



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/WG.6/2/CHE/1
9 de abril de 2008

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal
Segundo período de sesiones
Ginebra, 5 a 16 de mayo de 2008

**INFORME NACIONAL PRESENTADO CON ARREGLO AL PÁRRAFO 15 a)
DEL ANEXO DE LA RESOLUCIÓN 5/1 DEL CONSEJO
DE DERECHOS HUMANOS***

Suiza

* El presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

I. METODOLOGÍA Y CONSULTAS

1. El presente informe se ha preparado sobre la base de varios documentos oficiales, principalmente los informes periódicos presentados por Suiza a los órganos de tratados de las Naciones Unidas, las recomendaciones formuladas por esos órganos, los informes de los órganos de vigilancia del Consejo de Europa e informes internos de la administración federal¹.
2. El proyecto de informe fue objeto de consulta con las autoridades cantonales y las comisiones federales extraparlamentarias sobre las cuestiones de la migración, la mujer, el niño y el adolescente, y el racismo. El proyecto de informe fue presentado también a la sociedad civil para que pudiera adoptar una posición sobre su contenido y transmitir sus opiniones a las autoridades federales (véase el anexo, pág. 20).
3. El presente informe se ha preparado de conformidad con las Directrices generales para la preparación de la información en el marco del examen periódico universal aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos². El capítulo 1 corresponde al apartado a) de las Directrices (metodología); el capítulo 2 equivale al apartado b) (antecedentes del país y marco normativo); el capítulo 3 reúne los apartados c), d) y e) (promoción y protección "sobre el terreno"; determinación de los logros y desafíos; prioridades para superar esos desafíos). El apartado f) (solicitud de asistencia técnica) se refleja en la disponibilidad de Suiza a tener en cuenta, en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Consejo, las experiencias y mejores prácticas de los demás Estados en determinados ámbitos. El apartado g) (presentación de información sobre el seguimiento del examen anterior) no se aplica. En el capítulo 4 figuran las observaciones finales.
4. El informe se ha preparado tomando como referencia la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo orden de presentación de los derechos y libertades se ha respetado. En el informe se examina el grado de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por Suiza.

II. MARCO NORMATIVO³

5. Suiza es un Estado federal. El reparto de atribuciones entre el Estado central y los cantones responde al principio de subsidiaridad: los cantones son "soberanos" mientras su "soberanía" no sea limitada por la Constitución federal y ejercen todos los derechos que no se han delegado a la Confederación (artículo 3 de la Constitución). Es decir, las únicas competencias de la Confederación son las que le otorga la Constitución. Asimismo, la atribución y el desempeño de las tareas del Estado deben basarse en el principio de subsidiaridad (artículo 5 a) de la Constitución). Esa estructura federal entraña un complejo engarce de competencias entre la Confederación y los cantones⁴.
6. La Constitución federal comprende una lista de derechos fundamentales justiciables (artículos 7 a 34 de la Constitución). Los cantones tienen sus propias constituciones, por lo que también existen listas de libertades fundamentales en la esfera cantonal. No obstante, el Tribunal Federal (autoridad judicial suprema de la Confederación) sólo les otorga fuerza autónoma si la protección que ofrecen es mayor que la reconocida por el derecho constitucional federal.
7. Suiza forma parte de los Estados de tradición monista; todo tratado internacional ratificado por el Consejo Federal (poder ejecutivo, integrado por siete miembros) forma parte del ordenamiento jurídico a partir de su fecha de entrada en vigor en Suiza, sin que sea necesario incorporarlo al ordenamiento jurídico interno mediante la aprobación de una ley especial.

8. En el ámbito de los derechos humanos, Suiza ha ratificado numerosos tratados universales y regionales⁵. Ha presentado varios informes a los órganos competentes y da seguimiento a las recomendaciones formuladas. De hecho, la plena cooperación con los órganos de vigilancia de tratados refleja una de las promesas voluntarias contraídas por Suiza al presentar su candidatura al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2006. En la actualidad, las autoridades federales examinan la posibilidad de firmar dos tratados internacionales, a saber, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (véase la sección 3.1.3). Esto refleja la práctica sistemática de Suiza de no firmar ningún instrumento internacional hasta tener la certeza de poder ratificarlo y aplicarlo. El Consejo Federal adoptará una decisión sobre la firma de ambos instrumentos en cuanto disponga de información suficiente sobre las consecuencias para el derecho federal y cantonal.

9. En cuanto a las reservas a los tratados de derechos humanos, Suiza estudia periódicamente la posibilidad de retirar sus reservas y emprende iniciativas en ese sentido. A ese respecto cabe mencionar que Suiza ha retirado, principalmente en 2007, varias reservas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención sobre los Derechos del Niño, de conformidad con las promesas voluntarias que contrajo en marzo de 2006 al presentar su candidatura al Consejo de Derechos Humanos.

10. Suiza ha reconocido la competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para admitir denuncias individuales. Los Estados Partes en el Convenio Europeo de Derechos Humanos se comprometen a cumplir las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que son partes. La ejecución de las sentencias del Tribunal entraña que el Estado debe adoptar, por un lado, medidas específicas para que la parte perjudicada obtenga reparación y, por otro lado, medidas generales para evitar que se vuelva a cometer la misma violación del Convenio. Hasta diciembre de 2007, el Tribunal falló que se había violado el Convenio en 53 de las 75 sentencias dictadas en relación con Suiza, que las ha ejecutado sin excepción. Cuando los tribunales, en los asuntos individuales de los que conocen, adaptan automáticamente sus posiciones jurídicas y su interpretación del derecho nacional a las exigencias del Convenio derivadas de las sentencias del Tribunal, confieren a éstas un efecto directo en el derecho interno.

11. De conformidad con sus promesas voluntarias, Suiza coopera plenamente con los procedimientos especiales del Consejo manteniendo la invitación permanente que cursó en abril de 2002 a todos los procedimientos y realizando los preparativos necesarios para sus visitas.

12. Suiza no dispone de una institución nacional de derechos humanos. En cambio existen, tanto a nivel federal como cantonal, diversos organismos consultivos oficiales cuyas atribuciones están relacionadas con la protección de los derechos humanos en ámbitos específicos. Cabe mencionar principalmente las siguientes comisiones extraparlamentarias federales: la Comisión Federal sobre las Cuestiones de la Migración (véase la sección 3.1.4); la Comisión Federal sobre las Cuestiones de la Mujer (véase la sección 3.1.1), la Comisión Federal sobre la Infancia y la Juventud, la Comisión Federal sobre la Lucha contra el Racismo (véase la sección 3.1.5) y la Comisión Federal de Coordinación de las Cuestiones de la Familia. Dichas comisiones tienen carácter consultivo. Cabe agregarles la Oficina Federal para la Igualdad de Género (véase la sección 3.1.1), la Oficina Federal para las Personas con Discapacidad (véase la sección 3.1.3) y el Servicio de Lucha contra el Racismo (véase la sección 3.1.5), que son servicios administrativos. Estos organismos oficiales no pueden actuar directamente ante los tribunales o emprender acciones contra los autores de violaciones de los derechos humanos. En los ámbitos cantonal y comunal se observa recientemente una lenta pero constante progresión del número de "defensores del pueblo", encargados de, entre

otras cosas, investigar sobre los problemas y las reclamaciones que se plantean entre la población y la administración pública o del Estado.

13. El respeto y la protección de los derechos humanos conciernen a todas las autoridades públicas, comunales, cantonales y federales, en particular a los órganos judiciales y a la policía. En lo que respecta, más especialmente, a los recursos jurídicos, el control de la conformidad de las decisiones y medidas adoptadas por las autoridades federales y cantonales con los derechos fundamentales concierne a todos los tribunales (federales y cantonales). Los recursos ante el Tribunal Federal de que dispone toda persona que denuncia la violación de sus derechos fundamentales son el recurso unificado y el recurso constitucional subsidiario. El recurso unificado puede interponerse por la violación del derecho federal, incluida la Constitución federal, del derecho internacional y de los derechos constitucionales cantonales. Cabe interponer un recurso constitucional subsidiario contra las decisiones cantonales que no pueden ser objeto de un recurso unificado principal. Como indica su nombre, puede interponerse por la violación de los derechos constitucionales, incluidos los consagrados por las convenciones internacionales de protección de los derechos humanos.

