



Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general
29 de noviembre de 2024
Español
Original: francés
Español, francés e inglés
únicamente

**Comité para la Eliminación de la Discriminación
contra la Mujer**

Información suministrada por Suiza sobre el seguimiento de las observaciones finales relativas a su sexto informe periódico*

[Fecha de recepción: 27 de noviembre de 2024]

* La versión original del presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial.



I. Mandato

1. En 1997, Suiza ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW; RS 0.108). Desde entonces, debe informar periódicamente del progreso y los desafíos observados en la aplicación de la Convención. En octubre de 2022, Suiza presentó al comité pertinente, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, su sexto informe periódico sobre dicha aplicación. En sus observaciones finales (en adelante, “recomendaciones”) de 31 de octubre de 2022, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer solicitó a Suiza, entre otras cosas, que en el plazo de dos años proporcionara información por escrito sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones que figuraban en los párrafos 16 a), 32 a), 42 d) y 42 f)¹. Las recomendaciones mencionadas están vinculadas al fortalecimiento de la capacidad de las autoridades judiciales en relación con la aplicación directa y el uso de la Convención en los procedimientos judiciales (recomendación 16 a)), la eliminación de las discrepancias cantonales en la financiación asignada para hacer cumplir los derechos de las mujeres y la igualdad de género y la necesidad de que cada cantón disponga de una oficina de igualdad de género (recomendación 32 a)), la modificación de la definición de violación y otros delitos sexuales (recomendación 42 d)), así como la revisión de la reglamentación de los casos de dificultad extrema en los casos de violencia doméstica (recomendación 42 f)).

II. Fortalecimiento de la capacidad de las autoridades judiciales en relación con la aplicación directa y el uso de la Convención en los procedimientos judiciales

2. En opinión de las autoridades federales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer tiene “carácter esencialmente programático”. Así pues, en 1995, en su mensaje relativo a la Convención, el Consejo Federal evocó la jurisprudencia del Tribunal Federal sobre la interpretación de los tratados internacionales y afirmó que en su opinión, las disposiciones de la Convención no son, por lo general, directamente aplicables². En 2006, reafirmó este punto de vista en el mensaje relativo a la aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención³.

3. Si bien el Tribunal Federal no cuestiona la justiciabilidad de los derechos civiles y políticos (en particular los enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto II de las Naciones Unidas (RS 0.103.2)), es mucho más reservado con respecto a la aplicabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales. Así pues, en el marco de una constante jurisprudencia, constata que las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (pacto I de las Naciones Unidas (RS 0.103.1)) “no confieren, en principio, a los particulares derechos susceptibles de ser invocados ante la justicia”⁴. Esta práctica se aplica asimismo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

¹ Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Suiza, párr. 72, 31 de octubre de 2022.

² Mensaje del Consejo Federal de 23 de agosto de 1995 relativo a la Convención (FF 1995 IV 869), pág. 895. Según el Consejo Federal, no se puede excluir que el Tribunal Federal declare directamente aplicables algunas partes de los artículos 9 y 15, así como de los artículos 7 y 16 (*ibid.*).

³ Mensaje del Consejo Federal de 29 de noviembre de 2006 sobre la aprobación del Protocolo Facultativo de 6 de octubre de 1999 relativo a la Convención (FF 2006 9253), pág. 9279.

⁴ Véase, en particular, la decisión del Tribunal Federal ATF 135 I 161, preámbulo 2.2.

Discriminación contra la Mujer⁵. Según el Tribunal Federal, las obligaciones dimanantes de la Convención son fundamentalmente de carácter general y dejan a los Estados partes la opción de elegir los medios; las disposiciones de la Convención no establecen, por tanto, obligaciones subjetivas y justiciables de no discriminación contra la mujer. Al mismo tiempo, el Tribunal Federal afirma que las disposiciones “no son simples órdenes morales o políticas, sino que forman parte del orden jurídico objetivo”⁶.

