los órganos del Estado, cualquiera que sea su función, deben velar por que su actividad pública se ajuste a este punto⁶⁷.

2. El problema de la discriminación entre extranjeros y la reserva formulada por Suiza en favor de su política de inmigración (apartado a) del párrafo 1 del artículo 2)

89. Véase la información facilitada al respecto en el párrafo 280 *infra*.

⁶⁶ Cf. ATF 129 I 392 cons. 3.2.2, 126 II 377 cons. 6 a.

⁶⁷ Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6 Auflage, Zurich 2005, cap. 747.

3. Prohibición de la discriminación y su aplicación a las relaciones entre personas (apartados c) y d) del párrafo 1 del artículo 2)

90. En cuanto a la cuestión del posible efecto de la prohibición de la discriminación en las relaciones entre personas, nos remitimos a los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 86 a 88) y a los párrafos 310 a 344 del presente informe.

B. Condena del *apartheid* (artículo 3)

1. En Suiza

91. Suiza condenó claramente el régimen de *apartheid* en varias ocasiones. Fue uno de los primeros países en establecer sanciones contra Sudáfrica (1963: embargo del suministro de armas). Suiza también desempeñó un papel importante en el proceso de reconciliación y de transición en Sudáfrica ya que alentó la transformación democrática mediante un programa de medidas positivas. Tiene el propósito de seguir desarrollando las excelentes relaciones que mantiene hoy con Sudáfrica en numerosos ámbitos.

92. Como continuación del primer informe publicado en julio de 1999 por un grupo de trabajo interdepartamental se inició un programa nacional de investigación⁶⁸ con el fin de esclarecer objetivamente los hechos históricos. El programa denominado "Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud" tiene por objeto sentar bases científicas a partir de un pequeño número de proyectos de investigación coordinados y teniendo en cuenta los aspectos económicos, jurídicos, políticos e históricos. Dichos proyectos servirán para informar al público sobre el papel de Suiza en la época del *apartheid* y aportarán bases de discusión sobre el tema. El Gobierno de Suiza acoge con satisfacción este informe como una contribución preciosa para entender mejor las relaciones que mantuvieron en el pasado Suiza y Sudáfrica⁶⁹.

2. Sobre el terreno

93. Mediante su programa especial, que se encuentra en su segunda fase, la Dirección de Desarrollo y Cooperación (DDC) tiene el propósito de contribuir a garantizar la transición en la era posapartheid procurando reducir al mínimo las tensiones sociales y la violencia. Las prioridades del programa especial son la buena gobernanza (descentralización de la administración pública, reforma del sistema judicial, defensa de los derechos humanos), la formación escolar básica (formación de profesores, establecimiento de programas de estudios, mejora de la administración escolar en los *homelands* tradicionalmente desfavorecidos) y la reforma agraria (atribución de parcelas de terreno público a personas desfavorecidas, restitución a sus propietarios negros de tierras expropiadas durante el *apartheid*, atribución de derechos de propiedad inmobiliaria a los trabajadores migrantes en los antiguos *homelands*). La DDC colabora con organizaciones de la sociedad civil (en su mayoría ONG) y con el Estado de Sudáfrica, a nivel nacional y provincial. Este programa especial de duración limitada

⁶⁸ PNR 42+, www.snf.ch/NFP/NFP42+.

⁶⁹ Comunicado de prensa, publicación del Resumen del informe del Programa Nacional de Investigación 42+, 27 de octubre de 2005 (http://www.snf.ch/fr/com/prrr/prrr_arh_05oct27.asp).

(fin de 2004) se convirtió en programa regional cuyas prioridades son el buen gobierno, la lucha contra el VIH y el SIDA y la gestión de recursos naturales, y conserva un componente para Sudáfrica. Hay una partida de unos 35 millones de francos suizos en el presupuesto de la DDC para el programa especial de Sudáfrica 2000-2004.

94. En el marco de su programa especial 2000-2004, el 1º de febrero de 2001 la DDC lanzó la "Swiss-South African Cooperation Initiative" (SSACI), un fondo financiado al 50% por grandes empresas suizas. Esta iniciativa (con un presupuesto anual de 10 a 15 millones de francos) apoya proyectos de ONG sudafricanas orientados a facilitar el acceso de los jóvenes negros y las personas de color en general al mercado de trabajo.

95. La Secretaría de Estado de Economía (SECO) apoya a Sudáfrica igual que a los otros 26 países que ha decidido ayudar en el marco de su cooperación económica para el desarrollo. Su contribución de más de 3 millones de francos anuales destinada a Sudáfrica tiene por finalidad, entre otras cosas, incentivar a los pequeños y medianos empresarios procedentes de las capas desfavorecidas y promover un proyecto de introducción de normas sociales en las empresas.

96. En paralelo a la ayuda económica, el Departamento Federal de Relaciones Exteriores (DFAE) ejecuta un programa de medidas de promoción de la paz. La División Política IV del DFAE, en estrecha colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, prevé además aumentar sus actividades de promoción de la paz en el continente africano.

97. En total, las contribuciones de la Confederación por concepto de cooperación para el desarrollo en Sudáfrica ascendieron a casi 14 millones de francos en 2003 (esta suma engloba las contribuciones de programa abonadas a distintas obras de ayuda). La provincia de Eastern Cape, una de las más pobres del país, ha sido una de las principales beneficiarias.

Cuadro 5

Contribución de Suiza por concepto de cooperación para el desarrollo en Sudáfrica

(En millones de francos suizos)

	2002	2003	2004
Contribuciones de programa de la DDC (bilat.)	8,6	9,2	10,8
Contribuciones de programa de la DDC a obras de ayuda suizas	0,25	0,37	0,4
Programas de promoción de la paz del DFAE (DP IV)	1,2	1,2	1,0
Secretaría de Estado de Economía SECO	1,7	3,1	3,0
Total de la cooperación pública para el desarrollo	11,75	13,87	15,2

C. Medidas para castigar ciertos actos de discriminación racial (artículo 4)

98. El 13 de diciembre de 2005, la Comisión Federal contra el Racismo (CFR) publicó en su sitio público de Internet una compilación de la jurisprudencia relativa al artículo 261 *bis* del Código Penal de 1995 hasta finales de 2002⁷⁰. En ella figura un resumen de las sentencias de las autoridades judiciales y de todas las decisiones de las instancias de apelación durante este período, preservando el anonimato de las personas. Ello permite a los interesados buscar casos concretos y, gracias a las estadísticas, obtener una visión de conjunto de la situación de la jurisprudencia relativa al artículo 261 *bis* del Código Penal. Está previsto actualizar periódicamente esta base de datos.

99. Según el resumen que figura en la base de datos, entre 1995 y 2002 fueron sometidos a los tribunales 212 actos de discriminación racial, que dieron lugar a 277 decisiones o sentencias. Aproximadamente en la mitad de estos 212 casos, las autoridades judiciales sobreseyeron la causa, mientras que en los demás casos, se inició un procedimiento penal. De los 110 casos que culminaron con una sentencia definitiva, más del 80% se resolvieron con la condena del autor⁷¹.

100. A continuación presentamos como ejemplo cinco asuntos que dieron lugar a sentencias condenatorias del tribunal. Cada uno se refiere a un párrafo distinto de la normativa penal contra el racismo.

101. Párrafo 1 del artículo 261 *bis* del Código Penal: la cita "Inclinémonos ante la estrella de David, el sombrero de Gessler de nuestra época" fue considerada una incitación al odio y a la discriminación a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1; los jueces estimaron que el "sombrero de Gessler" es un símbolo de la opresión y la servidumbre y que, por lo tanto, se acusaba a los judíos de querer someter a otros pueblos o comunidades religiosas. Puesto que es natural odiar a los opresores, el tribunal concluyó que esa cita constituía un llamamiento al odio, el desprecio e incluso a la destrucción de los judíos, dado que Guillermo Tell acabó matando a Gessler.

102. Párrafo 2 del artículo 261 *bis* del Código Penal: en 1999 la inscripción en un libro de oro de las frases "Haz negocios con un judío y ten por cierto que saldrás estafado y engañado. Lee *Mein Kampf* de Adolf Hitler: lo que era cierto hace 50 años sigue siéndolo hoy" fue calificada por la autoridad judicial penal competente del cantón de Zurich de propagación de una ideología tendente a denigrar o a rebajar a los judíos de manera sistemática. El acusado fue condenado a pagar una multa de 600 francos suizos.

103. Primera parte del enunciado del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal: tras una diferencia laboral ocurrida en un gran almacén por el que pasan cada día un centenar de chóferes de distintas empresas de transporte, el capataz, acusado en el caso en cuestión, había tratado al ofendido de "puerco serbio", "gilipollas" y "cabrón" y además le había dicho "es la guerra y te voy a liquidar". La autoridad judicial penal competente del cantón de Basilea Campo consideró que los términos "puerco serbio" entraban en el ámbito del derecho penal porque tendían a rebajar y discriminar a una persona atentando contra su dignidad humana. En 2002 el encausado

⁷⁰ <http://www.edi.admin.ch/ekr/db/start/index.html?lang=fr>.

⁷¹ Comunicado de prensa de la Comisión Federal contra el Racismo de 13 de diciembre de 2005.

fue condenado a pagar una multa de 500 francos por discriminación racial, tentativa de amenaza e insultos.

104. Segunda parte del enunciado del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal: en un fallo del año 2000, el Tribunal Federal consideró que el hecho de poner en duda que el régimen nacional socialista había usado gas o cámaras de gas para exterminar a personas constituía de por sí una minimización grosera del holocausto. Afirmó que había llegado a esa conclusión entre otras cosas "porque la exterminación sistemática de los detenidos judíos en las cámaras de gas (hecho único en la historia de la humanidad) distinguió al régimen nacional socialista de otros regímenes totalitarios que impusieron el terror y porque, precisamente por esa razón, el hecho de negar la existencia de las cámaras de gas era utilizado en ciertos círculos para ofender a los judíos". El Tribunal Federal confirmó así la sentencia emitida en 1998 en primera instancia por un tribunal del cantón de Argovia, por la que se había condenado al autor de una obra revisionista a 15 meses de prisión y a 8.000 francos de multa.

105. Párrafo 5 del artículo 261 *bis* del Código Penal: en un fallo de 2001, el Tribunal Supremo del cantón de Zurich condenó a pagar 600 francos de multa a la propietaria de un comercio que se había negado a atender a una clienta de color y que le había señalado la puerta diciendo "I don't want people from your country". El tribunal consideró que negar una prestación destinada al público, fuera un servicio o una mercancía, infringía la normativa penal contra el racismo (párrafo 5 del artículo 261 *bis* del CP). La clemencia de la pena se justificaba por el carácter leve de la falta.

1. Jurisprudencia del Tribunal Federal en relación con los artículos 261 *bis* del Código Penal y 171 c) del Código Penal Militar

106. En un fallo de 27 de mayo de 2004⁷², el Tribunal Federal aportó precisiones sobre la noción de publicidad en el sentido del artículo 261 *bis* del Código Penal. Según éste, las declaraciones y comportamientos racistas sólo son punibles penalmente si tienen lugar en público. Hasta entonces, el Tribunal Federal había estimado que se debía considerar público un acto que tenía lugar ante un grupo importante de personas que no tenían relaciones personales mutuas. Debido al aspecto restrictivo de esta definición del carácter público, hasta entonces en Suiza se podían organizar conciertos para cabezas rapadas o conferencias para exponer ideas de extrema derecha. Bastaba con simular un círculo privado estableciendo controles a la entrada y renunciando a dar a conocer públicamente el lugar de reunión. Desde que precisó su jurisprudencia, el Tribunal Federal considera que las declaraciones racistas tienen carácter público en el sentido de lo dispuesto en el artículo 261 *bis* del Código Penal, y por lo tanto son punibles penalmente, cuando no van destinadas únicamente a un círculo privado muy restringido. Por ejemplo, ya no se consideran privadas las reuniones, aunque se controle la entrada y se seleccione a las personas admitidas. En cuanto a la infracción de discriminación racial en el sentido del artículo 171 c) del Código Penal Militar, los tribunales militares también hicieron suyas las precisiones aportadas a su jurisprudencia por el Tribunal Federal: por principio, son considerados públicos los actos racistas cometidos en el ámbito militar. Por ejemplo, el hecho de que hayan sido perpetrados dentro de un cuartel y que sólo hayan tenido como testigo a miembros del ejército no basta para excluir de entrada su carácter público.

⁷² Fallo 6S.318/2003 de 27 de mayo de 2004.

107. En otro caso, en relación con la negación del genocidio armenio, el Tribunal Federal precisó la jurisprudencia relativa al segundo apartado del párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal⁷³ estimando que la infracción en cuestión atentaba contra la paz pública. Así pues, los bienes jurídicos individuales sólo están protegidos de manera indirecta. Por consiguiente, no existe la posibilidad de que las víctimas individuales intervengan como partes en el sentido de la Ley de ayuda a las víctimas (LAVI) en el procedimiento penal iniciado contra el autor, ya que el perjuicio ocasionado por ese acto concreto sólo puede ser indirecto. Sin olvidar que el (simple) hecho de negar, de minimizar groseramente o de justificar un genocidio en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 4 no constituye un acto de discriminación racial en el sentido estricto del término. Si bien es cierto que ese tipo de declaraciones puede afectar a los individuos, el perjuicio sufrido, aunque sea grave, siempre es indirecto. Así pues, una persona física no está habilitada para personarse en el proceso como parte perjudicada. Por consiguiente, corresponde a la autoridad penal cantonal decidir si inicia o no un procedimiento, es decir, si tiene sospechas suficientemente fundadas para suponer que existen elementos constitutivos de infracción, objetivos y subjetivos⁷⁴.

2. Modificación de leyes para combatir el racismo

108. La Ley federal por la que se establecen medidas de mantenimiento de la seguridad interior (propaganda de incitación a la violencia, la violencia en los acontecimientos deportivos) (LMSI I) servirá de base jurídica para reforzar los medios de lucha contra la violencia en los estadios. Se prevé entre otras cosas establecer un banco de datos sobre "hooliganismo" y existe la voluntad de dotarse de medios para confiscar el material de propaganda que incite a la violencia. Al acercarse los campeonatos de Europa de fútbol, se otorga a este proyecto tratamiento prioritario. Las medidas adoptadas con arreglo a la LMSI I fueron aprobadas por el Parlamento en el período de sesiones de la primavera de 2006. Ahora hay que concretarlas a nivel reglamentario.

109. Además está previsto establecer una nueva norma penal que prohíba exhibir o llevar en público símbolos de discriminación racial, así como el hecho de ponerlos a disposición del público de cualquier otra forma. Las comisiones de asuntos jurídicos de ambas cámaras han decidido que la nueva disposición penal no debía limitarse a la utilización de símbolos de extrema derecha, sino aplicarse a todos los símbolos de apología de movimientos extremistas que llamen a la violencia y a la discriminación racial.

110. Se ha estudiado la cuestión del racismo en el ejército en el contexto de un informe intermedio relativo al "extremismo en el ejército". Habida cuenta de que en el ejército suizo los casos de extremismo y racismo son muy raros y que los superiores responsables intervienen con rigor cuando se presentan, se llegó a la conclusión de que la situación en el ejército no requería medidas especiales y se renunció a crear una disposición jurídica especial que previera excluir del ejército a los autores de actos extremistas.

⁷³ ATF 129 IV 95 ss.

⁷⁴ En el verano de 2005, el ministerio público de Winterthur entabló un procedimiento de investigación sobre el presidente del partido nacionalista de los trabajadores turcos por infracción del apartado 4 del artículo 261 *bis* del CP.

D. Eliminación de la discriminación racial, en especial respecto de ciertos derechos humanos (artículo 5)

1. Derecho a la igualdad de trato en los tribunales y en todos los demás órganos que administran justicia (párrafo a) del artículo 5)

111. El desarrollo de los procedimientos judiciales o administrativos está determinado esencialmente por las garantías procesales que figuran en la Constitución. Los artículos 29 a 32 de la Constitución Federal garantizan un nivel mínimo, completado por las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la medida en que tienen un alcance mayor que las normas constitucionales. En el párrafo 1 del artículo 6 del CEDH y en el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto se garantiza a todos el derecho general a un procedimiento judicial. Así pues, el justiciable puede invocar estas disposiciones mientras no esté vigente la garantía de recurso.

112. Si bien las garantías generales de procedimiento previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal se aplican a todos los procedimientos judiciales y administrativos⁷⁵, el ámbito de aplicación del artículo 30 de la Constitución Federal está limitado al procedimiento ante los tribunales. El tribunal en cuestión ha de estar previsto en la ley, ser competente, independiente e imparcial. No es posible restringir las garantías procesales, a tenor del artículo 36 BV de la Constitución Federal, cuyas disposiciones se refieren a los derechos fundamentales y no han sido concebidas para su aplicación a las garantías procesales. Las autoridades no deben tener la posibilidad, bajo ninguna circunstancia, de sustraer un procedimiento a estas garantías elementales propias del estado de derecho⁷⁶.

a) Reforma de la justicia

113. Están en curso varios cambios en el ámbito de la administración de justicia: la aplicación de la reforma judicial, aceptada por el pueblo, se desarrolla progresivamente⁷⁷. Esta reforma tiene por objeto mejorar la protección jurídica de los sujetos garantizándoles la vía judicial, aligerar la carga del Tribunal Federal y unificar tanto el procedimiento civil como el penal. Se comenzó revisando el artículo 123 de la Constitución Federal e introduciendo el nuevo artículo 191 a). Ambas disposiciones entraron en vigor el 1º de abril de 2003⁷⁸.

114. Al entrar en vigor la garantía de acceso a la justicia, el justiciable gozará de un derecho muy completo de someter cualquier litigio a la autoridad judicial. No obstante, en el artículo 29 a) de la Constitución Federal se prevé la posibilidad de crear excepciones a esta regla mediante disposiciones legales. Todavía no se conoce la fecha de entrada en vigor de la nueva norma, que será fijada por la Asamblea Federal.

⁷⁵ FF 1997 I 183.

⁷⁶ FF 1997 I 197.

⁷⁷ RO 2002 pág. 3148.

⁷⁸ RO 2002 pág. 3147.

115. En el contexto de esta reforma, se preparó además un proyecto de código de procedimiento penal suizo. Con la revisión del artículo 123 de la Constitución Federal, la Confederación adquirió competencia para regular, no sólo el derecho penal en cuanto al fondo, sino también el derecho procesal penal. El proyecto se basa en el modelo de "ministerio público", lo que significa que la instrucción depende directamente del fiscal. Para contrarrestar la posición de ventaja del ministerio público, se refuerzan las garantías ofrecidas a los detenidos y a las víctimas en el marco del estado de derecho. Se prevé por ejemplo la creación de un tribunal de primeras medidas, que decidirá sobre las medidas más restrictivas solicitadas por el fiscal. Además, se prevé establecer, según una denominación convenida, un "abogado de primer recurso"; la persona detenida provisionalmente por la policía puede comunicarse inmediata y libremente con su defensor, que también tiene derecho a estar presente desde el primer interrogatorio de su cliente. Esa novedad responde a la exigencia formulada por distintos comités internacionales de derechos humanos⁷⁹.

116. La armonización de los distintos procedimientos incrementará la seguridad jurídica y disminuirá las desigualdades de trato. Se pretende poder intervenir rápidamente y sin complicaciones fuera de las fronteras cantonales, lo que aumentará la eficacia de la lucha contra la criminalidad, sin restringir los derechos de la defensa en su conjunto.

117. En cuanto a la unificación del procedimiento civil, nos remitimos al párrafo 36 *supra*.

b) Ley federal sobre la vigilancia de la correspondencia postal y las telecomunicaciones

118. La Ley federal sobre las investigaciones secretas (LFIS) entró en vigor el 1º de enero de 2005. Las investigaciones secretas consisten en que miembros de la policía, sin identificarse como tales, se infiltran en el hampa con una identidad falsa para investigar determinadas infracciones. La ley federal tiene en cuenta las exigencias de eficacia del procesamiento penal, garantizando al mismo tiempo que se proceda correctamente de acuerdo con las reglas del estado de derecho. La utilización de agentes infiltrados está limitada a la investigación de delitos particularmente graves, enumerados exhaustivamente. Además, las operaciones con agentes infiltrados deben ser proporcionadas a los delitos cometidos y haber sido aprobadas por el juez.

119. La Ley federal sobre la vigilancia de la correspondencia postal y las telecomunicaciones (LSCPT) entró en vigor el 1º de enero de 2002. Las condiciones en que se puede autorizar tal vigilancia son ahora idénticas en todo el territorio suizo: deben existir graves sospechas de que la persona objeto de la vigilancia ha cometido uno de los delitos enumerados en la ley. Además es necesario que la gravedad del acto justifique la vigilancia y que ésta sea ordenada por la autoridad judicial. La vulneración de la esfera privada que supone la vigilancia es compatible con el párrafo 2 del artículo 8 del CEDH y con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸⁰.

⁷⁹ Comunicado de prensa del Departamento Federal de Justicia y Policía de 2 de julio de 2003.

⁸⁰ Serie A, vol. 238 = EuGRZ 1992, pág. 300.

c) Revisión total de la organización judicial federal

120. El 28 de febrero de 2001 el Gobierno de Suiza sometió al Parlamento el mensaje sobre la revisión total de la organización judicial federal. Se trata de la primera etapa de la reforma de la justicia que se concreta en la ley. La Ley federal sobre el Tribunal Federal, que sustituirá la Ley federal de organización judicial, fue aprobada por el Parlamento el 17 de junio de 2005 y el plazo para solicitar un referéndum finalizó el 6 de octubre de 2005 sin que se le hubiera solicitado. Una de las modificaciones más notables es la introducción del recurso unificado en derecho civil, derecho penal y derecho público. El nuevo sistema de recurso simplificado, aumentará la seguridad del derecho y permitirá a los justiciables economizar trabajo, tiempo y dinero. El Parlamento también aprobó la Ley del Tribunal Administrativo Federal que prevé un tribunal administrativo federal único en sustitución de las comisiones de recurso y conciliación actuales. El Tribunal Administrativo Federal empezará a funcionar en 2007. Se aprobó la Ley federal sobre el Tribunal Penal Federal y éste entró en funciones el 1º de abril de 2004.

121. Ya se han realizado distintas tentativas para crear un servicio de mediación a nivel federal. La última dimanaba de la Comisión de Asuntos Políticos del Consejo Nacional, que presentó un anteproyecto de ley federal relativo a la Oficina Federal de Mediación. Según este proyecto, el mediador tendría por misión asesorar a las personas físicas o jurídicas en sus relaciones con las autoridades federales y servir de intermediario en caso de litigio. Habida cuenta de los resultados del procedimiento de consulta y de la delicada situación económica, la Comisión finalmente decidió abandonar el proyecto⁸¹. Poco tiempo después el Consejo Nacional rechazó una intervención de contenido idéntico presentada en forma de iniciativa parlamentaria⁸².

2. Derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado (párrafo b) del artículo 5)⁸³

122. En caso de malos tratos policiales contemplados en el derecho penal, las víctimas pueden denunciar la comisión de un delito. Estos actos, necesariamente concurrentes con el abuso de autoridad (artículo 312 del CP), son perseguibles de oficio e incumben a la jurisdicción penal. En muchos cantones es posible denunciarlos ante una instancia penal. Se puede recurrir contra el fallo en primera instancia o sobreseimiento a nivel cantonal y posteriormente ante el Tribunal Federal⁸⁴.

123. Las faltas cometidas por la policía también pueden dar lugar a medidas disciplinarias, que no representan una pena en el sentido estricto, sino una sanción administrativa represiva, y que

⁸¹ Comunicado de prensa de 20 de febrero de 2004, Comisión de Instituciones Políticas del Consejo Nacional.

⁸² Iniciativa parlamentaria Jossen Peter de 16 de junio de 2004, "Institución de un servicio de mediación federal" (02.431).

⁸³ Acerca de la violencia policial, véase también el capítulo 274 y ss.

⁸⁴ Spenlé/Fumeaux, Aspekte der polizeilichen Gewalt aus völker- und verfahrensrechtlicher Perspektive, SJZ 1001 (2005) N° 6, pág. 135.

tienen por objeto preservar el crédito de la autoridad y la confianza de que goza. La dirección del procedimiento por violación del deber de función suele estar a cargo de la autoridad de vigilancia de la policía⁸⁵.

124. El uso de la violencia por parte de la policía durante la expulsión de extranjeros planteó problemas en varias ocasiones. En 1999 y en 2001, desgraciadamente, el empleo de medidas coercitivas fue causa de dos muertes. Preocupada por estos hechos, la Conferencia de Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía (CCDJP) emitió directrices con el fin de uniformar los criterios sobre la utilización de las medidas coercitivas. Sin embargo, como las simples directrices no bastan para legalizar una vulneración de la libertad personal, fue necesario crear una base legal.