14. El sistema político suizo puede calificarse de "democracia semidirecta", en el sentido de que los textos legislativos producidos por los debates parlamentarios no son definitivos, ya que la Constitución reconoce el derecho de referéndum popular. En consecuencia, si en los 100 días siguientes a la aprobación de una ley por el Parlamento Federal se reúnen 50.000 firmas válidas de electores que desean que las nuevas disposiciones sean sometidas a la aprobación del pueblo, dichas disposiciones son objeto de una votación popular y sólo pueden entrar en vigor si así lo decide la mayoría de los ciudadanos que ejercen su derecho a voto. Ocurre lo mismo si ocho cantones formulan esa solicitud. Como consecuencia de ello, en principio ninguna ley puede entrar en vigor hasta que hayan transcurrido, al menos, 100 días desde su aprobación. Además de las leyes federales y las leyes federales consideradas urgentes cuya validez sea mayor de un año, se someten también a referéndum (facultativo) los tratados internacionales de duración indefinida y no denunciables, los tratados relativos a la adhesión a una organización internacional y los tratados que comprenden disposiciones importantes que establezcan normas de derecho o para cuya aplicación sea necesario aprobar leyes federales. Las enmiendas constitucionales, las leyes urgentes por las que se suspendan disposiciones constitucionales y la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o a comunidades supranacionales se someten siempre al doble consentimiento del pueblo y los cantones (referéndum obligatorio).

III. PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. Igualdad y no discriminación (artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y sujetos de derecho específicos

1. Género

15. Las mujeres representan el 51% de los 7,5 millones de habitantes censados en Suiza en 2005. La Constitución federal establece, en su artículo 8, la igualdad de toda persona ante la ley y especifica que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos. A ese respecto, la ley garantiza la igualdad de derecho y de hecho, en particular en relación con la familia, la educación y el empleo, cuya remuneración debe ser igual por trabajo de igual valor. Más concretamente, la Ley de igualdad, que entró en vigor en 1996 y fue enmendada en 2004, tiene por objeto promover la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre, y se aplica a todos los ámbitos laborales. El principal efecto positivo de dicha ley en cuanto a la igualdad ha sido la prioridad otorgada a los problemas de disparidad salarial y hostigamiento sexual. La nueva Ley de divorcio mejora la posición económica

de la mujer divorciada al establecerse el reparto por la mitad de los haberes acumulados en una institución de previsión laboral. Además, las lesiones corporales simples, la coacción sexual o la violación cometida por el cónyuge o la pareja son ahora enjuiciables de oficio, y no por denuncia, como sucedía antes.

16. Suiza es Parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como en los Convenios Nos. 100 (sobre igualdad de remuneración) y 111 (sobre la discriminación) de la OIT. Después de firmar dicha Convención en febrero de 2007, Suiza está examinando ratificar su Protocolo Facultativo. Ese procedimiento se corresponde con las promesas voluntarias que formuló al presentar su candidatura al Consejo de Derechos Humanos.

17. Dos instituciones oficiales velan por la plena realización de la igualdad entre la mujer y el hombre a nivel federal. La Oficina Federal para la Igualdad entre la Mujer y el Hombre se ocupa principalmente de los temas siguientes: igualdad en derecho, igualdad de oportunidades en el empleo, igualdad salarial, colaboración internacional y eliminación de la violencia contra la mujer. La Oficina asesora también a las autoridades, las empresas, las organizaciones y los particulares, y representa el centro de coordinación de la administración federal en materia de igualdad. Por último, la Oficina financia proyectos y servicios de consulta que contribuyen a lograr la igualdad entre la mujer y el hombre en el trabajo. Por su parte, la Comisión Federal sobre las Cuestiones de la Mujer tiene el mandato de asesorar al Consejo Federal en materia de igualdad. Con frecuencia debe pronunciarse sobre cuestiones de actualidad y participa en procesos de consulta sobre los proyectos de ley conexos de la Confederación. Elabora recomendaciones sobre temas relacionados con la igualdad y lleva a cabo una labor de relaciones públicas.

18. La evaluación de la aplicación de la Ley de igualdad publicada en febrero de 2006 por el Consejo Federal demuestra que los procesos judiciales por discriminación sexual están relacionados con problemas de desigualdad salarial (60%), hostigamiento sexual en el trabajo (20%) y despido discriminatorio (20%). El estudio pone también de manifiesto que la entrada en vigor de la ley produjo efectos positivos, al poner a disposición de las víctimas de discriminación los instrumentos necesarios para reclamar sus derechos. Sobre la base de esa evaluación se ha dado prioridad a las campañas de información y sensibilización acerca de los problemas de discriminación contra la mujer.

19. Si bien se ha revisado la legislación para garantizar la igualdad entre la mujer y el hombre a todos los niveles, en la realidad aún falta mucho para llegar a una igualdad de hecho, especialmente para las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables, como las inmigrantes. Es cierto que se han registrado avances en los ámbitos de la educación y la capacitación (véase la sección 3.9), pero en el del empleo siguen existiendo diferencias (véase la sección 3.7). Además de las diferencias salariales, que en el sector privado ascienden a casi el 20% en promedio, la mujer debe conjugar las tareas laborales y familiares. Según un estudio comparativo realizado en 2004 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la reconciliación del trabajo y la familia⁶, se deben adoptar tres medidas: desarrollar las estructuras de atención extrafamiliar de la infancia, alentar la creación de condiciones de trabajo más favorables a la familia en las empresas y eliminar las incitaciones negativas al trabajo de las personas con hijos.

20. En cuanto a la representación de la mujer en la política y la administración pública, la proporción de mujeres ha aumentado de manera constante desde que en 1971 se reconoció su derecho al voto a nivel federal. En las últimas elecciones federales de octubre de 2007, el porcentaje de mujeres que obtuvieron un escaño alcanzó el 27% (en comparación con el 25% en las elecciones de 2003 y el 22% en las de 1999). Desde el 13 de diciembre de 2007, tres mujeres

pertenecen al Consejo Federal (poder ejecutivo, integrado por siete miembros), lo cual no había ocurrido nunca.

2. Infancia

21. El artículo 11 de la Constitución federal otorga una protección particular a los niños y jóvenes, alienta su desarrollo y les permite ejercer sus derechos por sí mismos, mientras que el artículo 67 de la Constitución prevé que la Confederación y los cantones deben tener en cuenta las necesidades de desarrollo y protección de los niños y jóvenes en materia de formación, cultura y actividades extraescolares. Además, el artículo 116 de la Constitución establece que la Confederación debe tener en consideración las necesidades de la familia. Esa protección se refleja en la legislación en numerosas disposiciones, como las comprendidas en el Código Civil (familia, matrimonio, divorcio, filiación, adopción, medidas de protección del niño, tutela, colocación de menores), la obligación de asistir a la escuela, la formación profesional, la promoción de actividades juveniles extraescolares y la protección contra los malos tratos. Además, la legislación penal sobre los delitos contra la integridad sexual comprende numerosas normas destinadas a proteger el desarrollo armonioso del niño hasta que alcance la madurez necesaria para consentir de manera responsable en la realización de actos de carácter sexual. El Código Penal tipifica como delito los malos tratos y los abusos sexuales contra niños.

22. De conformidad con las promesas voluntarias que formuló al presentar en marzo de 2006 su candidatura al Consejo de Derechos Humanos, Suiza ratificó ese mismo año 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. También ha firmado el Convenio del Consejo de Europa sobre cibercriminalidad y ha ratificado los Convenios Nos. 138 (sobre la edad mínima) y 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil) de la OIT.

23. En cuanto a la protección de la infancia en particular, varias oficinas federales tienen competencias y responsabilidades: la Oficina Federal de Policía se ocupa prioritariamente de la represión de la delincuencia contra la infancia, y la Oficina Federal de Seguros Sociales, de la prevención de la violencia y los abusos. Esta última ejerce una función de coordinación en el ámbito de la protección de la infancia. Por ejemplo, proporciona información sobre las posibilidades en materia de ayuda y formación y apoya proyectos de prevención del maltrato infantil (como campañas de prevención e información) o investigaciones. No obstante cabe subrayar que, de conformidad con el federalismo y el principio de subsidiaridad, las competencias en materia de protección de la infancia pertenecen fundamentalmente a los cantones; en consecuencia, la aplicación del principio del "interés superior del niño" por todas las autoridades competentes exige un esfuerzo constante. La Oficina Federal de Seguros Sociales lleva a cabo actividades de promoción de los derechos del niño y alienta la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño a nivel nacional. Para ello dispone de una asignación presupuestaria. Además, la Confederación apoya, mediante ayudas financieras, la labor de organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas que llevan a cabo actividades y proyectos en Suiza o emprenden diversas iniciativas que otorgan prioridad a las aspiraciones y los derechos del niño y alientan la participación de éste (por ejemplo, con motivo del Día Universal del Niño, el 20 de noviembre, o del Día Nacional para la Formación de los Padres y Madres).