4. El Tribunal Federal considera la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como complemento del artículo 8, párrafo 3, de la Constitución Federal (RS 101) y un reflejo concreto de este “mandato de igualdad formulado de manera más general”⁷. Al igual que el Tribunal Federal, el Tribunal Administrativo Federal destaca, en su jurisprudencia, la importancia de las normas de la Convención para una interpretación del derecho interno conforme al derecho internacional, pero precisa a continuación que “sin embargo, están dirigidas principalmente a las instituciones legislativas, políticas y sociales de los Estados Miembros. Por tanto, abordar [las infracciones denunciadas] no corresponde al Tribunal, sino a las instancias legislativas y políticas y a la sociedad”⁸.

5. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ya señaló la práctica aquí presentada de las autoridades federales en sus recomendaciones de 2003, 2009 y 2016. En cuanto a la última recomendación sobre el tema, la Oficina Federal para la Igualdad de Género informó al respecto específicamente, en primer lugar, al Tribunal Federal y los tribunales cantonales, así como a la Asociación Suiza de Magistrados Judiciales. Desde la perspectiva del presente informe de mitad de período, la Oficina Federal para la Igualdad de Género consultó posteriormente al Tribunal Federal, la Asociación Suiza de Magistrados Judiciales, la Conferencia de Directoras y Directores de los Departamentos Cantonales de Justicia y Policía, la Fundación para la Formación Continua de los Jueces Suizos y la Federación Suiza de Abogados sobre la incorporación de la Convención en la oferta de formación continua y sobre su importancia en la práctica, es decir, en la jurisprudencia⁹. A la luz de las respuestas obtenidas, cabe observar los aspectos que figuran a continuación.

6. En Suiza, la formación inicial y continua de los profesionales de la justicia está organizada de forma distinta según la profesión y el cantón. Para ejercer una actividad en el ámbito de la justicia, suele ser necesario haber cursado estudios de derecho. Las facultades de derecho de Suiza imparten, en este contexto, formación sobre la igualdad de género, su incorporación en el derecho constitucional e internacional y la situación jurídica resultante. Sin embargo, en Suiza no hay una formación inicial o formación continua destinada a los profesionales del derecho que se centre

⁵ Véase, por ejemplo, la decisión del Tribunal Federal ATF 139 I 257, preámbulo 6, o la decisión del Tribunal Federal 9C_737/2019, de 22 de junio de 2020, preámbulo 5. Véase también Erika Schläppi, Silvia Ulrich y Judith Wytenbach, *Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, Berna, 2015, parte 2 A, párr. 24.

⁶ Decisión del Tribunal Federal ATF 137 I 305, preámbulo 3.2. Como ejemplo de artículo que prevé medidas concretas en favor de la igualdad material de las mujeres, el Tribunal Federal cita el artículo 11, párrafo 2, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: protección contra el despido; licencia de maternidad remunerada; servicios de guardería.

⁷ Decisión del Tribunal Federal ATF 137 I 305, preámbulo 3.2.

⁸ Decisión del Tribunal Administrativo Federal F-4997/2022, de 10 de noviembre de 2022, preámbulo 6.3.

⁹ El Tribunal Federal renunció a responder a la segunda pregunta debido a la independencia judicial que tiene en materia de jurisprudencia.

específicamente en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

7. En el ámbito de competencia de los ministerios públicos, la cuestión de la igualdad se aborda en el marco de la formación continua específica, así como en la modificación de los fundamentos jurídicos del derecho penal. Habida cuenta de la revisión en curso del derecho penal relativo a los delitos sexuales¹⁰, los miembros de los ministerios públicos prestan mayor atención a estas cuestiones. Asimismo, se sensibiliza a los y las futuras policías sobre la igualdad y la importancia de las convenciones internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el marco de su formación inicial. Además, pueden seguir diversas actividades de formación continua sobre diversas formas de discriminación, en particular las causadas por estereotipos de género. En Suiza tampoco hay formación continua centrada en la igualdad para las juezas y los jueces o para las abogadas y los abogados. Sin embargo, las asociaciones profesionales, las instituciones de enseñanza superior generales y especializadas y los centros de formación cantonales organizan periódicamente jornadas de estudio y conferencias jurídicas que pueden estar dedicadas a temas vinculados a la igualdad y durante las cuales se puede hacer hincapié en la importancia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