125. Se preparó pues un proyecto de ley con ese fin⁸⁶. La Ley sobre la utilización de medidas coercitivas (LusC) será aplicable a los órganos de policía de la Confederación y a los órganos cantonales cuando, por mandato de una autoridad federal, procedan a la repatriación forzada de extranjeros o se encarguen del transporte de personas en Suiza. Uniforme y clara, la nueva reglamentación tiene por objeto garantizar que las autoridades que deban utilizar medidas coercitivas policiales respeten el principio de proporcionalidad. El recurso a la fuerza física, a medios auxiliares o a las armas debe estar adaptado a las circunstancias y atentar mínimamente contra la integridad física de las personas afectadas. Según la ley, los medios auxiliares admitidos son las esposas y otras ataduras, así como los perros policía. Por el contrario, están prohibidos los medios auxiliares que puedan dificultar la respiración o atentar gravemente contra la salud de los interesados. La ley prohíbe asimismo utilizar dispositivos paralizantes (aparatos de electrochoque). La ley sobre la utilización de medidas coercitivas regula además la asistencia médica y el empleo de medicamentos. Éstos sólo se pueden administrar con fines médicos. No pueden ser utilizados como sustitutos de las medidas coercitivas policiales, para calmar o sedar a una persona. Por último, la ley obliga a las autoridades a encomendar las tareas que puedan conllevar la utilización de medidas policiales coercitivas únicamente a personas especialmente capacitadas al efecto. El Consejo Federal aprobó el mensaje de apoyo al proyecto de ley sobre la utilización de medidas coercitivas el 18 de enero de 2006.

3. Derechos políticos (apartado c) del artículo 5)

126. A nivel federal, el derecho de voto se rige por los artículos 136 y 39 de la Constitución Federal y por la Ley federal de derechos políticos de 17 de diciembre de 1976 (véase CERD/C/351/Add.2, párrs. 138 a 142). Según lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución, el ejercicio de los derechos políticos está reservado a las personas de nacionalidad suiza. Fueron rechazados dos postulados que proponían la concesión del derecho de voto a los extranjeros⁸⁷.

⁸⁵ Spenlé/Fumeaux, pág. 136.

⁸⁶ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/2457.pdf>.

⁸⁷ Postulado 96.3366 (15 de agosto de 1996) y postulado 00.3512 (4 de octubre de 2000).

127. A nivel cantonal y comunal, a tenor del artículo 39 de la Constitución Federal, regulan el ejercicio de los derechos políticos los cantones. Desde la presentación de los informes periódicos segundo y tercero, se ha alargado la lista de cantones que han concedido el derecho de voto a los extranjeros: desde 2002 el cantón de Neuchâtel concede el derecho de voto sobre cuestiones cantonales a los extranjeros con permiso de residencia que llevan al menos cinco años domiciliados en el cantón. Las constituciones de los cantones de los Grisones y de Basilea Ciudad permiten a las comunas introducir el derecho de voto para los extranjeros. En el cantón de Vaud, los extranjeros tienen derecho de voto si llevan al menos diez años domiciliados en Suiza, tres de ellos, como mínimo, en territorio cantonal. Por último, el cantón de Friburgo acaba de conceder el derecho de voto sobre asuntos comunales a todos los extranjeros con permiso de residencia domiciliados en el cantón durante al menos cinco años.

128. También se han introducido cambios en las normas de admisión a la administración pública. La nueva Ley sobre el personal de la Confederación, que entró en vigor el 1º de enero de 2001, no contiene ya disposiciones que limiten el acceso a los puestos que entrañan el ejercicio del poder público a los nacionales suizos⁸⁸. En el caso de ciertas funciones particulares, por ejemplo en el sector internacional, es posible sin embargo que se exija al candidato la nacionalidad suiza. Los sectores en que las restricciones de este tipo son posibles están definidos en la Ordenanza sobre el personal de la Confederación⁸⁹.

4. Otros derechos civiles (párrafo d) del artículo 5)

a) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado (apartado i) del párrafo d) del artículo 5)

129. Como ya habíamos indicado en el informe anterior, sólo pueden invocar el derecho a la libertad de establecimiento los nacionales suizos (párrafo 1 del artículo 24 de la Constitución Federal). Desde el 1º de junio de 2002, sin embargo, el 60% de los extranjeros que viven en Suiza entran en el ámbito del Acuerdo sobre la Libre Circulación de las Personas (ALCP), aplicable a los nacionales de países miembros de la Unión Europea o la AELC, que les confiere el derecho a la movilidad profesional y geográfica y les garantiza por tanto un estatuto equivalente al de los nacionales suizos. Las autorizaciones concedidas en virtud de la legislación sobre los extranjeros ya no se limitan a ciertos cantones, sino que son válidas para todo el territorio suizo. Además, los extranjeros que cambian de empleo ya no necesitan una autorización suplementaria.

130. Todos los demás extranjeros siguen sujetos a la Ley sobre la estancia y el establecimiento de los extranjeros (LSEE). A este respecto nos remitimos a los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 153 a 155).

131. Aprovechando la revisión total de la Ley de extranjería, se previó atenuar las condiciones de movilidad: los titulares de un permiso de estancia o establecimiento podrán elegir libremente su lugar de residencia en el territorio del cantón que les haya otorgado el permiso (artículo 36 de

⁸⁸ Párrafo 3 del artículo 8 de la ley (RS 172.220.1).

⁸⁹ Artículo 23 de la ordenanza (RS 172.220.111.3).

la ley). Si bien para trasladar su domicilio a otro cantón seguirán requiriendo autorización, los titulares de un permiso de residencia o establecimiento tendrán ahora ese derecho y podrán solicitar el permiso (artículo 37 de la ley).

b) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país (apartado ii) del párrafo d) del artículo 5)

132. A este respecto nos remitimos a los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 156 y 157).

c) El derecho a una nacionalidad (apartado iii) del párrafo d) del artículo 5)

133. El pueblo rechazó los dos proyectos que habrían facilitado a los jóvenes extranjeros criados en Suiza la adquisición de la nacionalidad. Con excepción de algunas modificaciones legislativas, la política suiza en materia de naturalización no ha registrado cambios fundamentales (véanse los párrafos 256 a 273 *infra*).

134. En el cuadro siguiente se presenta un resumen de las naturalizaciones en los años 2003 y 2004, con indicación de la nacionalidad de origen de las personas naturalizadas⁹⁰.

Cuadro 6

Resumen de las naturalizaciones por país de origen en 2003 y 2004

País de origen	Total		Ordinarias		Facilitadas ⁹¹	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Serbia y Montenegro	6.316	7.840	5.994	7.485	322	355
Italia	5.357	4.408	3.874	3.001	1.478	1.406
Turquía	4.212	3.558	4.006	3.382	206	186
Bosnia y Herzegovina	2.268	2.369	2.157	2.308	111	61
Macedonia	1.795	1.976	1.734	1.940	61	36
Croacia	1.560	1.615	1.456	1.521	104	94
Portugal	1.153	1.189	971	1.008	182	181
Sri Lanka	1.138	1.563	1.095	1.527	43	36
España	814	842	603	547	211	295
Otros Estados	10.123	11.587	4.478	4.623	5.538	6.810
Total	37.070	36.947	27.015	27.342	9.865	9.460

⁹⁰ En las cifras indicadas en el cuadro no se tienen en cuenta otras posibilidades de adquirir la nacionalidad suiza, por ejemplo, la constatación de la misma o su adquisición por adopción.

⁹¹ Entre los beneficiarios figuran sobre todo los cónyuges de nacionales suizos (posibilidad de naturalización facilitada después de tres años de matrimonio para las personas domiciliadas en Suiza al menos durante cinco años) y los hijos de suizos que todavía no tenían la nacionalidad suiza.

135. El cuadro siguiente contiene un resumen general de las naturalizaciones desglosadas por categoría.

Cuadro 7

Resumen general de las naturalizaciones en 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Naturalizaciones ordinarias	14.634	20.418	19.239	27.216	27.015
Naturalizaciones facilitadas	6.818	9.759	10.563	11.400	9.865
Reintegraciones	246	275	273	217	190
Total	21.698	30.452	30.075	38.833	37.070

Fuente: OFM, naturalizaciones, reintegraciones y naturalizaciones facilitadas desde 1978, resumen general; situación al 22 de marzo de 2004.

136. El aumento de las naturalizaciones en los últimos años se debe esencialmente al aumento de la proporción de extranjeros residentes en Suiza desde hace tiempo, criados en nuestro país o casados con ciudadanos suizos. Si bien hay un aumento constante del número de naturalizaciones, en 2002 sólo obtuvo la nacionalidad suiza el 2,4% de los extranjeros residentes⁹².

d) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge (apartado iv) del párrafo d) del artículo 5)

i) El derecho al matrimonio

137. El derecho al matrimonio, garantizado en el artículo 14 de la Constitución Federal, conlleva la libertad de casarse sin tener que ceder a restricciones estatales, en particular policiales, y la libertad de fundar una familia. La vida común de los cónyuges está protegida esencialmente en virtud del artículo 13 de la Constitución Federal, junto con el artículo 8 del CEDH.

138. En su anexo 1, el Acuerdo sobre la Libre Circulación de las Personas (ALCP) contiene disposiciones relativas a la reunificación familiar. Independientemente de su nacionalidad, los miembros de la familia del trabajador extranjero reciben la misma autorización de residencia que éste. También adquieren el derecho de ejercer una actividad lucrativa y los hijos pueden acceder libremente a los establecimientos escolares.

139. Sólo se puede deducir que tienen derecho a la reunificación familiar a tenor del CEDH o la Constitución Federal las personas que gocen de un derecho de presencia en Suiza establecido. Además de la nacionalidad suiza y del permiso de establecimiento, también se considera como derecho de presencia establecido el simple permiso de residencia, a condición de que el titular goce de un derecho establecido a obtenerlo. Por ejemplo, el Tribunal Federal reconoció este derecho a un hombre originario de Serbia y Montenegro residente en Suiza desde hacía 20 años, casado desde hacía 10 y padre de dos hijas. A pesar de su endeudamiento e inestabilidad

⁹² Oficina Federal de Estadística, cifras clave del Estado y de la evolución de la población.

profesional, el Tribunal Federal consideró que tenía con Suiza vínculos suficientes para reconocerle el derecho de permanencia basado en las garantías de la vida privada y familiar⁹³.

ii) El derecho a la elección del cónyuge

140. A consecuencia del creciente multiculturalismo de nuestra sociedad, un tema del que se habla en Suiza de manera cada vez más frecuente es el matrimonio forzado⁹⁴. Existen disposiciones que permiten castigar esta violación de la libertad de elección del cónyuge. Según el Código Civil de Suiza el hecho de que uno de los dos cónyuges haya contraído matrimonio bajo la amenaza de un peligro grave inminente sobre su vida, salud u honor o los de un familiar, es causa de nulidad (párrafo 4 del artículo 107 del Código Civil). Si se constata este hecho, en principio puede entrar en el ámbito de la normativa penal sobre medidas coercitivas (artículo 181 del Código Penal) y ser por tanto perseguido de oficio y castigado con penas de un máximo de tres años de prisión o de multa.

141. A pesar de que existen medios de acción civil y penal, actualmente se debate la necesidad de prohibir expresamente por ley los matrimonios forzados. El Consejo de los Estados ha aprobado un proyecto para completar el Código Penal mediante la penalización del matrimonio forzado. Ahora este proyecto deberá ser examinado más a fondo por las comisiones competentes⁹⁵. El Consejo Nacional pidió en un postulado al Consejo Federal que estudiase los distintos medios que se podían aplicar en derecho civil y en derecho penal para luchar contra los matrimonios forzados o arreglados de personas domiciliadas en Suiza y que presentara los resultados en un informe. Sin embargo, es importante señalar que la creación de tal instrumento no influirá en el hecho de que siempre será muy difícil reunir los elementos necesarios para la acusación. En efecto, a menudo las personas casadas a la fuerza no se atreven a decirlo y muchas veces es difícil o imposible probar que hubo efectivamente coacción.

e) El derecho a la propiedad (apartado v) del párrafo d) del artículo 5)

142. Nos remitimos a los informes periódicos segundo y tercero, párrafos 170 y 171.

f) El derecho a heredar (apartado vi) del párrafo d) del artículo 5)

143. Nos remitimos a las explicaciones facilitadas en el informe inicial (cap. 119).

g) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (apartado vii) del párrafo d) del artículo 5)

i) El derecho a expresar y practicar las convicciones religiosas

144. Incumbe a los cantones reconocer a las comunidades religiosas en derecho público y establecer las condiciones para este reconocimiento. Desde la presentación del último informe, fueron reconocidas en derecho público las comunidades israelitas en las constituciones revisadas

⁹³ ATF 130 II 281 y ss.

⁹⁴ Matrimonio celebrado contra la voluntad de uno de los cónyuges.

⁹⁵ Véase la cuestión Banga Boris de 18 de marzo de 2005 "Combatir los matrimonios forzados y proteger mejor a las víctimas" (04.1181).

de los cantones de Berna, San Gall y Basilea Ciudad. Los cantones de Basilea Campo, Basilea Ciudad, Berna, Obwalden, Nidwalden, Glaris, Friburgo, Solothurn, Jura, Schaffhouse, Appenzell Rodas-Exteriores, Grisones, Neuchâtel, Argovia, Tesino, Vaud y Valais prevén la posibilidad de reconocer a otras comunidades religiosas además de las ya reconocidas. En ciertos cantones, las condiciones de reconocimiento están recogidas en la Constitución, mientras que en otros se establecen por ley.

145. En las demás constituciones cantonales se buscará en vano una disposición que permita alargar la lista de comunidades religiosas reconocidas. Por regla general, las comunidades religiosas no reconocidas en derecho público están sujetas al derecho privado. El 30 de noviembre de 2003, el pueblo del cantón de Zurich rechazó una ley sobre el reconocimiento de nuevas comunidades religiosas. La campaña de los oponentes se basaba fundamentalmente en lemas antiislámicos⁹⁶.

146. Aunque la mayoría de los cantones no concedan el estatuto de derecho público a las comunidades religiosas que aún no lo tienen, los miembros de éstas tienen derecho a practicar libremente su culto. La cuestión de la inhumación sigue siendo uno de los principales temas de preocupación de la comunidad musulmana. Son muy pocas las comunas donde se puede enterrar a los difuntos según el rito islámico. No obstante, se observa que hay una mayor tendencia a habilitar sectores islámicos en los cementerios públicos. Los municipios de Ginebra, Basilea, Berna, Neuchâtel, Zurich y Lucerna, y también otras comunas menos importantes, dieron ejemplo estos últimos años. En otras ciudades se debate la cuestión y se han tomado iniciativas en ese sentido.

147. La construcción de lugares de culto es un asunto que ha agitado la opinión pública recientemente, a saber en el contexto de los debates en torno a proyectos de construcción de centros de oración para la minoría musulmana. Suiza ha solicitado un dictamen jurídico sobre el tratamiento de los proyectos de construcción de edificios de culto en derecho de la planificación y edificación a la luz de la libertad de conciencia y de creencia⁹⁷. Se concluye que las comunidades religiosas que desean construir o transformar lugares de culto a menudo se enfrentan al problema de que en los planes de urbanismo locales faltan zonas especialmente reservadas para monumentos sagrados. En ejemplos extraídos de la jurisprudencia reciente se ve que este problema puede plantearse a todas las comunidades religiosas, pero que las implantadas en Suiza desde hace tiempo ya disponen en general de edificios, mientras que las nuevas confesiones en nuestro país carecen a menudo de un lugar de culto al que puedan acudir. La construcción de lugares de culto está protegida en principio por la libertad de creencia (párrafo 2 del artículo 15 de la Constitución Federal). Impedir tal construcción o ponerle restricciones supone una vulneración de hecho de la libertad de creencia y sólo se ajustará a derecho si ello se funda en bases jurídicas suficientes, si lo exige el interés público, si se respeta el principio de proporcionalidad y si se preservan los elementos esenciales de la libertad de creencia (artículo 36 de la Constitución Federal). Para saber si se cumplen estas condiciones se

⁹⁶ Por ejemplo, en un cartel de la UDC con el lema "¿Pagaremos impuestos para las escuelas coránicas?"

⁹⁷ Cf. Kiener/Kuhn, Die Bau- und Planungsrechtliche Behandlung von Kultusgebäuden im Lichte der Glaubens- und Gewissensfreiheit, dictamen jurídico.

debe examinar cada caso de manera independiente. Recientemente, en un caso que dio mucho que hablar, la comisión comunal competente denegó el permiso para construir un minarete en un lugar de culto, alegando que no era conforme ni a la zona ni a la legislación cantonal sobre edificación.

148. La libertad de culto puede ser objeto de ciertas restricciones en los establecimientos penitenciarios por razones de interés público (por ejemplo, para limitar el riesgo de fuga o para garantizar el buen funcionamiento del establecimiento). No obstante, estas restricciones no deben dar lugar a una discriminación de las comunidades religiosas no reconocidas⁹⁸. Es importante encontrar soluciones que permitan las prácticas religiosas sin que éstas obstaculicen en exceso el cumplimiento de la pena. El Tribunal Federal estimó, en este sentido, que los presos musulmanes tenían derecho a celebrar en común la oración del viernes⁹⁹.

ii) Escuelas públicas laicas

149. El 15 de febrero de 2001, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos confirmó el fallo del Tribunal Federal¹⁰⁰ por el que se prohibía a una maestra de primaria llevar el velo islámico en su actividad docente. El Tribunal concluyó que la sentencia no era contraria al CEDH, que usar atuendos de tipo religioso entra efectivamente en el ámbito de la libertad de culto y de conciencia, pero que ese mismo derecho fundamental garantiza también el carácter laico de la enseñanza impartida en las escuelas públicas. Consideró que este segundo aspecto prima sobre el primero.

150. Sin embargo, el hecho de que los alumnos lleven símbolos religiosos nunca ha sido objeto de una decisión judicial. Los cantones, responsables de las normas vestimentarias de las escuelas no han establecido, hasta ahora, la prohibición de llevar símbolos religiosos; al parecer, prácticamente no existen litigios al respecto. Los gobiernos de los cantones de Zurich y de Basilea Ciudad consideraron la posibilidad de prohibir el velo en las escuelas, pero finalmente renunciaron a ello¹⁰¹.

151. Se siguen examinando las cuestiones suscitadas por la exención de algunos alumnos de ciertos componentes del programa escolar, como las clases de natación, gimnasia o educación sexual, por motivos religiosos o la dispensa de clases los días de fiestas religiosas. El Tribunal Federal se pronunció a este respecto en tres fallos relativamente antiguos¹⁰² (véase también CERD/C/351/Add.2, párr. 181). Se centró sobre todo en la cuestión de la proporcionalidad de las medidas adoptadas para preservar la obligatoriedad de la enseñanza. Estimó, por ejemplo, que sólo podía primar sobre la libertad religiosa, garantizada por la Constitución, un interés

⁹⁸ Häfelin/Haller, cap. 439.

⁹⁹ ATF 113 la 304 y ss.

¹⁰⁰ ATF 123 I 296, véase asimismo CERD/C/352/Add.2, párr. 182.

¹⁰¹ Tages-Anzeiger, 20 de diciembre de 2003; Basler Zeitung, 19 de enero de 2004.

¹⁰² ATF 114 la 129, 117 la 311, 119 la 178.

público importante e imperativo debidamente demostrado. Estos fallos permiten observar que las autoridades escolares pueden tropezar con problemas delicados cuando tratan de preservar el carácter obligatorio de la enseñanza y cumplir la obligación de laicidad. También son muestra de que las reglas existentes se deben aplicar de manera flexible. Ciertos cantones han emitido recomendaciones¹⁰³ a este respecto o consignado las reglas para el tratamiento de ciertas cuestiones concretas en ordenanzas¹⁰⁴.

152. La garantía de la libertad de culto y de conciencia prohíbe todo tipo de enseñanza religiosa. La enseñanza religiosa en las escuelas depende de los cantones, y no todos enfocan el problema de la misma manera. En los últimos años ha evolucionado mucho la pertenencia religiosa de la población suiza, pero en muchos cantones se observa una tendencia a la enseñanza laica. La enseñanza de asignaturas como "ética y religión" o "religión y cultura" debe consistir en una presentación lo más neutra posible de las grandes religiones. La finalidad es iniciar a los alumnos a las distintas concepciones religiosas e incitarlos a interesarse por las demás religiones.

153. Varios cantones estudian la posibilidad de permitir que las comunidades religiosas no reconocidas en derecho público organicen también (bajo ciertas condiciones) la enseñanza religiosa en la escuela. Por ejemplo, dos comunas de Lucerna han introducido la enseñanza religiosa islámica: las autoridades escolares ofrecen el horario y los locales necesarios, y el contenido de la enseñanza y las concepciones pedagógicas, así como la formación y la retribución de los docentes, incumben en la comunidad religiosa responsable¹⁰⁵. Este proyecto tiene por objeto iniciar a los niños en los rudimentos del islam, reforzar su capacidad de reflexión y su sentido de la democracia y promover la integración social de los inmigrantes musulmanes¹⁰⁶.

h) El derecho a la libertad de opinión y de expresión (apartado vii) del párrafo d) del artículo 5)

154. El derecho a la libertad de opinión y de expresión está garantizado tanto por la Constitución Federal (art. 16) como por el CEDH (art. 10) y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19). Las restricciones sólo se admiten si están previstas por ley, si responden al interés público y si no son desproporcionadas.

¹⁰³ Richtlinien - Muslimische Schülerinnen und Schüler an der Volksschule: Empfehlungen, Bildungsdirektion des Kantons Zürich, junio de 2003.

¹⁰⁴ Volksschulverordnung des Kantons Zürich, 412.111, en particular págs. 55 y ss.

¹⁰⁵ Tanner, Islamischer Religionsunterricht an der öffentlichen Schule und Ausbildung für Imame - ein Tagungsbericht, Institut für Religionsrecht, Tagung vom 9. April 2005.

¹⁰⁶ Islamischer Religionsunterricht im Schulhaus - Ein Projekt in Kriens und Ebikon, Ein Evaluationsbericht (Zentrum für interkulturellen Dialog).

155. En un fallo reciente, el Tribunal Federal tuvo en cuenta el derecho a la libertad de opinión al interpretar el artículo 261 *bis* del Código Penal. En efecto, estimó que el derecho a la libertad de expresión impedía concluir a la ligera que existía menosprecio o discriminación en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 261 *bis* del Código Penal en el contexto de un debate político. Consideró que hacer un comentario poco halagador acerca de un sector de la población no era constitutivo de infracción en la medida en que el autor de la observación la hubiese formulado en el contexto más amplio de una crítica objetiva basada en hechos. Estimó que, para el funcionamiento de la democracia, es esencial que sea posible defender puntos de vista no compartidos por la mayoría de la población y que incluso algunos pueden encontrar chocantes. Según el Tribunal, no se debe conceder a la libertad de expresión una importancia tal que prive de sustancia a la lucha contra la discriminación racial¹⁰⁷.

156. La nueva Ley sobre la transparencia de la administración (véase el párrafo 49 *supra*) reforzará la libertad de información como elemento de la libertad de opinión y de expresión y permitirá incrementar la transparencia de la administración¹⁰⁸.

i) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas (apartado ix) del párrafo d) del artículo 5)

157. Las manifestaciones están amparadas, no solamente por la libertad de expresión, sino también por la libertad de reunión. Dado que conllevan una utilización de la vía pública que se sale del uso común, los cantones pueden exigir autorización. En su jurisprudencia reciente, el Tribunal Federal reconoce sin embargo la existencia de un derecho condicional a utilizar la vía pública para organizar manifestaciones¹⁰⁹. Los extranjeros pueden también acogerse a este derecho, si bien las manifestaciones de extranjeros pueden ser objeto de restricciones policiales suplementarias, por ejemplo si se temen enfrentamientos entre grupos rivales¹¹⁰.

158. La libertad de asociación está garantizada en el artículo 23 de la Constitución Federal. Las asociaciones ilegales o que representen una amenaza para el Estado no están amparadas por esta disposición (véase CERD/C/270/Add.1, párr. 146). Pueden invocar también este derecho los extranjeros y las personas jurídicas, o las propias asociaciones¹¹¹.

5. Los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo e) del artículo 5)

159. Para una información completa y detallada sobre los derechos económicos, sociales y culturales, recomendamos consultar el primer informe de Suiza sobre la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 30 de junio de 1994. Desde la presentación de ese informe en 1998, la situación de Suiza en relación con esos derechos ha cambiado

¹⁰⁷ ATF 131 IV 23 y ss.

¹⁰⁸ Häfelin/Haller, cap. 467.

¹⁰⁹ Häfelin/Haller, cap. 471.

¹¹⁰ Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999, pág. 331.

¹¹¹ FF 1997 I 167.

continuamente. Está en preparación el segundo informe que será sometido al Comité en cuanto sea posible.

160. En su calidad de Estado Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Suiza admite que los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en él tienen, por principio, valor programático. Así pues, se considera obligada a hacerlos efectivos gradualmente, aprovechando todas las oportunidades y utilizando todos los medios a su alcance, ante todo, en el ámbito de su actividad legislativa. Los individuos no pueden normalmente invocar las normas del Pacto. Así pues, el ciudadano no puede exigir su aplicación ante las autoridades administrativas y judiciales suizas. Sin embargo, el Tribunal Federal estimó que, excepcionalmente, ciertas disposiciones podían ser aplicables directamente, como el derecho de huelga, garantizado en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

161. El artículo 41 de la Constitución Federal contiene una lista de los que han sido denominados objetivos sociales. No se trata de un derecho a prestaciones del Estado que el ciudadano pueda solicitar directamente, sino de un programa dirigido a las autoridades políticas indicador de los sectores en los que es necesario actuar. El derecho a recibir ayuda en situaciones de desamparo (artículo 12 de la CF), el derecho a una enseñanza básica suficiente y gratuita (artículo 19 de la CF), el derecho a un entierro digno (derivado del derecho a la protección de la dignidad humana, artículo 7 de la CF) y el derecho a la asistencia jurídica gratuita (párrafo 3 del artículo 29 de la CF) son derechos que todos pueden exigir ante la autoridad competente. Estos derechos también rigen para los extranjeros, independientemente de su estatuto de residencia (aunque se encuentren en Suiza de manera ilegal)¹¹².