24. La protección del niño en el ámbito de la trata de personas ha sido reforzada de diferentes maneras en el Código Penal (ampliación de los elementos constitutivos del delito, agravamiento de la pena cuando las víctimas son niños y aplicación de la norma a los autores de hechos aislados). En octubre de 2006, Suiza ratificó también el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, ahora el Código Penal reconoce la competencia de las autoridades para encausar y juzgar los delitos sexuales cometidos contra niños en el extranjero por cualquier persona que se encuentre en Suiza y no haya sido extraditada, con lo que se abandona el principio de doble incriminación. La adquisición, obtención o tenencia de material pornográfico en el que se muestre a niños se castiga con una pena privativa de libertad o una pena pecuniaria. Además, en la Oficina Federal de Policía se ha creado un servicio de coordinación contra la trata de personas y el tráfico de migrantes (véase la sección 3.2).

25. Como consecuencia de diversos casos graves de abusos sexuales contra niños, utilización de éstos en la pornografía y pederastia originados o difundidos en Internet, las autoridades federales han creado el Servicio Nacional de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia en Internet, que, entre otras cosas, recibe las denuncias de las personas que quieran señalar la existencia de sitios web sospechosos. El Servicio se encarga además de buscar contenidos ilícitos en Internet y realiza análisis exhaustivos en el ámbito de la ciberdelincuencia. En 2005 se inició en todo el país, con el apoyo de la Confederación y los cantones, una campaña nacional de tres años de duración contra la delincuencia en Internet (pornografía y pederastia). Ese mismo año, distintas ONG iniciaron también, con el apoyo de la Confederación, una campaña de tres años de duración contra los abusos sexuales a niños. Dichas ONG constituyeron también, en mayo de 2007, una alianza nacional contra esa calamidad a fin de reforzar la prevención y la detección de los casos, así como la intervención. La denominada Alianza para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños y Adolescentes puso en funcionamiento en mayo de 2007, con el apoyo de la Confederación, una plataforma de información en Internet dirigida a las personas afectadas de manera directa o indirecta. Por último, en relación con el turismo sexual, y gracias, principalmente, a una contribución financiera de la Confederación, la ONG ECPAT Switzerland ha introducido en Suiza el Código de Conducta para la Protección de los Niños frente a la Explotación Sexual en el Turismo y en la Industria de Viajes. Hasta la fecha dos de las principales empresas suizas de turismo han adoptado ya ese código de conducta y se han comprometido a proteger a los niños y a luchar contra el turismo sexual en el que se utiliza a menores.

26. Se han sentado las bases para la protección y la promoción de los derechos del niño. No obstante, aún deben hacerse esfuerzos por traducir en hechos determinadas disposiciones previstas por la legislación, como el derecho del niño a ser oído en los procesos de divorcio.

3. Personas con discapacidad

27. La prohibición de toda discriminación por motivo de una deficiencia corporal, mental o física figura expresamente en la Constitución federal (art. 8, párr. 2). El poder legislativo tiene el deber de adoptar medidas para eliminar las desigualdades que afectan a las personas con discapacidad. Esa voluntad se tradujo en la Ley de igualdad para las personas con discapacidad, con arreglo a la cual la discapacidad no se puede reducir a un problema de salud individual, sino que el contexto social influye en ella. La ley tiene por objeto modificar las condiciones básicas discriminatorias y prevenir, reducir o eliminar las desigualdades que afectan a las personas con discapacidad. El poder legislativo debe eliminar los obstáculos al acceso a los edificios, las instalaciones, las prestaciones, la capacitación y la formación continua, así como al transporte público. Asimismo, deben alentarse la autonomía y la integración de las personas con discapacidad. A fin de facilitar la realización de sus derechos, las personas que son objeto de una desigualdad en el sentido de la ley pueden iniciar una acción ante los tribunales competentes (civiles o administrativos) para pedir que se ponga fin a dicha desigualdad.

28. A fin de cumplir esos objetivos, la Oficina Federal de Igualdad para las Personas con Discapacidad fue creada y entró en funcionamiento a principios de 2004. La Oficina es el

interlocutor de la administración federal para todas las cuestiones relacionadas con la no discriminación de las personas con discapacidad. Sus tareas consisten principalmente en proporcionar información sobre la igualdad de las personas con discapacidad y sobre la realización de su derecho a la igualdad, así como en realizar o iniciar estudios científicos y, especialmente, programas y proyectos para favorecer la integración de esas personas. Cada año se destinan 2 millones de francos (1,7 millones de dólares de los EE.UU.) a financiar proyectos en todo el país.

29. Por otro lado, la Constitución encomienda a la Confederación la tarea de promover la integración de las personas en situación de invalidez (reducción o pérdida de la capacidad para obtener ingresos). Dicha integración se logra mediante la aplicación de la Ley del seguro de invalidez, que prevé medidas de readaptación e indemnizaciones financieras que garantizan unos ingresos adecuados y contribuyen a que el interesado pueda llevar una vida independiente.

30. El Consejo Federal cree conveniente que Suiza firme y ratifique la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y va a llevar a cabo las aclaraciones necesarias al respecto (véase la sección 2).

4. Migrantes

31. Suiza tiene, con un 20%, una de las tasas de población extranjera más altas de Europa (1,5 millones de personas). Aproximadamente dos tercios de esa población procede de la Unión Europea, el 14%, de los Balcanes y Turquía, el 6%, de las ex repúblicas soviéticas, el 6%, de Asia, el 4%, de América, y el 3%, de África. El número de extranjeros ha aumentado durante los últimos diez años. Los inmigrantes de larga duración representan apenas la tercera parte de los trabajadores extranjeros. El 40% de las entradas en el territorio suizo están relacionadas con la reunificación de familias, y los extranjeros que ingresan en Suiza en virtud de la legislación sobre el asilo representan poco más del 6% (véase la sección 3.4).

32. La libre circulación entre Suiza y los Estados de la Unión Europea (UE) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) se aplica desde 2002 (con arreglo a un régimen de transición hasta 2014). Los nacionales de los Estados no miembros de la UE o la AELC son objeto de restricciones. Sólo tienen acceso, de manera limitada, al mercado de trabajo los trabajadores calificados y los especialistas. Pueden obtener un permiso en la medida en que ni en Suiza ni en la UE o la AELC pueda contratarse a ningún trabajador con el perfil buscado y que cumplan los criterios de admisión. La nueva Ley de extranjería, que se ocupa de los nacionales de Estados no pertenecientes a la UE o la AELC, expone por primera vez los principios y objetivos de la integración de los extranjeros y crea los instrumentos de coordinación necesarios. La ley mejora la situación de los extranjeros que residen en el país de manera lícita y prolongada. Éstos pueden cambiar más fácilmente de profesión o lugar de residencia, y las condiciones necesarias para la reunificación de las familias son ahora menos estrictas. También se alientan las iniciativas de integración mediante sistemas de incitación. Por último, la nueva Ley de extranjería prevé el reforzamiento de las sanciones para garantizar la aplicación del derecho de los extranjeros. Se han adoptado medidas más eficaces contra la delincuencia y los abusos en relación con ese derecho.

33. La integración es la línea maestra de la nueva Ley federal de extranjería. Su objetivo es alentar una coexistencia pacífica mediante el respeto de los valores de la Constitución y de los principios de tolerancia. La nueva ley se ocupa de los objetivos establecidos anteriormente en la Ordenanza sobre la integración de los extranjeros, las tareas de la Oficina Federal de Migración, la Comisión Federal de los Extranjeros (denominada Comisión Federal sobre los Asuntos de Migración desde el 1º de enero de 2008) y las autoridades cantonales y comunales, las expectativas

con respecto a los extranjeros y la consideración del grado de integración en la decisión de autorización de establecimiento. Siguen aplicándose otras condiciones ya existentes, como la exigencia de un domicilio común, la independencia económica de la familia y la disposición de una vivienda acorde con las necesidades. Sin embargo, la ley prevé también excepciones a esas condiciones si concurren situaciones particulares (véanse, por ejemplo, en cuanto a la exigencia de un domicilio común, los artículos 49 y 50). La Ley federal de extranjería facilita asimismo la movilidad laboral de los trabajadores extranjeros procedentes de terceros Estados (art. 38, párr. 2).