8. Asimismo, conviene mencionar en este ámbito las normas mínimas para la formación inicial y continua en los ámbitos profesionales del derecho¹¹ y la policía¹², elaboradas por la Oficina Federal para la Igualdad de Género en colaboración con otros servicios federales, los cantones y la sociedad civil en el marco del Convenio de Estambul (RS 0.311.35), que definen las competencias en materia de violencia de género, sexual y doméstica que corresponden a las profesiones en cuestión. Estas normas mínimas van dirigidas a los responsables de la formación en las facultades y academias de derecho, las escuelas superiores especializadas, las escuelas de policía y el Instituto Suizo de Policía. También van dirigidas a las personas que trabajan en los ministerios públicos para adultos y para menores, los tribunales, las autoridades de protección del niño y del adulto, los bufetes de abogados y los cuerpos de policía.

9. En cuanto a la pertinencia de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en la práctica, las autoridades suizas de enjuiciamiento penal no la consideran prioritaria para su esfera de actividad en comparación con otros tratados internacionales¹³, ya que los objetivos previstos no están relacionados principalmente con el derecho penal. De modo general, se observa que en la mayoría de los casos, la jurisprudencia no hace referencia directa a la Convención, sino a las disposiciones correspondientes del derecho interno (véase más arriba la jurisprudencia del Tribunal Federal y del Tribunal Administrativo Federal).

¹⁰ Véase el párr. 4.

¹¹ Normas mínimas para la formación inicial y continua: ámbito profesional del derecho.

¹² Normas mínimas para la formación inicial y continua: ámbito profesional de la policía.

¹³ Por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul; RS 0.311.35), el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual (Convenio de Lanzarote; RS 0.311.40) o el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (RS 0.311.543).

III. Eliminación de las discrepancias cantonales en la financiación asignada para hacer cumplir los derechos de las mujeres y la igualdad de género y necesidad de que cada cantón disponga de una oficina de igualdad de género

10. El principio de la igualdad *de iure* (legal) y *de facto* (sustantiva) entre hombres y mujeres se enuncia en el artículo 8, párrafo 3. Al igual que las obligaciones dimanantes de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el mandato constitucional de garantizar la igualdad debe aplicarse a todos los niveles del federalismo estatal¹⁴.

11. Deseosos de evaluar la situación en los cantones en lo que respecta a esta segunda recomendación, la Oficina Federal para la Igualdad de Género realizó una amplia consulta en los cantones a través de la Conferencia de Gobiernos Cantonales y la Conferencia Suiza de Delegadas y Delegados para la Igualdad. Los resultados de esta consulta se pueden resumir como figura a continuación.

12. En los cantones, la situación es muy variable. La mayoría de los cantones y algunas grandes ciudades han establecido una organización encargada de cuestiones de igualdad bajo la forma de una oficina o de una comisión consultiva. Algunos cantones disponen a la vez de una oficina en el seno de la administración y de una comisión de igualdad. Actualmente, la Conferencia Suiza de Delegadas y Delegados para la Igualdad cuenta con 17 miembros cantonales y 8 miembros municipales y apoya, coordina, planifica y realiza actividades de ámbito nacional y contribuye a la formación de la opinión pública, así como a una política coherente en materia de igualdad. De los 9 cantones no representados en la Conferencia Suiza de Delegadas y Delegados para la Igualdad, 5 cuentan con una comisión de igualdad o una oficina que asegura la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres como función transversal, o con una oficina externa encargada de las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres.

13. Las diferentes oficinas cantonales y municipales se distinguen por su mandato. En cerca de la mitad de las oficinas, el mandato inicial se ha ampliado. Además de hacer hincapié en la igualdad entre mujeres y hombres, se ha atribuido a algunas de ellas la lucha contra la violencia de género, la política familiar o la igualdad de las personas LGBTI. En el caso de otras oficinas, se examina una posible ampliación del mandato.