162. Con arreglo al artículo 12 de la Constitución Federal, "quien se encuentre en situación de desamparo y no esté en condiciones de subvenir a sus necesidades tiene derecho a ser ayudado y asistido y a recibir los medios indispensables para llevar una vida acorde con la dignidad humana". Esta disposición no garantiza un ingreso mínimo en el sentido del mínimo vital respetado en el marco del embargo por deudas, sino únicamente aquello que la persona necesita para poder vivir dignamente¹¹³.

163. Invocando el artículo 12 de la Constitución Federal, el Tribunal Federal ha considerado que la supresión de la ayuda de urgencia es anticonstitucional, incluso en el caso de solicitantes de asilo que permanecen en Suiza ilegalmente y no cooperan con las autoridades. Ha estimado inadmisible utilizar la denegación de la ayuda mínima como medio de presión para lograr la ejecución de la expulsión¹¹⁴.

¹¹² Véase ATF 130 I 1, 82 y 2P, 318/2004.

¹¹³ Véase ATF 130 I 71, 74 s. y 121 I 367, 373.

¹¹⁴ ATF 131 I 166.

a) El derecho al trabajo (apartado i) del párrafo e) del artículo 5)

i) El derecho al trabajo

164. En lo que respecta al efecto horizontal entre personas de la prohibición de la discriminación, remitimos a los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 86 a 88). Para completar los informes anteriores, deseamos destacar lo siguiente.

165. Los datos estadísticos (2004) permiten observar que en Suiza una de cada cuatro personas que ejercen una actividad lucrativa es extranjera (25,3%). Más de la mitad de estos extranjeros (52,8%) trabaja en empresas con más de 50 empleados (suizos: 46,6%). El sector donde más extranjeros hay es el de la hostelería (53%). La proporción de trabajadores extranjeros también es alta en los "empleos domésticos" (40,1%) y la construcción (36,5%). Uno de cada cinco trabajadores extranjeros tiene horarios irregulares (19,3%) y también uno de cada cinco trabaja los fines de semana (20,1%)¹¹⁵.

166. El derecho de acceso de los ciudadanos de los países miembros de la UE o la AELC al mercado laboral suizo se concede por etapas. El Acuerdo sobre la Libre Circulación de las Personas prevé que la libre circulación, es decir, la apertura incondicional del mercado de trabajo suizo sin contingentes, quede garantizada a partir de 2007, tras un período de transición de cinco años (véase el artículo 10 del ALCP).

167. La Ordenanza de limitación del número de extranjeros (OLE) regula la admisión en Suiza de extranjeros procedentes de terceros Estados, es decir de países que no son miembros ni de la UE ni la AELC. El Gobierno de Suiza establece periódicamente el contingente máximo (artículo 12 de la OLE) y los trabajadores suizos y los nacionales de Estados miembros de la UE o la AELC gozan de un trato prioritario (artículos 7 y 8 de la OLE).

168. El 1º de septiembre de 2000 el Gobierno de Suiza suprimió la prohibición general de trabajar mencionada en los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párr. 196) impuesta a los solicitantes de asilo. El número de solicitantes de asilo y personas admitidas a título provisional había disminuido hasta tal punto que ya no se daban las condiciones jurídicas necesarias para mantener la medida¹¹⁶. Así pues, se ha vuelto al antiguo régimen, según el cual el solicitante de asilo tenía derecho a ejercer una actividad lucrativa transcurrido un plazo de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud de asilo (artículo 43 de la Ley sobre el asilo). En el proyecto de revisión de la Ley sobre el asilo, se prevé en el párrafo 3 *bis* del artículo 43 conceder al Gobierno la potestad de imponer a determinados grupos de solicitantes de asilo la prohibición temporal de trabajar.

¹¹⁵ Encuesta suiza de población activa de 2004, Oficina Federal de Estadística, comunicado de prensa de la ODM de 27 de enero de 2005.

¹¹⁶ Prohibición de trabajar para los solicitantes de asilo, anuncio oral de A. Casanova, Vicecanciller, 13 de junio de 2000.

169. Los solicitantes de asilo son admitidos provisionalmente cuando es ilegal, imposible o no se puede exigir razonablemente de los interesados la ejecución de la decisión de expulsión. A fines de enero de 2006, había en Suiza 24.600 personas admitidas a título provisional. Su tasa de empleo (34%) no llega ni siquiera a la mitad de la correspondiente a los extranjeros que gozan de un permiso de residencia en Suiza. La experiencia ha mostrado que la gran mayoría de estas personas permanecen en Suiza durante mucho tiempo o definitivamente. Con objeto de permitir que este grupo de personas se integre en la vida profesional lo antes posible y también de economizar la ayuda social, el Consejo Federal, el 1º de abril de 2006, adaptó las prescripciones en materia de prioridad de contratación (párrafo 3 del artículo 7 de la OLE): en el ejercicio de una primera actividad laboral, se da prioridad, además de a los indígenas, a los solicitantes de empleo extranjeros que ya están en Suiza con permiso de trabajo. Los extranjeros admitidos provisionalmente gozan del mismo trato.

ii) El derecho a la libre elección del trabajo

170. El Acuerdo sobre la Libre Circulación de las Personas (ALCP) garantiza a los nacionales de los Estados miembros de la UE o la AELC pleno derecho a la movilidad profesional, incluido el acceso a una actividad lucrativa independiente¹¹⁷.

171. La nueva Ley sobre los extranjeros prevé el derecho de cambiar de oficio o empleo sin autorización previa.

iii) El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo

172. Además del principio general de no discriminación por motivos de nacionalidad (artículo 2 del ALCP), el Acuerdo sobre la Libre Circulación de las Personas regula en el párrafo a) de su artículo 7 y en su anexo I (art. 9) el derecho a la igualdad de trato con los nacionales en materia de acceso y ejercicio de una actividad económica, así como en materia de condiciones de vida, empleo y trabajo. La prohibición de toda discriminación ejerce un efecto directo sobre terceros, dado que en el párrafo 4 del artículo 9 del ALCP (anexo I) se declara nula cualquier cláusula de una convención colectiva o individual referente al acceso al empleo, la remuneración y demás condiciones de trabajo y de despido que prevea o autorice la imposición de condiciones discriminatorias a los trabajadores originarios de los países Partes en el acuerdo.

173. Con objeto de descartar la amenaza de *dumping* social y salarial se aprobó, al mismo tiempo que los acuerdos bilaterales, la Ley federal sobre las condiciones mínimas de trabajo y salario aplicables a los trabajadores destacados en Suiza y las medidas de acompañamiento¹¹⁸.

174. En cuanto a los nacionales de países no miembros de la UE o la AELC, la OLE prevé que sólo se podrá conceder autorización si el empleador les contrata en las condiciones de remuneración y trabajo vigentes en el lugar y en la profesión correspondientes a los suizos (apartado 1 del artículo 9 de la OLE).

¹¹⁷ Véase el artículo 4 del ALCP, anexo I, art. 2.

¹¹⁸ RS 823.20.

iv) El derecho a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria

175. Nos remitimos a este respecto a los párrafos 176 *infra* y al informe inicial (CERD/C/270/Add.1, párr. 157).

176. La elaboración de nuevas estadísticas ha revelado que en 2002, sólo un tercio de los extranjeros (34,5%), frente a más de la mitad de los suizos (53,8%), gozaba de un salario mensual superior al salario bruto mediano nacional de 5.417 francos suizos mensuales. Si bien en parte cabe explicar este desfase por las diferencias en materia de formación, experiencia profesional, años de servicio, estructura de edad o sectores en que están empleados los trabajadores, estudios recientes han revelado que la razón principal de estas diferencias es que los extranjeros ocupan más empleos caracterizados por tareas simples y repetitivas en sectores económicos poco remunerados y que es más raro encontrarlos en los sectores de alta remuneración en puestos exigentes que requieren personas altamente calificadas. Sin embargo, con un nivel igual de exigencia, a veces se observan en ciertos sectores disparidades salariales importantes entre suizos y extranjeros, sobre todo cuando éstos sólo tienen un permiso de corta duración¹¹⁹.

v) El derecho a la protección contra el desempleo

177. Véase la información recogida en el Informe inicial de Suiza, que sigue vigente (CERD/C/270/Add.1, párr. 158).

b) Los derechos sindicales (apartado ii) del párrafo e) del artículo 5)

i) El derecho de afiliarse a un sindicato y el derecho de huelga

178. Nos remitimos aquí a lo escrito en el informe inicial (CERD/C/270/Add.1, párrs. 160 y ss.) y en los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 201 y 202).

c) El derecho a la vivienda (apartado iii) del párrafo e) del artículo 5)

179. En el contexto del censo de 2000, la Oficina Federal de Estadística reunió datos sobre las condiciones de vivienda en Suiza. Desde 1990, la proporción de propietarios de su vivienda pasó del 31,3 al 34,6%. Sólo el 10% de los extranjeros son propietarios de su vivienda en Suiza, lo que se explica, entre otras cosas, por su deseo de volver al país de origen o la precariedad de su estatuto en Suiza¹²⁰. Si el 64% de los suizos son inquilinos, esta proporción es mucho más alta entre los extranjeros, y llega al 91%¹²¹. Menos del 40% de las familias suizas están alojadas en una vivienda de tres unidades o más. Entre las familias extranjeras la tasa es de 80%.

¹¹⁹ La población extranjera en Suiza, edición 2004, Oficina Nacional de Estadística, pág. 62.

¹²⁰ Censo federal de la población 2000: migración e integración, Oficina Federal de Estadística, pág. 50.

¹²¹ Oficina Federal de Estadística, Vivienda 2000. Estudio detallado del censo de edificios y viviendas.

180. Las viviendas se han convertido en un bien escaso, especialmente en los centros urbanos y sus aglomeraciones. Los arrendadores pueden pues permitirse seleccionar a los inquilinos en función de criterios como el apellido, el dominio del idioma o el permiso de residencia. Por consiguiente, los extranjeros tienen a menudo dificultad para encontrar una vivienda y deben conformarse con un alojamiento poco interesante, que presenta una mala relación calidad/precio. Como no suelen conocer el derecho de arrendamiento suizo, no se pueden defender bien contra los perjuicios y la injusticia.

181. Consciente de este problema, la Asociación Suiza de Inquilinos lanzó el proyecto "Igualdad de oportunidades (también) en el derecho de arrendamiento"; los módulos relativos al derecho de arrendamiento se combinan con cursos de idioma e integración; la fórmula ha tenido un gran éxito entre los participantes y contribuye a prevenir conflictos en materia de arrendamiento¹²².

182. En 2004, la Comisión Federal de Extranjería (CFE) que se ocupa de cuestiones de integración y de cohabitación entre la población suiza y la extranjera, hizo esencialmente hincapié en el tema "Integración y hábitat - vivienda, política del hábitat y ordenación del territorio". A raíz de sus investigaciones y del diálogo con distintos actores que se ocupan del hábitat y la política del hábitat, la CFE formuló varias recomendaciones. Entre otras cosas, se pronunció en favor de la igualdad de oportunidades en el mercado de la vivienda, independientemente de la nacionalidad y el estatuto de residencia de los interesados, e invita a los arrendadores, los administradores de inmuebles y los propietarios a evitar las actitudes o prácticas discriminatorias y a favorecer las medidas de promoción de la integración¹²³.

183. Como ya habíamos indicado en el informe inicial, la conclusión de contratos de arrendamiento se rige por la autonomía contractual, lo que significa que cada cual es libre de aceptar o no (véase *infra*, párrs. 326 a 329, y CERD/C/270/Add.1, párrs. 162 y ss.)

d) El derecho a la asistencia médica pública y la seguridad social (apartado iv) del párrafo e) del artículo 5)

i) El derecho a los servicios de salud públicos y a la asistencia médica

184. Entre los objetivos sociales enunciados en la Constitución Federal, en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 41 se precisa que la Confederación y los cantones se comprometen a que toda persona reciba la atención de salud necesaria. El derecho a recibir ayuda en situación de desamparo (artículo 12 de la CF) comprende, entre otras cosas, un derecho de acceso a la atención médica básica idéntico para todos, sin discriminación alguna¹²⁴.

¹²² Terra cognita, "Chancengleichheit (auch) im Mietrecht", Barbara Peyer, mayo de 2004.

¹²³ Integración y hábitat, recomendaciones de la Comisión Federal de Extranjería, noviembre de 2004.

¹²⁴ Häfelin/Haller, N° 918.

185. Según la Ley federal del seguro de enfermedad (LAMal), el seguro básico es obligatorio para todas las personas domiciliadas en Suiza y tiene por objeto garantizar la atención a quienes la necesiten. También están sujetos a este régimen obligatorio los solicitantes de asilo y las personas admitidas provisionalmente o por razones humanitarias, al igual que las personas que necesitan protección y no tiene permiso de residencia¹²⁵. Las cajas del seguro de enfermedad no tienen derecho a denegar el seguro de base a una persona ni a rescindir el seguro de base de uno de sus miembros. En la circular de la Oficina Federal de la Seguridad Social se indica que los seguros de enfermedad también deben asegurar a los indocumentados y a las personas cuya solicitud no haya sido admitida a trámite¹²⁶.

186. Con objeto de poner freno a los costos de salud en el ámbito del asilo, el proyecto de revisión de la Ley sobre el asilo prevé excluir a los solicitantes de asilo del efectivo determinante para la compensación de riesgos. Esto supone una modificación de la LAMal. Además está previsto modificar la Ley sobre el asilo de manera que se pueda limitar la posibilidad de elegir al asegurador y al proveedor de prestaciones en el caso de los solicitantes de asilo que reciben ayuda social.

ii) El derecho a la seguridad social y los servicios sociales

187. En relación con los seguros AVS/AI, nos remitimos a la exposición, aún pertinente, que figura en los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 209 a 212).

188. Según el derecho vigente, los solicitantes de asilo que no ejercen una actividad lucrativa están asegurados obligatoriamente en la AVS/AI/APG (seguros de vejez y viudedad, invalidez y pérdida de ingresos) una vez transcurrido un plazo de seis meses a partir de la presentación de la solicitud de asilo. Como la mayoría de los solicitantes sólo permanecen en Suiza temporalmente, esta reglamentación engendra una carga administrativa considerable. Aprovechando la modificación de la Ley del seguro de vejez y viudedad prevista en el contexto de la revisión de la Ley sobre el asilo, se prevé la suspensión del cobro de cotizaciones. Si se produce el incidente asegurado o si se regulariza la estancia del interesado en Suiza, se levantará la suspensión y se percibirán las cotizaciones retroactivamente, dentro de los límites del plazo de prescripción¹²⁷.

189. En relación con el derecho a la ayuda de emergencia, véanse los párrafos 162 y 163 *supra*.

e) El derecho a la educación y la formación profesional (apartado v) del párrafo e) del artículo 5)

190. Todos los niños residentes en Suiza tienen derecho a la enseñanza básica (gratuita), garantizado en la Constitución Federal (art. 19), en la Convención sobre los Derechos del Niño

¹²⁵ Mensaje relativo a la modificación de la Ley de asilo y de la Ley federal del seguro de enfermedad, 4 de septiembre de 2002.

¹²⁶ Directrices de 19 de diciembre de 2001 (02/01).

¹²⁷ Mensaje relativo a la modificación de la Ley sobre el asilo y de la Ley federal del seguro de vejez y viudedad, 4 de septiembre de 2002.

(art. 28), ratificada por Suiza, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13). A tenor del párrafo 2 del artículo 62 de la Constitución Federal, los cantones deben proporcionar una enseñanza básica suficiente a todos los niños. Ya en 1991, en sus "Recomendaciones sobre la escolarización de los niños de lengua extranjera", la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública (CDIP) había establecido el principio de que todos los niños de lengua extranjera residentes en Suiza debían estar inscritos en la escuela pública. El 7 de septiembre de 2005, el Consejo General de la Ciudad de Zurich rechazó claramente una intervención en la que se solicitaba que se sometiera a los alumnos de lengua extranjera a un examen de admisión previo a su incorporación a una clase ordinaria, que se registrara su estatuto de estancia en Suiza en el momento de su escolarización y que se hicieran públicos esos datos.

f) El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al público (párrafo f) del artículo 5)

191. Nos remitimos a los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 213 y 214).

E. Garantía de recurso efectivo (artículo 6)

192. Es posible entablar recurso de derecho público si no se respeta la prohibición general de la discriminación, establecida en el artículo 8 de la Constitución Federal. Para poder ejercer el recurso, bastará con que la persona aduzca una discriminación motivada por su pertenencia a un grupo protegido con arreglo al párrafo 2 del artículo 8. Cuando hubo de pronunciarse a este respecto (ATF, 129 I 217), el Tribunal Federal consideró que el hecho de deducir el reconocimiento de un interés amparado por la ley directamente de la prohibición de la discriminación, permitía garantizar la apertura del recurso de derecho público al Tribunal Federal contra actos discriminatorios cometidos por las autoridades cantonales o comunales. Suiza cumple así su compromiso en el sentido del artículo 6 de la Convención de garantizar vías de recurso eficaces ante los tribunales nacionales competentes a todas las víctimas de actos discriminatorios de carácter racista.

193. El Tribunal Federal se pronunció además en un fallo acerca de la calidad de víctima en aplicación del artículo 261 *bis* del Código Penal. La Ley federal de ayuda a las víctimas de delitos (LAVI)¹²⁸, que tiene por objeto ayudar eficazmente a las víctimas de delitos y mejorar su estatuto jurídico, puede aplicarse en ciertas condiciones en el contexto del artículo 261 *bis* del Código Penal. El Tribunal Federal consideró que, en función de las circunstancias, se podía reconocer la calidad de víctima cuando la agresión racista y discriminatoria iba acompañada de agresión física. Si no es este el caso y si la agresión no reúne los elementos constitutivos de otras infracciones, como lesiones corporales o incendio doloso, sólo se puede prever el reconocimiento de la calidad de víctima en casos especialmente graves. El caso será particularmente grave cuando el demandante haya sufrido un grave daño a su integridad psíquica. Esto es válido en el contexto de la primera parte del párrafo 4 y del párrafo 5 del artículo 261 *bis*¹²⁹. En cuanto a la negación del genocidio y otros crímenes de lesa humanidad en

¹²⁸ RS 312.5 (véase el documento básico HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1, cap. 62).

¹²⁹ ATF 131 IV 78, c. 1.2.

el sentido de la segunda parte del párrafo 4 del artículo 261 *bis*, el Tribunal Federal estimó que se trata de un atentado contra la paz pública y que dichos actos pueden en consecuencia atentar contra la integridad psíquica de un individuo solamente de manera indirecta. En este caso se excluye la aplicación de la LAVI¹³⁰.

F. Medidas adoptadas en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información (artículo 7)

1. Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR)

194. Como expresión de su voluntad de poner en práctica los resultados de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (la Conferencia de Durban), el Gobierno suizo ha creado, en el marco de la administración federal, el Servicio de Lucha contra el Racismo. El cometido de este nuevo órgano es coordinar e interconectar las medidas adoptadas por la administración federal para luchar contra el racismo y el extremismo. El SLR sirve de interlocutor principal entre la Confederación y los cantones, las comunas y demás partes interesadas en todo lo que se refiere al racismo. Fomenta la cooperación y el diálogo con las ONG y con las instituciones de investigación que trabajan en esta esfera, así como con las instituciones especializadas de ámbito internacional (Consejo de Europa, Naciones Unidas, Unión Europea). El SLR pone sus conocimientos específicos a disposición de las autoridades e instituciones, y respalda las iniciativas concretas de lucha contra el racismo, la xenofobia y la extrema derecha mediante la adopción de las medidas de ayuda apropiadas.

a) Actividades del SLR

195. El SLR organiza reuniones de trabajo periódicas en las distintas regiones lingüísticas de Suiza. Estas reuniones permiten a los participantes (organismos oficiales, asociaciones de solidaridad y ONG interesadas) reforzar los conocimientos que necesitan para llevar a cabo una labor eficaz de sensibilización y prevención en las distintas esferas de la vida social (educación, empleo, administración, juventud, etc.). En estas reuniones se transmite información y se estimula el diálogo entre los participantes. A través de ellas se espera lograr una mejor coordinación de las actividades e informar sobre labor del SLR a otros servicios de la administración federal interesados en la cuestión, como la Comisión Federal contra el Racismo (CFR) y la Comisión Federal de Extranjería (CFE). El SLR ya ha organizado seminarios de transferencia de competencia sobre los siguientes temas: "Fomento de la integración y lucha contra el racismo: diferencias y aspectos complementarios" (Olten, Yverdon, Bellinzona, 2003), "La evaluación como herramienta para aumentar la calidad de los proyectos de lucha contra el racismo y en favor de los derechos humanos" (Olten, Yverdon, 2003), "Seriar los problemas: evaluar, reorientar y ayudar a las víctimas de discriminación por motivos xenófobos o racistas" (Olten, Yverdon, 2004), "¿Cómo informar a los medios de comunicación y, por lo tanto, al público?" (Olten, 2004), "Introducción a los medios de comunicación" (Yverdon, 2005), "Lucha contra el racismo entre los jóvenes. Proyectos que han obtenido resultados positivos" (Olten, 2004).

¹³⁰ Sentencia del Tribunal Federal, 7 de noviembre de 2002, 6S.196/2002, cap. 3.

196. El SLR ha creado varias publicaciones específicas para informar sobre distintos temas relacionados con su labor de lucha contra el racismo. En particular, ha publicado un estudio titulado *Un mundo laboral sin discriminación. Medidas de lucha contra la discriminación en el trabajo* (2003) y un folleto en el que se resumen las medidas concretas que pueden adoptar los empleadores para evitar conflictos en su empresa y para reducir los riesgos de discriminación en el trabajo, en el momento de la contratación y durante la formación profesional. También se organizó un coloquio sobre el tema "Un mundo laboral sin discriminación", en el que se dieron cita 150 representantes de sectores muy diversos. Gracias a la colaboración con las asociaciones patronales, los sindicatos y los organismos de la Confederación que tienen relación con los temas del trabajo y de la formación profesional, fue posible sensibilizar a los principales agentes al problema de la discriminación. En un informe titulado "Los funcionarios y la diversidad cultural: formación para evitar las discriminaciones", el SLR ofreció una visión general de las actividades de formación a disposición de los funcionarios para evitar la discriminación. El SLR organizó un coloquio sobre el mismo tema que reunió a 130 profesionales del sector social, de la enseñanza y de la administración. Por último, el SLR ha resumido su abundante experiencia sobre la gestión del Fondo de proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos en una publicación titulada *Lucha contra el racismo. Experiencias y recomendaciones para la gestión de proyectos* (que contiene un DVD). El objetivo de esta publicación es incitar a que se emprendan nuevos proyectos.

197. En colaboración con el Departamento Federal de Asuntos Exteriores (DFAE), el SLR se encarga de publicar en tres idiomas los informes periódicos segundo y tercero presentados por Suiza al Comité. Además, en colaboración con la CFR, el SLR se ha hecho cargo de la publicación de los documentos finales de la Conferencia de Durban.

198. Al contrario que la CFR, el SLR no está facultado para ejercer de mediador en caso de conflicto. Sin embargo, en su sitio web hay una recopilación de direcciones de delegaciones y centros de asesoramiento que ayudan a las víctimas de actos de discriminación racial. Esta lista consta de 175 direcciones¹³¹, y figura también en el folleto titulado *Direcciones de centros de asesoramiento a las víctimas de actos de discriminación y de ayuda en caso de conflicto* (disponible en tres idiomas). De acuerdo con su mandato, el SLR asiste en la formación y el perfeccionamiento de los colaboradores de los servicios de asesoramiento a las víctimas de actos de discriminación racial. En colaboración con la CFE, el SLR organizó un evento en el que participaron instituciones de formación, las delegaciones existentes y los cantones y las comunas en tanto que proveedores eventuales de ayuda financiera. Éstos elaboraron conjuntamente una lista de todas las necesidades y ofertas en materia de formación. Posteriormente, se sometió esa lista a debate y comentario. Los resultados de este coloquio se resumieron en un folleto (que sólo está disponible en alemán) y pueden consultarse en el sitio web del SLR (únicamente en alemán)¹³².

¹³¹ <http://www.edi.admin.ch/frb/beratung/adressen/index.html?lang=fr>.

¹³² <http://www.edi.admin.ch/frb/themen/00083/00293/ausbildung.pdf>.

b) Fondo de proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos¹³³

199. De 2001 a 2005, el SLR se ocupó de la gestión del Fondo de proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos, creado por el Gobierno suizo para apoyar los proyectos de formación, sensibilización y prevención, así como los servicios de ayuda a las víctimas y de asesoramiento en caso de conflicto¹³⁴. A tal efecto, se consignó un crédito de un total de 15 millones de francos suizos y de cinco años de duración (2001-2005). La sexta parte de esta suma se destinó a proyectos de carácter escolar (véanse los párrafos 218 a 221). El objetivo del Fondo era contribuir a que la lucha contra el racismo y la xenofobia se considerara un elemento de la vida social cotidiana, ciertamente doloroso, pero es inevitable y manejable, todo ello sin ánimo moralizante ni intención de buscar nuevos chivos expiatorios. El Fondo debía atender al mayor número posible de sectores sociales y estimular la ejecución de los proyectos más diversos, innovadores y experimentales. Los temas escogidos para los concursos públicos permitieron abordar los problemas concretos que se plantean en diversas esferas de la sociedad. Gracias a ello, las organizaciones e instituciones activas en cada una de estas esferas pudieron tomar conciencia de las necesidades y posibilidades existentes en materia de lucha contra el racismo. Pese a todo, el objetivo no era limitar la elección de proyectos a aquellos relacionados con el tema del año. A continuación se enumeran los temas anuales:

- 2001: Educación de adultos;
- 2002: Juventud;
- 2003: Aplicación de las decisiones adoptadas en la Conferencia de Durban;
- 2004: El mundo laboral;
- 2005: Acción a largo plazo - Fomento de los derechos humanos y no discriminación en la vida cotidiana.