34. La ley otorga también una misión de información a la Confederación, los cantones y las comunas. Dicha misión es doble: en primer lugar deben informar a los extranjeros de sus derechos y obligaciones, de las condiciones de vida y trabajo en Suiza y de las medidas de integración de las que pueden beneficiarse; en segundo lugar deben informar a la población de la situación particular de los extranjeros. Este aspecto es particularmente importante para luchar contra la estigmatización de la población extranjera (véase la sección 3.7). A ese respecto cabe observar que algunos cantones ofrecen ejemplos de buenas prácticas de integración, protección e incluso participación en los asuntos públicos (véase la sección 3.6). Según un estudio realizado en 2004, unas 90.000 personas vivían en Suiza sin permiso (indocumentados); el estudio permitió también destacar que la presencia de indocumentados se debía más a la demanda de mano de obra dispuesta a trabajar clandestinamente que a la política de asilo (solicitantes de asilo rechazados que habían pasado a la clandestinidad). Ese es el principal motivo por el que las autoridades federales han iniciado una campaña nacional de sensibilización e información sobre la lucha contra el trabajo no declarado. La campaña complementa la introducción de la nueva Ley de lucha contra el trabajo clandestino y la Ordenanza conexas, que entraron en vigor el 1º de enero de 2008.

35. La alta tasa de población de origen extranjero se deriva también de una política restrictiva de naturalización. Las condiciones para la naturalización ordinaria establecen que el interesado debe haber residido 12 años en Suiza (los años transcurridos en Suiza entre los 10 y 20 años de edad cuentan el doble), haberse integrado en la comunidad suiza, haberse adaptado al modo de vida y las costumbres suizas, respetar el ordenamiento jurídico y no poner en peligro la seguridad interior y exterior de la Confederación. El derecho de nacionalidad suizo prevé también la naturalización facilitada, que se otorga en particular a los cónyuges extranjeros de nacionales suizos, pero no a las parejas homosexuales registradas, que no obstante pueden obtener la naturalización ordinaria y beneficiarse de excepciones en cuanto al plazo de residencia, así como a los hijos de un nacional suizo que no posean aún la nacionalidad suiza. En 2004, el pueblo rechazó en referéndum (véase la sección 3.6) la naturalización facilitada para los jóvenes de segunda generación y el otorgamiento de la nacionalidad suiza al nacer a los extranjeros de tercera generación. El procedimiento de naturalización ordinaria que se lleva a cabo en algunos cantones ha dado lugar a debates conceptuales sobre las condiciones que debe cumplir el interesado para respetar plenamente los principios del estado de derecho. El Tribunal Federal ha considerado que, aunque corresponde a los cantones determinar el órgano responsable de las naturalizaciones, debe garantizarse el respeto de los principios del estado de derecho, como la prohibición de toda discriminación o la obligación de fundamentar las decisiones. No obstante, la iniciativa popular (véase la sección 3.6) denominada "En pro de la naturalización democrática" ha reunido las firmas necesarias y será sometida a votación el 1º de junio de 2008. La iniciativa tiene por objeto que las comunas tengan libertad para decidir cuál es el órgano competente para otorgar la nacionalidad dentro de cada comuna; la decisión de ese órgano sería definitiva. En ese contexto, el Parlamento de Suiza aprobó a fines de 2007 una enmienda a la Ley relativa a la adquisición y la pérdida de la nacionalidad que constituye un contraproyecto indirecto a la iniciativa popular.

36. En febrero de 2008, los promotores de la iniciativa popular (véase la sección 3.6) denominada "En pro de la expulsión de los extranjeros delincuentes" presentaron las firmas necesarias para pedir

una enmienda constitucional. La enmienda propuesta por dicho texto prevé que los extranjeros se vean privados de su permiso de residencia si son declarados culpables de un delito de asesinato, violación o cualquier otro delito sexual grave, otros actos de violencia, como el robo, trata de personas, narcotráfico o fractura, o si han recibido de manera abusiva prestaciones de los seguros sociales o asistencia social. El Parlamento Federal se pronunciará sobre la compatibilidad de esa iniciativa con, entre otros instrumentos, las normas imperativas de derecho internacional (artículo 139 de la Constitución).

5. Racismo

37. Suiza es Parte en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para tramitar denuncias individuales. Hasta fines de noviembre de 2007, el Comité no había recibido ninguna denuncia individual contra Suiza. La disposición constitucional que prohíbe toda discriminación por motivo de origen, raza, idioma o convicción religiosa (artículo 8 de la Constitución) se traduce en los artículos 261 *bis* del Código Penal y 171 c) del Código Penal Militar (Discriminación racial). La ley castiga a toda persona que incite públicamente al odio o la discriminación contra otra u otras personas por motivo de su pertenencia a una raza, etnia o religión, atente contra la dignidad humana o niegue a otra persona una prestación destinada al uso público, así como a toda persona que difunda una ideología racista. Esa disposición entraña que la libertad de expresión no es absoluta y puede ser objeto de limitaciones, especialmente para proteger la dignidad o el honor de otra u otras personas. Además, la Confederación adopta medidas preventivas, como campañas de información y educación.

38. La lucha contra el racismo es una tarea permanente del Gobierno, que ha creado dos instituciones a tal efecto, a saber, el Servicio de Lucha contra el Racismo, establecido en 2001, y la Comisión Federal contra el Racismo (véase la sección 2), instituida en 1995. La primera de esas instituciones es el interlocutor de la administración federal para todos los asuntos relativos a la lucha contra el racismo, el antisemitismo y la xenofobia. Desempeña una importante función de apoyo especializado (capacitación y publicación) y establecimiento de redes. Otorga ayudas financieras a proyectos específicos de lucha contra el racismo. Cada año se destinan 0,9 millones de francos (0,78 millones de dólares de los EE.UU.) a apoyar proyectos en todo el país. Por su parte, la Comisión Federal contra el Racismo lleva a cabo una labor de sensibilización y relaciones públicas mediante campañas, intervenciones públicas, publicaciones y artículos de prensa⁷. En su sitio web, el público puede consultar una recopilación de la jurisprudencia relativa al artículo 261 *bis* del Código Penal⁸. En ella se resumen, protegiendo el anonimato de los interesados, todas las sentencias dictadas por un órgano judicial desde 1995. Ello permite buscar asuntos precisos y obtener una perspectiva global de la situación de la jurisprudencia relativa a dicho artículo. La Comisión vigila la aplicación de la norma penal contra el racismo, pero no está capacitada para iniciar acciones judiciales contra los actos de odio y discriminación raciales. Las instancias cantonales y comunales también desempeñan, en asociación con los servicios federales, determinadas funciones en el ámbito de la lucha contra la discriminación y el racismo.

39. El artículo 261 *bis* del Código Penal, relativo a la discriminación racial, ha sido y es objeto de ataques políticos destinados a debilitarlo o incluso derogarlo. En una sociedad multicultural, las leyes no son suficientes para combatir las tendencias racistas. Es también muy importante fomentar el acercamiento entre las culturas y creencias, tratando de eliminar los prejuicios existentes contra las personas de color o religión diferentes. En la nueva Ley de extranjería (véase la sección 3.1.4) se entiende por integración la igualdad de oportunidades, lo que entraña el acceso de toda persona, sin discriminación alguna, a todos los sectores de la sociedad.

6. Minorías nacionales

40. Suiza ha ratificado el Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales, que sienta las bases de la política de promoción de las minorías nacionales y refuerza la prevención y la lucha contra toda discriminación. El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha señalado que el marco institucional de Suiza permite a las minorías lingüísticas conservar y desarrollar los elementos fundamentales de su identidad, en particular su idioma y su cultura. Suiza ha hecho uso de la libertad de que gozan las Partes Contratantes para interpretar y determinar el ámbito de aplicación personal del Convenio Marco. De ese modo, para Suiza las minorías nacionales están constituidas por personas de nacionalidad suiza que mantienen vínculos arraigados, sólidos y duraderos con el país y tienen la voluntad de preservar conjuntamente sus rasgos de identidad comunes. Así pues, son objeto de protección, en su calidad de minorías nacionales, los hablantes de los idiomas nacionales minoritarios, es decir, el francés, el italiano y el retorrománico, así como el alemán en los cantones de habla francesa, los nómadas y los miembros de la comunidad judía.

41. En lo relativo a las minorías lingüísticas nacionales, la Confederación ha promulgado, en virtud del régimen constitucional de idiomas (artículo 70 de la Constitución) numerosos instrumentos legislativos destinados a salvaguardar y promover el italiano y el retorrománico. Ese es también uno de los objetivos de la Ley federal de idiomas, aprobada el 5 de octubre de 2007. La Confederación destina, por ejemplo, ayudas financieras a los cantones de los Grisones y el Tesino para apoyar medidas generales de protección y promoción de las lenguas y culturas retorrománica e italiana, respectivamente. Los documentos oficiales deben publicarse simultáneamente en los tres idiomas oficiales, a saber, el alemán, el francés y el italiano. Los textos de particular importancia se publican también en retorrománico. La Cancillería Federal determina cuáles son esos textos tras consultar a la Cancillería de Estado del cantón de los Grisones.