14. Debido a su soberanía financiera, los cantones y los municipios deciden por sí mismos el alcance de los medios destinados a la aplicación de la igualdad. En este sentido, los cantones deciden, dentro de su ámbito de competencia, las estructuras institucionales que se dan a sí mismos y los recursos financieros que estas requieren.

15. Debido al federalismo, se observan diferencias considerables entre cantones y entre municipios en cuanto a los recursos que se ponen a disposición de las distintas oficinas de igualdad. Para la mayoría de las oficinas cantonales y municipales, el presupuesto ha permanecido más o menos constante estos últimos años, cuando no ha aumentado ligeramente debido a una ampliación del mandato. Las peticiones de recortes o de reducciones presupuestarias, formuladas en una minoría de cantones y ciudades en el contexto del debilitamiento de las finanzas públicas, han sido rechazadas por los órganos legislativos.

16. Además, se concluye de la consulta que, para la mayoría de los cantones, eliminar las disparidades cantonales en materia de financiación de las políticas aplicadas en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres, tal como recomienda

¹⁴ Véase la decisión del Tribunal Federal 1C_504/2016, de 19 de octubre de 2017, preámbulo 4.2 y preámbulo 4.5, así como la decisión del Tribunal Federal ATF 131 I 305, preámbulo 4.

el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, no es ni políticamente realista ni deseable, también debido a cuestiones de federalismo. Aunque los cantones coinciden en decir que es necesario asignar a la cuestión los medios suficientes, la mayoría de ellos estiman que el tipo de estructura más conveniente y el alcance de los medios financieros necesarios dependen de la situación y las condiciones propias de cada cantón. La mayoría de estos estiman, además, que los recursos financieros no son el único criterio a tener en cuenta a la hora de cumplir los compromisos internacionales y nacionales en materia de protección de las mujeres e igualdad de género: los cantones pequeños pueden, sin duda alguna, obtener excelentes resultados con medios relativamente modestos. Por el contrario, una minoría estaría a favor de un marco de financiación uniforme que garantizase que se dedicara un nivel mínimo de recursos a la igualdad y permitiera asegurar una oferta de servicios básicos en este aspecto.

17. Para tener en cuenta la cuestión de la igualdad en las estructuras administrativas cantonales e incorporarla más en la sociedad, es fundamental elaborar estrategias y planes de acción. Algunas autoridades cantonales y comunitarias ya han adoptado estrategias o planes de acción plurianuales relativos a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en general o a algunos de sus ámbitos. En el marco de la iniciativa *Stratégie Égalité 2030*¹⁵, varios cantones han anunciado, además, la elaboración de nuevas estrategias y nuevos planes de acción. El objetivo es, principalmente, promover la igualdad en el seno de la administración cantonal o municipal, haciendo hincapié en la igualdad salarial, la conciliación entre empleo y familia, la educación, la elección y la formación profesionales, el mercado laboral, la participación política de las mujeres, la integración de los migrantes, y la lucha contra el acoso sexual y contra la violencia y los estereotipos de género.

18. El intercambio entre especialistas ejerce un papel importante en el establecimiento de redes de oficinas de igualdad y el refuerzo de estas en Suiza. La Carta de Suiza Francófona de Igualdad entre Mujeres y Hombres¹⁶, firmada en septiembre de 2023 por las consejeras y los consejeros de Estado encargados de la igualdad de los cantones francófonos, es fruto de este intercambio, en este caso una colaboración intercantonal. El documento reafirma la importancia de reforzar las políticas públicas cantonales de igualdad entre mujeres y hombres y reconoce la importancia y el valor de la Conferencia Romanche de Oficinas de Igualdad¹⁷.

IV. Modificación de la definición de violación y otros delitos sexuales

19. La revisión del derecho penal en materia sexual entró en vigor el 1 de julio de 2024¹⁸. La base de esta reforma es la modificación de la definición de los delitos de violación y de coerción sexual.