200. De los 994 proyectos presentados, recibieron ayuda 529. Su procedencia era de lo más variada: clases de colegio y grupos de jóvenes, administraciones cantonales o comunales, empleadores y empleados, asociaciones de solidaridad y organizaciones de extranjeros. Fue interesante ver que la proporción de proyectos presentados por las autoridades, aunque siempre fue importante, no ha dejado de aumentar.

201. El número de proyectos de carácter escolar, que ya era elevado, siguió aumentando año tras año. Hasta el año pasado tampoco dejó de multiplicarse el número de proyectos de lucha contra la violencia. Esta progresión se debe, por un lado, al modo en que la opinión pública percibe el problema y, por el otro, a las restricciones presupuestarias impuestas en los cantones y las comunas. No obstante, también es prueba de que las acciones de intervención, acompañadas de un debate franco sobre los problemas que plantean los prejuicios y la xenofobia, son un medio de lucha contra la violencia que parece prometedor a largo plazo.

¹³³ Jurídicamente, no se trata de un fondo, sino de un crédito aprobado por el Parlamento en el que se incluyen créditos de pago anual.

¹³⁴ www.edi.admin.ch/frb/.

202. Los proyectos del SLR y su labor de seguimiento han contribuido en gran medida a sensibilizar al problema que representan el racismo y la xenofobia y a lograr que estos fenómenos se vean como elementos de la sociedad que, aunque dolorosos, son inevitables y manejables. En resumen, éstos fueron los principales resultados positivos:

- Experimentación y evaluación de concepciones innovadoras de la intervención, la prevención y la sensibilización;
- Establecimiento de una red de delegaciones y servicios de asesoramiento a las víctimas y a las entidades públicas;
- Transferencia de conocimientos técnicos a servicios de consultoría no específicos que puedan hacerse cargo del asunto de manera profesional;
- Profesionalización e interconexión de organismos especializados;
- Multiplicación y especialización de los cursos de formación de base y de formación continua.

203. El análisis diferenciado de las actividades del Fondo desde varios ángulos es también único en el plano internacional:

- Se elaboraron informes anuales de evaluación en los que se describían la administración y los resultados de los proyectos financiados por el Fondo. El SLR preparó un informe final sobre los cinco años de actividad del Fondo¹³⁵.
- Cada proyecto relativo a la escuela se somete a la apreciación del servicio regional competente de la fundación "Educación y Desarrollo". Sus conclusiones se transmiten a una comisión de expertos.
- Los talleres de análisis de resultados a los que se invitó a los responsables de proyectos en 2005 sirvieron de base para concebir un documento de síntesis acompañado de un DVD.
- Un gran número de proyectos de investigación llevados a cabo en el contexto del Programa Nacional de Investigación PNR40+ "Extrema derecha. Causas y contramedidas" se basan en la experiencia acumulada en proyectos financiados por el Fondo.

204. En 2005, el SLR llevó a cabo un estudio analítico completo de todos los proyectos. En una reunión final, celebrada en noviembre de 2005 en presencia del Sr. Pascal Couchepin, consejero federal, del Sr. Doudou Diène, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, y del Sr. Álvaro Gil Robles, comisario del Consejo de Europa para los derechos humanos, se dio información sobre proyectos anteriores que habían recibido ayuda y se esbozaron las perspectivas para las actividades futuras.

¹³⁵ Los informes de evaluación se pueden pedir al SLR.

205. Desde 2006, la Confederación asigna cada año al SLR 1,1 millones de francos (de los cuales 900.000 se dedican a financiar proyectos y 200.000 a los gastos de material) para que pueda llevar a cabo su labor y apoyar los proyectos de otras entidades. De este modo, la Confederación quiere promover actividades de prevención y sensibilización que tengan efectos duraderos. El SLR seguirá contribuyendo, mediante actividades con objetivos bien definidos, a la educación, la profesionalización y el establecimiento de interconexiones en el ámbito de la lucha contra el racismo. El hecho de que este asunto se vaya a incorporar a los programas de otros servicios de la Confederación, principalmente en los sectores de la integración, la salud, la juventud, la enseñanza y la investigación, aportará una plusvalía considerable y un punto de vista nuevo y multidisciplinar para hacer frente al racismo.

2. Comisión Federal contra el Racismo

206. En septiembre de 2005, la Comisión Federal contra el Racismo (CFR) cumplió diez años. Su presupuesto operativo anual se acerca a los 185.000 francos. Dado que su mandato y actividades ya se describieron con detalle en los informes periódicos segundo y tercero, el presente documento remite a la información contenida en ellos (CERD/C/351/Add.2, párrs. 218 a 226) y se centra en las principales tendencias de los últimos años y en los proyectos ejecutados por la CFR en cumplimiento de su mandato durante el mismo período.

207. Tras haber invertido mucha energía en abordar el fenómeno del racismo desde los puntos de vista ideológico y simbólico durante los últimos años, la CFR ha previsto dedicar en el futuro más atención a la concretización de la igualdad de trato efectiva. En el ámbito laboral y en el de la vivienda, por ejemplo, tiene la intención de impulsar la prohibición explícita de la discriminación entre particulares. La CFR respalda las iniciativas de fortalecimiento de los instrumentos del derecho penal, en particular para que se prohíban las organizaciones y los símbolos racistas¹³⁶. Con ocasión de su décimo aniversario y con miras a los próximos años, la CFR propone una estrategia de cinco puntos bajo el lema "por una política común contra el racismo"¹³⁷.

208. La campaña mediática de sensibilización titulada "Sin exclusión" utiliza textos impresos sobre tarjetas y carteles para llamar la atención del público sobre situaciones de la vida cotidiana que las personas de religión, color u origen diferente pueden percibir como una afrenta a su dignidad. La campaña cuenta con el patrocinio de empresas y organizaciones que la difunden gratuitamente.

¹³⁶ NZZ, 13 de octubre de 2005.

¹³⁷ La lucha contra el racismo y la discriminación es una tarea continua de la sociedad. Se deben reforzar los instrumentos jurídicos de protección de las víctimas. Es necesario que las personas afectadas cuenten con más estructuras de ayuda de fácil acceso, como centros de mediación, de consulta y de arbitraje. Es preciso luchar contra el racismo y la xenofobia en la vida política y contra los estereotipos difundidos por los medios de comunicación. La lucha contra el racismo y la discriminación debe formar parte de una política global de derechos humanos. El documento en cuestión se puede consultar en la siguiente dirección web: http://www.edi.admin.ch/ekr/portraet/00568/5-punkte-strategie_lang_fr.pdf.

209. Por medio de comunicados de prensa, la CFR se pronuncia sobre los acontecimientos políticos cada vez que percibe o teme la existencia de discriminación¹³⁸. Expresa su opinión cuando se abren consultas sobre temas relacionados con su mandato. Por ejemplo, la CFR comunicó su posición en el marco de las consultas relativas a la Ley federal sobre la Oficina Federal de Mediación, a la ordenanza sobre la integración de los extranjeros y a la revisión total de la Ley de ayuda a las víctimas de delitos. La CFR ha publicado, además del boletín bianual *Tangram*, informes y estudios sobre temas específicos (véase el párrafo 92) y tanto su sitio web como la información que en él se recoge suscita cada vez más atención.

210. En su función de mediadora, la CFR aconseja a las personas que se consideran víctimas de actos de discriminación racial y también a las empresas y servicios de consulta que deben hacer frente a cuestiones relacionadas con el racismo. Cada día se denuncia a la Comisión al menos un caso de conflicto. La CFR es además el órgano al que pueden acudir quienes, en virtud del artículo 14 de la Convención, deseen presentar una comunicación al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y quieran asesorarse sobre los trámites necesarios, la eficacia del procedimiento y las probabilidades de que éste prospere.

211. En su respuesta a una moción de la derecha burguesa¹³⁹ en la que se pedía la supresión de la CFR, el Gobierno suizo confirmó la importancia de la labor de la Comisión. El gran interés que la Comisión suscita no sólo entre las autoridades federales, cantonales y comunales, sino también entre las ONG y los particulares, así como su renombre internacional, dan fe del profesionalismo con que la CFR ha desempeñado su mandato durante los últimos diez años.

3. Comisión Federal de Extranjería

212. La Comisión Federal de Extranjería (CFE) es una comisión extraparlamentaria consultiva del Consejo Federal. Se ocupa de las cuestiones sociales, económicas, culturales, políticas, demográficas y jurídicas que surgen en el contexto de la convivencia de las poblaciones suiza y extranjera. En particular, sus esfuerzos se dirigen a favorecer la integración y la igualdad de oportunidades (véanse CERD/C/270/Add.1, párr. 174, y CERD/C/351/Add.2, párrs. 227 a 229).

213. El cometido de la CFE es doble. En primer lugar, se ocupa de la gestión del crédito de integración a que se hace referencia en el párrafo 227 de los informes periódicos segundo y tercero. Este crédito sirve para cofinanciar proyectos correspondientes a los elementos clave definidos¹⁴⁰. La CFE examina las solicitudes que recibe, se pronuncia al respecto y somete su propuesta a la aprobación de la Oficina Federal de Migración. La ejecución del Programa de

¹³⁸ A modo de ejemplo, cabe mencionar los comunicados de prensa sobre la profanación de tumbas en el cementerio judío de Vevey-Montreux y sobre el incendio intencionado de la sinagoga de Lugano.

¹³⁹ Moción del grupo UDC de 17 de diciembre de 2004, "Supresión de la Comisión Federal contra el Racismo".

¹⁴⁰ La CFE participó de manera sustancial en la elaboración del Programa de Promoción de la Integración.

elementos clave de 2001 a 2003 ha sido evaluada y juzgada positiva en su conjunto¹⁴¹.

El Programa de Promoción de la Integración de 2004 a 2007 se elaboró sobre la base de la experiencia adquirida con el primer programa, y teniendo en cuenta las importantes novedades que se señalaron en materia de integración. Para los años 2004 y 2005 se estableció un crédito anual de 13,7 millones de francos para financiar proyectos. Con estos fondos se ha podido prestar apoyo económico a más de 600 proyectos cada año¹⁴².

214. En segundo lugar, la CFE tiene también una importante función política. Se encarga de ahondar cuestiones relativas a la integración, de formular recomendaciones, de pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con la integración cuando se abren procesos de consulta y se esfuerza por ayudar e interconectar a los agentes del Estado y de la sociedad civil que trabajan en el campo de la integración. La CFE publica además la revista bianual *terra cognita*, que aborda distintos temas relacionados con la integración y las migraciones. Con la creación del premio suizo a la integración, entregado por primera vez en 2005, la CFE ha encontrado el modo de recompensar las mejores iniciativas y proyectos emprendidos en el ámbito de la integración.

215. La CFE elige cada año los temas en los que se propone profundizar en el marco de su actividad política. En 2005, la Comisión se ocupó de la cuestión de la apertura de las instituciones, con el objetivo de incitar a las administraciones públicas y a los organismos de la sociedad civil a reconsiderar su concepción y sus actividades a la luz de la pluralidad de la sociedad suiza. En el marco del Programa de Promoción de la Integración, la CFE apoya económicamente a las instituciones de la sociedad civil que desean iniciar un proceso de apertura. Además de llevar a cabo otros proyectos y actividades en relación con este tema, la CFE formuló recomendaciones sobre "la apertura de las instituciones en las administraciones y en la sociedad civil", encargó varios estudios al respecto, publicó un DVD para alentar a las instituciones a implicarse en los procesos de apertura, y organizó una jornada nacional dedicada a esta cuestión. El tema del año 2004 fue "Integración y hábitat - vivienda, política del hábitat y ordenación territorial". Se publicaron diversos estudios y varios textos al respecto y se organizó una jornada nacional sobre el tema. Además, se incitó a la realización de proyectos relacionados con la integración y el hábitat. El tema escogido para 2003 fue la integración de los migrantes en el mercado laboral y en el mundo del trabajo.

4. Medidas relativas a la enseñanza y la educación

216. En 2003, la Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública (CDIP) decidió instituir, a partir de 2004, la Jornada de Conmemoración del Holocausto, que se observa en todas las escuelas de Suiza el 27 de enero¹⁴³. Retoma de este modo, una iniciativa del Consejo de Europa y una resolución de octubre de 2002 de los Ministros de Educación del Consejo de Europa. La CDIP ofrece en *educa*, el servidor suizo de la educación, un conjunto de documentos

¹⁴¹ "Évaluation du programme de promotion de l'intégration 2001-2003" (Resumen) 2004, www.eka-cfe.ch/f/publikation.asp.

¹⁴² <http://www.eka-cfe.ch/f/integration.asp>.

¹⁴³ www.educa.ch.

destinados a ayudar a los docentes a abordar este tema¹⁴⁴. Desde 2001, el crédito "Proyectos contra el Racismo" completa de manera decisiva la labor de la CDIP en materia de política educativa. La gestión de este crédito corre a cargo de la fundación "Educación y Desarrollo" (FED), que evalúa las solicitudes de ayuda y fija cada año dos fechas para la presentación de dichas solicitudes¹⁴⁵.

217. Desde el lanzamiento del programa contra el racismo y en favor de los derechos humanos en 2001, los proyectos del sector escolar se han convertido en uno de los puntales de la labor de prevención. Gracias a la colaboración con la CDIP y la FED, que evalúa los proyectos escolares y se ocupa de su seguimiento, el SLR se ha convertido en una plataforma de acción e información para los diversos agentes del sector escolar.

218. De los 440 proyectos escolares presentados en total, recibieron apoyo 184. Todos los niveles escolares, desde la educación infantil a la secundaria pasando por la formación profesional, y todas las regiones lingüísticas de Suiza cuentan con proyectos subvencionados, que van desde el taller de corta duración en una clase a proyectos de varios años dirigidos a centros escolares enteros. Entre ellos hay tanto talleres de teatro o de música, como exposiciones itinerantes, tanto actividades que se limitan a los lugares de recreo, como proyectos de intercambio intercultural. En la mayoría de los casos, lo que incita a los docentes a poner en marcha este tipo de proyecto de prevención del racismo es un conflicto latente o algún incidente concreto entre jóvenes de orígenes culturales distintos. Según la CDIP, estos proyectos dan generalmente resultados tangibles y duraderos.

219. Para compartir con un amplio sector del público la experiencia adquirida y a fin de estimular la presentación de proyectos, la FED ha creado un sitio web donde se describen 33 de los 184 proyectos subvencionados¹⁴⁶. Este sitio, que se dirige sobre todo al cuerpo docente y a los responsables del sector de la formación, contiene consejos concretos e ideas para la puesta en marcha de proyectos, direcciones y vínculos útiles, y referencias de material pedagógico seleccionado entre la gama de productos didácticos que ofrece la FED.

220. Se ha previsto que la FED, financiada por la Confederación y por la CDIP, siga siendo el centro de competencia que se ocupa activamente de las cuestiones relacionadas con el racismo y que lleva a cabo el examen, seguimiento y evaluación de los proyectos de carácter escolar¹⁴⁷. Desde 2006, se asignan cada año 300.000 francos para fomentar este tipo de proyectos.

221. Otro ejemplo de actividad contra el racismo en el ámbito escolar y en el sector educativo en general es "Klartex". Se trata de un proyecto nacional de carácter cultural destinado a fomentar la tolerancia entre los jóvenes y el rechazo del racismo y la violencia. "Klartex" es un

¹⁴⁴ <http://www.educa.ch/dyn/1471.htm>.

¹⁴⁵ Véase www.globaleducation.ch.

¹⁴⁶ www.projetscontreleracisme.ch.

¹⁴⁷ Artículo 9 de la ordenanza sobre los proyectos en favor de los derechos humanos y de la lucha contra el racismo (RS 151.21).

proyecto de INFOCLICK.CH y Caritas Suisse bajo los auspicios de la CFR que cuenta con el apoyo del Fondo de proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos. Propone a los niños y a los jóvenes plataformas de encuentro intercultural durante las que les incita a comprometerse, a mostrarse creativos y participativos y a colaborar en el tratamiento de temas relacionados con el racismo, la violencia y la integración y fomenta sus actividades culturales en general¹⁴⁸.

5. Medios de comunicación

222. En el sector de los medios de comunicación, varias instituciones han establecido códigos deontológicos para garantizar que se respeten la dignidad humana y la prohibición de toda discriminación en el marco de una actividad periodística crítica e independiente. A continuación se describen algunas medidas adoptadas por las tres instituciones principales.

a) Consejo Suizo de la Prensa

223. El Consejo Suizo de la Prensa, al que pueden acudir el público y los periodistas para denunciar las faltas de carácter ético cometidas por los medios de comunicación, emitió una declaración¹⁴⁹ y varias directrices¹⁵⁰ dirigidas a los periodistas. Cabe señalar que se trata de restricciones vinculantes que los periodistas se han impuesto por propia iniciativa. En el párrafo 8 de la Declaración, la prohibición de toda discriminación se formula del siguiente modo:

El periodista respeta la dignidad humana; debe evitar en textos, imágenes y sonidos las alusiones de carácter discriminatorio al origen étnico o nacional de una persona, a su religión, a su sexo o a su sexualidad, así como a cualquier enfermedad o discapacidad física o mental que padezca.

224. En un documento de posición, el Consejo de la Prensa observa que el racismo explícito ha desaparecido prácticamente de los medios de comunicación suizos¹⁵¹. Sin embargo, en su opinión, sigue habiendo dos elementos en los que aún se encuentran formulaciones discriminatorias de manera habitual: en las cartas de los lectores y en la información sobre actos delictivos. La cuestión de las cartas de lectores con contenido racista ya se había tratado detalladamente en un anterior documento de posición del Consejo de la Prensa¹⁵². En cuanto a las noticias sobre actos delictivos, el Consejo de la Prensa ha precisado los términos de la prohibición de toda discriminación en un documento de posición y en un nuevo apartado de las

¹⁴⁸ Véase www.infoklick.ch/site/fichiers/klartext.php.

¹⁴⁹ Declaración de los deberes y derechos del periodista, www.presserat.ch.

¹⁵⁰ Directrices sobre la Declaración de los deberes y derechos del periodista, www.presserat.ch.

¹⁵¹ N° 10/2001: Rassismus in der Kriminalberichterstattung, Documento de posición del Consejo Suizo de la Prensa, de 19 de enero de 2001.

¹⁵² Documento de posición N° 22/99, de 13 de diciembre de 1999.

directrices que no deja de suscitar debate entre los periodistas. Aparentemente, no resulta fácil, ni siquiera para el Consejo de la Prensa, encontrar una vía mediana entre la no discriminación razonable y una interpretación timorata de lo políticamente correcto¹⁵³. El párrafo 8.2 de la directriz dice lo siguiente:

En noticias sobre delitos, serán admisibles las referencias al origen étnico, a la religión, a la sexualidad, o a una enfermedad o discapacidad física o mental siempre que sean necesarias para la comprensión del relato. La mención de la nacionalidad no debería implicar ninguna forma de discriminación: cuando no sea sistemática (y por lo tanto aplicada también a los nacionales), deberá respetar las mismas restricciones. Se pondrá especial cuidado cuando esta clase de indicaciones pueda alimentar prejuicios existentes contra alguna minoría.

b) Autoridad independiente de examen de las denuncias sobre radio y televisión

225. La Autoridad independiente de examen de las denuncias sobre radio y televisión (AIEP)¹⁵⁴ es una instancia de carácter cuasijudicial que resuelve las denuncias formuladas contra programas de radio y televisión emitidos por cadenas suizas. En el ejercicio de su mandato, la AIEP no obedece a ninguna instrucción del Parlamento, del Gobierno ni de la administración federal.

226. La AIEP ha resumido en varias directrices sus principios jurisprudenciales sobre las disposiciones más importantes del derecho de los programas¹⁵⁵. En ellas se establece que las cadenas suizas de radio y televisión deben desempeñar conjuntamente una función cultural. Así, sería inadmisibile un programa diametralmente contrario a esta función, por ejemplo porque tuviese un carácter esencialmente destructivo. Para garantizar el ejercicio de esta función cultural, aquellos programas que abordan determinados temas sensibles, como la dignidad humana o el racismo, deben satisfacer un nivel de exigencia más elevado.

227. Según estas mismas directrices, se considera que vulneran la dignidad humana los programas que ridiculizan o humillan a personas rebajando su categoría a la de meros objetos. La protección no se limita a las personas mencionadas en un programa, sino que se extiende al principio de la dignidad humana, en el sentido de que han de salvaguardarse los valores culturales y sociales fundamentales.

¹⁵³ Revista electrónica Medienheft de 29 de mayo de 2002, Zwischen Diskriminierung und Political Correctness, Peter Studer; www.medienheft.ch.

¹⁵⁴ La actividad de la AIEP se basa en el artículo 93, párrafo 5, de la Constitución Federal (RS 101) y en el artículo 58 y siguientes de la Ley federal sobre la radio y la televisión (LRTV; RS 784.40); www.ubi.admin.ch.

¹⁵⁵ <http://www.ubi.admin.ch/verfahr/f/guidelines.html>.

c) Televisión Suiza

228. La televisión suiza alemana (SF) se ha dotado de directrices, aplicables a todas sus redacciones, que son todavía más detalladas que la Carta Ética establecida por la televisión suiza francesa¹⁵⁶. Respecto a los comentarios racistas y al derecho penal en materia de racismo, el artículo 39 de las directrices reza así:

En la SF no se prohíbe la difusión de reportajes sobre personalidades políticas o cabezas rapadas que profieran consignas racistas. También se puede citar a estas personas por medio de la banda sonora original, aunque de este modo sus declaraciones racistas y quizá incluso penalmente reprecensibles obtienen una difusión mayor. Mediante el comentario y la forma en que integra esas palabras discriminatorias en el reportaje, los responsables de éste harán lo posible por privar a estas manifestaciones de todo carácter propagandístico. El equilibrio se restablece gracias a las reacciones de adversarios políticos, personas afectadas o encuestadores.

En reportajes sobre actos delictivos, es delicado aludir al origen étnico o nacional del autor o sospechoso. Cuando se citen nacionalidades por su valor informativo, la información debe ser completa (igualdad de trato entre suizos y extranjeros). Se deben evitar los estereotipos racistas como "de tipo balcánico" o "de apariencia magrebí".

En los debates televisados, el racismo latente se manifiesta cuando se atribuyen globalmente ciertas características negativas a un grupo étnico o racial. Si esto sucede, el presentador debe reaccionar de inmediato para refutar el fundamento biológico de la noción de raza o, si el programa es en directo, provocando la expresión de una opinión contraria.

d) Servicio nacional de coordinación de la lucha contra la delincuencia en Internet

229. El Servicio nacional de coordinación de la lucha contra la delincuencia en Internet (SCOCI), dependiente de la Oficina Federal de Policía, fue creado en 2003 gracias a un acuerdo administrativo entre la Confederación y los cantones. La situación de la lucha contra la delincuencia en Internet no era satisfactoria, especialmente en lo relativo a la coordinación de la acción policial. Desde su creación, este servicio permite a la Confederación y los cantones coordinar sus medidas de lucha contra la delincuencia en Internet. Constituye el punto de contacto central para quien quiera denunciar la existencia de sitios web sospechosos y lleva a cabo por su cuenta investigaciones en Internet para detectar los usos abusivos penalmente reprecensibles.

¹⁵⁶ Publizistische Leitlinien, http://www2.sfdrs.ch/unternehmen/media/publ_leitlinien.pdf; en la misma línea, la televisión suiza francesa (TSR) se dotó de una "Carta Ética", publicada en febrero de 2003, www.tsr.ch.

e) Estudio sobre los estereotipos del judío en los medios de comunicación.

230. En un estudio publicado recientemente¹⁵⁷ se analiza la labor de los medios de comunicación en la Suiza de habla alemana en busca de afirmaciones generalizadoras (estereotipos) sobre los judíos o el judaísmo en general, para luego compararlas con las generalizaciones relativas a los musulmanes o al islam.