42. Al ratificar el Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales, Suiza reconoció a los nómadas como minoría nacional. Al ratificar la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, la Confederación reconoció, en su declaración, el yeniche como idioma desprovisto de territorio en Suiza. La Confederación expresó su voluntad de adoptar, en colaboración con los cantones, medidas para mejorar las condiciones de existencia de los nómadas y salvaguardar su modo de vida, en particular creando zonas adecuadas de estancia y tránsito.

43. La protección de las personas pertenecientes a otros grupos, incluidos los no nacionales, ya se ha logrado en parte, habida cuenta de la protección de los derechos fundamentales que otorgan la Constitución federal y las constituciones cantonales, así como los tratados internacionales en que es Parte Suiza. Las personas o grupos de personas que no constituyen una minoría nacional en el sentido de la declaración formulada por Suiza, en particular los inmigrantes o los suizos pertenecientes a las "nuevas minorías" derivadas de la inmigración, se benefician de la aplicación del principio de no discriminación previsto en el párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución federal. Esa disposición prohíbe en particular toda discriminación por motivos de origen o raza.

7. Orientación sexual e identidad de género

44. En su artículo 8, la Constitución federal prohíbe la discriminación basada en el modo de vida. Con arreglo a la interpretación habitual, esa expresión abarca también la homosexualidad. La Ley de parejas de hecho, en vigor desde el 1º de enero de 2007, introdujo el registro de parejas de hecho, lo cual permitió a las parejas homosexuales que se reconociera jurídicamente su relación; la ley equipara las parejas de hecho registradas con las parejas casadas. No obstante, las parejas de hecho registradas no tienen derecho a adoptar niños ni a recurrir a métodos de reproducción asistida.

Actualmente no existe en Suiza ninguna ley que tipifique específicamente como delito los actos de homofobia, bifobia o transfobia.

B. Derecho a la vida (artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y prohibición de la esclavitud (artículo 4) y la tortura (artículo 5)

45. El derecho a la vida y la prohibición de la pena de muerte son objeto de una disposición constitucional, consagrada en el artículo 10. Ese derecho es complementado por la garantía constitucional que otorga el derecho a toda persona que se encuentre en una situación de dificultad a ser asistida y a recibir los medios indispensables para vivir de manera conforme a la dignidad humana (artículo 12 de la Constitución) (véase la sección 3.8, titulada "Nivel de vida suficiente"). En lo relativo a la pena de muerte, Suiza es Parte en el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, así como en los instrumentos regionales pertinentes del Consejo de Europa (Protocolos Nos. 6 y 13 del Convenio de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, sobre la abolición de la pena de muerte).

46. La prohibición de la esclavitud no figura expresamente en la Constitución federal, pero la participación de Suiza en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los Convenios Nos. 29 (sobre el trabajo forzoso) y 105 (sobre la abolición del trabajo forzoso) de la OIT entraña la prohibición de toda forma de esclavitud y servidumbre en el territorio nacional. De conformidad con las disposiciones internacionales, el Código Penal prevé la posibilidad de que un magistrado imponga, como alternativa a una pena privativa de libertad, la realización de trabajos de interés general, que no se consideran trabajo forzoso.

47. Las nuevas formas de esclavitud, en particular la explotación con fines sexuales, afectan a Suiza. Las autoridades federales calculan que entre 1.500 y 3.000 personas son víctimas de trata en Suiza. Las víctimas de las redes de prostitución proceden principalmente de Europa oriental y sudoriental, de los países del Báltico, de América Latina y de Asia sudoriental. La lucha contra esa calamidad es un objetivo declarado del Consejo Federal, y en ese sentido Suiza ha ratificado los dos protocolos adicionales a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 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, y el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las peores formas de trabajo infantil.

48. A nivel interno se han creado y puesto en funcionamiento varios mecanismos e instrumentos. El Servicio de coordinación contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, dependiente de la Policía Federal, está en funcionamiento desde 2003 (véase la sección 3.1.2). Coordina las medidas relacionadas con los ámbitos de la prevención, el enjuiciamiento y la protección de las víctimas. Sirve de plataforma para la información, la coordinación y el análisis, y representa la instancia de contacto para la cooperación internacional. Varios cantones han creado mecanismos de consulta entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los servicios de migrantes y los centros de consulta y ayuda a las víctimas. La legislación nacional establece el derecho de toda víctima de perjuicio directo contra su integridad física, sexual o psicológica a recibir ayuda y asesoramiento. Las víctimas de trata de personas pueden solicitar la ayuda de los centros de consulta públicos o privados. La cuestión del permiso de residencia es también determinante para la protección de las víctimas. La legislación de extranjería permite otorgar un permiso de residencia en los casos de extrema gravedad personal. También se puede ofrecer a las víctimas ayuda para regresar a su país.

49. El artículo 10 de la Constitución federal prohíbe el recurso a la tortura o a cualquier otro trato o pena cruel, inhumano o degradante. No obstante, en la legislación penal no existe ninguna definición específica de la tortura que abarque todos los elementos constitutivos que figuran en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Suiza, en su calidad de Estado Parte en la Convención, ha reconocido la competencia del Comité contra la Tortura para tramitar y examinar las comunicaciones presentadas por particulares dependientes de su jurisdicción afirmando ser víctimas de una violación de las disposiciones de la Convención. De las 60 comunicaciones presentadas contra Suiza, el Comité ha determinado la posible violación del artículo 3 de la Convención en 6 casos de expulsión de solicitantes de asilo rechazados.

50. En diciembre de 2006, el Consejo Federal propuso al Parlamento ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y aplicarlo creando una nueva comisión federal de prevención de la tortura. Se prevé que el Parlamento se pronuncie al respecto durante el año en curso.

51. En sus visitas más recientes a Suiza, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, instituido por el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, no observó ningún indicio de torturas o malos tratos graves en los establecimientos que visitó. Se han registrado casos de uso excesivo de la fuerza por la policía, pero el número de acusaciones es marginal en comparación con el número de detenciones. Esos casos son injustificables y, a fin de poner fin a ese problema creciente, varios cantones crearon hace algunos años servicios independientes de mediación y denuncia contra la policía, decisión que el Comité Europeo mencionado acogió con satisfacción. Por último, los futuros policías y los escoltas policiales reciben capacitación específica sobre el problema de los malos tratos y el principio de proporcionalidad.

C. Administración de justicia y derecho a un proceso imparcial (artículos 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

52. Las garantías procesales están consagradas en la Constitución federal. Entre las de carácter general figuran el derecho de las partes a que su causa sea juzgada en un plazo razonable, el derecho de audiencia, el derecho de las personas que no dispongan de recursos suficientes a recibir asistencia letrada gratuita y el derecho de toda persona a que su causa sea ventilada ante un tribunal independiente e imparcial y a que el proceso judicial sea público. En cuanto a las garantías más centradas en el proceso penal, la Constitución garantiza los derechos del encausado en caso de privación de libertad y de prisión preventiva. Por otro lado, en la Constitución están también consagrados el principio de presunción de inocencia y el reconocimiento a todo encausado del derecho a ser informado detalladamente de las acusaciones que se le imputan. Todas esas garantías son respetadas en la labor cotidiana de las diferentes instancias judiciales, y las denuncias por violación de las mismas que se han presentado ante órganos internacionales son escasas. Las Cámaras federales aprobaron recientemente el nuevo Código de Procedimiento Penal, que se prevé que reemplace los 26 códigos cantonales de procedimiento penal existentes y la Ley federal de procedimiento penal. La decisión de acabar con la dispersión del derecho procesal penal permite respetar mejor los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica, así como luchar con más eficacia contra la delincuencia. En principio, la organización judicial seguirá siendo competencia de los cantones. No obstante, para lograr la unificación del proceso penal debe aprobarse un modelo único de procesamiento penal.

53. El principio de *nulla poena sine lege* se refleja en el artículo 1 del Código Penal, que prevé que "ninguna persona podrá ser castigada si no ha cometido un acto expresamente reprimido por la ley". El lugar reservado por el poder legislativo a ese principio subraya la importancia que otorga a su respeto absoluto.

54. La separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial asegura la autonomía de este último, garantizando así al ciudadano que los asuntos judiciales sean tratados sin que ninguna influencia del Estado vicie el proceso judicial. Otro elemento importante de la autonomía del poder judicial es la libertad de los abogados, que ejercen su profesión con independencia del poder ejecutivo.