20. A partir de ahora, se considerarán violaciones o actos de coerción sexual todos aquellos casos en que la víctima haya dado a entender al autor, mediante palabras o gestos, que no quiere mantener relaciones sexuales con él y en que este haya hecho caso omiso intencionadamente de la voluntad expresada por la víctima. De este modo se aplica el criterio de negativa, conocido como “no es no”. El estado de paralización en que se encuentra la víctima se considerará también como una expresión de rechazo. Si la víctima está petrificada por el miedo y no está en condiciones de expresar su rechazo

¹⁵ <https://www.egalite2030.ch/fr/>.

¹⁶ Carta de Suiza Francófona de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

¹⁷ <https://egalite.ch/>.

¹⁸ RO 2024 27.

o defenderse, el autor deberá responder de una violación o de una agresión y coerción sexual si se aprovecha del estado de conmoción en que se encuentra la víctima.

21. Por otra parte, la violación ya no se limitará al acto sexual, sino que abarcará todo acto análogo que implique una penetración del cuerpo; por tanto, englobará muchos más actos de carácter sexual que actualmente. El nuevo delito se define de forma epicensa, a fin de que los jueces puedan aplicar la disposición sobre la violación independientemente del sexo de la víctima.

22. El motivo de exención de pena que figuraba en los artículos 187, punto 3, 188, punto 2, 192, párrafo 2, y 193, párrafo 2, del Código Penal indicado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha sido sencillamente derogado.

V. Revisión de la reglamentación de los casos de dificultad extrema en los casos de violencia doméstica

23. El 14 de junio de 2024, el Parlamento votó una modificación de la reglamentación de los casos de dificultad extrema en los casos de violencia doméstica¹⁹.

24. Así pues, en el futuro, en caso de disolución de la familia, los familiares extranjeros de los ciudadanos suizos y de los titulares de un permiso de establecimiento (permiso C), pero también, a partir de ahora, de los titulares de un permiso de residencia (permiso B) o de un permiso de corta duración (permiso L) y las personas admitidas con carácter provisional (permiso F) tendrán derecho a que se les expida un permiso de residencia y a que se prolongue la validez de este si son víctimas de violencia doméstica. La nueva reglamentación se aplicará además a los y las cónyuges de nacionalidad extranjera, a condición de que hayan obtenido previamente una autorización para casos de dificultad extrema, destinada a favorecer la vida en común en Suiza, como ya es el caso para las personas vinculadas por una alianza registrada entre personas del mismo sexo. Por otra parte, la lista de los posibles indicios de violencia doméstica que las autoridades deben tener en cuenta se completará y establecerá a nivel jurídico e incluye, por ejemplo, el reconocimiento de la condición de víctima de la persona en cuestión conforme a la Ley de Asistencia a las Víctimas (RS 312.5), la confirmación de la necesidad de atención o de la concesión de protección por un servicio especializado en violencia doméstica, así como la existencia de informes médicos o de un procedimiento penal.

25. Se prevé que esta modificación de la Ley de Extranjería e Integración (RS 142.20) entre en vigor el 1 de enero de 2025 y permita a Suiza retirar la reserva relativa al artículo 59 del Convenio de Estambul²⁰. No es necesario aumentar las capacidades de las autoridades migratorias, ya que la revisión puede llevarse a cabo con los recursos existentes. Por otro lado, conforme al plan de acción nacional relativo al Convenio de Estambul²¹ y a la hoja de ruta sobre la violencia doméstica²², conviene sensibilizar a las autoridades migratorias y reforzar su colaboración con los centros de asesoramiento a las víctimas y los centros de acogida para mujeres.

¹⁹ FF 2024 1449.

²⁰ Esta reserva se formuló porque el derecho suizo no preveía el derecho legal a un permiso de residencia independiente en caso de disolución de un matrimonio para los miembros extranjeros de la familia de la persona en beneficio de una condición de residencia, fuera cual fuera. Véase el mensaje del Consejo Federal de 2 de diciembre de 2016 sobre la aprobación del Convenio de Estambul (FF 2017 163), párr. 2.7.1.

²¹ www.egalite2030.ch/fr/pan-ci-29 (medida 29).

²² Violencia doméstica: hoja de ruta de la Confederación y los cantones (ámbito de acción 6).