231. Los autores de este estudio han observado diferencias en el modo en que los medios representan a los judíos y los musulmanes: de los judíos a menudo se da una imagen positiva que suscita la empatía y se les suele considerar víctimas, bien por ser una minoría amenazada y perseguida a lo largo de la historia, bien por los peligros que pesan sobre ellos en el contexto actual, principalmente en forma de atentados terroristas. Además, la amenaza latente o explícita del antisemitismo se ha confirmado en general y sólo se la cuestiona en contadas ocasiones. Las conclusiones en relación con los musulmanes son muy diferentes: muy a menudo se les representa como autores de agresiones y atizadores de conflictos. Este estereotipo de "autor" se ve relativizado en la medida en que, generalmente, se aplica a los islamistas o fundamentalistas musulmanes y no al conjunto de los musulmanes, pero debe admitirse que esta imagen de "autor" sigue siendo muy problemática, por cuanto deforma la percepción del islam y de los musulmanes ya que vincula directamente el concepto de islamista con el del islam como religión y tiene prácticamente siempre una connotación negativa en los medios de comunicación.

f) Conferencias

232. El SLR aborda la labor de los medios de comunicación en una publicación titulada *¿Cómo captar la atención de los medios? Consejos para informar sobre la lucha contra el racismo y sobre la promoción de la integración* y en talleres organizados para tratar esta cuestión. El objetivo de la publicación y de los talleres era que las organizaciones que trabajan en el ámbito de la lucha contra la discriminación y de la promoción de la integración se familiarizaran con la labor de los medios de comunicación. La idea fundamental de esta iniciativa era conseguir que los medios de comunicación locales y la prensa especializada se interesaran en los proyectos de lucha contra el racismo y la discriminación, a fin de atraer la atención del público sobre este problema y lograr que este tema arraigase duraderamente en diferentes sectores clave de la sociedad.

233. En 2003, la CFR organizó una conferencia nacional sobre la representación de las minorías en los medios de comunicación. Bajo el título "No hablar de las minorías sino con las minorías - Racismo y minorías en los medios", el diálogo se centró esencialmente en las cuestiones siguientes: cómo conciliar, en la agitación del día a día periodístico, el deber de informar y la prohibición de toda discriminación y cómo pueden responder los periodistas a las expectativas de las minorías, que ya no se conforman con un papel pasivo y desean participar de manera activa en el proceso de cobertura mediática. En la conferencia se dieron cita representantes tanto de los medios de comunicación como de distintas minorías que tuvieron todos ocasión de exponer en el debate sus diferentes puntos de vista.

¹⁵⁷ El estudio, llevado a cabo a petición de la "Anti Defamation (ADL) Ligue, Bnai Brith Zurich", fue realizado por "fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft" bajo el patrocinio de la CFR. Título: *Typisierung jüdischer Akteure in den Medien - Vergleichende Analyse von jüdischen und muslimischen Akteuren in der Berichterstattung Deutschschweizer Medien*; Markus Meier, Monica Müller y Mark Eisenegger; 1º de marzo de 2004.

III. TOMA DE POSICIÓN SOBRE LAS CONCLUSIONES DEL COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL DE 21 DE MARZO DE 2002

A. Aspectos generales

234. El Comité examinó los informes periódicos segundo y tercero de Suiza (CERD/C/351/Add.2), de 29 de diciembre de 1997 y de 29 de diciembre de 1999, así como un informe complementario, en sus sesiones 1495ª y 1496ª, celebradas los días 4 y 5 de marzo de 2002. En su 1520ª sesión, celebrada el 21 de marzo de 2002, aprobó las conclusiones que se comentan a continuación (CERD/C/60/CO/14).

B. Federalismo (CERD/C/60/CO/14, párrafo 8)

235. De modo general, el federalismo, tal como funciona en Suiza, es, por sí mismo, un medio eficaz de protección de las minorías. Por intermedio de las instituciones de la Confederación, garantiza una representación a los segmentos de la población que pertenecen a una minoría nacional, aun cuando sean mayoría dentro de una región geográfica determinada. Gracias al federalismo, las comunas y los cantones en que viven esas minorías gozan también de cierta autonomía de organización.

236. Por tanto, el federalismo y la democracia son dos de los pilares del Estado suizo. Al estar adaptado tanto a la pluralidad cultural del país como a las necesidades de autonomía de los Estados federados, el federalismo garantiza la unidad nacional respetando la diversidad de las partes que lo componen. La sola estructura del Estado federal basta para garantizar la protección de las minorías nacionales y el apoyo a éstas.

237. "Según la concepción suiza del derecho, el derecho internacional público y la legislación nacional forman un ordenamiento jurídico único"¹⁵⁸. Según el párrafo 4 del artículo 5 de la Constitución Federal, las normas del derecho internacional se asimilan automáticamente al derecho nacional a partir de su entrada en vigor. Así pues, Suiza permanece fiel a su concepción monista del derecho, concepción que aplica desde hace ya muchísimos años. Por tanto, la jerarquía de los convenios internacionales y las leyes cantonales o comunales queda clara, ya que se considera que los tratados ratificados por la Confederación son derecho federal y que este derecho prima sobre todas las normas cantonales o comunales¹⁵⁹. Además, en virtud del artículo 191 de la Constitución Federal, el Tribunal Federal y los demás poderes públicos están obligados a aplicar no sólo las leyes federales, sino también el derecho internacional.

238. En el párrafo 1 del artículo 54 de la Constitución Federal, se confiere, además, a la Confederación competencia general en materia de celebración de tratados internacionales. Cuando la aplicación de esos tratados requiera la adopción de disposiciones ejecutivas de derecho interno, serán, en principio, los cantones los que se ocupen de ello dentro del ámbito de su competencia. Los cantones deben aplicar y ejecutar los tratados ratificados por la

¹⁵⁸ René Rhinow, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, 2003, pág. 565.

¹⁵⁹ Artículo 49, párrafo 1, de la Constitución.

Confederación en igualdad de condiciones con respecto a las demás normas de la legislación federal. En el ámbito de la supervisión federal, la Confederación podrá, cuando proceda, instar a los cantones a que apliquen tratados internacionales de manera apropiada y en un plazo conveniente¹⁶⁰.

239. A fin de coordinar mejor sus medidas de prevención del racismo, el antisemitismo, la xenofobia y el extremismo de derechas, la Confederación creó el Servicio de Lucha contra el Racismo (véase *supra*, párrs. 194 a 198), que es el interlocutor privilegiado de la Confederación para ese tipo de cuestiones y colabora estrechamente con los cantones y las comunas, así como con terceros (organizaciones privadas, institutos de investigación y ONG). El Servicio desempeña, además, una función importante en lo que respecta a la concreción de los compromisos internacionales como la Convención o las recomendaciones de la Conferencia de Durban. En cambio, la Comisión Federal contra el Racismo es una comisión extraparlamentaria que concentra su actividad en el plano político y procura, ante todo, sensibilizar a la opinión pública (véase *supra*, párrs. 206 a 211). Todos los años, organiza una conferencia a la que se invita a todos los responsables de la lucha contra el racismo en los cantones, a fin de analizar con ellos cuestiones concretas de esa lucha en el ámbito cantonal.

240. La organización principal de delegados cantonales y comunales que velan por la integración es la Conferencia Suiza de Delegados Comunales, Regionales y Cantonales de Integración. En materia de discriminación y racismo, esos delegados son una especie de enlaces del Servicio de Lucha contra el Racismo. De común acuerdo con éste, los delegados de integración han ajustado los estatutos de su organización central para declarar expresamente en ellos que la lucha contra la discriminación forma parte de su labor de integración. Algunos representantes del Servicio participan normalmente en las reuniones de los delegados de integración.

C. Persistencia de actitudes hostiles hacia los negros, los musulmanes y los solicitantes de asilo (CERD/C/60/CO/14, párrafo 9)

241. En una sociedad multicultural, no basta con las leyes para combatir las tendencias racistas. Tan importante como promulgar leyes es procurar el acercamiento entre las culturas y las religiones para erradicar los prejuicios con respecto a las personas de color o de religión diferente o los provocados por el estatuto de residencia de éstas en Suiza. La integración de estas minorías en la sociedad suiza es un paso importante hacia la apertura y la tolerancia. La política suiza de integración -véanse los párrafos 72 a 78 *supra* y, sobre todo, las precisiones apuntadas sobre el crédito de integración gestionado por la Comisión Federal de Extranjería- contribuye a que avance este proceso. A este respecto, es sumamente importante proporcionar a la población suiza información fiable y objetiva sobre la situación particular de los extranjeros, misión que, en la Ley de extranjería, se encomienda a la Confederación, los cantones y las comunas¹⁶¹. Así, las autoridades contribuyen a instaurar un clima de tolerancia mutua, sin, por ello, aparecer como "creadores de opinión". A este respecto, véase también el párrafo 76.

¹⁶⁰ "Message relatif à une nouvelle constitution fédérale", 20 de noviembre de 1996, págs. 231 y ss.

¹⁶¹ Artículo 56, párrafo 3, de la Ley de extranjería.

242. La política suiza contra el racismo, que consiste en una lucha contra todas las formas de racismo, antisemitismo y xenofobia en general no se limita, en principio, a proteger a minorías concretas. No obstante, Suiza es conciente de la actitud hostil, mencionada por el Comité, a la que se enfrentan los grupos en cuestión y, por tanto, ha adoptado medidas especiales. En general, se ha constatado, a raíz de la celebración de reuniones informativas y seminarios, que hay una sensibilización creciente de la opinión pública hacia el problema de la discriminación de determinados grupos (negros, musulmanes, etc.).

243. Gracias a los créditos de ayuda del Fondo de proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos, se han podido destinar sumas considerables a proyectos de ayuda a los grupos minoritarios y de posibles víctimas del racismo (comunidades itinerantes, judíos, negros). Esos proyectos contribuyen a promover la autoayuda (la autonomía) y a luchar contra las discriminaciones concretas que sufren esos grupos. El Fondo ha permitido también apoyar proyectos dedicados a la discriminación múltiple de las mujeres, los inmigrantes y los solicitantes de asilo en particular.

244. Los proyectos emprendidos han permitido a los grupos de víctimas de actos racistas recobrar la confianza y tomar, ellos mismos, la iniciativa de intervenir activamente para organizar su propia defensa. Se concede una ayuda económica a diversos servicios de ayuda a las víctimas de actos de discriminación racial¹⁶².

245. Por lo que respecta a la aplicación del plan de acción de la Conferencia de Durban, la Comisión Federal contra el Racismo ha prestado más atención cada vez, en estos últimos años, al problema del racismo y la marginación de las personas que han venido de África o son de origen africano. En 2002, organizó una conferencia nacional denominada "Las sombras del pasado y el peso de las imágenes: el racismo contra los negros en Suiza". Diversos debates y mesas redondas han incitado a reflexionar para desenterrar los orígenes históricos del racismo contra los negros (colonialismo, esclavitud) y analizar las formas que adopta en Suiza en la vida cotidiana. Asimismo, la Comisión ha dedicado a este tema un número de su boletín semestral, *Tangram*¹⁶³.

246. Ulteriormente, la Comisión Federal contra el Racismo ha encargado la realización del estudio *Les Noirs en Suisse - Une vie entre intégration et discrimination*¹⁶⁴, en el que se describe cómo se sienten en Suiza las personas de tez oscura y con qué dificultades tropiezan en la vida diaria. Las dos investigadoras, que pertenecen precisamente al grupo objeto del estudio, describen las vivencias de la población negra por medio de entrevistas denominadas "cualitativas" y analizan desde una óptica psicosocial lo que siente dicha población exponiendo

¹⁶² Por ejemplo, a *CRAN* (Carrefour de réflexion et d'action contre le racisme anti-noir), que publica una guía que se titula *Vos droits face à la Police*, en la que también se dan consejos de comportamiento en los controles policiales. ACOR-SOS Racisme ha puesto en funcionamiento una línea telefónica gratuita destinada a las víctimas de actos racistas que pidan consejo. También se les proporciona la información que necesitan para defenderse.

¹⁶³ "La Suisse de couleur" (*Tangram*, N° 8, marzo de 2000).

¹⁶⁴ <http://www.edi.admin.ch/ekr/dokumentation/shop/00019/00142/index.html?lang=fr>.

su reacción a las heridas que ha sufrido. El estudio concluye con unas recomendaciones, que están formuladas desde el punto de vista tanto de las personas entrevistadas como de las propias autoras y en las que se indica cómo promover la integración y la aceptación. Los resultados concretos del estudio con respecto al racismo y la discriminación han dado a conocer que la mayoría de los sucesos entran en la categoría de racismo subrepticio (o latente): miradas despreciativas, insultos, el hecho de ser pasado por alto o de "no ser visto". Se trata de formas de racismo frente a las cuales las personas afectadas se sienten particularmente inermes, porque son difíciles de demostrar y porque, a menudo, se les resta importancia. El racismo abierto se manifiesta en forma de agresiones verbales o físicas en lugares públicos, que pueden llegar incluso a vías de hecho. Uno de cada dos entrevistados ha sido insultado más de una vez a causa de su color de piel¹⁶⁵.

247. A raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y de otros atentados terroristas reivindicados por grupos islamistas radicales, las personas de confesión musulmana están, desde hace tiempo, en el centro del debate público, que adquiere, en ocasiones, un tono polémico. En cuanto minoría religiosa, suelen ser objeto de generalizaciones abusivas y actitudes discriminatorias. La Comisión Federal contra el Racismo llama la atención sobre ese problema en un comunicado de prensa y exige que se entable un debate público que se base en hechos y del que no se excluya a la comunidad musulmana¹⁶⁶.

248. Un equipo de investigadores enviado por la Comisión Federal de Extranjería se ha entrevistado con musulmanes para realizar un estudio titulado "Musulmans en Suisse - profils, attitudes et visions". Los entrevistados han hablado de diversos aspectos de su religión, su identidad y su papel en Suiza. En conclusión, en el estudio se ha comprobado que el perfil de los musulmanes y las musulmanas que viven en nuestro país es muy heterogéneo y que tanto los estereotipos como las interpretaciones del islam que están generalizadas entre la opinión pública no se corresponden con la realidad. Los autores del estudio también se han preguntado acerca de los medios de lograr el acercamiento entre las comunidades musulmanas y la mayoría de la sociedad. Abogan, por un lado, por que se otorgue mayor reconocimiento a las comunidades religiosas musulmanas y, por otro, por que éstas se integren mejor en los procesos políticos que les afectan, a fin de que participen en las decisiones y no se limiten a ver como se las imponen. No obstante, puntualizan que también deben hacerse esfuerzos de acercamiento en el interior de la comunidad musulmana para que ésta ofrezca al Estado un interlocutor al que pueda dirigirse.

249. Si se desean más detalles sobre las actitudes hostiles contra los musulmanes, véanse los párrafos 57 a 63 *supra*.

¹⁶⁵ Resumen del estudio *Les Noirs en Suisse - Une vie entre intégration et discrimination*, Carmel Fröhlicher-Stines, Kelechi Monika Mennel, Berna, 2004.

¹⁶⁶ Comunicado de prensa de la Comisión Federal contra el Racismo, de 26 de noviembre de 2004.

D. Procedimientos de naturalización (CERD/C/60/CO/14, párrafo 10)

1. Sentencias del Tribunal Federal

250. El procedimiento de naturalización que se aplica en algunos cantones no es satisfactorio y ha dado lugar a debates de principio sobre los requisitos que debe reunir para satisfacer plenamente los principios del Estado de derecho. El Tribunal Federal ha contribuido a ese debate con dos fallos fundamentales¹⁶⁷. Ha dictaminado que si la determinación del órgano encargado de las naturalizaciones en los planos cantonal y comunal debe seguir siendo competencia de los cantones, debe garantizarse el respeto de principios del Estado de derecho como la prohibición de toda discriminación o la obligación de motivar las decisiones¹⁶⁸. Varios cantones ya han acatado esos fallos adaptando su procedimiento de naturalización. Están en estudio otras reformas de ámbito federal.

251. Del fallo del Tribunal Federal 129 I 232 se desprende que el respeto de los principios del Estado de derecho no está garantizado en las votaciones populares en las urnas. Es obligatorio que las decisiones de naturalización estén motivadas, lo que, por definición, es imposible en el caso de un escrutinio popular en las urnas. La motivación ulterior por parte de una autoridad comunal no puede subsanar esa laguna. El Tribunal Federal no ha visto posibilidad alguna de paliar la ausencia de motivación en el caso de que las decisiones en materia de naturalización se adopten en las urnas y, por tanto, ha juzgado que era anticonstitucional resolver solicitudes de naturalización por medio de un escrutinio en las urnas.

252. En un segundo fallo¹⁶⁹, el Tribunal Federal ha juzgado que "el recurso de derecho público por infracción de la prohibición de toda discriminación será admisible también en casos como el de denegación de la naturalización, en el que no hay derecho al acto solicitado". Reconociendo que un interés protegido por el derecho podría dar, como resultado directo, la prohibición de toda discriminación, se garantiza que todo acto discriminatorio de una autoridad cantonal o comunal deje expedita la interposición de recurso de derecho público ante el Tribunal Federal.

2. Modificaciones legislativas relacionadas con las naturalizaciones

253. Partiendo de esa jurisprudencia del Tribunal Federal, el Consejo de los Estados, en su período de sesiones invernal de 2003, dio cumplimiento a una iniciativa parlamentaria¹⁷⁰ en la que se solicitaba que los cantones y las comunas tuvieran libertad para interpretar el procedimiento de naturalización a su modo y que el recurso ante el Tribunal Federal pudiera interponerse exclusivamente en caso de infracción de una garantía constitucional de

¹⁶⁷ ATF 129 I 217; 129 I 232.

¹⁶⁸ Prohibición de toda discriminación, artículo 8, párrafo 2, de la Constitución; obligación de motivar, artículo 29, párrafo 2, de la Constitución.

¹⁶⁹ ATF 129 I 217 Regeste et c. 1.1.

¹⁷⁰ Iniciativa parlamentaria Pfisterer Thomas, de 3 de octubre de 2003, "Ley de nacionalidad. Modificación" (03.454).

procedimiento. La Comisión de Instituciones Políticas del Consejo de los Estados se ha fijado como objetivo incorporar los dos fallos del Tribunal Federal en la legislación y consagrarse, en ese mismo orden de cosas, a la delicada labor de cerrar la brecha que hay entre el procedimiento democrático que aplican algunos cantones en materia de naturalizaciones, por una parte, y las exigencias del Estado de derecho, por otra.

254. La solución propuesta por la Comisión de Instituciones Políticas del Consejo de los Estados en lo que respecta a las naturalizaciones de ámbito comunal es que sean los cantones los que definan el procedimiento y que se motiven las decisiones de denegación. Sin embargo, en esa solución no se precisa cuál será el órgano facultado para decidir con respecto a las solicitudes de naturalización. Además, en el proyecto de ley se prevé la institución de un derecho de recurso de ámbito cantonal contra las decisiones de naturalización adoptadas según el procedimiento ordinario. A fin de proteger mejor el anonimato de los candidatos, los cantones han de velar por el respeto de la esfera privada de aquéllos haciendo públicos sólo los datos personales necesarios para tomar la decisión acerca de su naturalización. El Consejo Federal aprobó el proyecto de ley el 2 de diciembre de 2005 y el Consejo de los Estados, el 14 de diciembre del mismo año.

255. A raíz de los dos fallos del Tribunal Federal antes citados, se presentaron dos iniciativas parlamentarias al Consejo Nacional¹⁷¹. Los cantones de Schwyz, Lucerna y Argovia formularon sustancialmente, mediante tres iniciativas cantonales, las mismas preocupaciones.

256. Por otra parte, se ha ultimado la iniciativa popular "Por unas naturalizaciones democráticas", planteada por la Unión Democrática del Centro (UDC). En ella se pide que se conceda a las comunas la libertad de decidir el órgano competente para otorgar el derecho de ciudadanía comunal. Según la iniciativa, la decisión de ese órgano sería definitiva. El Consejo Federal está preparando un dictamen al respecto. La Comisión de Instituciones Políticas del Consejo de los Estados ha decidido ocuparse, de manera simultánea, de la iniciativa parlamentaria Pfisterer y de la iniciativa popular de la UDC "Por unas naturalizaciones democráticas". Probablemente, las Cámaras federales deliberarán sobre esos dos instrumentos en la primavera de 2007.

257. Como reacción a las intervenciones políticas y a la iniciativa popular federal mencionadas, el Consejo Federal encargó al Departamento Federal de Justicia y Policía que redactara un informe sobre los temas que quedaban pendientes en materia de naturalizaciones. El informe se presentó en la primavera de 2006.

258. El 26 de septiembre de 2004, el pueblo suizo rechazó las dos propuestas relativas a la naturalización sobre las que se lo había invitado a pronunciarse: por una parte, la naturalización facilitada de los jóvenes de la segunda generación y, por otra, la concesión de la nacionalidad suiza desde el nacimiento a los extranjeros de la tercera generación.

259. En cambio, otras modificaciones legislativas, que se comentan más adelante, entraron en vigor el 1º de enero de 2006, debido a que no se las sometió a referéndum¹⁷². Conforme a la

¹⁷¹ Iniciativa parlamentaria Pfisterer Thomas, de 3 de octubre de 2003, "Ley de nacionalidad. Modificación" (03.454), e Iniciativa parlamentaria Joder Rudolf, de 3 de octubre de 2003, "Naturalizaciones. Aumento del poder de los cantones y las comunas" (03.455).

primera, las autoridades cantonales y comunales no podrán cobrar sino los cargos que cubran los gastos de naturalización. Por tanto, no estarán autorizadas a exigir miles de francos por la concesión de un derecho de ciudadanía.

260. Otra de las modificaciones legislativas tenía por objeto mejorar la posición de los menores apátridas: según el nuevo artículo 30 de la Ley federal de adquisición y pérdida de la nacionalidad suiza, todo menor apátrida podrá presentar una solicitud de naturalización facilitada cuando haya residido durante un total de cinco años en Suiza, uno de los cuales tendrá que haber sido el año anterior a la presentación de la solicitud. La norma se aplica igualmente a los menores que hayan sido trasladados a Suiza para ser adoptados y que, a la postre, no hayan sido adoptados, cuando hayan perdido su nacionalidad en virtud del ordenamiento jurídico vigente en su país de origen.

261. La mayoría de las demás modificaciones incorporadas en la citada ley afectan a las naturalizaciones facilitadas y a las reintegraciones. Se trata, en primer lugar, de medidas en favor de personas de procedencia suiza.

3. Pruebas lingüísticas

262. La idea de incorporar una prueba de lengua escrita en el procedimiento de naturalización ha suscitado vivos debates sobre la utilidad de ese tipo de pruebas como criterio de integración de los aspirantes a la naturalización. Hay acuerdo general en que el aprendizaje de una lengua nacional es indispensable para integrarse y que, por tanto, la lengua debe considerarse como un criterio de aptitud dentro del procedimiento de naturalización¹⁷³. Una gran mayoría de los cantones ya imponen requisitos en materia de conocimientos lingüísticos, ya sea en forma de ley, en forma de reglamento o en forma de recomendaciones. El desacuerdo afecta a la manera de aplicar ese tipo de criterios. Las controversias virulentas que ha habido sobre ese tema en la Suiza alemana, sobre todo, y el hecho de que varias comunas hayan empezado a preparar sus propias pruebas han incitado a la Comisión Federal de Extranjería a pedir al Centro de Enseñanza e Investigación de Lenguas Extranjeras de la Universidad de Friburgo que colabore con ella para fijar unas reglas marco que permitan certificar los conocimientos lingüísticos dentro de los procedimientos de naturalización. Basándose en los resultados de esa colaboración, la Comisión ha formulado unas recomendaciones destinadas a las autoridades que deseen comprobar las aptitudes comunicativas de los aspirantes a la naturalización en el idioma local, como criterio de integración. La finalidad de esas recomendaciones es ayudar a las autoridades a idear las pruebas con un método transparente y equitativo¹⁷⁴.

¹⁷² FF 2003 6179.

¹⁷³ Véase "Message concernant le droit de la nationalité des jeunes étrangers et la révision de la loi sur la nationalité", 21 de noviembre de 2001, FF 2002 1815.

¹⁷⁴ Véase "Naturalisation et connaissances linguistiques, Recommandations de la CFE aux communes, aux cantons et à la Confédération", 2006.

263. Asimismo, el propio Tribunal Federal se ha pronunciado ya una vez sobre la valoración de los conocimientos lingüísticos dentro de los procedimientos de naturalización y ha dado la razón a una comuna que había rechazado la solicitud de naturalización de una aspirante al haber comprobado que su capacidad de comunicarse en el idioma de la región era deficiente. En su dictamen sobre el recurso interpuesto contra esa decisión, el gobierno cantonal la revocó. El Tribunal Federal, que, a su vez, fue interpelado al respecto, resolvió que el cantón había infringido la autonomía comunal y no tenía derecho a naturalizar a la aspirante contra la voluntad de la comuna. Juzgó que, dado que en ordenamiento cantonal se les confería autonomía en materia de naturalizaciones, las comunas eran libres de aplicar, a los conocimientos lingüísticos, criterios más estrictos que los del cantón. Sin embargo, el Tribunal dictaminó también que esos requisitos no debían ser tan excesivos que representaran un verdadero impedimento para la naturalización¹⁷⁵.