D. Derecho a buscar asilo (artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

55. Suiza es Parte en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en su Protocolo Facultativo de 1967. Actualmente viven en Suiza unas 80.000 personas con un permiso de residencia relacionado con el asilo; la tercera parte de ellas tienen el estatuto de refugiado. En los últimos años, el número de solicitantes de asilo ha descendido constantemente (10.500 solicitudes en 2006, en comparación con 26.700 en 2002). Sin embargo, el porcentaje de solicitantes que obtienen el estatuto ha aumentado (el 19,5% de ellos en 2006, en comparación con el 6,7% en 2003). El 24 de septiembre de 2006 se aprobó en referéndum popular (véase la sección 2) la enmienda parcial a la Ley de asilo. Esa nueva legislación restrictiva aporta numerosas modificaciones, entre ellas, la ampliación del motivo de inadmisión a trámite por no entregar documentos de viaje e identidad en las 48 horas posteriores a la presentación de la solicitud; sólo se considerarán aceptables los documentos de viaje o identidad válidos. La duración máxima de la privación de libertad en espera de la expulsión se amplía de 9 a 18 meses, y se introduce la posibilidad de la privación de libertad por insumisión, con una duración máxima de 18 meses. Si un solicitante rechazado incumple el plazo asignado para su salida del país, se le podrán aplicar medidas de asignación a un lugar de estancia y de prohibición de entrada en un lugar determinado. La enmienda de la ley prevé también la introducción de una tasa si se pide un procedimiento de examen de la solicitud rechazada o si se presenta una segunda solicitud. Los solicitantes de asilo, las personas admitidas con carácter provisional, las personas protegidas y las personas que han obtenido el estatuto de refugiado tienen derecho a recibir asistencia social si se encuentran en una situación de necesidad, pero las personas que son objeto de una orden ejecutiva de expulsión (es el caso, en principio, de las personas cuya petición de asilo ha sido rechazada o no ha sido admitida a trámite) pueden verse excluidas del régimen de asistencia social. No obstante tendrán derecho a una ayuda de urgencia, para la cual los cantones son libres de decidir la manera en que proporcionarán los medios indispensables para una vida digna (véase la sección 3.2 y el artículo 12 de la Constitución federal). Los solicitantes de asilo en espera de una decisión sobre su petición pueden ejercer una actividad lucrativa, de conformidad con las disposiciones legislativas conexas, tres meses después de haber presentado su solicitud. Por otro lado, la Ley de asilo revisada, que prohíbe comunicar al Estado de origen o procedencia datos personales sobre un solicitante si tal medida puede poner en peligro al interesado o a sus allegados, establece que la autoridad encargada de organizar la partida de un solicitante cuya petición ha sido rechazada en primera instancia puede ponerse en contacto con el Estado de origen para obtener los documentos de viaje necesarios.

E. Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), de expresión (artículo 19) de reunión y de asociación (artículo 20)

56. La Constitución federal garantiza la libertad de conciencia y de creencia en su artículo 15. Esa libertad individual se traduce en, entre otras cosas, la prohibición al Estado de inmiscuirse en los asuntos religiosos y en la neutralidad religiosa del Estado en materia escolar.

57. La composición confesional de Suiza se ha transformado en los últimos 15 años, en especial como consecuencia de las migraciones procedentes de los Balcanes y del consiguiente aumento del número de musulmanes residentes en el país (4,3% de la población). Las grandes religiones monoteístas tienen actualmente una responsabilidad particular en relación con la paz social y religiosa en Suiza. Basándose en esa constatación, los principales dirigentes de las religiones cristiana, judía y musulmana crearon en 2006 el Consejo Suizo de Religiones. Ese órgano privado tiene el objetivo de promover una comprensión recíproca entre las comunidades religiosas y ejercer la función de interlocutor con la Confederación. Se ocupa de las cuestiones actuales de política religiosa y social, como los edificios religiosos, la exposición de símbolos religiosos en público, la formación eclesial o la integración de los niños en las escuelas públicas.

58. El 1º de mayo de 2007 se inició la reunión de firmas a favor de la iniciativa popular (véase la sección 3.6) para prohibir la construcción de minaretes. Si dicha iniciativa recibe el apoyo necesario, la Asamblea Federal se pronunciará sobre su compatibilidad con, entre otros instrumentos, las normas imperativas de derecho internacional (artículo 139 de la Constitución). La iniciativa refleja las posiciones de un grupo de ciudadanos y no las del Gobierno, que deberá adoptar una postura oficial si la iniciativa logra su objetivo.

59. La libertad de expresión está también consagrada en la Constitución federal, en particular en sus artículos 16, 17, 20 y 21. Toda persona tiene derecho a expresar su opinión y, a la inversa, a obtener información del medio que elija. Esa libertad de expresión y de información se refleja, a nivel periodístico, en la existencia de más de 400 medios de prensa en el sector de los diarios y semanarios, con una tirada total que supera los 18,2 millones de ejemplares. En consecuencia, cada hogar adquiere cada día 1,5 ejemplares de medios escritos de actualidad (periódicos o revistas).

60. La libertad de reunión y de asociación pacífica está garantizada en los artículos 22 y 23 de la Constitución federal. La libertad sindical (artículo 28 de la Constitución) protege a los trabajadores, empleadores y sus organizaciones, que tienen derecho de sindicación para defender sus intereses.

61. Se pueden imponer restricciones a estas libertades, conforme a la Constitución federal y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si existe un fundamento jurídico. Al mismo tiempo que la esencia de los derechos fundamentales debe permanecer intacta, toda restricción de un derecho fundamental debe justificarse por la existencia de un interés público o para proteger un derecho fundamental de otra persona, y debe ser proporcional al objetivo buscado.

F. Participación en la vida política y derecho al voto (artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

62. El artículo 34 de la Constitución federal garantiza los derechos políticos como derechos fundamentales. Esa garantía protege la libre formación de la opinión de los ciudadanos y la expresión fidedigna y segura de su voluntad. Pueden ejercer sus derechos políticos a nivel federal todos los ciudadanos suizos que han cumplido 18 años de edad y no son objeto de ninguna prohibición al respecto por sufrir una enfermedad mental. Esos derechos comprenden el derecho a

participar en la elección del Consejo Nacional (Cámara del Pueblo) y en las votaciones federales, así como el derecho a iniciar y firmar peticiones de referéndum (véase la sección 2) e iniciativas populares.

63. La Constitución reconoce el derecho de iniciativa popular para proponer una enmienda total o parcial a la Constitución (artículos 138 y 139 de la Constitución). Para ello debe reunirse, en el plazo de 18 meses a partir de la publicación oficial de la iniciativa, la firma de 100.000 ciudadanos con derecho a voto, y solicitar una enmienda parcial a la Constitución presentando un proyecto para la misma. Cuando una iniciativa popular no respeta el principio de unidad de forma o de fondo, o las normas imperativas de derecho internacional, el Parlamento Federal la declara total o parcialmente nula. La iniciativa se somete a la votación del pueblo y de los cantones. El Parlamento Federal recomienda aceptarla o rechazarla, y puede presentar un contraproyecto al respecto.

64. Cada cantón está dotado de su propia constitución y legislación. En ellos, los derechos políticos de los ciudadanos son más amplios que a nivel federal, en la medida en que el Gobierno es directamente elegido por el pueblo y que numerosos cantones reconocen, además del derecho de iniciativa constitucional, único posible en derecho federal, el derecho de iniciativa legislativa, que permite a un número determinado de ciudadanos someter un proyecto de ley a la votación del pueblo. En general, el poder legislativo de los cantones es ejercido por un parlamento unicameral elegido según el sistema de representación proporcional. No obstante, algunos cantones siguen rigiéndose por un sistema de democracia directa en el que el poder legislativo es ejercido por la Asamblea del Pueblo. El poder ejecutivo y administrativo corresponde al "Consejo de Estado", elegido por el pueblo por una duración determinada y organizado con arreglo a los mismos principios que el Consejo Federal, es decir, el presidente cambia cada año (cada cinco años en el cantón de Vaud) y la colegialidad es la regla. En algunos cantones, los extranjeros disponen del derecho a voto, y en ocasiones a ser elegidos, a nivel comunal (véase la sección 3.1.4).

G. Trabajo (artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

65. La Constitución federal reconoce expresamente la libertad económica (artículo 27 de la Constitución). El Estado debe garantizar la libertad de elección de la profesión, el libre acceso a una actividad económica y el derecho a su libre ejercicio. El derecho subjetivo al trabajo, entendido como el derecho a una prestación positiva del Estado, no está reconocido. No obstante, la Constitución federal incluye entre los objetivos sociales la adopción por la Confederación y los cantones de programas para que toda persona en condiciones de trabajar pueda proveer a sus necesidades mediante un trabajo ejercido en condiciones equitativas.

66. Suiza tiene una tasa de actividad elevada y una mano de obra altamente calificada. Tras un período coyuntural difícil, con una tasa de desempleo nacional del 3,9% en 2004, la recuperación económica propició, a partir de 2005, una disminución del número de desempleados (2,7% a nivel nacional en noviembre de 2007). No obstante existen diferencias regionales y sociales en cuanto al acceso al trabajo. Los jóvenes (de 15 a 24 años), las mujeres, los extranjeros, los ancianos (más de 50 años) y las personas con discapacidad se enfrentan con más dificultades que el promedio de la población para acceder al mercado de trabajo o volver a ingresar en él. La tasa de desempleo de los jóvenes puede duplicar el promedio nacional en los períodos coyunturales difíciles: la falta de experiencia suele mencionarse como motivo de no contratación. Además, las estadísticas muestran que si el joven en busca de empleo es de origen extranjero tiene más probabilidades de seguir desempleado que un joven suizo. Las mujeres tienen más dificultades que los hombres para acceder a puestos de responsabilidad, trabajan a jornada parcial con más frecuencia que los hombres y su sueldo medio es aproximadamente un 20% inferior al de los hombres que desempeñan la

misma función. No obstante, esa disparidad salarial entre ambos sexos sigue reduciéndose. Los extranjeros representan la cuarta parte de los trabajadores, con diferencias notables en función de los sectores económicos. Ocupan, con más frecuencia que los suizos, puestos con tareas rutinarias que no exigen una formación específica previa. En consecuencia, su situación en el mercado de trabajo es más precaria y su sueldo medio es inferior al de los ciudadanos suizos. Los trabajadores mayores de 50 años son menos vulnerables al desempleo que el promedio, pero cuando salen del circuito productivo sus probabilidades de reinserción son menores que las de un joven.

67. A pesar de esas diferencias, la situación del mercado de trabajo suizo es excelente, gracias al alto grado de flexibilidad de la política laboral. Ésta se basa en tres principios fundamentales del derecho suizo al trabajo, a saber: la falta de salarios mínimos generales, la flexibilidad de las disposiciones relativas al despido y la escasa reglamentación del horario de trabajo. En esos ámbitos, la legislación otorga grandes responsabilidades a los agentes sociales para negociar convenios colectivos en función de las necesidades específicas de las ramas y sectores industriales.

68. La autoridad federal encargada de la política laboral lucha contra el desempleo con la participación de los agentes sociales y las autoridades locales. La legislación sobre el desempleo garantiza a los desempleados una indemnización apropiada por la pérdida de ingresos y alienta su reinserción rápida y duradera al mercado de trabajo. Una legislación particular protege a los empleados en los ámbitos de la colocación y el empleo temporal. Se han creado puestos de aprendizaje suplementarios para los jóvenes, así como programas de pasantías profesionales o semestres de motivación para los jóvenes que terminan la enseñanza obligatoria. En el marco de aplicación de la Ley de igualdad, la Confederación ha adoptado medidas para disminuir la disparidad salarial existente en el sector privado: ha financiado varios proyectos en pro de la igualdad salarial, en particular un proyecto destinado a crear un procedimiento de certificación para las empresas que respeten la igualdad salarial entre las mujeres y los hombres, así como un proyecto que informa a las mujeres de los aspectos jurídicos y de salud del embarazo, la maternidad y el ejercicio de una actividad remunerada. Tanto a nivel cantonal como federal se han adoptado diversas medidas de integración para mejorar las probabilidades de empleo de los residentes extranjeros (por ejemplo, reforzando sus competencias lingüísticas) y fortalecer los instrumentos de colocación. A esas medidas se agregan otras de lucha contra la discriminación y los prejuicios (véase la sección 3.1.4).

69. La seguridad y la salud en el trabajo son aspectos importantes de la política laboral. El cuarto estudio europeo sobre las condiciones de trabajo muestra que el 91% de los trabajadores suizos están satisfechos o muy satisfechos con sus condiciones de trabajo⁹. El estudio muestra también que se pueden mejorar algunos aspectos: el 19% de los encuestados declaran haberse ausentado de su trabajo durante los 12 últimos meses por motivos de salud y el 31% afirman que el trabajo es perjudicial para su salud. En derecho público, la protección de los trabajadores se rige por la Ley del trabajo (salud en el trabajo) y la Ley del seguro contra accidentes (seguridad en el trabajo). Las inspecciones de trabajo federales y cantonales vigilan la ejecución de las disposiciones sobre la protección de los trabajadores.

H. Nivel de vida adecuado (artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

70. En relación con el producto interno bruto por habitante, los ingresos en Suiza se sitúan entre los más elevados del mundo. No obstante, las desigualdades de ingresos y de posición económica son muy pronunciadas. Las personas que viven por debajo del umbral de pobreza (para una familia de cuatro personas, de 4.600 francos por mes, es decir, aproximadamente 4.000 dólares de

los EE.UU.) representan aproximadamente el 8,5% de la población. Se observan diferencias en diversas categorías sociales, ya que la pobreza afecta en mayor medida a los jóvenes, las familias numerosas, los extranjeros, las personas que ocupan empleos precarios y los desempleados de larga duración, mientras que, en general, la pobreza afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. Esta diferencia se debe a que las familias monoparentales suelen estar encabezadas por una mujer y a que las mujeres suelen ocupar empleos precarios y estar desempleadas en mayor medida que los hombres. En cambio, el sistema de seguros sociales garantiza mejor la protección de los ancianos contra la pobreza. Las disparidades geográficas son también notables, ya que el costo de la vida y la tributación local inciden de manera diferente en unos ingresos idénticos. Por otro lado, la expansión del fenómeno de los trabajadores pobres, que afecta, directamente, a aproximadamente el 4,2% de los trabajadores e, indirectamente, a más de medio millón de personas, acentúa aún más las diferencias sociales y económicas.

71. La Constitución federal establece que toda persona que se encuentre en una situación de dificultad y no esté en condiciones de proveer a sus necesidades tiene derecho a ser asistida y a recibir los medios indispensables para vivir de manera conforme a la dignidad humana (véase la sección 3.2). Ese apoyo garantiza únicamente las prestaciones indispensables para tener una existencia digna y evitar una situación de mendicidad indigna de la condición humana. La asistencia social es competencia de los cantones, y en principio no existe ningún derecho subjetivo a una prestación determinada de asistencia social. Desde hace algunos años, el objetivo general de la política social es la integración o la reinserción en el mundo laboral, a fin de evitar toda deriva hacia situaciones sociales indignas. Actualmente se está elaborando una estrategia de lucha contra la pobreza con la participación de las diferentes instancias públicas y privadas pertinentes.

72. En un estudio conjunto de la OCDE y la OMS sobre el sistema de salud suizo se concluye que "la situación de la salud y la cobertura universal de la atención médica son buenos", aunque se precisa que "esos éxitos tienen un costo muy alto"¹⁰, que se calcula en unos 51.700 millones de francos, es decir, el 11,5% del PIB. El 60% de esos gastos es financiado conjuntamente por los seguros privados y los seguros sociales, pero la tercera parte es financiada por los hogares. Para un número cada vez mayor de ellos, los gastos obligatorios del seguro de enfermedad gravan excesivamente su presupuesto mensual. No obstante, los hogares con ingresos bajos tienen acceso a un sistema de subvención de las primas (la tercera parte de la población). Por lo tanto, la principal dificultad con que se enfrentan las autoridades consiste en controlar los costos del sistema de salud manteniendo, al mismo tiempo, el acceso de toda la población a una atención de calidad y aumentando la inversión en los programas de prevención y promoción de la salud.

73. La esperanza de vida al nacer ha aumentado de manera constante; alcanza los 78,7 años para los hombres y los 83,9 años para las mujeres. Las causas más comunes de muerte son las enfermedades cardiovasculares, seguidas del cáncer y las enfermedades respiratorias.

I. Educación (artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

74. El derecho a una enseñanza básica suficiente y gratuita figura en la Constitución federal (artículo 19 de la Constitución). Es un derecho justiciable que obliga a la comunidad a proporcionar una prestación positiva. La enseñanza es competencia de los cantones, que están obligados a proporcionar una educación básica gratuita en los establecimientos públicos. La Constitución no consagra ningún derecho general a la formación, pero sus objetivos sociales (artículo 41 de la Constitución) comprenden que la Confederación y los cantones adopten medidas para que los niños, los jóvenes y toda persona en edad de trabajar puedan recibir una formación inicial y una formación continua adecuadas. La Confederación asume tareas que deben

reglamentarse uniformemente, como la legislación sobre la formación profesional. Más en particular, las diferentes formaciones profesionales están sometidas actualmente a un sistema de reglamentación unificado.