**E. Creación de clases separadas para los alumnos extranjeros
(CERD/C/60/CO/14, párrafo. 11)**

264. Hace años, dos ciudades suizas intentaron la experiencia de formar clases de primaria separando a los niños suizos de los extranjeros. En aquella época, se habían elevado muchas voces en los parlamentos cantonales y comunales de la Suiza alemana para exigir clases separadas para los niños de habla alemana de las escuelas en las que los niños suizos estuvieran en minoría. Los defensores de esa idea consideraban que era preciso adoptar medidas para preservar las oportunidades de los alumnos de habla alemana en esos establecimientos docentes. Esas exigencias se habían debatido vivamente tanto en los medios de difusión como en los parlamentos que estaban llamados a decidir al respecto (véase CERD/C/351/Add.2, párr. 323). La mayor parte de las propuestas se rechazaron y la experiencia se intentó únicamente en algunas clases de las ciudades de Rorschach y Lucerna. El objetivo de esos experimentos que se llevaron a la práctica era optimizar el aprendizaje de los niños, tanto suizos como extranjeros. En Rorschach, la importante cifra de hijos de refugiados de habla albanesa había incitado a las autoridades a formar dos clases especiales de grado preescolar y primario. La enseñanza se desarrollaba tanto en albanés como en alemán. Ese experimento se interrumpió después de dos años y los niños de esas clases se reincorporaron a las estructuras docentes normales. En Lucerna, se adoptó una medida a título excepcional conforme a la cual habría una primera clase de primaria compuesta exclusivamente de niños extranjeros. Desde entonces, en Suiza ya no ha habido clases separadas para niños extranjeros; por una parte, a causa de las resistencias políticas fortísimas que han suscitado esas experiencias y, por otra, a causa de los resultados muy alentadores que se han obtenido mediante unos proyectos innovadores basados en la integración de los niños extranjeros en las clases normales. Por consiguiente, se ha terminado por abandonar la idea de la separación.

265. En sus recomendaciones de 24 de octubre de 1991 relativas a la escolarización de los niños de lengua extranjera, la Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública se pronunció claramente en favor de la integración de los niños de lengua materna extranjera en las escuelas públicas y recomendó a los cantones que escolarizaran lo más directamente posible a los niños llegados a Suiza en los tipos de escuela y en las clases que les correspondieran por edad y por preparación académica. A fin de dotarse de los medios para frenar las tendencias a que se

¹⁷⁵ Sentencia 1P.214/2003, de 12 de diciembre de 2003.

ha hecho referencia *supra*, la Conferencia, en su Reglamento de 1999 relativo a la convalidación de los títulos de estudios superiores para los docentes de ambos sexos de enseñanza preescolar y primaria, así como del primer ciclo de la enseñanza secundaria, incorporó la pedagogía especializada y la pedagogía intercultural en las asignaturas obligatorias. Además, instituyó un grupo de trabajo permanente que se encargaría de aconsejarle en cuestiones de migración y de integración en la escuela.

266. Los niños migrantes que viven en Suiza tienen, asimismo, la posibilidad, si así lo desean, de asistir a "cursos de idioma y cultura de origen". La Conferencia recomienda a los cantones que incorporen esos cursos, con un mínimo de dos horas semanales, en el horario escolar, que los mantengan apropiadamente y que verifiquen la asistencia a esos cursos y la calificación que merezcan los asistentes en su boletín escolar. Según los resultados de una encuesta efectuada por la Conferencia entre los cantones en 2002, más de un tercio de ellos habían incorporado los cursos de idioma y cultura de origen en los horarios escolares.

267. En el ámbito escolar, sigue resultando difícil, a pesar de todo, garantizar la igualdad de oportunidades de los niños extranjeros. Según el informe PISA 2000, los jóvenes procedentes de familias inmigrantes están en desventaja, por lo general, en muchos aspectos¹⁷⁶. En primer lugar, su familia no los apoya ni estimula lo suficiente. En segundo lugar, sus padres no suelen conocer el sistema educativo local. Por último, sus dificultades lingüísticas los obligan a hacer esfuerzos extraordinarios para seguir el curso. Este lastre los perjudica tanto en lectura como en matemáticas o en ciencias. También se ha comprobado que las familias de inmigrantes viven, en su mayoría, en condiciones económicas desfavorables, que, muy a menudo, los padres carecen de formación superior y que, en muchos casos, el medio familiar carece de recursos culturales. Por todas esas razones, el atraso de los jóvenes procedentes de familias inmigrantes ha demostrado ser, en la práctica, más importante de lo que cabía esperar habida cuenta de su socialización en un medio plurilingüe. No obstante, hay que puntualizar que el atraso sufrido es tanto menor cuanto más tiempo permanecen los jóvenes en la región lingüística de que se trate. En el informe PISA 2000 se comprueba que la diversidad cultural aumenta las dificultades que afronta el sistema educativo, pero también que los jóvenes procedentes de familias de inmigrantes son capaces de obtener resultados excelentes.

268. Los sistemas escolares cantonales abundan en medidas de apoyo y estímulo, de carácter integrador o separador, destinadas a los alumnos que tengan necesidades particulares. Una parte de ellas se dirigen, de manera especial, a los niños y adolescentes procedentes de familias inmigrantes y hacen hincapié en la adquisición de un segundo idioma por medio del idioma de enseñanza local. Entre esas medidas, cabe citar las clases de alumnos de lengua materna extranjera, en las que se admite pasajera y temporalmente a niños y adolescentes cuyos conocimientos de la lengua de enseñanza no les permitan incorporarse directamente en una clase normal. La escolarización en una clase de alumnos de lengua materna extranjera puede ampliarse mediante un apoyo lingüístico individual integrado en una estructura de enseñanza normal.

¹⁷⁶ Síntesis del informe nacional PISA 2000, Oficina Federal de Estadística y Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública, Neuchâtel, 2001, pág. 20.

269. La política cantonal de colocación de los niños migrantes en las clases de las escuelas dista de ser uniforme, pero es frecuente que las clases especiales susciten debate¹⁷⁷. En una publicación de la Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública¹⁷⁸ se llega a la conclusión de que "los niños de lengua materna extranjera son asignados, con más facilidad que los suizos, a clases especiales, pero este fenómeno varía notablemente entre cantones y también entre las propias comunas escolares de un mismo cantón"¹⁷⁹. También se lee en esa publicación que, en 2001, la proporción de niños que acudían a clases especiales se había duplicado en comparación con 1980. Ese incremento, según el informe, se debía exclusivamente a la asignación creciente de alumnos extranjeros a las clases especiales, donde su proporción había pasado del 28% en 1980 al 53% en 2000. En 2001, dicen los investigadores, un niño extranjero de cada diez asistía a una escuela especial. Sin embargo, la gran proporción de extranjeros no puede achacarse a los programas de progresión pedagógica que se introdujeron en beneficio de los niños y adolescentes extranjeros (por ejemplo, las clases de acogida para niños de lengua materna extranjera)¹⁸⁰. Esa tendencia de aumento superior a la media de la proporción de niños de lengua materna extranjera en las clases especiales no se ha podido frenar, pese a los esfuerzos de integración que se han desplegado en la escuela obligatoria.

F. Policía (CERD/C/60/CO/14, párrafo 12)

1. Violencia policial

270. En su tercer informe sobre Suiza, de 27 de junio de 2003¹⁸¹, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) refirió que el comportamiento de la policía para con los miembros de grupos minoritarios seguía siendo problemático. El Gobierno suizo reaccionó con el siguiente comentario: "La policía es muy consciente de que, entre las numerosas operaciones policiales efectuadas todos los días, a todas las horas, pueden cometerse errores. Sin embargo, las cuestiones como la xenofobia o la violencia policial se tienen en cuenta, de manera

¹⁷⁷ Las clases especiales están destinadas, sobre todo, a los niños que tienen dificultades de aprendizaje o de comportamiento. Sus aulas se hallan, por lo general, en las escuelas normales y están integradas en las estructuras docentes locales. Las clases de acogida para los niños de lengua materna extranjera no se consideran clases especiales para niños con dificultades de aprendizaje.

¹⁷⁸ Véase Sonja Rosenberg, *Le parcours scolaire et de formation des élèves immigrés à "faibles" performances scolaires* - CONVEGNO 2002: Rapport final, Conferencia de Directores Cantonales de Instrucción Pública, Berna, 2003, pág. 7; http://www.edk.ch/PDF_Downloads/Dossiers/Stub19B.pdf.

¹⁷⁹ "En algunos cantones, la probabilidad de que un niño migrante se encuentre en una clase especial destinada a niños con dificultades de aprendizaje es siete veces superior a la de otros cantones", *ibíd.*

¹⁸⁰ *Ibíd.*, nota 209, pág. 17 - Rolf Lischer.

¹⁸¹ www.coe.int/ecri, párrs. 25 y ss.

sistemática, en la formación de base y la formación continuada de los efectivos de la policía"¹⁸². Toda sospecha de error policial es objeto de una investigación y, cuando proceda, se adoptan medidas para mejorar la labor policial.

271. La Comisión Federal de Extranjería está en contacto con la Conferencia de Jefes de Departamentos Cantonales de Policía de Suiza y la Conferencia de Directoras y Directores de Departamentos Cantonales de Justicia y Policía (CCDJP), a fin de alentar la adopción de medidas contra el racismo dentro de los cuerpos de policía.

272. Una delegación del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes estuvo en Suiza en octubre de 2003. Visitó el pabellón de la prisión del aeropuerto de Zurich-Kloten donde se aloja a las personas que aguardan la deportación. También se interesó por el procedimiento de expulsión y aprovechó para examinar cómo aplicaba Suiza las normas dictadas por el Comité de Deportación de Extranjeros por Vía Aérea. No ha hallado indicio alguno que permita concluir que se infligen tortura ni maltrato graves. La delegación confirmó que se habían hecho progresos importantes en el tiempo transcurrido desde su última visita¹⁸³, sobre todo en las operaciones de deportación de extranjeros por vía aérea¹⁸⁴. Asimismo, la delegación inspeccionó el servicio swissREPAT que mantienen la Oficina Federal de Refugiados y la Oficina Federal de Migraciones en el aeropuerto. Esa institución, así como las ya mencionadas directrices de abril de 2002 de la CCDJP, han permitido dotar de transparencia al empleo de la coacción por la policía en operaciones de deportación aérea. Desde que se implantaron esas reformas, la policía ya no ha recurrido en más casos a medios coactivos desproporcionados al ejecutar órdenes de deportación.

2. Mediador

273. Se ha mejorado la protección de los ciudadanos contra los abusos de autoridad de la policía. Desde 2003, el cantón de Zoug posee un servicio de mediación cantonal, que responde al nombre de "Vermittler in Konfliktsituationen"¹⁸⁵. También hay servicios de mediación investidos de competencias generales en los cantones de Zurich, Basilea Ciudad y Basilea Campo, así como en las ciudades de Winterthur, Berna y Saint-Gallen. Después de haberse descubierto una serie de comportamientos abusivos de la policía municipal, la ciudad de Zurich¹⁸⁶ instituyó un servicio independiente de contacto y de atención de quejas que se ocupaba de cuestiones policiales. Al no haber constatado dicho servicio que hubiera abusos sistemáticos en forma de agresiones por parte de la policía municipal y después de que el jefe del servicio hubiera propuesto una serie

¹⁸² Véase la postura del Gobierno suizo acerca del tercer informe de la ECRI, de 2003, pág. 33.

¹⁸³ En su última visita, que tuvo lugar en 2001, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes mostró su inquietud ante la aplicación de medidas coercitivas en la deportación de extranjeros por vía aérea.

¹⁸⁴ Comunicado de prensa de 24 de octubre de 2003, Departamento Federal de Justicia y Policía.

¹⁸⁵ www.zug.ch/vermittler.

¹⁸⁶ www.om.stzh.ch.

de medidas destinadas a reducir al máximo el recurso a la violencia, el servicio se fusionó con la Oficina del Mediador de la ciudad de Zurich a mediados del año 2003. El delegado del Departamento de Policía y Asuntos Militares del cantón de Basilea Ciudad¹⁸⁷ que se encarga de atender las quejas no ha registrado, por su parte, más que un único caso de violencia policial dirigida contra un extranjero en el curso de los dos últimos años. Se ha sancionado al agente culpable.

3. Reclutamiento de miembros de grupos minoritarios en la policía

274. En los cantones de Basilea Ciudad, Schwyz y Ginebra, la nacionalidad ya no es requisito de admisión en la academia de policía.

4. Formación y sensibilización

275. En 2004, se creó la denominación profesional acreditada de "policía". Los requisitos de la formación de policías están unificados en toda Suiza. En el futuro, un policía deberá poseer una licencia para poder ejercer su profesión. El título de "policía" ya no podrán llevarlo sino quienes hayan recibido una formación completa en una academia de policía reconocida y hayan aprobado los exámenes. Entre las asignaturas de las que se los examinará, figuran la de ética policial y derechos humanos. Los policías deben estar concienciados en cuanto al respeto de la dignidad humana y de los derechos humanos¹⁸⁸. Entre los temas tratados dentro de esa asignatura, figuran, de manera destacada, los derechos humanos, las infracciones cometidas por policías, los derechos de los detenidos, la proscripción de toda discriminación, las medidas de coacción, la protección y los derechos de las víctimas, así como la proscripción de todo acto de discriminación racial.

276. En los cursos básicos para vigilantes jefes de talleres de establecimientos penitenciarios, que imparte el Centro Suizo de Capacitación del Personal Penitenciario¹⁸⁹, se enseñan temas de derechos humanos y colocación de detenidos extranjeros. En el plan de estudios de esos cursos básicos, los objetivos en esos ámbitos se fijan de la manera siguiente: los candidatos deben ser conscientes de la situación particular de los reclusos extranjeros. Han de poseer conocimientos elementales sobre las normas religiosas y sociales por las que se rigen otras culturas. Han de saber cuál puede ser su influencia en el comportamiento de los diversos reclusos. Por lo que atañe a los derechos fundamentales y los derechos humanos, los candidatos deben poder enumerar los principales convenios internacionales, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal, así como las normas principales del derecho penal. También han de conocer la organización de los derechos fundamentales y saber en qué supuestos cabe limitarlos. Asimismo, han de tener conocimiento de las etapas principales del procedimiento aplicable para hacer valer los derechos fundamentales y los derechos humanos. Aprenden, además, a reconocer los conflictos y a afrontarlos de manera apropiada. Los cursos de formación continuada para el

¹⁸⁷ Se considera que el delegado es una instancia de apelación neutral e independiente.

¹⁸⁸ Véase la *Guide méthodique se référant au règlement concernant l'examen professionnel de policier/policière-2002*; www.institut-police.ch.

¹⁸⁹ www.prison.ch.

personal de los establecimientos penitenciarios apuntan a prevenir el brote de tendencias xenófobas en el mundo carcelario y a sensibilizar a ese personal con respecto a los problemas que plantea la convivencia de reclusos de culturas distintas, así como a ayudarlo a encontrar soluciones apropiadas y a mostrar una actitud constructiva.

277. Gracias al respaldo del Servicio de Lucha contra el Racismo, se han podido realizar diversos proyectos de formación o de perfeccionamiento de colaboradores de la policía y de las autoridades en general, en los que se tratan los problemas que pueden plantearse en el contacto con personas de origen cultural diferente. Y, así, la policía cantonal de Basilea Ciudad ha puesto en marcha un módulo de formación y perfeccionamiento de los funcionarios policiales cuyo objetivo es, en particular, prevenir los problemas susceptibles de plantearse en los contactos entre la policía y las personas de color y, en general, reducir la tensión que hay en los contactos entre ambos grupos. Mientras que, por una parte, las organizaciones de negros se quejan de la intensificación de los controles, humillantes a su juicio, de que son objeto los jóvenes de color, a quienes suele tomarse por traficantes de droga, o las jóvenes de color, de quienes se sospecha que ejercen la prostitución, los funcionarios de policía reaccionan cada vez peor a los reproches de racismo que afrontan personalmente de manera creciente. Se pretende, sobre todo, trabajar con ellos en el plano emocional, a fin de evitar que endurezcan su postura e incurran, así, en comportamientos discriminatorios. En Lugano y Chiasso, el Servicio de Lucha contra el Racismo respalda unos proyectos de formación de policías y colaboradores de las autoridades en general que tienen por objeto limitar, en todo lo posible, las actitudes discriminatorias y los prejuicios en el trato con personas de origen extranjero.

G. Comisión Federal contra el Racismo (CERD/C/60/CO/14, párrafo 13)

1. Comisión Federal contra el Racismo y Servicio de Lucha contra el Racismo

278. Gracias a la creación del Servicio de Lucha contra el Racismo en 2001 se pudieron doblar los efectivos dedicados a luchar contra el racismo. En primer lugar, esos refuerzos han permitido a la Comisión Federal de Lucha contra el Racismo concentrar sus actividades en el concienciamiento y la labor de fondo, habida cuenta de que el Servicio se encarga, ahora, de todas las labores internas de la administración federal. La Comisión no es un organismo oficial de protección de los derechos humanos en el sentido en que se lo interpreta en los Principios de París, sino una institución nacional especializada en la lucha contra el racismo. En su afán de darse a conocer como institución nacional especializada, mantiene contactos con otros organismos nacionales de lucha contra el racismo y de defensa de los derechos humanos. Ello le permite, por una parte, compartir conocimientos y, por otra, comparar la situación de Suiza con la de otros países europeos.

2. Órgano de protección de los derechos humanos

279. El debate sobre la institución de una comisión federal de derechos humanos lo inauguraron dos iniciativas parlamentarias en que se solicitaba que se instituyera un órgano de esa índole¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Iniciativas parlamentarias Müller-Hemmi Vreni, de 10 de diciembre de 2001, y David Eugen "Commission fédérale des droits de l'homme" (01.461 et 01.463).

A raíz de ello, se encomendó al Consejo Federal que redactara un informe sobre el particular¹⁹¹. A partir de una encuesta a especialistas y personas interesadas pertenecientes a la administración, al Parlamento, a los cantones, al mundo empresarial y al mundo científico, unos consultores ajenos a la administración han realizado un estudio fundamental en el que se proponen seis modelos de comisión federal de derechos humanos, tomando en consideración, entre otras cosas, los Principios de París¹⁹². Habiéndose puesto de acuerdo con el autor de la iniciativa y basándose en ese informe, el Departamento Federal de Relaciones Exteriores estudió la posibilidad de adaptar el mandato de una comisión ya existente que trabajara en la esfera de los derechos humanos y, para ello, se puso en contacto con la Comisión Federal contra el Racismo y el Departamento Federal del Interior. A raíz de ese contacto, se planteó la posibilidad de ampliar el mandato de la citada comisión. El Departamento Federal de Relaciones Exteriores estima que la labor ejecutada hasta la fecha y los contactos entablados han mostrado que era verdaderamente posible hallar un modelo que tuviera una base muy amplia y permitiera sacar provecho de los efectos de sinergia. No obstante, hay que profundizar en el análisis a la luz de las posibilidades que haya en los planos institucional y financiero.

H. Política de inmigración (CERD/C/60/CO/14, párrafo 14)

280. En el momento de ratificar la Convención, Suiza juzgó oportuno emitir una reserva acerca de la legislación sobre el acceso al mercado del trabajo. La política de admisión de Suiza se funda en la actualidad en un sistema binario, que distingue entre nacionales de los Estados miembros de la UE y nacionales de terceros Estados. Esta distinción no es contraria a la Convención en la medida en que se basa en los tratados concertados con los Estados en cuestión. Como el acuerdo bilateral sobre la libre circulación de personas corresponde a las exigencias de la Convención, Suiza podría en efecto decidir retirar su reserva pero, deseosa de conservar cierto margen de maniobra para el futuro, juzga preferible mantenerla. Sólo se podrá contemplar la atenuación de las restricciones impuestas a la admisión de nacionales de terceros Estados a partir del momento en que se conozcan las consecuencias del Acuerdo sobre la Libre Circulación de Personas y en que se hayan efectivamente agotado las posibilidades de contratación de personas poco calificadas dentro de las fronteras de la Unión Europea y de la AELC en condiciones de remuneración y de trabajo correctas¹⁹³.

I. Nómadas (CERD/C/60/CO/14, párrafo 15)

281. Suiza analiza más detalladamente en los párrafos siguientes la situación de los nómadas.

¹⁹¹ Propuesta de la Comisión de Política Exterior, de 9 de septiembre de 2002, "Commission fédérale des droits de l'homme" (02.3394).

¹⁹² Schläppi, *Möglichkeiten zur Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution in der Schweiz*, 2003.

¹⁹³ FF 2002 3473.

1. Evolución en el plano nacional

282. Se ha concedido a la Fundación "Asegurar el futuro de los itinerantes suizos" (véase CERD/C/351/Add.2, párr. 57) un crédito global de 750.000 francos para los años 2002 a 2006 de modo que pueda proseguir su acción sobre bases sólidas y desplegar nuevas actividades. Para el período 2007 a 2011, el Gobierno suizo ha pedido al Parlamento un crédito global nuevo de 150.000 francos al año¹⁹⁴ para que la Fundación pueda continuar su labor.

283. La *Radgenossenschaft der Landstrasse* (en lo sucesivo la *Radgenossenschaft*), la organización de ayuda mutua de los yeniches, fue creada en 1975. La Confederación la reconoce como tal desde 1986 y le aporta contribuciones financieras anuales (250.000 francos en 2006), que sufragan aproximadamente el 85% de sus gastos de funcionamiento. La *Radgenossenschaft* actúa como intermediaria entre las autoridades y los nómadas para solucionar los problemas relacionados con las zonas de acampada y tránsito o los problemas que pueden surgir en relación con las autorizaciones comerciales o las autoridades escolares. Además, les aconseja en materia de derecho y de ayuda social. La representación de la *Radgenossenschaft* en la Fundación "Asegurar el futuro de los itinerantes suizos" es muy importante puesto que permite garantizar que las propuestas, recomendaciones y actividades de la Fundación reflejan las ideas y recaban el apoyo de la base. La *Radgenossenschaft* sensibiliza a la población a las necesidades de los nómadas gracias a una importante labor de relaciones públicas. La Confederación cuenta con su apoyo para defender los intereses de esta minoría cultural en Suiza, ya que se trata de una organización independiente administrada por los propios interesados. En noviembre de 2003 se inauguró en Zurich el primer centro de documentación y encuentro de los yeniches en Europa. La Fundación ha contribuido considerablemente a sufragar los gastos del centro. Conviene asimismo mencionar el generoso apoyo financiero concedido por la mayoría de los cantones y la suma considerable aportada con cargo al crédito del Fondo de Proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos. En el recinto del centro de documentación, los propios nómadas han montado una exposición consagrada a su historia y a su cultura.

284. Como parte del programa nacional de investigación 51 "Integración y exclusión" (2003), se han autorizado y financiado a razón de 1 millón de francos tres proyectos de investigación sobre la historia de los yeniches¹⁹⁵.

285. El 21 de octubre de 1998, Suiza ratificó el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa de 1º de febrero de 1995 (RS 0.441.1). En su mensaje al Parlamento el 19 de noviembre de 1997¹⁹⁶, el Gobierno suizo subrayó expresamente que los nómadas suizos constituían una minoría nacional en el sentido del Convenio Marco. Suiza se compromete pues a favorecer la instauración de un contexto que permita a los miembros de las minorías nacionales cultivar y desarrollar su cultura.

¹⁹⁴ FF 2006 2951.

¹⁹⁵ Proyectos de Thomas Huonker, Georg Jäger, Roger Sablonier y Thomas Meier; www.nfp51.ch.

¹⁹⁶ FF 1998 1033.

286. En su fallo de 28 de marzo de 2003¹⁹⁷, el Tribunal Federal confirmó que la voluntad de los nómadas de conservar su modo de vida tradicional y su cultura gozaba de la protección de la Constitución y del derecho internacional y que había que tener en cuenta las necesidades de los nómadas en la ordenación del territorio. Ello no les confiere, sin embargo, el derecho a vivir a su guisa, sin tener en cuenta las restricciones impuestas por la ordenación del territorio. Según el Tribunal Federal, las restricciones previstas en la legislación sobre la ordenación del territorio en interés de una urbanización controlada del país no son contrarias a la libertad de establecimiento garantizada en la Constitución (art. 24), ni al derecho a la familia y a la vida privada previsto en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 8), ni siquiera a las garantías ofrecidas a las minorías étnicas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas (art. 27).

287. En un dictamen de 27 de marzo de 2002¹⁹⁸ relativo al estatuto jurídico de los nómadas en Suiza habida cuenta de su calidad de minoría nacional reconocida, la Oficina Federal de Justicia llegó a la siguiente conclusión: "Los nómadas, como grupo de población que posee la nacionalidad suiza con un modo de vida cultural y económico no sedentario, tienen el estatuto de minoría nacional protegida. Se ha comprobado que el derecho vigente contiene cierto número de discriminaciones indirectas contra esta minoría nacional, especialmente en materia de ordenación del territorio y policía de la construcción, así como en la policía comercial y la escolarización obligatoria. Conviene recurrir a la vía legislativa para suprimir estas discriminaciones indirectas y para conceder, en su caso, compensación y ayuda del Estado". Según la Oficina Federal de Justicia, las bases constitucionales necesarias para ello existen. En el fallo antes citado (véase el párrafo 285), el Tribunal Federal confirma este dictamen y señala que los planes de afectación deben prever zonas y espacios que convengan para la estancia de los nómadas suizos y les permitan conservar su modo de vida tradicional, protegido por la Constitución.

288. Hay en curso actualmente diferentes debates parlamentarios sobre la situación de los nómadas en Suiza. El Gobierno suizo ha rechazado la moción de la Comisión de Política Exterior del Consejo Nacional (00.3604) "Ratificación del Convenio N° 169 de la OIT por Suiza", porque estima que la situación jurídica en Suiza no es conforme con el Convenio. Paralelamente, se ha encargado a la Secretaría de Estado de Economía (SECO) que redacte un informe en el que se indiquen las enmiendas legislativas necesarias para permitir la ratificación, así como las consecuencias financieras que ésta tendría para Suiza. En respuesta a un postulado de la Comisión de Seguridad Social y Salud del Consejo Nacional (03.3426) "Eliminar la discriminación contra los nómadas en Suiza", en la segunda parte de ese informe se describen las medidas que cabría tomar para mejorar la situación de los nómadas en Suiza. Se ha hecho hincapié en el problema principal, a saber, la falta de zonas de acampada y tránsito. Los resultados de este proyecto de informe se analizarán más detalladamente *infra*, en los párrafos 293 a 309. El procedimiento de consulta a que se sometió el anteproyecto de informe redactado por el Consejo Federal sobre la situación de los nómadas en Suiza terminó en noviembre de 2005 y está previsto que la versión definitiva del informe, titulado "La situación de los nómadas en Suiza", sea aprobada y publicada por el Gobierno en otoño de 2006.