75. La encuesta PISA 2000 (Programa de Evaluación Internacional de los Estudiantes) de la OCDE mostró que los niños suizos procedentes de estratos sociales desfavorecidos y los niños de origen extranjero tenían más dificultades escolares que el promedio. A fin de responder a esa realidad, así como a otras deficiencias del sistema escolar señaladas por la encuesta PISA 2000, las autoridades competentes adoptaron una serie de medidas con el objetivo de, entre otras cosas, aumentar la oferta de atención preescolar y extraescolar, alentar el desarrollo de competencias lingüísticas y velar por la calidad de la enseñanza obligatoria. La última encuesta PISA 2006 refleja una mejora de los resultados, lo cual destaca la dinámica positiva creada por las medidas adoptadas.

76. Aunque en principio se garantiza el acceso de todos los niños a las diferentes formaciones profesionales y escolares de nivel primario y secundario, la realidad presenta algunos matices. Existen diferencias relacionadas con el sexo y los orígenes sociales y nacionales. Aunque la mujer está tan representada como el hombre en la enseñanza escolar postobligatoria, el porcentaje de mujeres de entre 25 y 64 años que no tienen una formación escolar superior sigue siendo netamente superior al de los hombres (el 23% de las mujeres, en comparación con el 13% de los hombres). En promedio, los niños de origen extranjero tienen más dificultades escolares que los niños suizos o los hijos de un matrimonio mixto. La escuela representa un factor de integración muy importante, y los niños inmigrantes son admitidos inmediatamente en ella, independientemente de su condición de residencia y de si sus padres tienen o no documentos. No obstante, cuando acaban la escuela obligatoria tienen más dificultades para trabajar con un contrato de aprendizaje (solamente el 56%, en comparación con el 83% de los suizos).

77. Los cantones luchan de varias formas contra el racismo y la xenofobia en el ámbito de la educación. La educación en derechos humanos se realiza de manera transversal, en el marco de las diferentes disciplinas escolares. Los derechos humanos se tienen sistemáticamente en cuenta en los nuevos programas de estudios que se están elaborando.

IV. OBSERVACIONES FINALES

78. Suiza es una gran defensora de los valores en que se apoya la realización de los derechos fundamentales. Está dotada de un sistema democrático vivo y cercano a los intereses de los ciudadanos, y el goce de los derechos civiles y políticos está garantizado. La libertad de opinión y de expresión, la libertad de conciencia y la libertad de prensa son realidades diarias. Ese sistema democrático y garante de las libertades políticas permite supervisar constantemente la labor de las autoridades elegidas, así como los compromisos contraídos por éstas en sus programas en cuanto a los derechos económicos y sociales.

79. A ese respecto, la situación es, en general, satisfactoria en comparación con otros países europeos: la tasa de desempleo es baja, el sistema de salud es de calidad, el nivel de escolarización y formación es bueno y el sistema de seguros sociales garantiza un alto nivel de protección. Frente a ese balance positivo hay que señalar que, no obstante, las situaciones de precariedad están aumentando: el número creciente de trabajadores pobres, el riesgo de pobreza para las familias monoparentales y las familias numerosas, la inseguridad laboral, los obstáculos para la integración económica y social de los jóvenes de origen extranjero, y las dificultades cada vez mayores de las familias con ingresos bajos para encontrar una vivienda adecuada en los centros urbanos son fenómenos que están alcanzando una importancia hasta hora desconocida en Suiza. Las autoridades

están intentando remediarlas con medidas de integración en los ámbitos del trabajo, la formación, la vivienda subvencionada y la protección social.

80. Como cualquier otra sociedad moderna, Suiza debe hacer frente a una aceleración de la diversidad en todos los ámbitos, y las dinámicas vinculadas a la globalización pueden engendrar un clima de tensión social e identitaria que podría explotarse con fines políticos. Las autoridades están convencidas de que el diálogo social constructivo y participativo permite avanzar hacia la integración de todos los interesados, en particular las personas expuestas al peligro de marginación social; de esa forma se garantizarán la indisociabilidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos fundamentales. Una democracia viva necesita de la participación de todos sus ciudadanos, que a su vez deben disponer de unas condiciones políticas, sociales y económicas óptimas para participar plenamente en la *res publica*.

Consultas con la sociedad civil

81. En la preparación del informe se ha consultado a más de 100 ONG, sindicatos de trabajadores, asociaciones del mundo de la economía y comunidades religiosas. A finales de febrero de 2008 se celebró una jornada de debate que reunió a unos 40 representantes de la sociedad civil y la administración federal. El objetivo de dicho encuentro fue entablar un diálogo abierto y amplio sobre la realización de los derechos humanos en Suiza. La administración federal mantiene contactos periódicos con las ONG, pero únicamente de manera sectorial. Se prevé que ese primer debate sobre el informe del EPU contribuirá a consolidar ese enfoque.

82. De ese encuentro se derivan tres grandes preocupaciones expresadas por los representantes de la sociedad civil, a saber: la falta de una institución nacional de derechos humanos conforme a los Principios de París; la falta de una ley federal contra toda forma de discriminación; y la postura de Suiza sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Evidentemente, esa lista no es exhaustiva.

83. Desde hace muchos años, la sociedad civil reclama que se cree una institución nacional de derechos humanos conforme a los Principios de París. Tal institución debe estar dotada de competencias y atribuciones que le permitan, entre otras cosas, proporcionar, por petición o *motu proprio*, opiniones consultivas sobre toda cuestión relacionada con la legislación pertinente; formular recomendaciones sobre la aplicación de una nueva legislación; alentar la ratificación de un instrumento internacional o participar, según proceda, en la elaboración de planes nacionales de acción y programas de educación e investigación sobre los derechos humanos. Además, esa institución debería ser el interlocutor de las autoridades federales y cantonales encargadas de aplicar los compromisos contraídos a nivel internacional.

84. El párrafo 2 del artículo 8 de la Constitución federal establece que ninguna persona podrá ser objeto de discriminación por motivo, especialmente, de su origen, raza, sexo, edad, idioma, situación social, modo de vida, convicciones religiosas, filosóficas o políticas, ni por sufrir una deficiencia corporal, mental o física, pero su reproducción en la ley sólo se realiza de manera sectorial, sea desde el punto de vista penal (para los casos de discriminación racial) o desde el punto de vista de la igualdad en el trabajo (Ley de igualdad) o la protección de las personas con discapacidad. Actualmente no existe una legislación global de lucha contra las discriminaciones de todo tipo a nivel federal.

85. Los representantes de la sociedad civil estiman que el hecho de que la Constitución establezca que los derechos económicos, sociales y culturales son objetivos sociales y no derechos y libertades contribuye a debilitar esos derechos y los clasifica en una categoría de segundo nivel. Las ONG

critican la postura defendida por Suiza en el marco de las negociaciones sobre el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según la cual cada Estado debería tener la posibilidad de determinar los derechos que puedan ser objeto de los procedimientos previstos en el Protocolo. Según los representantes de las ONG, la no ratificación por Suiza de la Carta Social Europea (revisada) y de su Protocolo adicional, que permite presentar denuncias colectivas, revela la falta de voluntad política de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales como derechos propiamente dichos.

Notas

¹ Troisième rapport périodique au Comité des droits de l'homme des Nations Unies

Quatrième, cinquième et sixième rapports périodiques au Comité pour la discrimination raciale

Quatrième rapport périodique au Comité contre la torture

Projet de deuxième et troisième rapports sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels

Projet de troisième rapport au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

Rapport initial sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant

Projet de deuxième rapport sur la mise en œuvre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés

Deuxième rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

Rapport à l'OIT sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions de la Convention (N° 100) sur l'égalité de rémunération

Rapport du Conseil fédéral sur la situation des gens du voyage en Suisse

Probleme des Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Office fédéral des migrations, Département Fédéral de Justice et Police

Etude de l'OCDE et de l'OMS sur le système de santé suisse.

² Décision 6/102, du 27 septembre 2007.

³ Pour une vision plus détaillée du cadre juridique suisse de protection des droits de l'homme, voir le Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les Etats parties ainsi que les rapports périodiques présenté par la Suisse.

⁴ Pour un exposé plus détaillé concernant les diverses compétences, voir le Document de base faisant partie intégrante des rapports présentés par les Etats parties, HRI/CORE/1/Add.29/Rev.1, 22 février 2001, pp. 7-17.

⁵ La liste des traités ratifiés par la Suisse peut être trouvée sur le site: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/0.10.html>.

⁶ Bébés et employeurs - comment réconcilier travail et vie de famille, OCDE, 2004.

⁷ "Les Noirs en Suisse" (2004); "La majorité et la minorité musulmane en Suisse" (2006); "La discrimination dans le cadre des naturalisations" (2007).

⁸ www.ekr-cfr.ch/ekr/db/start/index.html.

⁹ European Working Conditions Report: full descriptive report, www.eurofund.eu.int.

¹⁰ Examens de l'OCDE des systèmes de santé: Suisse, OCDE, Paris, 2006.