¹⁹⁷ ATF 129 II 321.

¹⁹⁸ JAAC 66.50, www.vpb.admin.ch/franz/doc/66/66.50.html.

2. Organizaciones internacionales

289. En su reunión celebrada los días 1º y 2 de diciembre de 2003 en Maastricht, el Consejo Ministerial de la OSCE aprobó un plan de acción encaminado a mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE¹⁹⁹. Las medidas previstas tienen por objeto eliminar todas las formas de discriminación en materia de establecimiento, nacionalidad, educación, mercado del trabajo, salud pública y seguridad social. Suiza se declaró dispuesta a apoyar el plan de acción en favor de los romaníes y los sintis. Aunque se habla exclusivamente de "romaníes y sintis", este plan se aplica a todos los nómadas, cualquiera que sea el grupo étnico al que pertenezcan.

290. El 10 de diciembre de 2003, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una resolución sobre la aplicación por Suiza del Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales²⁰⁰. La cuarta resolución versa sobre la situación de los nómadas. Se pide que se introduzcan mejoras, tanto para corregir la falta de zonas de acampada y tránsito como a nivel de los mecanismos de participación de los nómadas.

291. En enero de 2004, el Consejo de Europa publicó el tercer informe de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI) sobre Suiza²⁰¹. La Comisión pide en ese informe que se ponga a disposición de los nómadas un número suficiente de zonas de acampada y tránsito. Suiza tomó nota del informe y de las observaciones de la Comisión²⁰².

292. En relación con la aplicación de la Carta Europea de lenguas regionales y minoritarias, la Confederación examina actualmente las posibilidades concretas que existen para preservar y promover el yeniche, en colaboración con representantes de los nómadas²⁰³. Suiza responde así a una exigencia que el Comité de Ministros del Consejo de Europa formuló en sus recomendaciones de 22 de septiembre de 2004²⁰⁴.

¹⁹⁹ http://194.8.63.155/documents/odihr/2003/11/1751_fr.pdf.

²⁰⁰ www.ddip.admin.ch.

²⁰¹ www.coe.int/ecri.

²⁰² Véanse más detalles en los párrafos 309 y ss.

²⁰³ El Consejo Federal aprobará próximamente el tercer informe de Suiza sobre la aplicación de la Carta Europea de lenguas regionales y minoritarias. El informe estará disponible en el sitio de la Oficina Federal de la Cultura (OFC): <http://www.bak.admin.ch>.

²⁰⁴ Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias. Aplicación de la Carta en Suiza (segundo ciclo de seguimiento), informe del Comité de Expertos en la Carta, 22 de septiembre de 2004 (ECMRL/2004/6), págs. 12 y 41, disponible en el sitio Internet del Consejo de Europa: <http://www.coe.int>.

3. Educación

293. Los establecimientos escolares públicos están naturalmente a disposición de los nómadas. En realidad, sin embargo, la escolarización de los niños en escuelas ordinarias es difícilmente conciliable con el modo de vida nómada. Las ausencias prolongadas de los niños durante la escolaridad obligatoria no dejan de repercutir en su nivel de formación, a menudo relativamente modesto²⁰⁵. Los cantones tratan de resolver el problema de la escolarización de los niños nómadas de manera verdaderamente pragmática, admitiéndoles en las escuelas incluso durante estancias de corta duración. En invierno, cuando no se desplazan, los niños van a la escuela como todos los demás de la comuna en que están acampados y se les ofrecen cursos de apoyo. Durante los meses de verano, el personal docente les facilita el material escolar necesario, les da un plan de estudios y está a su disposición por si quieren formular preguntas (véase CRC/C/78/Add.3, párrs. 790 a 794)²⁰⁶.

294. La *Radgenossenschaft* ha publicado unas directrices relativas a la escolaridad obligatoria de los niños nómadas: durante el semestre de invierno, cuando no viajan, tienen que seguir la enseñanza escolar en la comuna en que están acampados. Durante el semestre de verano, sería aconsejable que padres y maestros se pusiesen de acuerdo sobre el envío periódico de los deberes a los niños y sobre la devolución de esos deberes a los maestros. Los padres tienen la obligación de enviar al personal docente los deberes efectuados por sus hijos. La liberación de la escolaridad obligatoria es posible a partir de los 15 años cumplidos, puesto que la autorización para practicar el comercio itinerante se concede a esa edad.

4. Prohibición del trabajo infantil

295. En lo que respecta a la aplicación del derecho, el cumplimiento de las disposiciones de protección previstas en el derecho del trabajo, en particular las que prohíben el trabajo infantil, se ha considerado particularmente problemática estos últimos años. Los hijos de familias nómadas contribuyen en efecto con frecuencia a la actividad comercial de sus padres antes de terminar la escolaridad obligatoria.

296. La legislación suiza²⁰⁷ prohíbe en principio emplear a menores de 15 años²⁰⁸. Las disposiciones de la Ley del trabajo relativas a la edad mínima no se aplican sin embargo a

²⁰⁵ Según la información facilitada por la ciudad de Berna, los niños de la zona de acampada de Buech tienen "pocas posibilidades o ninguna de hallar una plaza de aprendizaje". La directora competente estima que "el modo de vida nómada adoptado durante los meses de verano es difícilmente conciliable con el aprendizaje" y se impone por lo tanto "proponerles un programa escolar especial", *Berner Zeitung* de 17 de abril de 2003.

²⁰⁶ Primer informe del Gobierno suizo sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, noviembre de 2000, párrs. 790 y ss.

²⁰⁷ Suiza ha adaptado el derecho nacional a los diferentes instrumentos internacionales que ha ratificado: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenios N° 138 (RS 0.822.723.8) y N° 182 (RS 0.822.728.2), y Convención sobre los Derechos del Niño (RS 0.216).

las empresas familiares (párrafo 1 del artículo 4, LTr), lo que no significa que se puede explotar desvergonzadamente a los menores en la empresa familiar: la autoridad tutelar tomará las medidas necesarias para proteger al menor si corre peligro su desarrollo y si los padres no ponen ellos mismos remedio²⁰⁹.

297. Mientras los niños de familias nómadas trabajen con sus padres y éstos respeten sus necesidades físicas y psíquicas elementales (en particular la necesidad de educación, descanso, tiempo libre y juego, así como la protección contra la explotación), la prohibición del trabajo infantil no perturbará los hábitos de los nómadas. A partir del momento en que los hijos de familias nómadas no trabajen ya en una empresa estrictamente familiar, sino en unidades económicas más importantes administradas por la familia en el sentido amplio o por varias familias al mismo tiempo, se aplicarán las disposiciones del derecho suizo del trabajo que prohíbe el empleo de jóvenes²¹⁰. Toda jurisprudencia en contrario menoscabaría la protección de los derechos del niño que Suiza ha reconocido, en particular con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

5. Autorización para practicar el comercio itinerante

298. En lo que respecta a la autorización de practicar el comercio itinerante, las cámaras federales aprobaron el 23 de marzo de 2001 la Ley federal sobre el comercio itinerante²¹¹, que entró en vigor el 1º de enero de 2003. En lo sucesivo la autorización, que antes era válida para un solo cantón, se extiende a todo el territorio nacional y su duración es de cinco años. Las nuevas normas rempazan la miríada de reglamentaciones que existían a este respecto y facilitan pues el ejercicio del comercio itinerante.

6. Idioma

299. Una gran parte de los nómadas suizos consideran el yeniche como un elemento importante de su identidad común, que se transmite de generación en generación y que aún hoy en día tiene para muchos las características de un lenguaje secreto. Hasta hace poco no existía una transcripción para este idioma y el primer diccionario yeniche se publicó apenas en 2001²¹².

²⁰⁸ Párrafo 1 del artículo 30 de la Ley del trabajo, (LTr.) RS 822.11; no se puede normalmente hacer trabajar a los menores de 15 años, salvo en el marco de manifestaciones culturales, artísticas o deportivas. A partir de los 13 años se les puede encargar que hagan compras y efectúen trabajos ligeros (párrafo 2 del artículo 30, LTr). Además los menores de 18 años no deben efectuar trabajos peligrosos (artículo 3 del Convenio N° 182 de la OIT y artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño).

²⁰⁹ Artículo 307 y ss. del Código Civil suizo (CC), RS 210.

²¹⁰ Consulta acerca del anteproyecto de informe del Consejo Federal sobre la situación de los nómadas en Suiza, primera parte, párrafo 32 y ss. (de momento sólo existe el alemán).

²¹¹ RS 943.1.

²¹² ROTH, Jenisches Wörterbuch: Aus dem Sprachschatz Jenischer in der Schweiz, Frauenfeld/Wien 2001.

300. Suiza no reconoce el yeniche como un idioma vinculado a un territorio²¹³. En colaboración con representantes de los nómadas, la Confederación se esfuerza pues por hallar medios concretos que permitan preservar y favorecer el yeniche. Como la mayoría de los nómadas no desean poner el yeniche al alcance de la población sedentaria, no han terminado aún de discutir entre sí la forma que podría adoptar este fomento. La *Radgenossenschaft* está presente en las zonas de acampada para discutir sobre estos medios de fomento con las personas directamente interesadas.

301. Hasta la fecha, los nómadas no han pedido nunca que se enseñe el yeniche a sus hijos en la escuela pública. En el marco de las medidas de fomento de la Confederación, se concede prioridad a la elaboración de medios didácticos, si posible lúdicos, para facilitar el aprendizaje del yeniche a los niños nómadas en el seno de la familia²¹⁴.

7. Zonas de acampada y tránsito

a) Situación y necesidades

302. En 2001, la Fundación "Asegurar el futuro de los itinerantes suizos" publicó un informe de expertos²¹⁵ elaborado en estrecha colaboración con la *Radgenossenschaft*. Ese informe contiene una lista detallada de las zonas de acampada y tránsito utilizadas y señala las necesidades existentes todavía en esta esfera. El informe fue actualizado en 2006²¹⁶.

303. En el verano de 2005 había en Suiza 12 zonas de acampada con una capacidad aproximada de 600 personas. Con una sola excepción, todas ellas estaban completas en 2005. Se estima que se necesitarían otras 29 zonas (de 10 plazas cada una).

304. En 2005, los expertos contaron 44 zonas de tránsito oficiales, de superficie variable. Una no entró en el cálculo porque es utilizada exclusivamente por nómadas extranjeros. Se ha observado que las zonas de tránsito existentes podían acoger a unas 1.500 personas en 2005. Ello significa que las 490 plazas oficialmente disponibles en 2005 sólo podían acoger a un 60% de todos los nómadas suizos. Los expertos señalan la necesidad de otras 38 zonas de tránsito (de 10 plazas cada una). Para los nómadas extranjeros, que atraviesan a menudo Suiza en largas caravanas de vehículos, se necesitarían además diez zonas de tránsito grandes (concebidas para acoger de 35 a 50 vehículos).

305. Las gestiones para habilitar nuevas zonas destinadas a los nómadas son a menudo largas y difíciles y exigen el empleo de instrumentos de ordenación del territorio y la colaboración a diferentes niveles. Así, los cantones son los principales responsables de la ordenación del territorio, y coordinan a diferentes aspiraciones en el plan rector cantonal. Las comunas tienen

²¹³ Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias, segundo informe de Suiza, pág. 12.

²¹⁴ Véase "Posición del gobierno suizo sobre el tercer informe de la ECRI 2003", pág. 34, ad 48.

²¹⁵ Eigenmann/Eugster, *Fahrende und Raumplanung*, St. Gallen 2001 y en Internet: www.bak.admin.ch.

²¹⁶ Eigenmann/Eugster, *Fahrende und Raumplanung*, Stambericht 05, St. Gallen 2006.

que inscribir sus necesidades en los planes de afectación propios en la forma exigida por la ley. Según la reglamentación aplicable en el plano comunal, los ciudadanos pueden en efecto reivindicar un derecho de codecisión y rechazar los planes presentados en votación popular²¹⁷. Del fallo del Tribunal Federal antes mencionado (párr. 286) se desprende que, en virtud de la ley vigente, hay que tener en cuenta las necesidades de los nómadas en la ordenación del territorio²¹⁸.

306. En lugar de utilizar las zonas de tránsito, los nómadas pueden también detenerse espontáneamente en un terreno privado. Los campesinos o los propietarios de terrenos industriales permiten a los nómadas acampar en su propiedad a título oneroso. Muy a menudo, los reglamentos cantonales de policía en materia de construcción y las disposiciones cantonales o comunales sobre el camping impiden sin embargo esta práctica de acampada espontánea o hacen incluso que sea ilegal. En muchos lugares, la permanencia de una caravana durante un largo período exige un permiso de construir o sólo está autorizada en lugares especialmente previstos a estos efectos. Estos reglamentos son otros tantos obstáculos a la acampada espontánea de los nómadas, incluso cuando obtienen la autorización del propietario del terreno. Los campings se niegan en general a recibirlos, sobre todo porque, a diferencia de los turistas, los nómadas ejercen una actividad lucrativa, lo que no es aconsejable en este tipo de lugar. Para que la acampada espontánea sea posible sería necesario modificar ciertas disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y construcción. En varios cantones la adaptación ha tenido ya lugar: en su legislación se precisa explícitamente que la acampada de corta duración de caravanas pertenecientes a los nómadas es posible sin permiso de construir.

b) Medidas ya tomadas

307. Las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio no son el único elemento que suscita debate: en ciertos cantones se ha hablado también mucho de la falta de terrenos disponibles para habilitar zonas de acampada y tránsito. En las constituciones de los cantones de Basilea-Campo²¹⁹ y de Argovia²²⁰, las autoridades se han encargado de buscar terrenos que convengan para habilitar zonas de tránsito y acampada. Varios cantones y comunas han

²¹⁷ En la comuna ginebrina de Versoix, la habilitación de una nueva zona de acampada para los nómadas fue rechazada en votación popular. También se rechazó un proyecto similar (por 59% en contra y 41% a favor) en la comuna de Boudevillers, cantón de Neuchâtel. En Winterthur, cantón de Zurich, se rechazó un proyecto de habilitación de una zona de acampada para los nómadas cuando se votó el plan de afectación.

²¹⁸ En los planes de afectación deben existir zonas y lugares que se presten a la estancia de este grupo de población y que correspondan a sus tradiciones. De no ser así, las autoridades competentes deberán adaptar las zonas edificables existentes para que sea posible este tipo de utilización, ATF 129 II 321, 327.

²¹⁹ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel Landsschaft (SGS) 100, artículo 109: Kanton und Gemeinden helfen Fahrenden bei der Suche nach Standplätzen.

²²⁰ Systematische Gesetzessammlung des Kantons Aargau (SAR) 110, artículo 48: Der Kanton kann in Zusammenarbeit mit den Gemeinden nichtsesshaften ethnischen Minderheiten geeignete Örtlichkeiten für einen befristeten Aufenthalt zur Verfügung stellen.

facilitado terrenos a estos efectos, ya sea para transformarlos directamente en zonas destinadas a los nómadas, ya sea para cambiarlos por terrenos más adecuados.

308. La Confederación no ha permanecido tampoco inactiva: cada vez que ha tenido la posibilidad estos últimos años, el Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deportes (DDPS) ha puesto a disposición de los nómadas terrenos temporalmente no utilizados para que pudieran detenerse espontáneamente. Se prevé además estudiar en los próximos años si no sería posible transformar ciertos terrenos militares desafectados en zonas de tránsito o de acampada. Tras la reforma Ejército XXI, el DDPS prevé que, entre el momento actual y 2010, se desprenderá de unas 10.000 fincas, que se pondrán en venta con el acuerdo de los cantones. Como la Confederación tiene también que contribuir a la aplicación del fallo del Tribunal Federal de 28 de marzo de 2003, el DDPS llamará la atención de los cantones sobre los terrenos de que se proponga separarse y que se prestarían para la habilitación de zonas de tránsito o de acampada de nómadas y, si es posible, los venderá a los cantones y las comunas a reserva de este tipo de afectación.

309. Estos últimos años, la Fundación "Asegurar el futuro de los itinerantes suizos" se ha centrado esencialmente en el problema que plantea la penuria de zonas de tránsito y de acampada. La secretaría de la Fundación funciona como punto de contacto para los propios nómadas y para las comunas. Aconseja y ayuda a las partes en caso de problemas relacionados con las zonas de acampada o tránsito y ejerce incluso funciones de mediación. La *Radgenossenschaft* colabora estrechamente con otras organizaciones de nómadas y sirve de mediadora entre las autoridades y los nómadas en materia de habilitación o conservación de las zonas de acampada o tránsito.

J. Discriminación racial en el sector privado (CERD/C/60/CO/14, párrafo 16)

310. Suiza responde en los párrafos que siguen a la solicitud de información del Comité acerca de la legislación vigente sobre la prohibición de la discriminación racial en el sector privado, en esferas como el empleo, la vivienda, la enseñanza, la salud y el acceso a los lugares públicos.

1. Consideraciones generales

311. En lo que respecta a la prohibición de toda discriminación y a la eventualidad de un efecto horizontal sobre el sector privado, remitimos a nuestra respuesta contenida en el informe inicial (CERD/C/270/Add.1, párr. 57) y en los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 86 a 88).

312. Además de las disposiciones que garantizan los derechos fundamentales (Constitución Federal, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el derecho suizo contiene las bases legales necesarias para prevenir la discriminación en el marco de leyes específicas. En virtud del párrafo 3 del artículo 35 de la Constitución Federal, las autoridades velan por que los derechos fundamentales, en la medida en que se presten a ello, estén también protegidos en las relaciones entre particulares. Los tribunales pueden pues, interpretando las percepciones de derecho civil en una situación de derecho privado e invocando el deber de protección del Estado, obtener que se aplique la prohibición de toda discriminación entre particulares.

313. El derecho suizo se funda en la autonomía individual. En materia de obligaciones, esta autonomía individual se materializa en la libertad contractual, que entraña, entre otras cosas, la libertad de las transacciones, la libertad de elegir a la otra parte en el contrato, la libertad de definir el contenido del contrato, la libertad de forma y la libertad de denuncia del contrato. Como componentes de la libertad contractual, la libertad de transacción y la libertad de elegir a la otra parte del contrato pueden quedar excepcionalmente limitadas por las restricciones que impongan las partes contratantes. Este tipo de restricciones se funda en un contrato o en una base legal. La Constitución autoriza en principio a los particulares a diferenciar en casos en que el Estado no tendría derecho a ello y tal diferenciación se consideraría discriminación o desigualdad de trato contraria a la Constitución.

314. Según la jurisprudencia y la doctrina dominante y con la excepción de ciertos casos especiales, queda excluida por principio la repercusión directa de la prohibición de toda discriminación en las relaciones entre particulares. En un fallo reciente, el Tribunal Federal²²¹ ha estimado que, en ausencia de bases legales explícitas, sería posible, muy excepcionalmente, concluir que existe una obligación de contratar de derecho privado sobre la base de principios generales. Según el Tribunal Federal, procede admitir que tal obligación existe cuando se cumplen todas y cada una de las cuatro condiciones siguientes²²²:

- La prestación de que se trata es objeto de una oferta general y pública;
- La oferta guarda relación con necesidades ordinarias, está a disposición de prácticamente todo el mundo y puede ser aceptada todos los días;
- A causa de la posición de fuerza de quien la ofrece en el mercado, los posibles clientes no disponen de otra alternativa aceptable para satisfacer sus necesidades normales;
- Quien hace la oferta no invoca razones objetivamente justificadas para rehusar el contrato.

315. Se observa pues que, con unas cuantas excepciones, no hay obligación general de contratar en derecho privado suizo. Siempre que no infrinjan la legislación penal, los particulares pueden por lo tanto, en sus relaciones jurídicas privadas, concluir contratos -de trabajo o de arrendamiento, por ejemplo- con quien deseen, independientemente de la prohibición de toda discriminación racial.

316. En el sector privado, el derecho civil suizo reconoce el principio de la protección de la personalidad (art. 28 CC), que se aplica no sólo al valor moral del ser humano sino también a su consideración profesional y social. Se puede considerar que la difamación por motivos racistas

²²¹ AFT 129 III 35.

²²² Bucher, Nicht, "Kontrahierungspflicht" - Schon eher Schultz vor Boykott, Recht 2003, cuaderno 3, págs. 101 a 115.

atenta contra la dignidad humana, por lo que infringe el principio de la protección de la personalidad reconocido en el derecho civil²²³.

2. Empleo

317. En lo que respecta a las disposiciones legales en materia de contrato de trabajo, señalemos todavía lo siguiente²²⁴.

318. En sus respuestas a dos intervenciones parlamentarias²²⁵ relativas a la discriminación racial en el mundo del trabajo, el Consejo Federal estimó que la aplicación rigurosa de las disposiciones existentes debería tener prioridad sobre la creación de una legislación específica en materia de lucha contra la discriminación en el mundo del trabajo. Consideró que era preciso dar a las empresas y a los interlocutores sociales la posibilidad y el tiempo necesarios para elaborar instrumentos de prevención y de intervención sobre la base de una colaboración libremente aceptada antes de contemplar la adopción de nuevas disposiciones legales. El Consejo Federal se declaró además convencido de que la lucha contra la discriminación requiere también medidas que favorezcan la integración de los extranjeros a diversos niveles.

319. En caso de atentados contra el honor debidos a difamación por motivos racistas en el sector del trabajo, se aplica el artículo 28 (CCS)²²⁶. La protección de la personalidad está también garantizada en el artículo 6 de la Ley del trabajo (LTr)²²⁷. El empleador debe así tomar todas las medidas necesarias para proteger la integridad personal de los trabajadores.

320. En virtud del artículo 328 del Código de obligaciones²²⁸, el empleador tiene que proteger y respetar la personalidad del trabajador en las relaciones laborales. Esta disposición entraña la protección contra el acoso y el acoso racista, así como el respeto del principio de igualdad de trato.

321. Según el artículo 336 del Código de obligaciones, son improcedentes los despidos por una razón inherente a la personalidad de la otra parte -la pertenencia étnica, por ejemplo- a menos

²²³ Caplazi, "Wissenstransfer" gegen Diskriminierung in der Arbeitswelt - Bulletin humanrights.ch N° 1, junio de 2004, párr. 3.

²²⁴ Egger/Bauer/Künzi, Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt - Eine Bestandesaufnahme von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten - estudio encargado por el Servicio de Lucha contra el Racismo, Berna, marzo de 2003 (sólo existe en alemán).

²²⁵ Interpelación de Bühlmann Cecilie de 19 de junio de 2003 sobre "La discriminación racial en el mundo del trabajo" (03.3372) y moción del Grupo de los Verdes de 17 de diciembre de 2004 sobre la "Ley contra la discriminación racial en el mundo del trabajo" (04.3791).

²²⁶ RS 210.

²²⁷ RS 822.11.

²²⁸ RS 220.

que esta razón no esté vinculada con la relación de trabajo o cause en un punto esencial un perjuicio grave al trabajo en la empresa. Por lo demás, nos remitimos al comentario actualizado que figura en los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/35/Add.2, párr. 87).

322. Fundándose en las disposiciones mencionadas, en dos causas distintas la magistratura de trabajo ha condenado a la reparación de los daños morales a empleadores que habían rehusado contratar a candidatos suizos de origen extranjero a causa de ese origen. La magistratura de trabajo de Zurich fundó su fallo en el artículo 28 del CC y calificó la actitud del empleador de grave atentado contra la personalidad de la víctima²²⁹. La de Lausana estimó, por su parte, que se había violado la obligación de proteger la personalidad del trabajador en el sentido del artículo 328 del Código de obligaciones²³⁰.

323. Los contratos colectivos de trabajo que prevén expresamente la no discriminación de los trabajadores migrantes son todavía poco frecuentes en Suiza. Hay principios relativos a la no discriminación en los contratos colectivos de trabajo de La Poste, Swisscom y Chemins de Fer Fédéraux (CFF). Aparte del sexo y el estado de salud, las características enumeradas como motivos de discriminación inadmisibles son el origen, la cultura, el idioma, la religión o la forma de vida. La Poste menciona incluso los sectores a los que se aplica la prohibición de toda discriminación, así como las medidas para su cumplimiento²³¹.

324. Con cargo al crédito para proyectos contra el racismo y en favor de los derechos humanos, el Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR) ha encargado un estudio titulado "Un mundo del trabajo sin discriminación"²³². Los autores de este estudio reseñan las medidas de lucha contra la discriminación en materia de empleo y proponen métodos concretos. El estudio se ha presentado y debatido públicamente en un seminario al que asistieron eminentes representantes de las asociaciones patronales y de los sindicatos, así como del SECO y de la OFFT.

325. Fundándose en un estudio realizado sobre este tema, la Comisión Federal de Extranjería (CFE) formuló en noviembre de 2003 unas recomendaciones encaminadas a mejorar la integración de los migrantes en el mercado del trabajo. Desde el punto de vista de la CFE, todos los interesados tienen que intervenir para mejorar la situación de los inmigrados titulares de una autorización en el mercado del trabajo suizo. Tanto las instituciones del Estado como los interlocutores sociales y, a fin de cuentas, las empresas privadas tendrán que aportar su contribución. Según la CFE, los principios aplicables son la igualdad de trato entre la mano de obra suiza y extranjera, así como la igualdad de oportunidades y la no discriminación en la formación y en la vida profesional. Partiendo de estos principios que, según ella, condicionan el mejoramiento de la situación de los trabajadores extranjeros, la Comisión Federal de Extranjería ha formulado concretamente las recomendaciones siguientes: favorecer el acceso de los jóvenes

²²⁹ Fallo de 13 de enero de 2006 de la magistratura de trabajo de Zurich, AN05 04 01.

²³⁰ Fallo de 1º de junio de 2005 de la magistratura de trabajo de Lausana.

²³¹ Möglichkeiten von Massnahmen gegen rassistische Diskriminierung in der Arbeitswelt, Th. Egger/T. Bauer/K. Künzi, marzo de 2003, pág. 63.

²³² RS 220.

al mundo del trabajo, fomentar las calificaciones individuales para facilitar la búsqueda de empleo y favorecer la integración en la empresa²³³.

3. Vivienda

326. Actualmente, la demanda en el mercado de la vivienda es superior a la oferta²³⁴. Esta situación permite al arrendador elegir entre un gran número de posibles arrendatarios, lo que puede desfavorecer a los extranjeros que buscan alojamiento. Se ha dado por ejemplo el caso de un propietario que precisó expresamente en su anuncio que "por razones demoscópicas" deseaba que el futuro inquilino tuviese pasaporte suizo²³⁵. Se han lanzado diversos proyectos con la esperanza de que la situación mejore. Citaremos dos ejemplos:

- Hace ya algún tiempo que la ciudad de Berna propone a los administradores de inmuebles privados una mesa redonda a este respecto y organiza cursos para conserjes y colaboradores de las agencias inmobiliarias con objeto de ayudarles a solucionar los conflictos interculturales con connotaciones racistas en sus inmuebles²³⁶;
- En el cantón de Zurich se sensibiliza a estos problemas a los colaboradores de las gerencias inmobiliarias que tienen una función clave. Se han previsto además otros proyectos para mejorar la calidad de vida y aumentar el índice de satisfacción de los inquilinos en los barrios donde la cohabitación plantea problemas²³⁷.

327. En los párrafos 181 a 183 *supra* se mencionan otros proyectos lanzados en el plano nacional.

328. Las observaciones generales relativas a la concepción y a los límites de la autonomía individual que figuran en los párrafos 311 a 316 *supra* se aplican también al derecho en materia de arrendamientos urbanos. Las personas a quienes se rescinde el contrato de alquiler por motivos racistas tienen la posibilidad de invocar en su defensa una violación de las disposiciones de protección de la personalidad (art. 28 CCS) o del principio de la buena fe (art. 2 CCS).

²³³ Integración y trabajo - Recomendaciones de la Comisión Federal de Extranjería (CFE) para mejorar la integración de los migrantes en el mercado del trabajo, noviembre de 2003, http://www.eka-cfe.ch/f/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_f.pdf.

²³⁴ En 2003, el 0,91% de las viviendas estaban desocupadas en Suiza. Sobre todo en las aglomeraciones, la vivienda es un bien escaso. En el cantón de Ginebra, el porcentaje de viviendas desocupadas ha descendido a 0,17%. Examen del mercado de la vivienda, mayo de 2004, Oficina Federal de la Vivienda, www.admin.ch.

²³⁵ www.espache.ch, Berner Zeitung, Bernhard Ott., "Nur für Schweizer Mieter", 6 de julio de 2004.

²³⁶ Welten unter einem Dach, Koordinationsstelle für Integration der Stadt Bern, www.bern.ch.

²³⁷ Domicil Wohnkultur - Dialog statt Konfrontation, www.domicilwohnen.ch.

329. La libertad contractual no autoriza a los arrendadores a rehusar a un inquilino adecuado, propuesto por el inquilino que haya rescindido el contrato antes de plazo, a causa de temores infundados, antipatía o actitud fundamentalmente hostil hacia determinada categoría de personas. El Tribunal Federal ha considerado que los solicitantes de asilo son candidatos aceptables para los arrendadores y que éstos no tienen derecho a rehusarlos únicamente a causa de su estatuto jurídico²³⁸.

4. Educación

330. Los cantones son esencialmente autónomos en materia de educación durante el período de la escolaridad obligatoria. La enseñanza elemental (primaria y secundaria básica) es obligatoria y debe ser gratuita para todos los niños inscritos en la escuela pública. Los padres tienen sin embargo la posibilidad de enviar a sus hijos a una escuela privada²³⁹. Las escuelas privadas definen por su cuenta los criterios de admisión, con arreglo al principio de la autonomía individual.

331. Al término de la escolaridad obligatoria, el 90% de los jóvenes continúan la formación. A este nivel, secundaria superior, los jóvenes pueden elegir entre dos vías: la vía de formación general (institutos y escuelas de grado diploma)²⁴⁰ o el paso a la formación profesional. En la enseñanza terciaria B entran las escuelas superiores especializadas, los exámenes profesionales y los exámenes profesionales superiores. Este sector se rige por la Ley de formación profesional. La enseñanza terciaria A, que comprende las universidades, las escuelas politécnicas y las altas escuelas especializadas, pertenece en su mayoría al sector público y está pues sujeta al derecho público²⁴¹. En Suiza, la formación profesional reviste gran importancia porque dos tercios de los jóvenes terminan este tipo de formación. A raíz de la evolución económica y social observada en Suiza, el mercado de la formación profesional está sujeto a crecientes tensiones. Los jóvenes con dificultades escolares y los procedentes de la última ola de inmigración son los que tropiezan con mayores dificultades para hallar una plaza de aprendizaje²⁴². Los que en peor situación se hallan son los jóvenes originarios de los Estados de la ex Yugoslavia. En las familias inmigradas,

²³⁸ ATF 119 II 36 ss. y 38 y s.; 117 II 156 ss. y 159.

²³⁹ Según las indicaciones de la CDIP, la proporción de alumnos de primaria inscritos en escuelas privadas es de 2,3%. Este porcentaje pasa a 5,4% en la enseñanza secundaria. Contribución suiza a la base de datos "Eurybase - base de datos sobre los sistemas de enseñanza en Europa", situación al 1º de enero de 2001.

²⁴⁰ A este nivel, las escuelas privadas absorben aproximadamente el 11% de los alumnos; indicaciones de la CDIP, Eurybase de 1º de enero de 2001.

²⁴¹ La proporción de estudiantes inscritos en centros de formación privados es de 17,6%; indicaciones de la CDIP, Eurybase de 1º de enero de 2001.

²⁴² Según el informe relativo a la situación del mercado de plazas de aprendizaje, junio de 2004, OFFT.

la búsqueda de una plaza de formación es a menudo tanto más difícil, cuanto que sus miembros dominan mal el idioma del país²⁴³.

332. Inspirándose en un método de análisis aplicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), investigadores suizos han medido el grado de discriminación a que se exponen los jóvenes extranjeros que buscan su primer empleo²⁴⁴. Con igualdad de calificaciones, los jóvenes migrantes que han seguido sin embargo su escolaridad en Suiza tenían claramente menos posibilidades que la media de hallar un empleo si sus padres eran originarios de un Estado no miembro de la Unión Europea.

333. La Confederación tiene conciencia de estas dificultades y ha tomado pues medidas para aumentar las oportunidades de los jóvenes que buscan una plaza de formación.

334. Colaboradores especializados llaman la atención de los jóvenes que no han encontrado una plaza de aprendizaje sobre las plazas vacantes, les aconsejan y transmiten su expediente a las empresas. De los migrantes se ocupan personas de su propia cultura.

335. Desde hace unos años se observa con una frecuencia cada vez mayor la llegada de jóvenes inmigrantes mayores de 16 años, edad que no les permite ya recibir enseñanza en una escuela a nivel de la escolaridad obligatoria. La Oficina Federal de Formación Profesional y Tecnología (OFFT) recomienda²⁴⁵ que se creen para estos jóvenes de edad comprendida entre 15 y 21 años vías de transición que les ayuden en las esferas en las que todavía tienen lagunas de modo que puedan al cabo integrarse en los ciclos ordinarios de la formación profesional. Desea además que las empresas que forman aprendices y las escuelas profesionales den pruebas de mayor sensibilidad y comprensión por la situación de estos jóvenes. La Confederación apoya financieramente los esfuerzos que los cantones despliegan a este respecto, a condición de que se respeten las recomendaciones de la OFFT. Una encuesta de la CDIP efectuada en los cantones ha revelado que estas recomendaciones se siguen en casi todas partes.

336. La segunda ordenanza sobre las plazas de aprendizaje²⁴⁶ se concibió en forma de un programa de acción, que representa una inversión en proyectos de futuro, a nivel de la enseñanza secundaria superior, lanzados por los cantones, asociaciones profesionales, instituciones o la Confederación. Este programa de acción ha durado de 2000 a 2004 y ha permitido financiar proyectos innovadores a razón de 100 millones de francos. Su objetivo declarado era, entre otras

²⁴³ Informe final del Grupo de Trabajo, "Plazas de aprendizaje en 2003", Oficina Federal de Formación Profesional y Tecnología (OFFT), 22 de marzo de 2004.

²⁴⁴ Forum N° 3/2004, Rosita Fibbi, Bülent Kaya, Entienne Piquet, "Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence", páginas 38 a 41, Neuchâtel, Foro Suizo para el estudio de las migraciones de población, www.migration-population.ch.

²⁴⁵ OFFT, Recomendación 2000 relativa a las ofertas de transición entre la escolaridad obligatoria y la formación profesional, Berna, mayo de 2000, www.bbt.admin.ch/berufsbil/publikat/transit/f/ofform.pdf.

²⁴⁶ RS 412.100.41.

cosas, corregir los problemas estructurales existentes en el mercado de las plazas de aprendizaje, aumentar la oferta de plazas de formación y fomentar la igualdad de trato entre hombres y mujeres. El programa de acción ha sido reemplazado por la nueva Ley de formación profesional (LFPr)²⁴⁷ que entró en vigor el 1º de enero de 2004. Esta nueva ley tiene en cuenta los cambios que han transformado el mundo de la formación profesional y del trabajo y está adaptada a las necesidades del momento. Una de las tareas fundamentales de la educación y la formación es garantizar la integración en la economía y la sociedad de los jóvenes y los adultos con lagunas en su formación. Es importante responder a exigencias cada vez más elevadas mediante una ampliación de la oferta destinada a los buenos alumnos y a los alumnos con dificultades de aprendizaje. Está pues previsto crear vías de orientación práctica con un perfil de calificación propia para los alumnos deficientes.

5. Salud pública

337. Los inmigrados pertenecen en su mayor parte a estratos sociales y categorías profesionales desfavorecidas, lo que tiene una influencia negativa en su salud. La precariedad de su situación, sobre todo si viven en Suiza ilegalmente, pone más en peligro el estado de salud de estas personas, sin contar con que los problemas de idioma, así como problemas estructurales y sociales como la exclusión y la discriminación, constituyen para los migrantes otros tantos obstáculos suplementarios que deberán superar para acceder a las prestaciones en materia de salud. La investigación y la experiencia práctica han demostrado estos últimos años que el acceso al sistema de salud es más difícil para la población extranjera, aproximadamente el 21% de la población residente, que para la población local.

338. Consciente de este problema, la Confederación ha elaborado la estrategia "Migración y salud 2002 a 2007"²⁴⁸, fundada en los resultados de una encuesta de gran envergadura efectuada en el sector de la migración. El Consejo Federal adoptó esta orientación estratégica de la Confederación para el sector de la salud y las migraciones en verano de 2002. Su objetivo a largo plazo es instaurar un sistema de salud capaz de responder a las necesidades de una sociedad modificada por las migraciones, con objeto de facilitar el acceso al sector de la salud. Con el firme propósito de eliminar los obstáculos que impiden a ciertos grupos recibir las prestaciones de salud, se ha previsto crear servicios de coordinación de la oferta de salud y poner a disposición de los migrantes prestaciones específicas, intérpretes y mediadores interculturales.

²⁴⁷ SR 412.10.

²⁴⁸ La estrategia ha sido elaborada por la Oficina Federal de Salud Pública en colaboración con la Oficina Federal de Refugiados y la Oficina Federal de Inmigración, Integración y Emigración (reunidas hoy en la Oficina Federal de Migraciones (OFM)) y con la Comisión Federal de Extranjería (CFE). Versión revisada tras consulta con las Oficinas (febrero de 2002); <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/00395/00396/index.html?lang=fr>. El 18 de mayo de 2005, el Consejo Federal prorrogó la estrategia un año, hasta 2007. Véase más información sobre la migración y la salud en www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/00394/index.html?lang=fr.

339. Los cinco sectores de intervención de la estrategia " Migración y salud 2002 a 2007" son:

- La formación (formación y formación continua);
- La información²⁴⁹, la prevención y la promoción de la salud;
- La asistencia sanitaria;
- Las prestaciones terapéuticas para solicitantes de asilo y refugiados traumatizados; y
- La investigación (bases, evaluación y supervisión).

340. La migración no abarca solamente a la población residente autorizada a permanecer en Suiza de forma duradera: los solicitantes de asilo y los extranjeros en situación irregular representan un verdadero desafío desde el punto de vista de los sectores preventivos y curativos de la salud pública (véanse los párrafos 184 a 186 *supra*). La Confederación está encargada de un modo general de velar por la salud de la población que vive en el territorio suizo, es decir, no sólo los nacionales suizos sino también las personas de nacionalidad extranjera. El mandato de la Confederación en lo que respecta a la salud de la población inmigrada obedece al objetivo general de un sistema de salud de concepción global. Como la estrategia antes presentada, este sistema se funda en los tres pilares siguientes: igualdad de oportunidades, adecuación de las prestaciones y responsabilidad individual.

341. Cabe afirmar en resumen que se aspira a una apertura del sistema de salud suizo para tener en cuenta las necesidades que han surgido como resultado de la inmigración con objeto de responder a los problemas específicos de esos grupos de personas, desfavorecidas desde los puntos de vista económico y social. La necesidad de medidas especiales en el sector de la migración y la salud no responde esencialmente a diferencias culturales sino a problemas de comunicación y a lagunas resultantes de la posición social. La apertura del sistema de salud a que se aspira y la deseada sensibilización podrá además ser también provechosas para ciertos grupos indígenas marginados, que tropiezan a menudo con problemas semejantes²⁵⁰.

6. Acceso a todos los lugares y servicios destinados al público

342. En lo que respecta a la cuestión del acceso de todos a los lugares y servicios destinados al público, remitimos al comentario que figuraba en los informes periódicos segundo y tercero (CERD/C/351/Add.2, párrs. 213 y 214).

²⁴⁹ El nuevo sitio www.migesplus.ch en Internet propone a los especialistas en salud, asistencia social y educación una panorámica del material de información sobre temas de salud existente en los idiomas de los migrantes sobre temas de salud.

²⁵⁰ Forum N° 3/2004, Spang/Halselmann, Bundesstrategie, "Migration und Gesundheit 2002-2006": Struktureller Ansatz unter Berücksichtigung der Zielgruppen, págs. 21 a 26, Neuchâtel. Foro suizo para el estudio de las migraciones y la población, www.migration-population.ch/fileadmin/sfm/publications/f/03_forum.pdf.

343. La denegación de prestaciones, en el sentido del párrafo 5 del artículo 261 *bis* del Código Penal, es un caso típico de discriminación racial. Se trata del hecho de "denegar a una persona o a un grupo de personas, a causa de su pertenencia racial, étnica o religiosa, una prestación destinada al uso público". Para que pueda existir una infracción, es necesario pues que la prestación de que se trate sea propuesta públicamente. Estamos por consiguiente en un dominio cuasi público, al que ya no es aplicable la protección de la esfera privada. Como no es fácil obtener pruebas de esta infracción -nadie admite normalmente un motivo racista en el procedimiento- las condenas fundadas en esta norma son raras. No cabe duda alguna de que es muy difícil en la práctica demostrar que el autor ha denegado esa prestación precisamente a causa de la pertenencia racial, étnica o religiosa de quién la denuncia.

344. Hay sin embargo ciertos casos en los que las autoridades penales han tenido que tratar asuntos relacionados con las disposiciones sobre denegación de prestaciones. Se ha tratado casi siempre de denuncias presentadas por personas a quienes se ha negado la entrada en un club. La negativa a suministrar a ciertos grupos una prestación destinada al público no es penalmente reprobable si se basa en motivos objetivamente fundados. En cuanto a qué se entiende exactamente por motivos objetivamente fundados, la jurisprudencia no se ha pronunciado todavía de un modo definitivo. La denegación es difícilmente justificable, en especial cuando los miembros de un grupo específico nunca han causado con anterioridad problemas a causa de un comportamiento inadecuado.

K. Artículo 14 de la Convención (CERD/C/60/CO/14, párrafo 17)

345. El 19 de junio de 2003, Suiza reconoció el procedimiento de comunicación individual en el sentido del artículo 14 de la Convención. La CFR propone su ayuda a los interesados, a los servicios de asesoramiento y recurso y a los abogados que desean saber más acerca del procedimiento que han de seguir para presentar una comunicación al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial²⁵¹.

L. Aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban (CERD/C/60/CO/14, párrafo 18)

346. Suiza participó activamente y con éxito en la preparación y la organización de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Lejos de constituir el comienzo o el fin de un proceso, la presencia de Suiza en la Conferencia de Durban fue sólo una actividad entre otras muchas. Suiza se ocupa en efecto constantemente de concebir y multiplicar los instrumentos de sensibilización, prevención y lucha contra la discriminación. No es necesario pues a su juicio idear un programa de acción nuevo para aplicar los resultados de la Conferencia Mundial. Lo que hay que hacer es reexaminar con espíritu crítico los instrumentos existentes habida cuenta de la experiencia de Durban y fijar las prioridades en consecuencia.

347. La primera medida tomada, antes de fines de 2002, fue la publicación de una versión francesa y una versión alemana de la Declaración política y del Programa de Acción de la Conferencia Mundial en Internet, pero también en forma de folleto.

²⁵¹ <http://www.edi.admin.ch/ekr/beratung/00556/00558/index.html?lang=fr>.

348. Inspirándose en los debates y resultados de la Conferencia de Durban, el Servicio de Lucha contra el Racismo²⁵² ha identificado cuatro temas principales en los que se propone centrar prioritariamente su actividad durante los próximos años, en colaboración con los organismos competentes:

- a) Proteger y ayudar a las posibles víctimas, profesionalizar la prevención y la intervención en caso de conflicto, así como constituir organizaciones de grupos destinatarios, como negros o nómadas, y profesionalizar las organizaciones de esta clase ya existentes: el Servicio de Lucha contra el Racismo tiene por mandato establecer, en colaboración con los cantones y con organizaciones privadas, una red de puntos de contacto y centros de asesoramiento a las víctimas de la discriminación racial y de ayuda en caso de conflicto. En el contexto del programa nacional de investigación "Integración y exclusión" (PNR 51), habrá tres proyectos específicamente consagrados a la historia de la discriminación de los nómadas en Suiza.
- b) Establecer la supervisión sistemática de los actos racistas y discriminatorios: el Gobierno suizo ha encomendado al SLR que examine las posibilidades de tal supervisión, teniendo en cuenta la necesidad de armonizarla con las actividades europeas que se orientan en la misma dirección. En el marco del Programa nacional de investigación "Extremismo de derechas, causas y medidas para combatirlo" (PNR 40+) se ha previsto un proyecto piloto de esta clase.
- c) Prevención de la discriminación e integración de los migrantes: la Confederación se percata de la labor que queda todavía por realizar a este respecto y aporta a los cantones un apoyo sustancial con este fin. Son competentes a estos efectos la Oficina Federal de Migraciones (OFM) y la Comisión Federal de Extranjería (CFE).
- d) Lucha contra las nuevas formas de racismo: el Consejo Federal conoce los peligros que entraña el extremismo de derechas, no sólo a causa de la violencia latente de ciertos círculos de jóvenes. Un grupo de trabajo del DFJP ha presentado propuestas concretas para combatir el fenómeno. Además, el Consejo Federal ha creado un módulo de investigación con objeto de permitir la ejecución de una serie de proyectos como parte del Programa nacional de investigación "Extremismo de derechas, causas y medidas para combatirlo" (PNR 40+).

²⁵² Suiza ha encargado al Servicio de Lucha contra el Racismo (SLR) que coordine las medidas de aplicación.

Lista de abreviaturas

AELE	Asociación Europea de Libre Cambio
AIEP	Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision Autoridad independiente de examen de las denuncias sobre radio y televisión
ALCP	Acuerdo sobre la libre circulación de las personas
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse (recueil officiel) Sentencias del Tribunal Federal Suizo (Repertorio Oficial)
AVS/AI	Assurance vieillesse et survivants/assurance invalidité Seguro de vejez y viudedad/Seguro de invalidez
CAT	Comité de las Naciones Unidas contra la tortura
CC	Código Civil suizo de 10 de diciembre de 1907 (RS 210)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferencia de directoras y directores de los departamentos cantonales de justicia y policía
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique Conferencia suiza de directores cantonales de instrucción pública
CE	Communauté européenne Comunidad Europea
CEDH	Convenio de 4 noviembre de 1950 para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (RS 0.101)
CF	Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril 1999 (RS 101)
CFE	Comisión Federal de Extranjería
CFR	Comisión Federal contra el racismo
CP	Código penal suizo de 21 de diciembre de 1937 (RS 311.0)
CPM	Código penal militar de 13 de junio de 1927 (RS 321.0)
CPT	Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes

DDC	Dirección de Desarrollo y Cooperación
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports Departamento Federal de Defensa, Protección de la Población y Deportes
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères Departamento Federal de Relaciones Exteriores
DFI	Departamento Federal del Interior
DFJP	Departamento Federal de Justicia y Policía
ECRI	Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia
FED	Fondation éducation et développement Fundación Educación y Desarrollo
FF	<i>Feuille fédérale</i> <i>Boletín Oficial</i> de la Confederación
FRS	Francos suizos
GfS	Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
JAAC	Jurisprudencia de las autoridades administrativas de la Confederación (vol. (año) número)
LAMal	<i>Loi fédérale sur l'assurance maladie</i> Ley federal de 18 de marzo de 1994 sobre el seguro de enfermedad (RS 832.10)
LAsi	Ley sobre el asilo de 26 de junio de 1998 (RS 142.31)
LAVI	Ley de 4 de octubre de 1991 sobre la ayuda a las víctimas (RS 312.5)
LAVS	<i>Loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants</i> Ley federal de 20 de diciembre de 1946 sobre el seguro de vejez y viudedad (RS 831.10)
LDP	Ley federal de 17 de diciembre de 1976 sobre los derechos políticos (RS 161.1)
LEtr	Ley federal de extranjería (02.024)
LFIS	Ley federal sobre la investigación secreta (RS 312.8)

LFPr	Ley federal de 13 de diciembre de 2002 sobre la formación profesional (RS 412.10)
LMSI	<i>Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure</i> Ley federal de 21 de marzo de 1997 por la que se establecen medidas de establecimiento de la seguridad interior (RS 120)
LN	Ley federal de 29 de septiembre de 1952 sobre la adquisición y la pérdida de la nacionalidad (RS 141.0)
LPers	Ley de 24 de marzo de 2000 sobre el personal de la Confederación (RS 172.220.1)
LSCPT	<i>Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication</i> Ley federal de 6 de octubre de 2000 sobre la vigilancia de la correspondencia postal y las telecomunicaciones (RS 780.1)
LSEE	<i>Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers</i> Ley federal de 26 de marzo de 1931 sobre estancia y establecimiento de extranjeros (RS 142.20)
LTAF	Ley federal de 17 de junio de 2005 sobre el Tribunal Administrativo Federal (RS 173.32)
LTF	Ley de 17 de junio de 2005 sobre el Tribunal Federal (RS 173.110)
LTr	Ley federal de 13 de marzo de 1964 sobre el trabajo en la industria, la artesanía y el comercio (RS 822.11)
LUsc	<i>Loi fédérale sur l'usage de la contrainte dans le cadre du droit des étrangers et des transports ordonnés par une autorité fédérale</i> Ley Federal sobre el empleo de medidas coercitivas en el marco del derecho de extranjería y los transportes ordenados por una autoridad federal
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFE	Oficina Federal de Extranjería
OFFT	Oficina Federal de Formación Profesional y Tecnología
OFM	Oficina Federal de Migraciones
OFS	Office fédéral de la statistique Oficina Federal de Estadística

OIE	Ordenanza de 13 de septiembre de 2000 sobre la integración de los extranjeros (RS 142.205)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLE	Ordenanza de 6 de octubre de 1986 por la que se limita el número de extranjeros (RS 823.21)
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OSYMIC	Ordonnance sur le système d'information central sur la migration Ordenanza sobre el sistema de información central sobre la migración
PNR	Programme national de recherche Programa Nacional de Investigación
RO	<i>Recueil officiel des lois fédérales</i> Repertorio oficial de leyes federales (citadas por año y por volumen más la página)
RS	<i>Recueil systématique du droit fédéral</i> Repertorio sistemático del derecho federal
SECO	Secretaría de Estado de Economía
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung, desde 1904
SLR	Servicio de lucha contra el racismo
UDC	Unión Democrática del Centro
UE	Unión Europea
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
